

**NOEMÍ B. MELLADO**  
COORDINADORA Y EDITORA

**MANUEL CIENFUEGOS MATEO**  
COEDITOR

# **¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN? TENDENCIAS EN EL REGIONALISMO SUDAMERICANO**

**CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA  
CATHERINE ORTIZ MORALES  
MARCELO HALPERIN  
ISABEL CLEMENTE BATALLA  
NOEMÍ B. MELLADO  
RITA GIACALONE  
RITA MARCELA GAJATE  
JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA  
AMALIA STUHLREHER  
EUGENIA CANDELARIA PARDO**



**LERNER**

**¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN?  
TENDENCIAS EN EL REGIONALISMO SUDAMERICANO**

**NOEMÍ B. MELLADO**  
COORDINADORA Y EDITORA  
**MANUEL CIENFUEGOS MATEO**  
COEDITOR

**¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN?  
TENDENCIAS EN EL REGIONALISMO  
SUDAMERICANO**

**CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA**  
**CATHERINE ORTIZ MORALES**  
**MARCELO HALPERIN**  
**ISABEL CLEMENTE BATALLA**  
**NOEMÍ B. MELLADO**  
**RITA GIACALONE**  
**RITA MARCELA GAJATE**  
**JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA**  
**AMALIA STUHLREHER**  
**EUGENIA CANDELARIA PARDO**



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

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

FOTOCOPIAR LIBROS ES DELITO

Este libro ha sido cofinanciado por la Universidad Nacional de La Plata, en los proyectos de Investigación subvencionados: 11J153 "Fuerzas centrífugas y centrípetas en el proceso de integración MERCOSUR", dirigido por la profesora NOEMÍ B. MELLADO y 11J149 "Factores externos y condicionantes en la construcción jurídico-política del MERCOSUR", dirigido por la profesora RITA GAJATE. También por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España, en el marco del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, Subprograma Estatal de Movilidad del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, gracias a la subvención de la Modalidad A, Estancias de profesores e investigadores senior en centros extranjeros, incluido el Programa 'Salvador de Madariaga', otorgada a MANUEL CIENFUEGOS MATEO por resolución de 28 de julio de 2017, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, de conformidad con lo establecido en la Resolución de convocatoria de 29 de diciembre de 2016 (Boletín Oficial del Estado de 5 de enero de 2017).

¿Integración o desintegración?: tendencias en el regionalismo sudamericano / Carlos Alberto Chaves García ... [et al.]. - 1a ed.- Córdoba: Ediciones Lerner, 2018. 282 p.; 23 x 16 cm.

**ISBN 978-987-4041-60-9**

1. Integración Económica. I. Chaves García, Carlos Alberto

CDD 330

© NOEMÍ B. MELLADO

*Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723*

**Impreso en Argentina - Printed in Argentina**

---

## ÍNDICE

---

Referencia de los Autores .....	9
Presentación .....	15
<b>CAPÍTULO I</b>	
<i>Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar</i>	
CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA	
CATHERINE ORTIZ MORALES .....	29
<b>CAPÍTULO II</b>	
<i>El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo</i>	
MARCELO HALPERIN .....	59
<b>CAPÍTULO III</b>	
<i>Regionalismo y gobernanza en Sudamérica</i>	
ISABEL CLEMENTE BATALLA .....	111
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<i>El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano</i>	
NOEMÍ B. MELLADO .....	129
<b>CAPÍTULO V</b>	
<i>La asimetría en el regionalismo latinoamericano del siglo 21: De problema a resolver a situación a manejar</i>	
RITA GIACALONE .....	175

**CAPÍTULO VI**

*El MERCOSUR y su deconstrucción en el contexto del cambio de paradigma de la integración regional*

RITA MARCELA GAJATE ..... 207

**CAPÍTULO VII**

*El sistema de integración de Centroamérica: Los desafíos de la gestión administrativa interna para enfrentar los retos globales y regionales*

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA ..... 237

**CAPÍTULO VIII**

*Integración Regional y desarrollo sostenible en América Latina: evolución conceptual, trayectorias y proyección a futuro*

AMALIA MARGARITA STUHLREHER ..... 267

**CAPÍTULO IX**

*Instituciones monetarias y financieras: desafíos pendientes en la integración regional*

EUGENIA CANDELARIA PARDO ..... 289

---

## REFERENCIA DE LOS AUTORES

---

**ISABEL CLEMENTE BATALLA:** Doctora de la Universidad de Londres, Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá. Profesora Agregada en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Docente de Negociación Internacional en el postgrado en Estudios Internacionales y de los cursos Sistema Internacional y Gobernanza Global en la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales. Co-coordinadora con la Profesora MARÍA IZABEL MALLMANN de la Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Sul del proyecto de investigación "Impacto da Agenda Binacional de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço sobre as relações entre Brasil e Uruguai", Programa CAPES-UDELAR, proceso selectivo 2011. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: "Interregionalismo e inserción internacional de América Latina" (2016), en: N. MELLADO (Dir. y Ed.) *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, pp. 73-90, Argentina: Ediciones Lerner.

**CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA:** Politólogo con énfasis en relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Magister 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. Entre sus publicaciones recientes se encuentra: *"Proyección Internacional de Brasil: Entre el Pretendido Liderazgo Regional y el Anhelado Liderazgo Global"* (2018), en G. Da Silva Guevara (Ed. *Brasil y sus vecinos, estrategias de smart power (2003-2014)*), Colombia: Fundación Universidad Externando de Colombia.

**JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA:** Licenciado en Economía y Maestro en Administración Pública por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador. Magister 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: la Coedición del libro *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (2017), El Salvador: Editorial Delgado, siendo su capítulo "Populismos endógenos y exógenos. Nuevos desafíos para el proceso de integración de Centroamérica" pp. 255-269.

**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 menciona: "Rumbos políticos del MERCOSUR. Agenda y políticas de una nueva etapa" (2016),



en N. MELLADO (Dir. y Ed.), pp. 153-176, *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Córdoba: Ediciones Lerner.

**RITA GIACALONE:** Ph. D en Historia (Indiana University, EEUU). Profesora titular de Historia Económica en el Departamento y Postgrado de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR). Investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios (CIAAL). Ha sido Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, y Editora de la Revista Venezolana de Ciencia Política y la Revista Agroalimentaria: "Aspectos políticos y geopolíticos de la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur." (2017) en J. U. MORA MORA y M. I. OSORIO CABALLERO (Eds), *La Alianza del Pacífico: Nuevos Retos e Implicaciones para Latinoamérica*, pp 51-80, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana Cali.

**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 página web: <http://marcelohalperin.com.ar> (América Latina, indicadores del futuro). Entre sus publicaciones recientes se halla: "Recalculando la Integración económica en América Latina" (2017), en: N. MELLADO (Coord. y Ed.) y J.C. FERNÁNDEZ SACA (Coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, pp. 97-114, El Salvador: Editorial Delgado.

**NOEMÍ BEATRIZ MELLADO:** Especialista en Derecho de la Integración Económica y Abogada, UNLP. Profesora 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. Entre sus publicaciones recientes de halla: la Coordinación y Edición del libro *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (2017), El Salvador: Editorial Delgado; siendo de su autoría el capítulo "Factores de incidencia de la agenda externa del MERCOSUR: Reconfigurando el orden regional", pp. 19-50.

**JENNY CATHERINE ORTIZ MORALES:** Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Magister en Asuntos Internacionales (MAI) de la Universidad Externado de Colombia en convenio con Columbia University, N.Y., School of International and Public Affairs – SIPA y el Institut d'Études Politiques de Paris, Centre d'Études et de Recherches Internationales. Docente del programa de Economía de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Coordinadora e investigadora del sub-grupo "Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC" de la Red GRIDALE –Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa–. Entre las áreas de interés y de investigación se encuentran: (1) el regionalismo y multilateralismo latinoamericana, (2) la política exterior colombiana, (3) la política exterior comparada, (4) la integración regional y (5) los aportes teóricos latinoamericanos. Entre sus publicaciones recientes se halla: "Brasil y la Alianza del Pacífico: ¿pilares de integración latinoamericana?" (2017). En M. ARDILA (Ed.) *Brasil en el contexto regional e internacional*:

*actores y temas*, pp. 173-198, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

**EUGENIA CANDELARIA PARDO:** Magister en Integración Latinoamericana. Especialista en Políticas de Integración, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Contadora Pública Nacional, Técnica en Cooperativas, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Auxiliar docente de Economía Política, UNLP. Investigadora en formación del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora y coautora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre temas de cooperativismo e integración regional; entre las recientes se encuentra: "Venezuela: giros en la Integración Regional y señales de cambio en su estructura productiva" (2016), en N. B. MELLADO (Dir. y Ed.) *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, pp. 219-242. Argentina: Lerner Editora S.R.L.

**AMALIA STUHLREHER:** Doctora en Ciencia Política, Universidad de Mainz, Alemania. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Investigadora activa del área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Docente investigadora con Dedicación Total y Coordinadora de la Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable del Centro Universitario de Tacuarembó (CUT), Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Docente del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales - Mención Sistema Internacional e Integración, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay. Autora de publicaciones relativas a los procesos de integración en América Latina y sus relaciones interregionales con la Unión Europea, así como sobre temas de la agenda global (cambio climático, energías renovables, migraciones internacionales contemporáneas) y sus repercusiones en términos de desarrollo sustentable. Entre sus publicaciones recientes se halla: "Derechos políticos de los extranjeros en Uruguay. Una aproximación a su contexto histórico, marco legal y ejercicio efectivo" (2016) en: V. TRPIN y A. CIARALLO (Comps.) *Migraciones Internacionales contemporáneas: procesos, desigualdades y tensiones*, pp. 245-259, Argentina: PUBLIFADECS.

---

## PRESENTACIÓN

---

La Organización Mundial del Comercio –OMC– da cuenta de que el número de acuerdos comerciales regionales celebrados entre sus miembros aumenta ininterrumpidamente desde su creación, pues los dos que había en vigor en 1958 bajo el régimen del Acuerdo General de Aranceles y Comercio pasaron a ser 44 cuando comenzó a funcionar la Organización en 1995, y al 1 de mayo de 2018 hay vigentes 287, según los datos últimos<sup>1</sup>. Ello ha llevado a que, desde junio de 2016, todos los países miembros de la OMC tengan al menos un acuerdo comercial regional en vigor. En términos generales, estos acuerdos deben abarcar lo esencial de los intercambios comerciales de los países que forman parte de ellos, salvo que se concierten entre países en desarrollo al amparo de la cláusula de habilitación de 1979, y contribuir a desarrollar tales intercambios comerciales sin erigir nuevos obstáculos al comercio con el resto del mundo. La inmensa mayoría de ellos, en torno al 90%, son acuerdos constitutivos de zonas de libre comercio, y el resto instauran uniones aduaneras, liberalizan el comercio de servicios o son de alcance parcial, en tanto abarcan el comercio de solo ciertos productos. Tal ha sido la expansión de los acuerdos comerciales regionales que la OMC informó<sup>2</sup> sobre el comercio internacional al describir su evolución histórica y su panorama actual; examinó por qué se establecen, sus efectos económicos y el contenido de los acuerdos en sí; y, por último, abordó la interacción entre los acuerdos de integración y el sistema multilateral de comercio.

<sup>1</sup> Véase: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm)

<sup>2</sup> OMC (2012). "La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia" (parte II). Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr11\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm)

A pesar de la contundencia de los datos anteriores, en la literatura especializada es común encontrar la afirmación de que el regionalismo de integración está en crisis, fijándose a veces el *momentum* en los inicios del siglo XXI, y también es frecuente que se haga hincapié en que la situación se está agravando últimamente y que algunos procesos regionales de integración están ya inmersos claramente en la fase de desintegración.

Sucede particularmente en el ámbito sudamericano, en el que –sin ánimo de exhaustividad– nos topamos con que la Comunidad Andina, compuesta hoy en día por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, está en una encrucijada desde hace años debido a problemas muy serios de funcionamiento interno por causas variadas (corrupción, inseguridad, tráfico de drogas, etc.), a las que no son ajenas las discrepancias ideológicas entre sus países miembros y que han llevado a la retirada de la Organización de Venezuela y que esté en marcha la de Bolivia. En este contexto, muchos indicios apuntan hacia su desaparición. Y en la incertidumbre se halla también la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos– ALBA-TCP– desde, al menos, el deceso en 2013 de su principal impulsor, HUGO CHÁVEZ, y las repercusiones que, en su funcionamiento y financiación, tiene la gravísima situación interna de Venezuela, y que han llevado a la salida de este organismo de Honduras en 2011 y Ecuador en 2018.

Por su parte, el Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, está comparativamente en mejor situación que los dos procesos anteriores, pero no acaba de arrancar, a pesar de sus muy significativos datos macroeconómicos, de tal suerte que, tras 25 años de vida, no pasa de ser una zona de libre cambio incompleta y una unión aduanera imperfecta, aunque estén presentes igualmente elementos propios de modelos de integración más avanzados.

En fin, la mitad de los países de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–, esto es, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, decidieron en abril de 2018 retirarse temporalmente de esta Organización, quejándose de su funcionamiento inadecuado y de que las diferencias entre sus miembros habían impedido el nombramiento de un nuevo secretario general tras la expiración del mandato de ERNESTO SAMPER a finales de enero de 2017.

El estado de cosas descrito es extensible, *mutatis mutandis*, a otras partes del mundo. Así, los procesos de integración subregional puestos en marcha en África no han conseguido, como regla, el grado de integración –mercado común, con frecuencia– que perseguían cuando fueron instituidos o al ser refundados con el tiempo. Lo ilustra bien el caso del Mercado Común del África Oriental y Meridional –COMESA– que, tras 25 años, pues fue fundado en 1994, no pasa de ser una zona de libre comercio incompleta entre Burundi, Comoras, Yibuti, Egipto, Libia, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudán, Túnez, Zambia y Zimbabue, dado que todavía no participan plenamente en ella Congo, Eritrea, Etiopía, Suazilandia, Uganda ni Sudán del Sur. Y los países del continente asiático suelen seguir conformándose con constituir áreas de libre comercio y no siempre llegan a este estadio, a pesar de ser el más básico de la integración; sucede, por ejemplo, con el Área de Libre Comercio del Asia del Sur, formado por Afganistán, Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, que no es todavía una zona de libre cambio completa a pesar de haber transcurrido 15 años desde sus inicios en 2004. Además, por lo general, en Asia no parece existir la voluntad de avanzar hacia cotas de integración más profundas ni siquiera en los casos en que se ha alcanzado el libre comercio, si bien hay excepciones honrosas, y muy particularmente la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental –ASEAN–, de la que forman parte Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam, por cuanto la Declaración de la ASEAN de 1967 fue revisada en 2003 para permitirle trascender del estadio de zona de libre cambio al de mercado común a partir del 1º de enero de 2020, habiéndose además adelantado su inicio al 1º de enero de 2016.

También se pueden poner ejemplos de procesos de integración que no han cuajado y han desaparecido sin más o bien han sido sustituidos por otros; así, la Unión Económica Euroasiática –UEEA– respecto a la Comunidad Económica Euroasiática –EurAsEC– y el Subsistema de Integración Económica Centroamericana –SSIECA– con el Mercado Común Centroamericano –MCCA–.

Incluso el proceso regional de integración más avanzado de la historia, como es la Unión Europea –UE–, a pesar de estar compuesta por lo general por países desarrollados –Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia,

España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia– que, en su conjunto, conforman el segundo bloque comercial del mundo, hace frente desde hace una década a enormes desafíos que amenazan los logros alcanzados a lo largo de casi setenta años de existencia, por motivos como la llegada masiva de emigrantes ilegales y de refugiados; los ataques terroristas en territorio europeo; la alta deuda soberana y la elevada tasa de paro de sus Estados miembros; los populismos nacionales contrarios a la integración europea y la inmigración; la complicada ampliación de la UE a países como Serbia y Turquía y la problemática retirada del Reino Unido (*Brexit*), etc.

Aun con todo lo anterior, los escenarios previsibles son más favorables a la consolidación del proceso de construcción europea que a la ruptura en estas fechas, mediados de octubre de 2018, que en los años anteriores. Y lo mismo puede sostenerse en otras partes del mundo porque la realidad es que se están generando o relanzando algunas iniciativas muy sugerentes de integración regional que reavivan el fenómeno del regionalismo de integración al nivel subregional, continental e interregional y el interés científico por abordarlo y conocerlo como se merece.

Así consideramos, al nivel latinoamericano, el lanzamiento de la Alianza del Pacífico –AP– con el fin de profundizar la integración entre Chile, Colombia, México y Perú y de esta manera "avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas", según expresan la Declaración de Lima de 2011 y el Acuerdo Marco de la AP de 2012. Puede mencionarse asimismo, en el ámbito euroasiático, la creación de la antedicha UEEA en 2014 para formar un mercado común entre Bielorrusia, Kazajistán y Rusia. Ambos procesos no sólo cuentan con buenos datos comerciales en su breve existencia, sino que, además, están despertando el interés de otros países para devenir miembros de pleno derecho (por ejemplo, Costa Rica y Panamá están en proceso de adhesión a la AP) o ya lo son (caso de Armenia y Kirguistán en la UEEA) y hay incluso acercamientos con otros procesos subregionales para ver si es factible anudar relaciones estables (como la llamada convergencia de la AP con el MERCOSUR desde 2014).

Por otro lado, debe mencionarse que ha concluido recientemente la renegociación del contenido del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN–, dado que a finales de septiembre de 2018 se ha cerrado el acuerdo trilateral, rebautizándolo como Acuerdo Estados Unidos, México y Canadá –AEUMC–. Y parece próxima la anhelada firma del acuerdo de asociación de la UE con el MERCOSUR tras dos décadas de negociaciones, en la medida en que daría lugar, al nivel interregional, a una zona de libre cambio plus entre 31 países (todos los miembros de ambos bloques, menos el Reino Unido por la parte europea y Venezuela por la mercosureña) de dos subregiones bañadas por el océano Atlántico que tendría adicionalmente elementos de cooperación y de diálogo político, en los términos conocidos hasta ahora.

Otros muchos acuerdos de esta naturaleza están ya en vigor, como los acuerdos de libre comercio entre la UEEA y sus Estados miembros y Vietnam, de 2015, y entre los Estados Parte de la Asociación Europea de Libre Cambio –EFTA– y Georgia, de 2016, o el acuerdo de alcance parcial entre el MERCOSUR y México, de 2016; o bien se encuentran ya en una fase avanzada de negociación; *verbigratia*, los acuerdos de libre comercio entre la India y la UE, por un lado, y entre el MERCOSUR y la EFTA, por otro.

Aunque estemos esperanzados, es obligado mencionar que estos acuerdos requerirán, en algunos casos, en primer lugar que concluya la negociación, la cual puede demorarse todavía y luego, en todos, que entren en vigor, lo que precisa que sean previamente ratificados por los Estados parte y, a veces, los bloques a los que pertenecen. Esta tarea no será rápida ni sencilla, por lo que no sabemos cuándo comenzará su vigencia ni si todos llegarán a estarlo.

En resumen, puede hablarse de crisis del regionalismo de integración a condición de que se reconduzca esta afirmación a su justa medida, pues la integración económica regional sigue en pie con dificultades, porque es verdad que hay procesos inmersos en una situación de la que difícilmente saldrán con éxito, pero también es cierto que otros las están afrontando con buenas perspectivas de reforzamiento. Y, de cualquier modo, es innegable la significativa proliferación cuantitativa de la integración regional en los últimos años, así como que cualitativamente se está alentando la eclosión de nuevos procesos y se han materializado otros que acarreaban



años de negociación, los cuales son ambiciosos en los objetivos que persiguen y/o por los países miembros que agrupan. La integración económica regional es, pues, un fenómeno bien vivo.

Es indudable que, en este complejo y enmarañado estado de cosas, influyen factores de muy diferente naturaleza, como la propia gobernabilidad y la estructura jurídico-institucional de cada uno de los procesos regionales de integración económica, cuya configuración depende en gran medida del grado real de aceptación de la cesión de soberanía interna a terceros sujetos internacionales que implican, lo que a su vez viene influenciado en gran medida por la situación política nacional (existencia de sistemas presidencialistas, populismos, etc.). Y, simultáneamente, hay que tener en cuenta, como ascendientes de peso en el regionalismo de integración, los vaivenes de la coyuntura comercial, financiera y económica internacional y su impacto en sede doméstica, como pone de relieve la estrecha dependencia de las estrategias estatales de inserción internacional de la situación económica interna y/o la implantación de modelos de desarrollo sostenible del nivel de las asimetrías nacionales; la correlación de fuerzas en cada momento entre la OMC y, más en general, el multilateralismo en todas sus dimensiones con el regionalismo de integración, con demasiada frecuencia en difícil cohabitación; y las tensiones y conflictos entre los países de un bloque de integración por temas de inmigración y seguridad nacional, por citar sólo dos ejemplos entre otros muchos posibles. Huelga enumerar más fuerzas centrífugas y centrípetas con repercusión significativa en la integración económica regional.

La enrevesada situación del regionalismo de integración concitó hace más de una década la atención de un conjunto de investigadores procedentes de universidades latinoamericanas y españolas que, desde entonces, trata de revisar los mapas cognitivos tradicionales de la integración económica regional del siglo XXI a la luz de sus transformaciones más relevantes y de los principales factores y causas que las provocan, todo ello con la finalidad última de lograr un entendimiento profundo y esclarecedor de este fenómeno. Es por ello que constituyeron, en los albores de 2008, con el apoyo financiero del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina obtenido en convocatoria pública, y renovado varias veces posteriormente, un foro científico de reflexión y debate, que fue articulado

jurídicamente como una red interuniversitaria de formación de posgrado e investigación en temas de integración regional (REDFIRE), en el seno del Instituto de Integración Latinoamericana –IIL– de la Universidad Nacional de La Plata –UNLP–, de Argentina. Bajo el liderazgo de la profesora NOEMÍ B. MELLADO, Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y del propio Instituto de la UNLP, esta red interuniversitaria estuvo compuesta en sus orígenes por la UNLP (Argentina), la Universitat Pompeu Fabra (España), la Universidad de la República (Uruguay), la Universidad de los Andes (Venezuela) y la Universidad Dr. José Matías Delgado (El Salvador) y, con el transcurso del tiempo, se agregaron la Universidad Nacional del Noroeste de La Provincia de Buenos Aires (Argentina) y la Universidad San Buenaventura (Colombia). Fruto de una intensa colaboración académica, se han publicado varios libros y se han organizado eventos científicos en el que se han expuesto y contrastado las investigaciones luego publicadas.

El libro que se presenta ahora es producto de los proyectos de investigación institucional del Instituto de Integración Latinoamericana y de los demás proyectos institucionales en los que están involucrados los autores, como también del *IV Simposio Regionalismo Sudamericano: sus desafíos en el contexto internacional del siglo XXI*, entre los días 21 y 22 de septiembre de 2017 en la sede La Plata del IIL de la UNLP, en el que, bajo la coordinación de la profesora NOEMÍ B. MELLADO, participaron investigadores y profesores de varias universidades.

El libro que se presenta se articula en torno de 9 capítulos, cuyo contenido básico se expone a continuación.

En el capítulo I, llamado "*Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar*", CATHERINE ORTIZ MORALES y CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA abordan el amplio debate académico entre el multilateralismo y el regionalismo, los diferentes referentes teóricos-conceptuales y las tensiones y sinergias coexistentes en un nuevo orden multipolar. Realizan un diagnóstico del multilateralismo tradicional de la OMC dada la crisis que experimenta con el auge del regionalismo comercial del siglo XXI, entre las nuevas tendencias que han dado paso a un contexto internacional adverso y a la erosión y cuestionamiento del sistema multilateral del comercio. Y a partir de las amenazas y oportunidades del multilateralismo

y el regionalismo, manifiestan los autores la necesidad de hacer reformas y establecer nuevas sinergias al sistema multilateral, en diálogo con el regionalismo a partir del debate del multilateralismo como un fin o un medio, dentro del cual el multilateralismo contemporáneo debe adaptarse al nuevo orden mundial multipolar y a los intereses de los actores clave en el marco de un "nuevo multilateralismo", pues en este deben converger las concesiones arancelarias y no las medidas disconformes, a partir de una reforma institucional de sus mecanismos y procedimientos que alteren su *statu quo* con la estrategia de multilateralizar las discusiones de orden bilateral y regional.

MARCELO HALPERIN es el responsable del capítulo II, titulado *"El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo"*. Sostiene el autor que hoy se superponen tres fuentes de Derecho internacional económico y comercial: el sistema multilateral que pivotea en derredor de la OMC y que se presenta como garante del "libre comercio"; las convenciones intergubernamentales total o parcialmente incompatibles con aquel sistema intergubernamental y que invocan "bienes públicos globales"; y regulaciones internas, pero también acuerdos y prácticas concertadas que, bajo un criterio de reciprocidad condicional, procuran regular y compatibilizar objetivos (declarados o implícitos) de "seguridad nacional". Por lo que hay que plantearse cómo interpretar y luego cómo dirimir las disputas para salir de tamaña encrucijada. Con el objeto de revisar los antecedentes que abonan las distintas retóricas, el autor analiza sumariamente: a) huellas del "proteccionismo" en el GATT y luego en la OMC, las cuales demuestran una insuficiencia inconfesada del principio de no discriminación presentado como piedra basal del multilateralismo y desde el cual se intentó suprimir un acervo de medidas internas, acuerdos intergubernamentales y prácticas fundadas en la reciprocidad condicional difundidas antes y después de la Ronda Tokio del GATT; b) lagunas que fueron apareciendo y se multiplicaron en el campo regulatorio de la OMC (temas "OMC+" y "OMC-X"), pese a la pretendida exhaustividad de sus regulaciones; c) convenciones o acuerdos internacionales desprendidos del ordenamiento multilateral GATT-OMC respondiendo al movimiento "antiglobalización", y en especial para preservar recursos naturales no renovables –AMUMA–, su vocación por establecer un multilateralismo alternativo bajo el emblema de los "bienes públicos globales"

y cómo dicha pretensión fue diluyéndose por enredos autoinfligidos; y acuerdos plurilaterales también desprendidos de la OMC pero que preservan las mismas aspiraciones multilaterales aunque tengan un carácter abiertamente discriminatorio; y, finalmente, d) el resurgimiento explícito de la "seguridad nacional" como valor político-económico, planteando el interesante interrogante de si se tratará de una vuelta a las andadas o se estará gestando algún formato novedoso de mayor alcance.

El capítulo III se dedica al "*Regionalismo y gobernanza en Sudamérica*" y su autora es ISABEL CLEMENTE BATALLA. Basándose en la definición de gobernanza regional adoptada por el Banco Mundial en 2005 y en las teorías del regionalismo y la gobernanza, el análisis de la autora considera tres ejes: 1) la formación de reglas regionales; 2) los procesos de solución de controversias y mecanismos de diálogo y concertación; y 3) las instituciones regionales, los organismos subregionales y grupos de países. Y los aplica a continuación en secciones separadas. La primera sección examina antecedentes como la Iniciativa de Contadora y el Grupo de Río y discute las relaciones entre regionalismo y gobernanza. La segunda sección estudia las experiencias de gobernanza en cumbres regionales y el abordaje sudamericano de la seguridad y defensa regional. La tercera sección trata la relación gobernanza-democracia en bloques subregionales. En fin, la cuarta sección examina la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC– y su participación en la gobernanza regional.

El IV capítulo está a cargo de NOEMÍ B. MELLADO y lleva el título "*El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano*". Para la autora, el fin del ciclo de expansión de la primera década de este siglo, con consecuencias de estancamiento o de recesión en las economías más grandes (Brasil, Argentina y Venezuela), acompañado en algunos casos de un proceso de reconfiguración o de crisis política, origina inseguridades en su proyección futura frente al interrogante de cómo se readaptarán los procesos regionales a un nuevo escenario donde los países tienen que abocarse a resolver su agenda doméstica. Y partiendo de que las interrelaciones entre las dinámicas globales, regionales y nacionales tienen efectos en las estrategias de inserción internacional de los países como también en los procesos de integración y cooperación intrarregional para adaptarse a las dinámicas de cambio, en el trabajo se abordan las modificaciones

que ha sufrido el regionalismo sudamericano en la segunda década del siglo XXI, centrando el enfoque en el MERCOSUR. La autora efectúa una exploración analítica sobre las dinámicas que afectan su trayectoria pretendiendo dar respuesta a los siguientes interrogantes clave: 1) ¿cuáles son los factores del contexto externo –global y regional– de índole económica y política que inciden en el avance del MERCOSUR?; 2) ¿qué impacto tienen los factores operacionales y los domésticos?; 3) ¿qué cambios experimentó el bloque como respuesta?

En el capítulo V, RITA GIACALONE es responsable de *"La asimetría en el regionalismo latinoamericano del siglo 21: De problema a resolver a situación a manejar"*. Esta autora considera que la asimetría en el regionalismo latinoamericano aparece planteada como instrumento para alcanzar autonomía en el sistema internacional o para justificar medidas especiales dirigidas a sus miembros de menor desarrollo relativo, pero el tema está poco incorporado en el debate teórico, mientras que la literatura empírica incluye estudios que la consideran negativa para el desarrollo de las naciones menores, cuando en otros resulta positiva. También se analizan distintos tipos de asimetrías buscando identificar cuáles puede superar el regionalismo, pero los planteamientos para solucionarla se caracterizan por un enfoque utilitario e instrumental que considera que el regionalismo puede superar asimetrías externas de poder-dependencia, pero no de desarrollo dentro de un acuerdo. Y ese enfoque deja sin respuesta a preguntas como ¿es la asimetría inherente al regionalismo? y ¿es necesariamente negativa para el desarrollo de los países pequeños? Y, partiendo de un estudio de WOMACK de 2016, que estima que la asimetría es un rasgo permanente de las relaciones internacionales, la autora plantea finalmente la necesidad de cambiar la concepción de la asimetría como problema por la de la asimetría como condición del sistema regional, que debe integrarse en la discusión teórica.

El VI capítulo, dedicado a "El MERCOSUR y su deconstrucción en el contexto del cambio de paradigma de la integración regional", ha sido escrito por RITA MARCELA GAJATE. En él se hace hincapié en que el MERCOSUR ha anunciado su reinserción internacional a través de múltiples proyectos con bloques y países para asegurar su presencia global, pareciendo ser su agenda externa la puerta de acceso a la economía del mundo que insiste en generar más y más

comercio. En este contexto palidecen sus objetivos primigenios que se centraban en el fortalecimiento recíproco de los países integrantes del bloque, en primer término. Asimismo, el MERCOSUR aparece sumergido en crisis políticas y económicas, paralizado y sin rumbo aparente. Los hechos cuestionan que el MERCOSUR sea viable y revelan asimismo las expectativas que los propios Estados parte manifiestan tener. Configurado de este modo su contexto, la autora defiende que es claro que el MERCOSUR se enfrenta al desafío de redefinirse, reorientarse, volver a posicionarse. Tales acciones le llevan a considerar la pertinencia de la aplicación para su estudio de la visión analítica de la "deconstrucción" de JACQUES DERRIDA. Bajo el prisma de la óptica deconstructiva, el fenómeno en estudio carece de obviedad, puesto que las evidentes contradicciones en su rumbo, las políticas y antipolíticas emprendidas, la idea de integrarse y desintegrarse conforme la coyuntura, la centralidad en lo comercial y el movimiento pendular hacia lo social minimizando la generación del mercado de escala, la vuelta a la búsqueda de la inserción por el comercio y tantas otras direcciones en las que ha caminado el bloque, invitan a producir un tipo de análisis deconstructivo. De ahí que la presente investigación emprenda la búsqueda de respuestas a preguntas deconstructivas a dilucidar, como son el para qué y para quién de la integración MERCOSUR y el sentido final de su conformación actual.

El VII capítulo corre a cargo de JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA, bajo el título *"El sistema de integración de Centroamérica: Los desafíos de la gestión administrativa interna para enfrentar los retos globales y regionales"*. El autor parte de la idea de que, en la segunda década del siglo XXI, un elemento poco relacionado con las teorías de la integración regional está emergiendo como foco de atención para explicar las dificultades que el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA– ha mostrado en la consecución de sus objetivos. Los principales analistas en la materia se concentran en explicar las interrelaciones que surgen entre los Estados y su participación en un proceso de integración regional a través de una serie de teorías o paradigmas que buscan dar una explicación a este fenómeno, entre ellas destacan el multilateralismo, el funcionalismo, el intergubernamentalismo, el estructuralismo, el regionalismo (con sus múltiples variantes) y el unilateralismo, entre otros. Pero poco se ha profundizado en la calidad de la planificación y gestión admi-

nistrativa de estos bloques, lo que debe incluir una adecuada gestión de los recursos disponibles, esto es, la eficiente ejecución de los proyectos y sus procesos de control y seguimiento. Este estudio explora los desafíos de la gestión administrativa del SICA y su impacto en la consecución de sus objetivos frente a los nuevos retos que se plantean tanto a nivel regional como internacional.

En el capítulo VIII, denominado *"Integración Regional y desarrollo sostenible en América Latina: evolución conceptual, trayectorias y proyección a futuro"*, escrito por AMALIA MARGARITA STUHLREHER. Partiendo de un contexto internacional de gran incertidumbre, este trabajo tematiza las trayectorias conceptuales de la integración latinoamericana y del desarrollo sostenible en América Latina y su vinculación desde mediados del siglo XX, para luego explorar la potencialidad del diálogo entre la práctica de la integración y el diseño de políticas que contribuyan a superar las problemáticas del desarrollo humano sustentable del siglo XXI. Se consideran aquí los desafíos de la gobernanza regional, con esquemas integracionistas diversos e interpretaciones diferentes respecto a la concepción de desarrollo como meta a alcanzar. Se busca así por la autora identificar abordajes y herramientas que, en una proyección a futuro, propicien la superación de las restricciones existentes, como pueden ser estudios de prospectiva que recojan las experiencias históricas en materia de integración regional y desarrollo.

El libro concluye con el capítulo IX, denominado *"Instituciones monetarias y financieras: desafíos pendientes en la integración regional"* de EUGENIA CANDELARIA PARDO. Este último capítulo se centra en analizar la multiplicidad de mecanismos monetarios y financieros, que podrían relacionarse con la gran cantidad de esquemas de integración desarrollados en América Latina, junto con la nula decisión de trabajar hacia una convergencia de estructuras. Al respecto, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe –SELA–, planteó la necesidad de reducir o simplificar los mecanismos. En este siglo los colectivos, movimientos y redes de movimientos sociales impulsaron y propusieron una Nueva Arquitectura Financiera Regional –NAFR–, en franca crítica a las instituciones existentes; que incluyera un banco regional de un nuevo tipo, un nuevo sistema de pagos regional y un fondo alternativo al Fondo Monetario Internacional –FMI–. Por tanto, se presentan primero las nuevas instituciones monetarias y financieras contempladas por la NAFR y

se identifican aquellas diferencias más relevantes que las distinguen de las existentes. Luego, las acciones colectivas desplegadas y, al final, se ofrecerá un recuento de los aciertos y errores cometidos a los fines de reflexionar sobre la necesidad de estas alternativas monetarias y financieras en la integración regional para superar los problemas estructurales, y en consecuencia, las desigualdades y vulnerabilidades sociales que asolan la región y el mundo entero.

Quiero aprovechar estas últimas palabras para expresar mi agradecimiento a todo el personal del Instituto de Integración Latinoamericana, tanto administrativo como académico, y permítaseme que singularice a la profesora NOEMÍ B. MELLADO en nombre de todos ellos, por su dedicación y participación abnegada en la realización de las actividades requeridas, durante dos años, para que este libro vea la luz, sea en la redacción y presentación de los proyectos de investigación, sea en la organización y celebración del simposio, sea en la preparación y corrección de pruebas de imprenta del libro, sea en las que vendrán para darle una adecuada difusión. El firme sostén de este grupo humano ha sido fundamental durante todo el recorrido. Vaya por delante también mi gratitud a todas aquellas personas anónimas que, con sus reflexiones, comentarios y sugerencias, han contribuido a enriquecer científicamente el contenido de este libro.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO  
(Coeditor)

Catedrático acr. de Derecho Internacional  
Público y de Derecho la Unión Europea de la  
Universitat Pompeu Fabra.





---

## CAPÍTULO I

---

### **Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar**

CARLOS ALBERTO CHAVES GARCÍA  
CATHERINE ORTIZ MORALES

#### **1. Introducción: Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar**

En la amplia literatura académica se hace referencia al multilateralismo y a las instituciones multilaterales indistintamente. Por otra parte, se hace relación entre el multilateralismo y el regionalismo como conceptos contrapuestos. Sin embargo, teórica y conceptualmente, el presente capítulo busca establecer los límites de estas categorías de análisis, así como su correlación en un sentido vertical y horizontal de acuerdo con sus alcances. El presente abordaje académico se fundamenta en los siguientes supuestos centrales:

1. La importancia de las instituciones internacionales como escenarios para la cooperación internacional con el propósito gestionar los efectos de la globalización.
2. El multilateralismo representa una forma de institución internacional, la cual no se debe confundir con una institución multilateral –convenciones, regímenes internacionales y organizaciones internacionales– dado que su elemento diferenciador radica en su dimensión cualitativa sustentada en el principio ordenador.

3. Al igual que las instituciones internacionales –multilaterales– en su dimensión cuantitativa, el multilateralismo como institución cumple la función de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más estados. Sin embargo, su dimensión cualitativa radica sobre la base de un principio ordenador. Por ende, se plantea una correlación vertical en la que conceptualmente se contraponen con el regionalismo, y, por otro lado, una correlación de horizontalidad puesto que a nivel regional en términos institucionales también se plantean formas de cooperación y organización sobre principios generales de conducta dándose paso a un multilateralismo de alcance regional.
4. No se debe desconocer que las oportunidades del multilateralismo dependen de la perspectiva teórica planteada desde la disciplina de las Relaciones Internacionales –clásicas y críticas– así como sus reformas.
5. Viéndose el multilateralismo como institución multilateral, dentro de sus objetivos generales se enmarcan: (1) el evitar la vulnerabilidad ante los cambios; (2) el ejercer cierto control respecto de los demás; (3) el fomentar un orden internacional; (4) el reducir la preocupación por el orden asimétrico (MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, 2009).
6. El debate sobre la convivencia entre multilateralismo y regionalismo se ha renovado a partir del desarrollo de nuevas facetas del fenómeno regional: las negociaciones interregionales y transregionales generan nuevos condicionamientos para el funcionamiento exitoso del sistema multilateral de comercio, el cual ya por sí solo no puede garantizar la gobernanza del comercio global.
7. El análisis de las tensiones y sinergias entre multilateralismo y regionalismo requiere el diagnóstico de los factores exógenos con capacidad de afectar la función negociadora de la OMC, buscando superar las lecturas explicativas que enfatizan prioritariamente en factores endógenos (falencias institucionales), necesarios mas no suficientes para comprender la erosión del ordenamiento multilateral.
8. El sistema multilateral de comercio coordinado por la OMC, se identifica actualmente como un escenario de fragilidad institucional en conexión con las tensiones que plantea el regionalismo a partir de las nuevas tendencias de negociación comercial (regionalismo del siglo XXI, interregionalismo, acuerdos megarregionales, regionalismo estratégico, globalización regionalizada). Esta discusión fundamenta y refina el

dilema de la gobernanza comercial en un mundo multipolar, ya que se observan crecientes costos de adaptación del multilateralismo a la multipolaridad.

9. El actual contexto internacional resulta crecientemente adverso para los objetivos misionales del multilateralismo comercial: el sistema internacional se halla marcado por una profunda inestabilidad geopolítica y un alto grado de incertidumbre geoeconómica, en el que las relaciones de poder están sujetas a permanentes modificaciones a partir de las transformaciones estructurales de los actores estratégicos. Este panorama se inserta en un fenómeno de mayor amplitud: la crisis del consenso globalista de posguerra fría a partir del efecto TRUMP y el Brexit.

## **2. El Multilateralismo y el Regionalismo como referentes teórico-conceptuales: síntesis de diferentes lecturas y su relación**

### **2.1 ¿Cómo entender el Multilateralismo?**

Aproximaciones teóricas son abordadas por Sonia Camargo en su artículo *Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas*. Asimismo, se encuentra el aporte académico hecho por el profesor FABIO SÁNCHEZ CABARCAS en su artículo *Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina*.

En la revisión académica y teórica, es importante la distinción conceptual entre instituciones multilaterales y multilateralismo. Para las teorías tradicionales, las instituciones internacionales son importantes para crear escenarios de cooperación, ya sea en términos de ganancias absolutas o relativas. Y en este contexto, el multilateralismo es considerado una institución internacional, sin embargo, contiene un elemento diferenciador en su definición.

Así, inicialmente el multilateralismo fue abordado por ROBERT KEOHANE. En principio, su conceptualización fue reducida a una dimensión cuantitativa. Desde esta dimensión, definición clásica, el multilateralismo hace referencia a "una práctica de coordinación de las políticas nacionales en grupos de tres o más Estados" (KEOHANE, 1990. Citado por: SÁNCHEZ, 2017), sin embargo, toda institución internacional cumple tal función.

Desde esta perspectiva racionalista, las instituciones internacionales son entendidas como un "conjunto de reglas (formales e

informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas" (KEOHANE, 1993, pp. 16-17). De acuerdo con el alcance, forma y naturaleza se encuentran las (1) organizaciones, (2) regímenes internacionales y (3) convenciones (KEOHANE, 1993). Las denominadas instituciones multilaterales varían en sus propósitos, derechos y reglas con el tiempo (KEOHANE, 1990. Citado por: SÁNCHEZ, 2017).

Así, el multilateralismo en su evolución histórica puede ser comprendido en su dimensión cuantitativa planteada inicialmente por KEOHANE y que se asocia a una institución multilateral. Sin embargo, constituye un reduccionismo teórico-conceptual referente al multilateralismo como una forma particular de institución internacional que trasciende esta dimensión cuantitativa expuesta anteriormente.

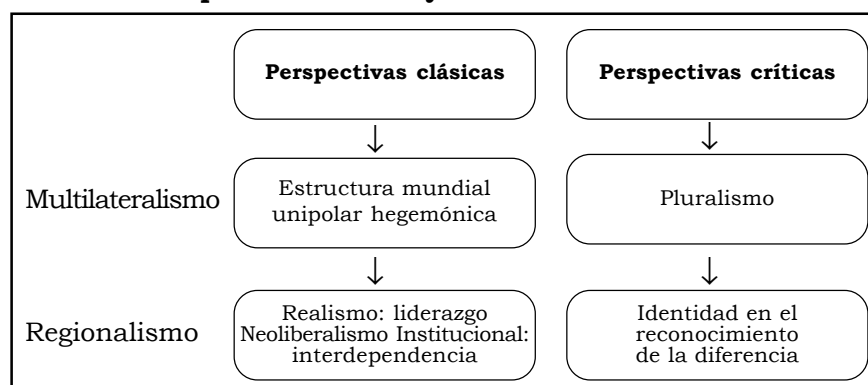
Su elemento diferenciador se enmarca en su dimensión cualitativa planteada y abordada explícitamente por la definición integral de RUGGIE (1998), quien plantea que el multilateralismo se refiere a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados (coordina el comportamiento) –dimensión cuantitativa–, de acuerdo con principios generales de conducta –dimensión cualitativa–, en una forma institucional internacional (instituciones) de gran exigencia. Por lo anterior, su elemento diferenciador del principio organizador –principios generalizados de conducta– se sustenta en dos características: (1) indivisibilidad y (2) reciprocidad difusa (RUGGIE, 1992, p. 571. Citado por SÁNCHEZ, 2017).

Por otra parte desde una perspectiva crítica, según CAMARGO (2000, p. 71), ante fenómenos como la exclusión y marginación social, plantean un problema para el multilateralismo. Así, se propone la idea de "pluralismo, definido como una forma de coexistencia entre civilizaciones o culturas con diferentes ideas o valores. Consecuentemente, el multilateralismo que emerge de esta perspectiva solo será realizable sobre la base de un reconocimiento mutuo de la integridad y equidad de los diferentes sistemas de valores".

Desde la identidad en el reconocimiento de la diferencia, a partir de la perspectiva de un pluralismo en el que se reconozcan los diferentes sistemas de valores, de paso a una transición a un "nuevo multilateralismo", se da paso a una sinergia entre el regionalismo y multilateralismo pese a ir en dirección contraria a la idea de una estructura mundial unipolar hegemónica planteada por las perspectivas clásicas. Por otra parte, en el marco del fenómeno de la globalización de mercados financieros y las comunicaciones, se

han intensificado intereses privados que han debilitado el poder de gestión interna de los Estados nacionales, por ende, "la formación de acuerdos multilaterales entre Estados de una misma región aparece como una de las formas más eficientes para administrar y gobernar el proceso de transición [hacia un nuevo multilateralismo], ubicándolo por encima de una pura anarquía y por debajo de un poder mundial centralizado" (CAMARGO, 2000, p. 72).

**Gráfico 1. Perspectivas clásicas y críticas sobre el multilateralismo**



**Fuente:** (CAMARGO, 2000; SÁNCHEZ, 2017).

Por otra parte, para perspectivas racionalistas, existe una correlación entre el multilateralismo y el orden mundial resultante del sistema económico internacional que configuran las relaciones de poder global. Por lo anterior, se asiste a una impugnación del orden mundial y por ende al multilateralismo. Este multilateralismo impugnado, de acuerdo con KEOHANE, es resultado de la estrategia de Estados, organizaciones multilaterales y actores no estatales, que desafían las reglas, prácticas y objetivos de las instituciones (SÁNCHEZ, 2017, p. 233). Asimismo, las amenazas al multilateralismo también se enmarcan en un denominado "multilateralismo a la carta" al verse amenazado por el unilateralismo frente a los intereses de actores claves en el sistema internacional haciendo uso de las instituciones multilaterales cuando sea conveniente para sus intereses (MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, 2009).

Por último, no se debe contraponer y limitar el multilateralismo y el regionalismo en una relación de verticalidad. Antes bien, puede existir una correlación de horizontalidad puesto que de acuerdo con la definición y su elemento diferenciador se puede hablar de tipología: (1) un multilateralismo mundial o global con normas,

principios y prácticas y (2) un multilateralismo hemisférico o regional dado que las grandes preocupaciones mundiales tienen una dimensión regional y local (MÉNDEZ, 1998. Citado por MANRIQUE, 2009). En este contexto es importante la referenciación al regionalismo y su distinción conceptual con el multilateralismo.

## 2.2 ¿Cómo entender el regionalismo?

Una de las grandes transformaciones ha sido el fenómeno –proceso– de la globalización. Dentro de sus dinámicas se ha dado paso al crecimiento de los bloques comerciales regionales, una especie de clubes exclusivos, uno de los principales avances en el campo de las relaciones internacionales en años recientes, donde el regionalismo se configura como una herramienta de desarrollo demostrando que el multilateralismo no era el único recurso (SCHIFF & WINTERS, 2004). Sin embargo, los acuerdos regionales han traído consigo efectos económicos y políticos en el marco del multilateralismo de la OMC representando un reto para la gobernanza global.

En este contexto, el regionalismo ha sido asociado a los procesos de integración –zonas de libre comercio y uniones aduaneras–, sin embargo, los procesos de integración también representan formas de gobernanza multilateral dando paso consigo a un minilateralismo basado en reglas y valores regionales o a un multilateralismo de alcance regional a nivel institucional como regímenes regulatorios alternativos, que se contraponen al multilateralismo determinado en la gobernanza global en el que los principios generales de conducta (principio ordenador) se ven desplazados por las "medidas disconformes"<sup>1</sup> que no se ajustan a los principios multilaterales de trato de nación más favorecida y trato nacional.

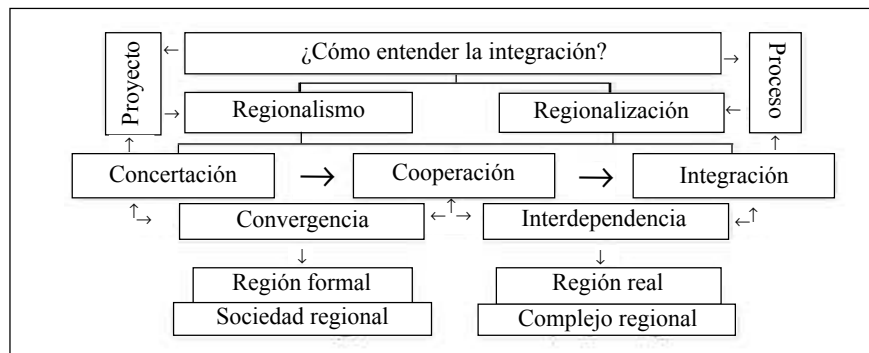
Como se mencionó anteriormente, estos acuerdos regionales de integración (ARI) son acuerdos preferenciales que buscan constituir zonas de libre comercio y uniones aduaneras mediante bloques comerciales. Son preferibles a una apertura comercial unilateral, respondiendo a las especificidades nacionales y regionales, así como

<sup>1</sup> De acuerdo con Halperin (2013), las medidas disconformes se entienden como "[...] extensas y densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas, que se reconocen recíprocamente los Estados Parte 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" (p. 33).

a los intereses de los actores involucrados. Por ende, "Los acuerdos regionales varían mucho entre sí, pero todos ellos comparten el objetivo de reducir las barreras entre los países miembros, lo cual implica una discriminación al comercio con terceros países" (SCHIFF & WINTERS, 2004, p. 1). Sin embargo, en términos regionales, sus debilidades y fortalezas pueden verse determinadas en primera instancia por la realidad y dimensión causal de los mismos (Gráfico 2).

En la literatura académica se hace referencia al regionalismo de manera amplia, sin embargo, su conceptualización ha sido abordada desde distintas perspectivas<sup>2</sup>. En este contexto, los ARI y TLC, entre otros, son el instrumento que materializa los esquemas y administración de las relaciones económico-comerciales y de integración regional pero, como se mencionó, pueden responder a dos dimensiones –regionalismo y regionalización– que definen las dos dinámicas en las relaciones a nivel regional –proyecto y proceso– (ORTIZ MORALES, 2017a).

**Gráfico 2. Dinámicas y dimensiones regionales**



**Fuente:** (HETTNE, 2002; ORTIZ MORALES, 2017a)

Por lo anterior y de acuerdo con el gráfico 2, se plantea la distinción regional de las dimensiones –regionalismo y regionalización– y sus dinámicas –proyecto y proceso– a partir del modelo de análisis propuesto para entender la dimensión regional como unidad de análisis.

<sup>2</sup> La revisión académica es hecha por la coordinadora del grupo 4, NOEMÍ MELLADO, en su informe de grupo "El marco multilateral como herramienta de integración de ALC en un sistema multipolar" para el Grupo de Reflexión sobre integración y desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE).



El regionalismo hace referencia al proyecto que engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales con el fin de estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región (IBÁÑEZ, 2000). Para la Teoría del Nuevo Regionalismo, el regionalismo hace referencia a la ideología y proyecto político de la construcción de la región por parte de los Estados y otros actores para hacer frente a los nuevos desafíos conformando una región formal (HETTNE, 2002). La dimensión denominada de regionalización, se entiende como el proceso independiente del proceso institucional que responde a la dinámica resultante del proceso de interdependencia y que configura una región real dado los flujos de intercambio (HETTNE, 2002; ORTIZ MORALES, 2017a).

El regionalismo desde las distintas perspectivas clásicas de las relaciones internacionales, toma como referencia conceptos teóricos centrales de sus enfoques (Gráfico 1). Así, en la tradición realista, el liderazgo de un Estado regionalmente hegemónico es central para aglutinar los Estados de una misma región. Los neoliberales institucionalistas resaltan la interdependencia, particularmente a nivel regional, que permite que los Estados opten por la regionalización mediante la cooperación al conflicto. Por otro lado, para las vertientes críticas, el regionalismo hace referencia a una forma de gobierno global, que comprende "un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes descritas al ámbito nacional" (CAMARGO, 2000, p. 72).

Estas unidades regionales, en su proceso de regionalización como actores en el sistema internacional, han sido analizadas tomando como referencia dos factores de éxito en la amplia literatura académica: el liderazgo y la institucionalidad. Sin embargo, su complejidad como unidades de análisis a partir de sus dimensiones y dinámicas, comprende múltiples factores para su consolidación en el sistema internacional configurando sistemas de regulación de las relaciones políticas y económicas.

La teoría del Nuevo Regionalismo plantea como supuesto el proceso de cinco etapas (Tabla 1) de regionalidad mediante el cual un área geográfica se transforma de un objeto pasivo a uno activo (HETTNE & SÖDERBAUM, 2000). Así, y desde un enfoque ecléctico, el proceso de regionalización se encuentra configurado por múltiples factores de éxito como (1) liderazgo, (2) interdependencia, (3) convergencia, (4) identidad, (5) institucionalidad (ORTIZ MORALES, 2017b). Este escenario determina la complejidad de las regiones como

unidades de análisis en las relaciones internacionales donde, en su etapa de institucionalización y dado la definición de multilateralismo, configuran un orden regional.

<b>Nivel de regionalidad</b>	<b>Definición</b>
<b>Espacio regional</b>	Zona geográfica delimitada por barreras más o menos naturales.
<b>Complejo regional</b>	Dado por la constante profundización de las relaciones entre localidades de grupos humanos que determinan las relaciones de interdependencia.
<b>Sociedad regional</b>	Espontánea u organizada ya sea en el ámbito cultural, económico, político o militar que crea la región formal, en contraste con el proceso de regionalización desde abajo que crea la región real.
<b>Comunidad regional</b>	Tiene lugar a partir de un marco organizativo durable (formal o informal), con el objetivo de propiciar y promover una comunicación social y la convergencia de valores y acciones, entre otros ámbitos, como regímenes políticos, las políticas económicas y los acuerdos sobre seguridad, con lo que se crea una sociedad civil transnacional.
<b>Sistema regional institucionalizado</b>	Con una estructura para la toma de decisiones y una capacidad como actor más sólido.

**Fuente:** (HETTNE, 2002; HETTNE & SÖDERBAUM, 2000).

### **3. Diagnóstico sobre la crisis del multilateralismo tradicional: el caso de la OMC y el auge del regionalismo comercial del siglo XXI**

Para abordar el análisis de la crisis del multilateralismo a partir del caso de la OMC, resulta necesario efectuar en primer lugar una contextualización del ámbito internacional en el que ocurre dicha situación de crisis, ya que los factores de orden internacional inevitablemente afectan las condiciones de funcionamiento de los regímenes multilaterales, siendo el régimen comercial multilateral un caso ejemplar. Para esto se acude a la identificación de los principales aspectos del entorno internacional que condicionan e impactan en el funcionamiento actual de la OMC, los cuales están alterando el consenso globalista triunfante en la posguerra fría.

### 3.1 Contexto internacional adverso

Un primer factor que explica el contexto internacional adverso para el funcionamiento del régimen multilateral comercial es la naturaleza del nuevo ciclo de la globalización. La globalización comprendida desde la dimensión económica como el proceso de creciente interdependencia y profundización de la integración de los mercados nacionales, se encuentra hoy en una fase diferente que desde lecturas críticas se diagnostica como *desglobalización* y desde enfoques más radicales como *post-globalización*<sup>3</sup>. Este tránsito del optimismo globalista de finales del siglo XX al emergente desencanto del proceso globalizante o globofobia en la segunda década del siglo XXI, se sustenta en nuevos escenarios de confrontación geoeconómica e inestabilidad geopolítica que configuran el panorama dominante del nuevo ciclo global.

La nueva realidad del proceso global está caracterizada por cuatro aspectos simultáneos que reflejan mutaciones en el funcionamiento del sistema internacional: a) la transición de poder en la jerarquía del orden internacional; b) los límites sociales y ambientales del modelo de globalización precedente; c) el agotamiento del ciclo económico basado en la deslocalización productiva, y d) severas fallas de gobernanza global y regional (CRIES, 2017). En relación a este último aspecto resulta evidente la situación actual del sistema multilateral de comercio y sus vínculos con el regionalismo y la variante interregional.

Un segundo factor es la ruptura del consenso aperturista en la agenda comercial global. Esta situación se explica a partir de cuatro aspectos claves interrelacionados: a) la desaceleración del comercio mundial y la inversión extranjera, b) la reorientación económica de China en términos de su mercado interno, c) la ralentización del proceso negociador multilateral, y d) el retorno de lógicas comerciales proteccionistas sustentadas en posturas nacionalistas y generadoras de conflictos, lo cual se evidencia con las recientes decisiones de imposición de aranceles y restricciones adicionales al flujo comercial entre Estados Unidos y China. Estos son sucesos simultáneos que van en contravía de los fundamentos del orden internacional liberal-globalista y se comentan a continuación.

<sup>3</sup> La *desglobalización* se entendería como la retracción en el comportamiento de los flujos económicos (comercio, inversiones, capitales) a escala transnacional en contravía de las tendencias globalizantes. La *post-globalización* se plantea como un proceso de retorno a la escasez generada por un entrelazamiento asimétrico entre los ciclos agrarios y comerciales, y que se expresa en una crisis energética, ambiental y alimentaria de dimensiones mundiales, fortalecida con la crisis financiera de 2008. Ver en IZCARA (2012).

La desaceleración del comercio mundial y la debilidad de los flujos de inversión extranjera se observa en los últimos años como parte de la frágil recuperación de la economía mundial después de la crisis financiera internacional de 2008<sup>4</sup>. Como señala el informe del Caixa Bank Research (2017):

Después de dos décadas excepcionales de globalización en las que el crecimiento del comercio internacional más que duplicó el del PIB mundial, la crisis trajo consigo un cambio radical en esta dinámica. Así, después de la fuerte caída del comercio en 2009 y el posterior rebote en 2010 y 2011, entre 2012 y 2016 las tasas de avance del comercio apenas alcanzaron las del crecimiento económico global. En particular, en volúmenes, los flujos comerciales en bienes y servicios crecieron un promedio anual del 3,0% desde 2012, muy por debajo de la media del ritmo del 7,0% anual dada entre 1990 y 2007.

Ya que el gigante asiático ha sido uno de los líderes de los crecientes flujos comerciales tanto en materias primas como en bienes manufacturados.

La reorientación económica de China en términos de su mercado interno se manifiesta en el cambio de su patrón de inversión, en conexión con las transformaciones que se están llevando a cabo en su modelo productivo: China se está distanciando del patrón inversor-exportador y se está orientando a fomentar el consumo de los hogares y el sector servicios. Esto a su vez impacta en los flujos del comercio global, ya que el gigante asiático ha sido uno de los líderes de los crecientes flujos comerciales tanto en materias primas como en bienes manufacturados. Asimismo se observa una reducción de su participación en las cadenas globales de valor (CGV), ya que aunque sigue siendo el primer exportador de manufacturas a nivel mundial, sus exportaciones han pasado de emplear un 60% de insumos o bienes intermedios importados en los años noventa, a emplear un 35% en la actualidad. Esto significa que los bienes chinos exportados están ahora menos integrados que antes en las CGV (Caixa Bank Research, 2017).

<sup>4</sup> El informe del Banco Mundial de 2017 señala tres tendencias que irían en tránsito de confirmar este fenómeno: el enfriamiento de los intercambios comerciales internacionales, quebrando la tendencia iniciada durante los años noventa; la caída en el volumen de préstamos bancarios entre países; y la desaceleración de las inversiones extranjeras directas (creación o ampliación de filiales, adquisición de empresas, etc.). Ver en Infobae (2018). Este capítulo es una versión ampliada del *policy paper* presentado por los autores en el I Congreso Latinoamericano de Integración Regional y Desarrollo Sostenible, efectuado en Bogotá, 21 y 22 de junio. Ver en <https://www.gridale.org/eventos/>

La ralentización del proceso negociador multilateral se refleja en los últimos años tanto en la parálisis del proceso negociador de la Ronda de Doha de la OMC como en la reducción de acuerdos multilaterales de liberalización. Tendencia muy diferente fue la del periodo de los años noventa cuando se vivió la década del libre comercio en todo su esplendor con el cierre exitoso de la Ronda de Uruguay en 1994 y la creación de la OMC en el ámbito multilateral, precedido por el cierre exitoso de negociaciones regionales que marcaron el enfoque competitivo de la *triada regional* en el comercio mundial: la institucionalización del Foro Económico Asia Pacífico (APEC) en 1989, el Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, el tratado de Maastricht que lanzó la Unión Europea en 1992 y la creación de la zona de libre comercio de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), también en 1992. La actual situación de estancamiento de las negociaciones multilaterales evidenciada en la Cumbre Ministerial de la OMC en 2017 y el estado actual de las negociaciones del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), contrastan con el optimismo aperturista de hace veinte años.

El retorno y la radicalización de posturas proteccionistas por parte de los actores más representativos del comercio mundial, especialmente Estados Unidos bajo el actual gobierno de TRUMP –que ha aplicado el giro más radical a la política comercial norteamericana de los últimos cuarenta años– (ver gráfico 3), y la situación de incertidumbre que atraviesa la Unión Europea con los impactos del fenómeno del Brexit, reflejan un escenario abiertamente desfavorable para los objetivos de liberalización comercial que propugna la OMC y anteriormente el GATT. El avance de posturas proteccionistas se conecta con el intento de los países más fuertes de defender sectores domésticos sensibles a la competitividad internacional y garantizar un liderazgo negociador bajo posiciones de poder duro, que sin embargo terminan resultando contraproducentes para la gobernanza del sistema multilateral de comercio, al favorecer escenarios de rupturas sobre compromisos adquiridos y disparando el nivel de conflictividad en las interacciones comerciales. La reciente oleada de decisiones restrictivas en el comercio entre Estados Unidos y China –a quien la administración TRUMP acusa de afectar los derechos de propiedad intelectual de empresas norteamericanas–, entre Estados Unidos y la Unión Europea por el tema de la imposición de aranceles al acero y al aluminio, y las demandas de la Unión Europea contra Estados Unidos y China como reacción al aumento arancelario, reflejan en entorno diametralmente distinto al de hace veinte años, con una marcada racionalidad hostil frente a las metas de liberalización comercial y convergencia aperturista de los principales actores del sistema multilateral comercial.

**Gráfico 3. Retorno del proteccionismo en Estados Unidos**



**Fuente:** Comisión de Comercio Internacional de EE. UU (BBC, 2018).

Un tercer factor es la reestructuración del orden liberal internacional, en línea con las posiciones de adecuación de reglas de juego y demandas por mayor participación en la elaboración de las mismas. En este sentido toman especial relevancia las potencias emergentes con China a la cabeza, cuyos recursos de poder se quieren traducir cada vez más en capacidad de influencia en la toma de decisiones de las principales instituciones de dicho orden liberal. Para las potencias emergentes la transición de tomadores de reglas *-rule takers-* a hacedores de reglas *-rule makers-* cada vez es más necesaria con miras a cristalizar su papel protagónico en la arquitectura del orden internacional.

Los poderes emergentes no plantean una amenaza al orden liberal, sino por el contrario aceptan y mantienen dichas reglas que además les han resultado beneficiosas<sup>5</sup>; esto demuestra que la tendencia esperable a futuro es la evolución más que la revolución drástica de los principios y normas del orden liberal, lo cual se manifestará en el ámbito comercial en la inevitable adecuación de marcos normativos que enfrentará el sistema multilateral a corto y mediano plazo.

No obstante, resulta paradójico que los actores que más se beneficiaron del orden económico liberal construido hace 70 años, hoy se perfilan como los principales enemigos de la continuidad del

<sup>5</sup> Un ejemplo pertinente para analizar las negociaciones comerciales globales hoy en día, es el reconocimiento de China como economía de mercado, lo cual imposibilita a los países que otorgan dicho reconocimiento utilizar el mecanismo de derechos antidumping para enfrentar situaciones de competencia desleal con productos chinos.

mismo: Estados Unidos lideró la reconstrucción del sistema económico después de la II Guerra Mundial a partir de los compromisos de la conferencia de Bretton Woods, promocionando la integración económica vía acuerdos comerciales multilaterales, lo cual favoreció la expansión de sus empresas y el control de flujos comerciales, pero hoy la apuesta por el multilateralismo es secundaria en la política exterior de Washington, incluso actuando deliberadamente en contra del funcionamiento de instancias representativas de la OMC como el mecanismo de solución de controversias<sup>6</sup>, lo cual pone en evidencia un divorcio peligroso entre Estados Unidos y la OMC.

Como cuarto factor y en línea con el anterior, se identifica la emergencia de un nuevo orden mundial de carácter multipolar y crecientemente regionalizado<sup>7</sup>, que denota la transformación de relaciones de poder en el sistema internacional superando la hegemonía de la alianza atlántica de posguerra, bajo la presencia de nuevas alianzas geopolíticas como los BRICS y el auge de iniciativas geoeconómicas de gran alcance geográfico como son los proyectos OBOR (One Belt One Road) y el AAGC (Asia África Growth Corredor) liderados por China e India respectivamente. En sintonía con esto resulta pertinente el concepto de *mundo multiplex* definido por ACHARYA (2014) como un mundo de interacción y negociación continua en el que ningún actor tiene el poder suficiente para imponer en forma sostenida de forma unilateral un determinado orden internacional con instituciones y reglas de forzoso cumplimiento para los demás actores. Bajo este escenario todos los actores navegan según la estimación de sus posibilidades y opciones de inserción internacional, compitiendo simultáneamente en múltiples planos y contextos que configurarían un globalismo descentralizado. La tesis del mundo multiplex adquiere pleno significado para comprender los cambios relevantes que hoy atraviesa el sistema internacional en términos generales, y el sistema comercial global específicamente, ya que tanto la redistribución del poder mundial y

<sup>6</sup> En las recientes reuniones del Órgano de solución de disputas de la OMC Estados Unidos ha obstruido el lanzamiento del proceso de selección de vacantes del órgano de apelación, lo cual amenaza la eficacia de dicho mecanismo. Así mismo en base a la decisión de imponer aranceles sobre el acero y el aluminio, el gobierno norteamericano se enfrentó al Comité de Salvaguardias de la OMC.

<sup>7</sup> En el siglo XXI las regiones constituyen sistemas abiertos con múltiples relaciones políticas y económicas con el sistema global, con otras regiones y otros Estados, lo cual se traduce en múltiples relacionamientos y escenarios de negociación comercial paralelos y en abierta competencia con el ámbito multilateral.

las múltiples estrategias de inserción económica complejizan acordar reglas comunes y compromisos multilaterales.

### **3.2 Erosión y cuestionamiento del sistema multilateral de comercio:**

Autores como FÉLIX PEÑA (2016) hablan de un *cambio de época* al señalar que el apoyo a la integración económica global en clave multilateral como pilar fundador del orden liberal internacional del siglo XX, actualmente se ha erosionado estructuralmente por las oposiciones contra la globalización comercial a partir de los fenómenos TRUMP y Brexit.

Este cambio de época indudablemente se vincula con el desgaste del formato de negociación multilateral –cumbres ministeriales– por un lado, pero también por la acción combinada de otros factores tales como la proliferación de acuerdos preferenciales regionales, interregionales y plurilaterales de naturaleza discriminatoria, el estancamiento de los compromisos de la Ronda de Doha y el desacompañamiento entre las nuevas tendencias del entorno internacional vs el funcionamiento del sistema multilateral. Este último institucionalizado en la OMC ha ido perdiendo eficacia para adaptarse a los cambios globales y, la intersección de los planos global/regional/interregional/nacional que configuran las estrategias de inserción internacional de países y regiones, terminan desequilibrando el normal funcionamiento del ámbito multilateral. Precisamente la búsqueda de equilibrios entre el espacio multilateral vs los múltiples espacios de comercio preferencial tanto regionales como interregionales, es uno de los mayores y urgentes desafíos para garantizar la vigencia a futuro del escenario multilateral (PEÑA, 2016, y 2017).

Una pregunta clave debe ser abordada desde la relación entre el sistema económico internacional y el ordenamiento multilateral. Lo anterior, teniendo en cuenta la relación de causalidad. Por ende, es pertinente cuestionar si el multilateralismo debe ser entendido como un medio o un fin para ese sistema económico internacional. Estas relaciones de causalidad también se han planteado ampliamente con respecto al regionalismo y el multilateralismo de alcance global.

Teniendo en cuenta que las regiones se han configurado como unidades de análisis en las relaciones internacionales con el auge del regionalismo, principal cambio estructural, se suman las nuevas temáticas y tendencias. La crisis del sistema multilateral y los problemas del multilateralismo en el marco de la OMC responden a las **nuevas temáticas** (Ronda de Doha, OMC x y OMC+) y **tenden-**



**cias**<sup>8</sup> (bilateralización, TLC, mega-acuerdos, auge del regionalismo e inter-regionalismo, regionalismo del siglo XXI, regionalismo estratégico o regionalismo post-Doha). A este escenario se suma su arquitectura institucional del orden internacional contemporáneo a partir de los cuestionamientos a sus principios, mecanismos, prioridades y estrategias (ORTIZ MORALES, 2018).

En este marco multilateral se plantea un debate académico a partir del cuestionamiento al nuevo regionalismo que ha dado paso a un regionalismo pos liberal y/o pos hegemónico. Pero aun a partir de lo que constituye el nuevo regionalismo en el orden económico internacional y en el marco multilateral de la OMC, el denominado regionalismo del siglo XXI plantea las nuevas temáticas, pos Doha, reemplazando el nuevo regionalismo. Sin embargo, algunos autores resaltan que no se denotan cambios sustanciales en la literatura ya que en aspectos sustantivos de ambas modalidades –nuevo regionalismo y regionalismo del siglo XXI– se aprecia su continuidad en (1) el tipo de disciplinas cubiertas y (2) los actores clave que impulsaron su uso estratégico (BOUZAS y ZELICOVICH, 2014).

<b>Tabla 2</b> <b>Multilateralismo: Organización Mundial del Comercio [OMC]</b>
Dimensión cualitativa: elemento diferenciador del multilateralismo como institución internacional
1) Principios generalizados de conducta: principios de no discriminación. Trato de la nación más favorecida (NMF) y trato nacional (TN).
2) Indivisibilidad: entre sus 164 miembros se presenta una fragmentación que debilita el sistema multilateral con el auge de TLC <sup>9</sup> , regionalismos y mega-acuerdos interregionales.
3) Reciprocidad difusa (resultados globales satisfactorios): intereses nacionales que amenazan la gobernanza global sobre la base de las asimetrías de poder y las disparidades estructurales.

**Fuente:** (OMC, 2018; RUGGIE, 1992). Elaborado para el informe y diagnóstico del subgrupo 4.1 de GRIDALE.

En cuanto al segundo factor de crisis, las nuevas tendencias han traído consigo grandes transformaciones del sistema internacional en el marco de los denominados acuerdos preferenciales –TLC– bajo "medidas disconformes" negociadas entre las partes por fuera del

<sup>8</sup> El académico FELIX PEÑA hace referencia en su *PolicyPaper* a que se observan múltiples espacios en los que se manifiestan tendencias a un desorden internacional.

<sup>9</sup> Representa una amenaza para el régimen multilateral de acuerdo con la perspectiva presentada por HALPERIN (2013), según la cual, los actuales TLC constituyen códigos de administración del comercio (régimenes de administración) y no de liberalización.

marco multilateral y las asimetrías de poder en las negociaciones que han desplazado los principios rectores –principio organizador– en el marco institucional de la OMC (tabla 2) de acuerdo con su dimensión cualitativa. Por lo anterior, los TLC no constituyen manifestaciones de libre comercio sino por el contrario, transacciones destinadas a reglar la administración de sensibilidades recíprocas (HALPERIN, 2013).

Así, las distintas crisis y cambios en la jerarquía de poder con el ascenso de nuevos actores que han resquebrajado la denominada hegemonía de la "alianza atlántica" (BOUZAS y ZELICOVICH, 2014), las asimetrías de poder y la falta de consenso del tercer mundo o países en desarrollo (PED) por la heterogeneidad de intereses y fragmentación de posiciones, han dado paso a otras estrategias de relacionamiento e inserción internacional como los denominados TLC, el bilateralismo, regionalismo del siglo XXI, interregionalismo y el unilateralismo.

<b>Tabla 3</b>	
<b>MULTILATERALISMO: Crisis del sistema multilateral OMC</b>	
<b>Amenazas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fragmentación - incertidumbre</li> <li>2. Asimetría sectorial</li> <li>3. "Medidas disconformes"</li> <li>4. Mega acuerdos interregionales</li> <li>5. Flaqueza institucional</li> <li>6. Estancamiento de la Ronda de Doha</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Igualdad jurídica"</li> <li>2. Trato Especial Diferenciado (TED) por parte de los países en desarrollo (PED)</li> <li>3. Nuevas temáticas en el marco de la agenda multilateral: Ronda de Doha</li> <li>4. Rediseño y reformas a las instituciones, reglas y mecanismos (Convergencia de concesiones arancelarias vs. Convergencia de medidas disconformes)</li> </ol>

**Fuente:** (ORTIZ MORALES, 2018).

Estas nuevas tendencias y temáticas amenazan los principios organizadores del marco multilateral de la OMC (Tabla. 3), que se mantiene en un multilateralismo horizontal definido por la arquitectura multilateral Estado-Estado (SÁNCHEZ, 2017) sobre la base del principio de derecho internacional de "igualdad jurídica entre los Estados" en un orden westfaliano, dado que en el marco del derecho internacional los Estados tienen la potestad de obligarse de acuerdo con las convenciones internacionales.

Así, el actual multilateralismo como institución internacional presenta debilidades estructurales, las cuales se puede decir que responden a (1) el desconocimiento de importantes actores de la sociedad civil; (2) la desarticulación de la integración regional como una forma de expresión de la dinámica multilateral; (3) el excesivo formalismo; por último, (4) la fragilidad de su estructura institucional (MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, 2009).

Retomando los aportes teóricos del institucionalismo en Relaciones Internacionales, planteados anteriormente en la aproximación teórico-conceptual del multilateralismo, la debilidad estructural del sistema multilateral de comercio se comprende mejor a partir de la revisión crítica de las tres dimensiones que identifican al multilateralismo según la caracterización hecha por RUGGIE (1992). Desde este abordaje conceptual se define al multilateralismo como: a) coordinación de políticas entre un conjunto de Estados; b) el sistema de instituciones que hace posible dicha coordinación; c) el conjunto de principios y normas que dan sustento a las prácticas y organizaciones. Actualmente, por efecto de la creciente tendencia a construir marcos de gobernanza alternativos/competitivos por vía interregional y plurilateral, estas tres dimensiones resultan demasiado porosas, ya que en relación al primer aspecto, el sistema multilateral no está logrando la adecuada coordinación de políticas comerciales y, por el contrario, predominan las resistencias y las fugas a dicha coordinación. En relación al segundo aspecto, la coordinación se está dando por canales o niveles alternativos y competitivos frente al ámbito de la OMC. En tercer lugar, los marcos normativos del ámbito multilateral están siendo desplazados y/o replanteados por nuevos estándares originados prioritariamente por fuera del escenario negociador multilateral, afectando la dimensión cualitativa del multilateralismo (principios de conducta)<sup>10</sup>.

Los resultados de las últimas rondas de negociaciones multilaterales permiten observar la denunciada erosión del sistema multilateral de comercio. A pesar de que en las cumbres ministeriales de Bali (2013) y Nairobi (2015) se lograron avances en términos de acuerdos y compromisos vinculantes<sup>11</sup> que contrastan con el anterior

<sup>10</sup> Como ejemplo se observa la postura del gobierno de TRUMP frente al papel del órgano de apelación del mecanismo de solución de controversias, que es la instancia más usada por los países miembros de la OMC.

<sup>11</sup> En la cumbre de Bali se logró el acuerdo de facilitación del comercio (primer acuerdo multilateral logrado en la OMC desde la creación de la misma) y en la cumbre de Nairobi se acordaron compromisos en materia de competencia de

periodo de parálisis en el proceso negociador desde que lanzó la Ronda de Doha en 2001, la onceava cumbre de la OMC desarrollada en Buenos Aires (2017) significó un nuevo retroceso en las expectativas de concluir satisfactoriamente dicha ronda y avanzar en compromisos más profundos de liberalización. En efecto, la cumbre ministerial culminó sin un consenso general que permitiera a los miembros algún acuerdo trascendental en temas sensibles como manejo de subsidios agrícolas, comercio electrónico y facilitación de inversiones<sup>12</sup>.

La sensación de los resultados de la cumbre de Buenos Aires sintetizada bajo el slogan "amarga decepción" por el secretario general de la OMC ROBERTO AZEVEDO, refleja la debilidad de la OMC como instancia de coordinación multilateral y su actual incapacidad de generar consensos en agendas y temas sensibles pero de necesaria regulación comercial, bloqueados por posturas proteccionistas lideradas por Estados Unidos y los crecientes niveles de desconfianza de otros países en reacción a estas posturas, lo cual en conjunto termina minando los avances del proceso negociador y deslegitimando los alcances del multilateralismo. En palabras de AZEVEDO:

El multilateralismo no es obtener lo que queremos sino lo que es posible. Si valoramos el sistema tenemos que venir sabiendo que hay que hacer concesiones a veces dolorosas, y eso es algo que faltó en esta reunión. El sistema no es perfecto pero es el mejor que tenemos, lo lamentaríamos mucho si lo perdiéramos. (CARBONE, 2017).

Como fundamento explicativo de este desfase entre los objetivos de la OMC vs la realidad de su función de foro negociador, se han identificado una serie de factores de tipo estructural que han obstaculizado progresivamente la eficacia negociadora de la organización multilateral (BOUZAS y ZELICOVICH, 2014):

---

exportaciones agrícolas, eliminación de subsidios, mecanismos de salvaguardia especial para países en desarrollo y trato preferencial para proveedores de servicios de países menos avanzados (PMA). No obstante, estos logros no logran compensar la agenda ambiciosa pactada en la Ronda de Doha, bautizada retóricamente como el *Programa de Doha para el desarrollo*, ya que uno de sus objetivos es mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo.

<sup>12</sup> Ni siquiera fue posible generar una declaración ministerial, que es el documento que expresa que se logró un consenso en un área determinada: **los 164 ministros presentes no alcanzaron un consenso necesario para arribar a la firma de un documento final y sólo se logró una declaración conjunta que apenas reúne un listado de expresiones aisladas de deseo para mejorar los flujos comerciales internacionales.**

- Ampliación en la membresía a la OMC con la consiguiente heterogeneidad plasmada en intereses divergentes y posiciones negociadoras asimétricas.
- Cambio en la naturaleza de la agenda de negociación: el choque entre el paquete de Doha vs la agenda del regionalismo del siglo XXI.
- La influencia de coaliciones domésticas en los países desarrollados que presionan por posiciones defensivas para algunos temas (estándares laborales y ambientales, subsidios a bienes industriales) y posiciones ofensivas en otras agendas (protección de inversiones, estándares de propiedad intelectual, desregulación de servicios).
- La emergencia de nuevos actores transnacionales organizados con intereses disímiles.
- La reestructuración de las relaciones de poder a partir del mayor protagonismo de economías emergentes y su capacidad de veto, en abierta correlación de fuerzas con la alianza atlántica<sup>13</sup>, coalición en crisis que ya no logra definir consensos y salvaguardar la capacidad de coordinación del sistema multilateral como en el pasado, y que además atraviesa sus propias tensiones internas reflejadas en la negociación del TTIP.

Los anteriores factores han sido proclives para la persistencia de dobles estándares en la postura negociadora de los países desarrollados en temas como las barreras no arancelarias y la negociación de crestas arancelarias para productos sensibles que reducen el acceso a mercados, lo cual desdibuja el principio de trato igualitario para sus miembros haciendo inviable la construcción de consensos. Así también el favorecimiento de dinámicas que difícilmente son conciliables, como las posturas antagónicas en temas de propiedad intelectual, política de competencia, compras públicas definidas a partir de los intereses ofensivos de los países fuertes, y los cuestionados capítulos de protección y garantías a la inversión extranjera presionados por las necesidades de regulación de las grandes corporaciones empresariales orientadas a subordinar

<sup>13</sup> La primacía negociadora de la alianza atlántica se sustentó en la combinación de la regla del consenso y el ejercicio de poder en momentos claves de negociaciones complejas como la culminación de la Ronda de Uruguay en 1994, previa imposición del tratado Blair House entre la Unión Europea y Estados Unidos. La alianza fue la base de la estabilidad del sistema de gobernanza del comercio hasta la Ronda de Doha.

a los Estados, bajo una mirada desequilibrada en el alcance de las regulaciones de controversias. (CELU, 2017).

### **3.3 Multilateralismo y Regionalismo: ¿convivencia o competencia?**

El auge de acuerdos comerciales preferenciales y el estancamiento de las negociaciones multilaterales son dos fenómenos altamente interconectados, y la simultaneidad de ambos procesos refleja tanto las sinergias como las tensiones que los vinculan actualmente reforzando la plena vigencia de este debate.

El actual escenario de parálisis de la Ronda de Doha, las grandes negociaciones mega-regionales y la proliferación de acuerdos preferenciales –planteadas en términos de las nuevas temáticas y tendencias–, han generado el debate sobre la actual gobernanza del comercio internacional en el que los acuerdos regionales pueden constituir una forma de gobernanza del sistema comercial internacional, cuestionando el régimen multilateral y su función como foro de negociación.

Frente a los retos de cobertura temática y profundización de compromisos que plantea el regionalismo económico actualmente, los acuerdos regionales constituyen inevitablemente una nueva forma o "nivel" de gobernanza del sistema de comercio internacional complementario del régimen multilateral frente a problemas de coordinación que pueden ser enfrentados eficientemente entre un menor número de países (BOUZAS y ZELICOVICH, 2014, DE LA REZA, 2014). Sin embargo, su alcance trasciende las nuevas disciplinas –regionalismo del siglo XXI– dado que los intereses de alcance regional han dado paso al nivel interregionalista a partir de las regiones como sujetos activos en el sistema económico internacional con disparidades productivas y asimetrías de poder que responden a las realidades regionales de cada estudio de caso.

Como señala de la REZA (2014), la mayoría de estudios sobre los vínculos entre multilateralismo y regionalismo plantean que los acuerdos preferenciales regionales son una opción tipo *second best* frente al óptimo de la liberalización comercial global. Desde una lectura optimista, el regionalismo como dimensión o nivel de gobernanza inferior al nivel multilateral, se plegaría a las bondades del sistema multilateral, único ámbito que garantiza los siguientes aspectos:

1. Disciplinas colectivas: reglas y mecanismos que permiten orden y estabilidad en la aplicación de políticas e instrumentos de los países, lo cual es decisivo para salvaguardar el desarrollo pacífico de las interdependencias comerciales;
2. Transparencia en políticas: el ámbito multilateral de la OMC permite ejercicios de monitoreo y revisión periódica de las políticas nacionales, lo cual disminuye costos de transacción entre actores y optimiza procesos decisionales.
3. Mecanismo de solución de controversias: principio organizador que permite abordar y resolver disputas entre países en procura de reducir brechas y dobles estándares normativos.
4. Sistema multilateral identificado como bien público global y póliza de seguridad para el funcionamiento cooperativo de la interdependencia económica.
5. OMC como foro negociador que garantiza el consenso entre países de distinto nivel de desarrollo y promueve numerosas disposiciones específicas destinadas a compensar las desventajas y asimetrías de los países en desarrollo.

Autores como BALDWIN (2011) justifican una mirada benévola del vínculo regional-multilateral al señalar que en el regionalismo del siglo XXI, al ser resultado inevitable de las nuevas demandas funcionales derivadas del cambio de modelo productivo y la nueva división internacional del trabajo, su agenda de disciplinas extendidas se concentra en la armonización de políticas internas que siempre han sido barreras mucho más conflictivas para el incremento de flujos de comercio que la dimensión arancelaria.

Sin embargo, a pesar de estas bondades, la proliferación de acuerdos preferenciales discriminatorios es sintomática del divorcio entre el paquete negociador de Doha y el paquete negociador del regionalismo del siglo XXI y los enfoques de regionalismo estratégico, lo cual plantea inquietantes factores de divergencia entre regionalismo en su variante interregional y el multilateralismo:

1. No todos los países tienen la misma capacidad de movilización de recursos en términos de intereses ofensivos para promover y defender disciplinas comerciales y nuevos marcos regulatorios que caracterizan al regionalismo del siglo XXI.
2. La proliferación de nuevas normatividades impulsadas por los nuevos escenarios de negociación regional e interregional golpean el principio de universalidad regulatoria del régimen

multilateral; esto impacta y margina al mecanismo de solución de controversias.

3. La coordinación entre el nivel regional y el nivel multilateral como escenarios complementarios de gobernanza, requiere de reglas y disciplinas convergentes –supuesto de compatibilidad– lo cual es negado por la evidencia empírica, ya que estos acuerdos de tipo interregional como el TPP y el TTIP tienen un potencial efecto de fragmentación que atenta contra la estabilidad institucional de la OMC.

Finalmente, la tensión entre el régimen multilateral y los ámbitos regionales de comercio también se materializa a partir de las inconsistencias planteadas entre los marcos normativos que fundamenta el rol regulatorio de la OMC y las regulaciones derivadas de los acuerdos preferenciales regionales e interregionales, bajo su pretensión de erigirse en sistemas de gobernanza alternativos más que complementarios del ámbito multilateral. Las tensiones entre multilateralismo y regionalismo sobresalen, de acuerdo con el profesor HALPERIN (2011), a partir de que el regionalismo económico expresado bajo los acuerdos preferenciales tipo zonas de libre comercio se ha desbordado en términos normativos y además ha incumplido el compromiso de generar convergencias de apertura comercial y reducir paulatinamente el enfoque discriminatorio que había previsto el sistema multilateral. Esta situación parece generar un multilateralismo de tipo condicionado en franco declive frente a las presiones de refundación de compromisos y estándares normativos de alcance multilateral que proyecta el regionalismo en sus variantes de regionalismo del siglo XXI e interregionalismo:

Parece proyectarse un hipotético multilateralismo pero exclusivamente a partir de entramados bilaterales y plurilaterales: la tendencia observable contradice los postulados que guiaron la fundación del GATT y la creación de la OMC, porque la integración económica bajo el formato de TLC's deja de ser una excepción tolerada frente a la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) de alcance multilateral. Por el contrario, pasa a ser la regla de donde afloran los estímulos para reconstruir el orden multilateral pero sobre nuevas bases de progresiva convergencia (HALPERIN, 2011, p.11).

Esto demostraría que las tendencias de fragmentación y confrontación parecen predominar sobre las tendencias de cooperación y convergencia.



#### 4. Reformas y sinergias al sistema multilateral en diálogo con el regionalismo

- De acuerdo con las perspectivas clásicas y críticas de las Relaciones Internacionales, surge **el debate si el multilateralismo es un fin o un medio**. Asimismo, dentro de esta lógica, el regionalismo y la regionalización en el marco de las nuevas dinámicas internacionales puede constituir un medio o un fin. Lo anterior, respondiendo a que, desde las perspectivas clásicas, los Estados deberían adaptarse a las reglas de juego global en un orden de estructura mundial unipolar hegemónico –bien sea la denominada "alianza atlántica"– o, por el contrario, plantear un pluralismo dadas las especificidades regionales y formas de organización alternativas. Desde esta última, se plantea la necesidad de que el multilateralismo contemporáneo debe adaptarse al nuevo orden mundial multipolar y a los intereses de los actores claves en el marco de un "nuevo multilateralismo". Lo cierto es que las instituciones internacionales son indispensables para gestionar los efectos de la globalización, entre otros, pero dada la definición del multilateralismo como institución internacional, su elemento diferenciador sustentado en el principio ordenador actualmente se encuentra resquebrajado por las nuevas temáticas y tendencias, a lo que se suma su debilidad institucional y el nuevo orden mundial multipolar.
- A partir de los anteriores marcos explicativos –clásicos y críticos–, otro cuestionamiento planteado es si el regionalismo opera como un obstáculo (*stumbling block*) o un pilar (*stepping stone*) del multilateralismo al estimular u obstaculizar la apertura no-discriminatoria (BOUZAS, 2014, p. 975). En este contexto, se plantean dos perspectivas: (1) un nuevo multilateralismo con la convergencia de los instrumentos establecidos con las nuevas tendencias (TLC) de **concesiones arancelarias**; por otra parte, (2) la alteración y erosión del orden multilateral en la relación costo-beneficio dados los compromisos a partir de las denominadas **medidas disconformes** en un marco de asimetrías de poder. Lo cierto es que en este contexto la convergencia de estas nuevas formas de administración del libre comercio representa un reto institucional planteando que "el multilateralismo del futuro ya no será el mismo del pasado" (HALPERIN, 2013, p. 30).

- Las propuestas de una **reforma institucional** han pasado por reformas a los mecanismos y procedimientos que alteren su *statu quo*, para la toma de decisiones y la creación de reglas en la OMC. Sin embargo, las propuestas se han hecho fuera del ámbito formal de la OMC y pueden resumirse en tres innovaciones principales: a) el abandono del principio de *single undertaking*, b) la adopción de nuevas modalidades de acuerdos y c) la modificación del proceso de toma de decisiones (BOUZAS y ZELICOVICH, 2014, p. 970). Este escenario determina el solapamiento de instituciones internacionales de carácter multilateral que desplazan el principio ordenador –principio de no discriminación– para el libre comercio, por las medidas disconformes que, de acuerdo con los intereses de los actores, pueden atentar al libre comercio según lo establecido en cada caso para la administración y gestión de las sensibilidades.
- Con base en el concepto de **mundo multiplex**, se comprende que la reconfiguración del orden internacional liberal a partir de un mundo multipolar y crecientemente regionalizado, se conecta con la superposición de escenarios de negociaciones comerciales a escala multilateral, plurilateral y bilateral. Esta realidad de tipo multinivel pone en evidencia la no existencia de un nuevo multilateralismo que se corresponda con la multipolaridad y la gama de opciones de inserción internacional emergentes. Éste debe apuntar al necesario reequilibrio de dichos niveles de inserción internacional para solventar la vigencia del sistema multilateral de comercio y reducir su fragilidad institucional.
- El **escenario de la nueva era de competencia estratégica** que caracteriza a la economía internacional eleva la inestabilidad geopolítica del sistema internacional: el viraje proteccionista en la orientación de la política comercial de Estados Unidos y los crecientes conflictos comerciales al interior de la triada económica (Norteamérica, Unión Europea y China), reflejan la puja por establecer qué actor guiará las relaciones comerciales mundiales; estos son factores que alteran negativamente la complementariedad entre los niveles multilateral y regional, ya que aún en un esquema multilateral se requiere contar con el apoyo de actores estratégicos con capacidad de movilización de recursos que apoyen el mantenimiento de mecanismos de gobernanza global, y no que fomenten clubes privados discriminatorios que legitimen tendencias de fragmentación y confrontación, a contravía de

las necesidades de cooperación y convergencia que demanda el escenario actual.

- Este escenario de competencia estratégica se puede traducir tanto en el inexorable marginamiento del multilateralismo comercial o, por el contrario, en su necesaria renovación a partir de la **estrategia de multilateralizar las discusiones** de orden bilateral y regional. Esto depende en buena medida de la estrategia negociadora que adopten los países que lideran el comercio mundial: ante la peligrosa postura norteamericana, China como potencia global en ascenso debe gestionar el actual conflicto con Estados Unidos en el escenario de la OMC, lo cual facilitaría la mutua generación de concesiones con menor costo político que hacerlo a nivel bilateral y, en el mismo sentido, China podría liderar con el apoyo de otras economías asiáticas que se han beneficiado de los mecanismos del sistema multilateral<sup>14</sup> la búsqueda de compatibilidad en áreas sensibles entre acuerdos como el TPP y el RCEP con las disciplinas del ámbito comercial multilateral ampliando su cobertura normativa para garantizar su continuidad como marco vinculante.

### **Bibliografía**

- ACHARYA, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge-Malden, EEUU: Polity.
- . (junio de 2017). Global Governance in a Multiplex World. *EUI Working Papers*. Recuperado de: <https://papers.ssrn.com/>.
- BALDWIN, R. (2011). 21 st. Century regionalism: filling the gap between 21st century trade and 20 th century trade rules. *Working paper*. Ginebra, Suiza: WTO.
- BOHNENBERGER, F. (2016). Acuerdos megarregionales y gobernanza del comercio mundial: ¿apertura e inclusión? Recuperado de: <https://es.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdos-megarregionales-y-gobernanza-del-comercio-mundial-%C2%BFapertura-e>
- BOUZAS, R. y ZELICOVICH, J. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), 963-994.

<sup>14</sup> Como lo plantea el profesor ELEK: "para mantener un entorno seguro para el comercio mundial la máxima prioridad para Asia Oriental debe ser defender el mecanismo de solución de controversias de la OMC" (ELEK, 2018).

- CAIXABANK RESEARCH (abril 2017). ¿Qué hay detrás de la desaceleración del comercio internacional ocurrida tras la crisis financiera?. *Documento de trabajo*. Recuperado de: <http://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/documents/1711dt-cc-es.pdf>
- CAMARGO, S. DE. (2000). Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. En F. ROJAS ARAVENA (Ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 55-76). Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- CARBONE, F. (2017). Recuperado de: <https://tradenews.com.ar/la-amarga-decepcion-que-dejo-la-ministerial-de-la-omc/>.
- CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS CELU (2017). La onceava cumbre de la OMC y el estancado sistema de comercio multilateral: ¿más salidas precarias a la crisis?. *Documento de trabajo* (07). Recuperado de: <http://celu.co/analicelu-no-7-la-11-cumbre-la-omc-estancado-sistema-comercio-multilateral-mas-salidas-precarias-la-tesis/>.
- CRIES (2017). *Panel internacional: América Latina frente a la crisis de la globalización y el nuevo orden mundial*. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/10/Am%C3%A9rica-Latina-frente-a-la-Crisis-de-la-Globalizaci%C3%B3n-y-el-Nuevo-Orden-Mundial.pdf>.
- CHAVES, CARLOS (2018). *Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico*. Desafíos, Bogotá (Colombia), (30-I): 21-45.
- DE LA REZA, G. (2014). Artículo XXIV del GATT: la relación entre regionalismo y multilateralismo. *Problemas del desarrollo*, (181).
- ELEK, A. (9 de febrero de 2018). How can East Asia defend the WTO, *East Asia Forum*. Recuperado de: <http://www.eastasiaforum.org/>
- HALPERIN, M. (2013). El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo. En N. MELLADO & J. C. FERNÁNDEZ SACA (Eds.), *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI* (pp. 27-35). San Salvador, El Salvador: Editorial Delgado.
- \_\_\_\_\_. (2012). El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo, *Informe Integrar* (75).
- \_\_\_\_\_. (2011). Spaguetti bowl o el multilateralismo en cuestión. *Informe Integrar* (67).
- HETTNE, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954-965.

- HETTNE, B., & SÖDERBAUM, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-473.
- IBÁÑEZ, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (1), 1-11.
- KEOHANE, R. (1993). Institucionalismo Neoliberal: Una perspectiva de la Política Mundial. En C. PIÑA (Trad.), *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 13-38). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal: Quarterly of the Canadian Institute of International Affairs*, 45(4), 731-764.
- MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A. (2009). El Multilateralismo en las Relaciones Internacionales. *Ius Et Veritas*, 39, 286-296.
- MÉNDEZ, M. (1998). Multilateralismo hemisférico y globalización. Recuperado de: <http://www.analitica.com/opinion/opinion-nacional/multilateralismo-hemisferico-y-globalizacion/>
- OMC. (2018). Los principios del sistema de comercio. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm)
- ORTIZ MORALES, C. (2017a). Brasil y la Alianza del Pacífico: ¿pilares de la integración regional? En M. ARDILA (Ed.), *Brasil en el contexto regional e internacional: actores y temas* (pp. 173-198). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Informe sub grupo 4.1: Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC*. GRIDALE.
- \_\_\_\_\_. (2017b). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49-77. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4885>.
- RUGGIE, J. G. (1998). *Constructing the world polity: essays on international institutionalization*. London, Inglaterra; New York, EEUU: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46(03), 561-598.
- SÁNCHEZ, F. (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. TREMOLADA ÁLVAREZ (Ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 221-243). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN? TENDENCIAS EN EL REGIONALISMO SUDAMERICANO

SCHIFF, M., WINTERS, A. (2004). *Integración regional y desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana S. A.

---

## CAPÍTULO II

---

### **El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo**

MARCELO HALPERIN

#### **Introducción: bienes jurídicos en pugna**

La recomposición del multilateralismo que culminó en 1995 al cabo de la Ronda Uruguay del GATT coincidió y se superpuso curiosamente con un proceso diverso, plasmado a través de distintas convenciones internacionales y apoyatura en la opinión pública de los países centrales.

Así, por un lado fue celebrada la creación y puesta en marcha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y una variedad de acuerdos de amplia cobertura temática. De tal modo se pretendió poner fin a la égida de una modalidad cuyo signo característico había sido la aplicación sistemática por los países centrales del criterio de reciprocidad condicional o discriminatorio imputado genéricamente como "proteccionismo".

Las referidas prácticas "proteccionistas" habían terminado por erosionar las metas e instituciones originariamente trazadas en Bretton Woods con el objeto de renovar el multilateralismo después de la segunda guerra mundial<sup>1</sup>. De modo que, superada la transición

<sup>1</sup> En el caso del GATT, no está de más recordar que "...el texto sustantivo del Acuerdo General fue establecido en una serie de negociaciones cuyo objetivo era la creación

"proteccionista", con la formalización de la OMC se inauguró una nueva fase de las relaciones económicas internacionales, proveyendo nuevas y variadas disciplinas destinadas a sostener al pretendido "libre comercio".

Pero por otro lado fueron emergiendo cuestionamientos al carácter unidimensional de las disciplinas establecidas por los acuerdos multilaterales de la OMC, habida cuenta de las profundas transformaciones observadas en las condiciones de producción dentro del mundo desarrollado. Dichas condiciones pusieron en evidencia los problemas suscitados por pugnas feroces para el acaparamiento y la depredación de los mercados, cuyas distintas iniquidades despertaron una conciencia social y dudas generalizadas ante las escasas posibilidades de contención regulatoria que podían ofrecer aquellos acuerdos multilaterales.

Tales cuestionamientos al orden multilateral de la OMC alcanzaron difusión mediática presentándose como un movimiento conocido como "antiglobalización"<sup>2</sup>. En este marco y, debido a la

---

*de una institución completamente diferente, la desafortunada Organización Internacional de Comercio. Lo que ahora es el Acuerdo General, fue originariamente el capítulo de Política Comercial de la Carta de la OIC. Se transformó en un acuerdo separado porque los gobiernos que negociaban la Carta de la OIC querían llevar a cabo negociaciones tarifarias antes de que la OIC fuera promulgada y necesitaban un acuerdo tarifario al cual los resultados de esas negociaciones pudieran ser incorporados. Se acordó utilizar las disposiciones del capítulo de Política Comercial para ese propósito, lo que significó, en la mayoría de los casos, una copia literal de la versión provisoria de la OIC que existía en ese momento (...) La Carta de la OIC nunca fue ratificada" (ROBERT H. HUDEC: "El Sistema legal del GATT: jurisprudencia diplomática", en revista Derecho de la Integración número 8, abril 1971, páginas 34 y 55).*

<sup>2</sup> El 3 de diciembre de 1999, el entonces director de la Organización Mundial del Comercio (OMC), MIKE MOORE, anunció desde Seattle, capital del estado de Washington en EUA, que no habría siquiera un comunicado final de la reunión que allí había tenido lugar, con el objeto de llevar adelante la esperada Ronda del Milenio. El escándalo suscitado por la irrupción de miles de agitadores en los escenarios de este encuentro, marcó un nuevo hito en la historia del activismo social. Los reclamos eran heterogéneos. Pero podrían agruparse básicamente como una reivindicación de tres áreas: (i) el derecho a la dignidad en el trabajo (contra el dumping social); (ii) el derecho al resguardo de la salud de las generaciones actuales y futuras (contra variadas formas de contaminación y adulteración de alimentos y medicamentos, la degradación del medio ambiente y de la biodiversidad); y (iii) el derecho a la autonomía o libertad de asociación y elección en el plano social (búsqueda del reconocimiento de representatividad como "sociedad civil") y económico ("derechos del consumidor"). Los enemigos del Milenio que ganaron la batalla en Seattle, acaso sin saberlo favorecieron el



propagación internacional tanto de las referidas iniquidades como de las demandas encabezadas por el movimiento "antiglobalización", la política internacional tendió a formalizar sus respuestas normativas a través de convenciones agrupadas en español bajo la sigla AMUMA y que dieron cauce a la aspiración expresada sintéticamente como "bienes públicos globales"<sup>3</sup>. Así, al estilizarse políticamente las propuestas reivindicadas por este movimiento "antiglobalización", se fueron suscribiendo distintas convenciones internacionales que abrieron una brecha entre dos esferas normativas u órdenes con pretensiones multilaterales: OMC vs. AMUMA.

Lejos de haberse zanjado la disputa por la compatibilización y, en última instancia, por la preeminencia de unos u otros ordenamientos a escala multilateral, he aquí que reapareció en el escenario internacional la modalidad bajo la cual, antes y después de la Ronda Tokio del GATT, se habían instalado prácticas de reciprocidad condicional (aquel "proteccionismo") y que precisamente la OMC supuestamente iba a sepultar.

Es así que en el año 2018 el gobierno de Estados Unidos de América (EUA) desempolvó una disposición interna de aquella época signada por la reciprocidad condicional, generando una catarata de cuestionamientos y renovación de votos por el "libre comercio" aparentemente vulnerado.

---

proceso de realimentación de la oferta de bienes y servicios en la economía global. Véase, del autor: *"Principios jurídicos del multilateralismo económico"*, colección Aroha, Buenos Aires 2004, página 41 y ss.

<sup>3</sup> Una manera ostensiva pero también ilustrativa para caracterizar a estos valores o "bienes públicos globales" consiste en acudir a su contrafigura: los "males públicos globales". Es lo que propuso J. GARCÍA-ARIAS, en su artículo *"Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos globales: la Teoría de los Bienes Públicos Globales"* (publicado en "Estudios de Economía Aplicada", volumen 22, año 2004). Al respecto, "...la interdependencia y el incremento de los flujos internacionales de toda índole, así como el avance tecnológico y el proceso de mundialización, han provocado una mayor integración de los mercados y una creciente interdependencia entre las diferentes economías nacionales, lo que ha generado (o simplemente acentuado, en algunos casos concretos) una visión más global respecto de las consideraciones de provisión eficiente y de financiación de los bienes públicos. En un contexto como este, las actividades desarrolladas por agentes nacionales pueden generar efectos que trasciendan las tradicionales delimitaciones políticas y geográficas al uso, afectando a agentes y economías enteras en otras zonas del planeta, pudiendo crear, si las cuestiones asignativas y de financiación no son resueltas de forma apropiada, "males públicos internacionales", como el deterioro ambiental, los incidentes armados internacionales o la existencia de crisis económicas y financieras mundiales" (obra citada, página 191).

Quizás haya llegado el momento de entender por qué están resurgiendo las tan vilipendiadas regulaciones internas, acuerdos y prácticas de reciprocidad condicional. En este aspecto, deberían recordarse algunas apreciaciones que, casi veinte años antes, ocuparon las primeras planas a propósito del estallido del movimiento "antiglobalización": advertencias sobre transformaciones agudas en las condiciones productivas a escala mundial y la imposibilidad de reabsorberlas normativamente dentro del formato unidimensional de la OMC. Sin embargo y, a diferencia de los objetivos que animaron la instauración doctrinaria de "bienes públicos globales", las actuales regulaciones, acuerdos y prácticas de reciprocidad condicional, están reivindicando un valor o bien jurídico que se planta en las antípodas. En efecto, frente a los "bienes públicos globales" reaparece ahora, como blasón de reivindicaciones políticas, nada menos que la "seguridad nacional".

En resumen, hoy se superponen tres fuentes de derecho internacional económico y comercial: el sistema multilateral que pivotea en derredor de la OMC y que se presenta como garante del "libre comercio"; las convenciones intergubernamentales total o parcialmente incompatibles con aquel sistema intergubernamental y que invocan "bienes públicos globales"; y regulaciones internas, pero también acuerdos y prácticas concertadas, que bajo un criterio de reciprocidad condicional procuran regular y compatibilizar objetivos (declarados o implícitos) de "seguridad nacional". ¿Cómo interpretar y luego cómo dirimir las disputas para salir de tamaña encrucijada?

Aquí propongo una primera interpretación tentativa sobre los términos definitorios de estas confrontaciones. En tal sentido, entiendo que la puja OMC-AMUMA está dejando de ser relevante por el desgaste de unas y otras fuentes. Esta oposición constituye una contradicción meramente secundaria. Ello se comprueba sólo con advertir que desde la defensa de los "bienes públicos globales" encarnados por AMUMA, han sido izadas las mismas banderas del "libre comercio" que, más allá de su verosimilitud, inspiraron durante décadas el derrotero del GATT y luego de la OMC. Sólo que ahora se trata de un libre comercio "calificado", esto es, pasado por el tamiz de requisitos y condiciones de desempeño exigidos a fin de "calificar" o "acreditar" para el ejercicio y el aprovechamiento legítimo del proclamado libre comercio.

Luego, la disputa crucial es la que se plantea entre, por una parte, los ordenamientos y la jurisprudencia que desde distintas fuentes (sea la OMC o bien los AMUMA) pretenden regular la economía y el comercio internacional bajo dichas calificaciones o acreditaciones y, por otra parte, las regulaciones nacionales, los acuerdos y prácticas de reciprocidad condicional sostenidos por el valor (¿irredimible?) de la "seguridad nacional".

Finalmente, sugiero una segunda interpretación acerca de la evolución probable de los acontecimientos. En general se relaciona la viabilidad del multilateralismo con el cumplimiento de las disciplinas de la OMC y, aunque menos frecuentemente, con el cumplimiento de las disciplinas contenidas en las convenciones de AMUMA. Pero decididamente se le niega ese carácter a las regulaciones, los acuerdos y prácticas intergubernamentales que aplican el criterio de la reciprocidad condicional, denostado como rémora "proteccionista". Esta visión peyorativa se ajusta al multilateralismo tal cual lo hemos concebido y experimentado desde la segunda posguerra.

Pero parece haber llegado el momento de entender que hay otra posible vía de multilateralismo u "otro multilateralismo" acorde a las transformaciones en las condiciones de producción que han erosionado aquellas disciplinas trabajosamente negociadas desde la segunda posguerra<sup>4</sup>. En tal sentido, no debería sorprender ante todo el rechazo y luego el recelo que en los medios académicos del primer mundo suscitó la explosiva expansión de los llamados equívocamente "tratados de libre comercio" (TLC) de última generación. Estos códigos, por su minuciosidad en la delimitación de lo permitido y lo prohibido, son sorprendentemente afines a lo que la doctrina tradicional califica como acuerdos y prácticas intergubernamentales aplicadas según el criterio "proteccionista" de reciprocidad condicional. Y lo que todavía resulta más sorprendente: la tendencia hacia convergencias graduales y progresivas de dichos TLC estaría indicando la gestación de un multilateralismo alternativo y acorde a las nuevas condiciones bajo las cuales ha comenzado a desenvolverse la economía internacional.

<sup>4</sup> Véase, del autor: "El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo". En *Informe Integrar*, IIL-UNLP número 75, octubre 2012.

Con el objeto de revisar los antecedentes que abonan tan distintas retóricas, en los apartados siguientes se analizarán sumariamente:

- a) Huellas del "proteccionismo" en el GATT y luego en la OMC que demuestran una insuficiencia inconfesada del principio de no discriminación presentado como piedra basal del multilateralismo y desde el cual se intentó suprimir un acervo de medidas internas, acuerdos intergubernamentales y prácticas fundadas en la reciprocidad condicional difundidas antes y después de la Ronda Tokio del GATT;
- b) Lagunas que fueron apareciendo y se multiplicaron en el campo regulatorio de la OMC (temas "OMC+" y "OMC X"), pese a la pretendida exhaustividad de sus regulaciones;
- c) Convenciones o acuerdos internacionales desprendidos del ordenamiento multilateral GATT-OMC respondiendo al movimiento "antiglobalización" y en especial para preservar recursos naturales no renovables (AMUMA), su vocación por establecer un multilateralismo alternativo bajo el emblema de los "bienes públicos globales" y cómo dicha pretensión fue diluyéndose por enredos auto-infligidos; y acuerdos plurilaterales también desprendidos de la OMC pero que preservan las mismas aspiraciones multilaterales aunque tengan un carácter abiertamente discriminatorio; y
- d) El resurgimiento explícito de la "seguridad nacional" como valor político-económico. ¿Será una vuelta a las andadas o se estará gestando algún formato novedoso de mayor alcance?

### **1. Huellas del vilipendiado "proteccionismo" en el GATT y luego en la OMC que demuestran una insuficiencia inconfesada del principio de no discriminación**

El sistema económico internacional ostensiblemente carece de una "racionalidad global", en el sentido que sus dispositivos no logran reabsorber los efectos indeseables del desempeño del mismo sistema (esto es, los desechos humanos y materiales generados por la aceleración del ciclo de producto y las sustituciones tecnológicas). Se multiplican las amenazas derivadas de una expansión devoradora de mercados y la simultánea concentración de factores y recursos

para la acumulación reproductiva, que tiene como protagonistas estelares a las empresas transnacionales (ET). Pesa entonces sobre los Estados nacionales la necesidad de intervenir como protectores sociales ante los mencionados efectos adversos de la economía global.

Desde el punto de vista estrictamente normativo, el orden multilateral es rebasado por estos conflictos entre las ET y los Estados nacionales. La imposibilidad de contención multilateral suele simplificarse recurriendo a dos siglas: "OMC +" y "OMC X", para expresar en el primer caso la insuficiencia y en el segundo la carencia normativa multilateral frente a los desafíos cada vez más acuciantes de la economía global<sup>5</sup>.

En un rápido recorrido y pasando por alto la resbaladiza distinción entre "insuficiencia" y "carencia", debería anotarse la imposibilidad del ordenamiento multilateral de la OMC para abarcar y regular problemas tales como los relativos a:

- i) El comercio internacional y la depredación y acaparamiento de mercados, esto es, maniobras anticompetitivas que pueden reflejarse por una manipulación de costos (distintas de las cuestiones sobre lealtad comercial contempladas por los acuerdos de la OMC sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, en tanto estos últimos cubren las hipótesis de manipulación de precios);
- ii) Defraudaciones fiscales por subfacturación en el comercio internacional intra-firma (precios de transferencia), debido a las dificultades metodológicas para aplicar con justeza los criterios de ponderación de precios que contempla el "Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994" ( Valoración Aduanera) de la OMC;
- iii) Distorsiones comerciales inducidas por las políticas cambiarias unilaterales<sup>6</sup>;

<sup>5</sup> Para un enfoque teórico de dicha distinción, véase HENRIK HORN, PETROS C. MAVROIDIS and ANDRÉ SAPIR: *"Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements"*, Bruegel Blueprint Series, Brussels, Belgium 2009.

<sup>6</sup> Sobre este punto Brasil intentó repetidamente obtener de la OMC un pronunciamiento por el cual se pudiera autorizar a los Estados Miembros la adopción de medidas comerciales defensivas frente a los desajustes de los tipos de cambio que afectaran la competitividad internacional de aquellos Estados que, como

- iv) Corrupción financiera y en particular la vulneración de la debida transparencia por el desvío de recursos a paraísos fiscales, incluyendo el lavado de dinero vinculado a operaciones comerciales reales o ficticias;
- v) Estrategias empresariales que aplican el dumping social en condiciones difícilmente ponderables para las investigaciones administrativas contempladas por el Acuerdo respectivo de la OMC;
- vi) Protección de datos, en tanto fundamento legal utilizado por distintos países y reclamado por empresas para extender en el tiempo el resguardo de los derechos de propiedad industrial más allá de las previsiones preestablecidas dentro de la OMC;
- vii) Estándares privados o "normas" fijadas por agrupamientos para-empresariales (instituciones de normalización) o acuerdos a los que se adhieren empresas privadas y que bajo la invocación del interés o predilección de consumidores y usuarios, fijan restricciones o condicionalidades para la comercialización de bienes y servicios en materia de inocuidad, seguridad, calidad, protección ambiental o resguardo de la biodiversidad. En esta materia las regulaciones dictadas bajo la órbita multilateral han resultado inoperantes. Así, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias dispone por su artículo 13 que los Miembros habrán de adoptar las medidas razonables *"a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, así como las instituciones regionales de que sean miembros las entidades competentes existentes en su territorio, cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo"*. Y el artículo 12.5 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio prescribe que: *"Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las instituciones interna-*

---

consecuencia de maniobras devaluatorias unilaterales, quedaran expuestos por la apreciación relativa de sus monedas. Esta iniciativa tuvo como punto de partida, en abril de 2011, la solicitud de un programa de trabajo en el marco, precisamente, del Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas de la OMC. Dichas acciones no condujeron a resultado positivo alguno, en parte por la falta de respuesta de los Estados Miembros y en parte por el rechazo expreso de China, cuya delegación estimó que era el FMI y no la OMC el foro adecuado para discutir el tema.

*cionales con actividades de normalización y los sistemas internacionales de evaluación de la conformidad estén organizados y funcionen de modo que faciliten la participación activa y representativa de las instituciones competentes de todos los Miembros, teniendo en cuenta los problemas especiales de los países en desarrollo Miembros". Estas previsiones y otras de carácter reglamentario<sup>7</sup> son enteramente "letra muerta" debido a que las normas de fuente privada, por su sola fijación, resultan discriminatorias, distorsionan el comercio y afectan la competencia, más allá del formal cumplimiento del principio del trato nacional y de la "participación" que se reconozca a los Estados Miembros en el proceso institucional de su elaboración. Ello se debe a que, en presencia de las disparidades e insuficiencias estructurales que afectan a los Estados Miembros en desarrollo y por lo tanto a sus condiciones de producción, tales imposiciones colocan a las empresas radicadas en dichos países bajo situaciones difíciles o aún imposibles de superar si pretenden acceder a los mercados de países desarrollados que se atienen a normas de fuentes privadas que abarcan regulaciones como las de: trazabilidad (para detección de huellas de contaminación ambiental), controles de calidad, gestión ambiental, gestión de inocuidad en la cadena de suministros, etc.*

viii) Asociaciones y acuerdos de producción o comercialización público-privados que al ingresar a los mercados internacionales generan una distorsión de precios y de condiciones de competencia y que, por el carácter híbrido de su composición, son cada vez más difíciles de detectar y de catalogar bajo las normativa multilateral. Al respecto, el 16 de enero de 2015 el Órgano de Solución de Diferencias adoptó el informe del Órgano de Apelación que se había pronunciado en el caso "Estados Unidos. Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China", con motivo de reclamos ante el Sistema de Solución de Diferencias por medidas

<sup>7</sup> Como por ejemplo la "Decisión del Comité sobre los principios para la elaboración de normas, guías y recomendaciones en relación con los artículos 2, 5 y el Anexo 3 del Acuerdo" adoptada por el Comité sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC el 13 de noviembre de 2000.

compensatorias aplicadas contra importaciones originarias de China financiadas por bancos comerciales públicos<sup>8</sup>. El Órgano de Apelación consideró que tales entidades carecían de autoridad gubernamental y no desempeñaban funciones gubernamentales, desautorizando entonces las medidas compensatorias aplicadas por EUA. Otro caso memorable en atención a su complejidad fue el planteado dentro del Sistema de Solución de Diferencias por la UNIÓN EUROPEA contra ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA por las subvenciones para investigación y desarrollo aeronáutico en beneficio de la empresa Boeing y que parecían perjudicar a la empresa Airbus a través, entre otras cosas, de los efectos en la provisión de tecnología. El órgano de Apelaciones pudo constatar, entre otras cosas, que la Administración Nacional de Aeronáutica Espacial (NASA), el Departamento de Defensa (USDOD) y la empresa Boeing, compartían los frutos de investigaciones efectuadas en común. A Boeing se le reconocía la titularidad de las invenciones y los derechos a la utilización de los datos para utilizarlos con fines comerciales, mientras USDOD obtenía una licencia exenta de regalías para aprovechar la tecnología únicamente "con fines gubernamentales"<sup>9</sup>.

## **2. Un multilateralismo con pie de barro: lagunas que fueron apareciendo y se multiplicaron en el campo regulatorio de la OMC**

Durante décadas se ha instalado una mitología en derredor del principio de "no discriminación" para sustentar así al multilateralismo. Este principio, revitalizado al cabo de la Ronda Uruguay del GATT con la creación de la OMC, es el mismo que había sido izado como blasón de victoria por los aliados en Bretton Woods (1947) bajo la hipótesis dieciochesca de una racionalidad económica global sustentada por las ventajas comparativas<sup>10</sup>. Entonces el

<sup>8</sup> Véase: "Estados Unidos. Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China" WT/DS437.

<sup>9</sup> Véase "Estados Unidos. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles" -segunda reclamación- WT/DS353/AB/R.

<sup>10</sup> Acerca del contexto dentro del cual se generó la teoría de las ventajas comparativas y su papel en las convulsiones sociales en Europa durante los siglos XVII y XVIII, véase EDWARD P. THOMPSON: *"Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial"*, Editorial Crítica, Grupo editorial Grijalbo, Barcelona 1984.



objetivo político saltaba a la vista: en ausencia de competencias supranacionales (*enforcement*), un sistema estrictamente intergubernamental –como fue el del GATT y siguió siendo el de la OMC– únicamente podría sostenerse sobre la base del supuesto de igualdad jurídica. De tal modo la resolución arbitral de cualquier controversia entre dos Estados debía involucrar, directa o indirectamente, a todos los demás Estados (en el GATT llamados "Partes Contratantes") en tanto participaban de la misma comunidad de iguales. Por lo tanto, semejante solidaridad objetiva tenía que garantizar un orden global. He aquí la tan mentada "gobernanza" en un mundo regido por disciplinas intergubernamentales<sup>11</sup>.

Ahora bien, desde el punto de vista de la verosimilitud, la igualdad de trato sólo se justifica por la igualdad de condiciones en un marco que no puede circunscribirse al desempeño empresarial sino que ha de incluir las variables contextuales ("competitividad sistémica"). No registrándose tal igualdad de condiciones, si un trato igualitario es extendido a todo el espectro de la materia internacionalmente transable –como hipotéticamente tiene lugar en el multilateralismo– se supone que los Estados dispuestos a sostenerlo deben tener espaldas suficientes como para cumplirlo aún con respecto a materias en las que su posición competitiva sea relativamente desfavorable.

Tratándose del comercio entre países de distinto nivel de desarrollo relativo, en el punto de partida ya fue notorio que, más allá del hipotético beneficio asignado a la posibilidad de reclamar igualdad de trato, para los países de menor desarrollo relativo el principio de no discriminación a través de sus fórmulas comerciales (cláusula de la nación más favorecida (NMF) y trato nacional (TN)), los colocaba en situación semejante a la de los ratones atrapados por el ungüento de una trampa mortal. De ahí se desprende una historia secundaria: la de sus reclamos para obtener tratamientos "especiales y diferenciados"<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Para mayores referencias, véanse los ilustrados documentos de EDUARDO R. ABLIN: "Del GATT a la OMC: la evolución del sistema multilateral de comercio y su comprensión"; y "¿La OMC sucesora del GATT?: coincidencias y divergencias", en *Guía Práctica de Comercio Exterior*, números 40 y 43, del 10 de febrero y 10 de marzo, respectivamente, Buenos Aires. 2006.

<sup>12</sup> La doctrina ha olvidado prematuramente una esforzada pero infructuosa cruzada de los países en desarrollo desde la UNCTAD, durante la segunda mitad de la década del setenta y hasta comienzos de los ochenta, para acceder a condiciones

Más aún: el sistema jurídico sobre el cual reposa la pretendida "igualdad de trato" formalizada por el principio de no discriminación y sus principios derivados aplicados al comercio (NMF y TN) es un sistema que depara sorpresas, si se lo observa con algún detenimiento. En particular, sugiero atender a tres problemas sistémicos: (i) los equívocos o ambigüedades a que dan lugar las aplicaciones de aquellos principios; (ii) los "márgenes de maniobra" reconocidos a los Estados Miembros por el ordenamiento multilateral y las dificultades para delimitar dichos márgenes habida cuenta del carácter intergubernamental (no supranacional) del ordenamiento; y (iii) la inviabilidad de las retaliaciones previstas por el Sistema de Solución de Diferencias en presencia de una dependencia comercial de los Estados en condición de ejecutar dichas retaliaciones (que suelen ser países en desarrollo) frente a los Estados que, por incumplimiento de los fallos, deberían ser afectados por ellas (que suelen ser países desarrollados). Luego, (iv) ha de considerarse el problema de las vías de escape fijadas por el GATT 1947 a instancias de los países desarrollados.

---

más equitativas en el comercio internacional. Bajo la genérica denominación de "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI) y beneficiándose del papel protagónico desempeñado por RAÚL PREBISCH tanto en la CEPAL como en la UNCTAD, se sucedieron Declaraciones y Resoluciones memorables. Con el impulso dado por la Asamblea General de la ONU en su período extraordinario de sesiones de 1974, fueron suscritos, entre otros: la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (conforme Resolución 3201-S-VI); el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (conforme Resolución 3202-S-VI); la consiguiente Propuesta de preparación de un Programa Integrado General de Productos Básicos (documento cuya versión definitiva en la UNCTAD data de diciembre de 1975); y luego la Resolución 93 (IV) de Nairobi, emitida el 30 de mayo de 1976, que invitaba al Secretario General de la UNCTAD a convocar a una conferencia de negociación destinada a crear un Fondo Común sobre productos básicos. Finalmente, en junio de 1980 se concluyó el Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos, que sin llegar a elaborar un programa integrado, aspiraba a facilitar la celebración y el funcionamiento de convenios internacionales relativos a productos básicos. Toda esta ingeniería jurídica tenía un sustento normativo supuestamente consensuado en Naciones Unidas. Así, a través de la Resolución 3281 (XXIX) dada el 12 de diciembre de 1974, se había propalado la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".

## **2.1. Problemas sistémicos**

### **2.1.1. Equívocos o ambigüedades en la aplicación de los principios liminares**

Es uniforme la interpretación según la cual, a partir de la creación de la OMC, los principios rigen no sólo para los compromisos susceptibles de cuantificación (como son típicamente los arancelarios). En cambio, bajo la égida del GATT en 1947 y hasta 1995, el multilateralismo en sentido estricto difícilmente podía ser concebido más allá de las negociaciones arancelarias. Ante la insuficiencia del GATT para responder a los desafíos de un comercio internacional cada vez más intrincado, comenzaron a sancionarse "códigos" regulatorios de distintas políticas comerciales pero que, hasta la Ronda Uruguay, no tuvieron carácter multilateral y por lo tanto dieron lugar a tratamientos discriminatorios sin que la doctrina se escandalizara por ello. Más aún, este carácter discriminatorio afectaba especialmente a países en desarrollo, que por sus inconsistencias administrativas internas y aun siendo partes contratantes del GATT por no estar en condiciones de poner en vigencia dichos "códigos", quedaban expuestos a un trato discriminatorio. En tal sentido, cabe mencionar el caso de países en desarrollo que no suscribieron en la Ronda Tokio el "Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" ("Código de Subvenciones"). Con motivo de sus exportaciones a países desarrollados, cuando fueron cuestionadas por presuntas subvenciones, recibieron un tratamiento menos favorable que el reconocido a las mercancías originarias de partes contratantes que en cambio habían ratificado aquel código (a la sazón, otros países desarrollados). En el caso de Estados Unidos de América, sus autoridades llegaron a aplicar derechos compensatorios contra importaciones originarias de dichos países en desarrollo sin siquiera exigir a los denunciantes locales la prueba del perjuicio invocado, tal como lo requería el referido código<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Véase FERNANDO DE MATEO: "Contribución a una polémica sobre el GATT", en *Comercio Exterior*, México, febrero de 1980, pag. 112; véase también RICHARD B. RIVERS y JOHN D. GREENWALD: "The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Brindging Fundamental Policy Differences" en *Law and Policy in Internacional Business*", Georgetown University Law Center, vol. 11 number 4, 1979, p. 1447 y ss.

Aparentemente las cosas cambiaron a partir de la OMC, cuando se supuso que el multilateralismo había adquirido su plenitud, involucrando no sólo a las consolidaciones arancelarias sino a toda la materia negociada. Pero aquí comienzan las dudas, porque ¿cuál es el significado preciso que debería darse a la obligación de dispensar un trato calificado como "uniforme", "imparcial" y "razonable"?:

Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo (alude a prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o transferencia de pagos)<sup>14</sup>.

En oportunidad del primer litigio dirimido en el marco del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC ya se detectó un argumento que reflejaba la intención de una manipulación conceptual. Fue en la instancia inicial de un pleito entre Brasil y Venezuela, por una parte, y EUA, por la otra, La defensa de EUA intentó desvirtuar imputaciones de Brasil y Venezuela sobre trato desigual en las importaciones de gasolina refinada frente a la mayor permisividad reconocida a refinadores localizados en territorio estadounidense para rebajar la calidad de su gasolina. Con ese propósito se adujo:

Según los Estados Unidos, un grupo especial anterior había reconocido en su informe que puede haber casos en que la aplicación de disposiciones legales formalmente idénticas represente en la práctica un trato menos favorable para los productos importados y en que, por tanto, una parte contratante tenga que aplicar a esos productos disposiciones legales diferentes para que el trato que le da no sea en realidad menos favorable.

<sup>14</sup> GATT artículo X3.a). Los mismos términos aparecen en el Acuerdo sobre Normas de Origen, artículo 2: *"Hasta que se lleve a término el programa de trabajo para la armonización de las normas de origen establecidas en la Parte IV, los Miembros se asegurarán de que (...) sus normas de origen se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable"*.

### 2.1.2. Una cuestión sistémica especial: la integración económica

Las disposiciones multilaterales sobre integración económica constituyen un problema sistémico en por lo menos dos aspectos. Desde el punto de vista sustantivo, la integración económica se justificó como excepción pautada al principio de no discriminación en tanto mecanismo de "aceleración" hacia la liberalización comercial, lo que dio lugar a la exigencia de incluir en dichos acuerdos de integración una materia abarcadora de "lo esencial del comercio" entre los Estados involucrados. Y desde el punto de vista procedimental se diseñaron distintos instrumentos de control o monitoreo a esos efectos. Ninguno de estos aspectos ha tenido visos de realidad. Más aún, los procesos de integración económica han seguido un camino inverso: sobre la base de compromisos caratulados como de integración económica se han extendido y profundizado los tratamientos discriminatorios abriendo brechas cada vez más profundas dentro del orden multilateral; en tanto el monitoreo ha tendido a desaparecer.

- (i) Habida cuenta de los requisitos de cobertura para formalizar compromisos de integración: con relación al comercio de bienes, ¿qué significa "lo esencial del comercio"? (artículo XXIV GATT 1947); y con relación al comercio de servicios, ¿qué significa "cobertura sectorial sustancial"? (artículo V GATS 1995). En el marco de la Ronda Doha, la dilucidación de estos conceptos pasó a ser uno de los temas llamados "sistémicos". En un informe del 21 de abril de 2011, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas declaró que persistían entonces las diferencias conceptuales acerca de los criterios para medir dichas esencialidades o sustancialidades. Según dicho informe, *"alrededor de un tercio de las propuestas presentadas se refirió al establecimiento de un punto de referencia mínimo para "lo esencial de los intercambios comerciales" sobre la base del comercio bilateral, de las líneas arancelarias, de ambos o de un promedio combinado de ambos. Se propuso que "lo esencial de los intercambios comerciales" se midiera tanto a la entrada en vigor como al final del período de transición. Asimismo, se formularon propuestas con respecto a la aclaración de la evaluación cualitativa de "lo esencial"*<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Véase: OMC (2011). Negociaciones sobre los acuerdos comerciales regionales: cuestiones sistémicas TN/RL/W/253.

(ii) Acerca del control o monitoreo, el 6 de febrero de 1996 el Consejo General adoptó una Decisión por la cual estableció el Comité de los Acuerdos Comerciales Regionales. A dicho órgano se le fijó el mandato de "realizar el examen de los Acuerdos Comerciales regionales" (previstos por el artículo XXIV del GATT, V del GATS y por la Cláusula de Habilitación para los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo). El fracaso del procedimiento de monitoreo tal como había sido diseñado hizo que el 29 de junio de 2006, en el marco de la Ronda Doha, el Grupo de Negociación sobre las Normas emitiera un Proyecto de Decisión denominado "Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales". Dicha Decisión fue adoptada por el Consejo General con carácter provisional desde el 14 de diciembre de 2006<sup>16</sup>. Según ella, la exigencia a los Miembros para que participen en nuevas negociaciones encaminadas a la conclusión de Acuerdos Regionales queda circunscripta a procurar "*que la OMC sea informada al respecto*. Luego los Miembros deberán notificar la ratificación y proporcionar los textos de lo acordado. La información habrá de distribuirse a los Estados Miembros y "*como norma, se dedicará una sola reunión formal a examinar cada Acuerdo Regional notificado*".

### **2.1.3. Márgenes de maniobra**

Numerosas disciplinas incorporadas a los Acuerdos Multilaterales de la OMC otorgan márgenes de maniobra a los Estados Miembros para cumplir con los principios y criterios fijados en dichos Acuerdos. El carácter intergubernamental de los compromisos y la falta de exhaustividad de dichas disciplinas los justifican, como ya había reconocido la jurisprudencia del GATT:

En los casos en que una parte contratante no tiene razonablemente a su alcance una medida compatible con otras disposiciones del Acuerdo General, esa parte contratante debe utilizar, de las medidas que tenga razonablemente a su alcance,

<sup>16</sup> Véase: OMC (2006). Transparency Mechanism for regional trade agreements WT/L/671.

aquella que suponga el menor grado de incompatibilidad con las otras disposiciones del Acuerdo General<sup>17</sup>.

¿Qué habrá de entenderse como "medidas razonablemente a su alcance" y "menor grado de incompatibilidad"? Es una nebulosa que sólo puede ser disipada *ex post* y casuísticamente, dentro del Sistema de Solución de Diferencias.

#### **2.1.4. Inviabilidad de las retaliaciones**

Durante al menos la primera década de funcionamiento el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC mereció justificados plácemes por su capacidad disuasiva. En este sentido deben anotarse dos cualidades del Sistema: una presión coercitiva gradual atribuible a la misma progresión de los mecanismos establecidos para dirimir las disputas; y la posibilidad de los litisconsorcios o asociaciones "*ad hoc*" entre Estados Miembros agraviados por una misma causa, más allá de las diferencias de intereses que pudieran separarlos. Sin embargo, aquella virtud asignada a la gradualidad coercitiva fue perdiéndose en la medida que los Estados Miembros tendieron a pasar por alto las fases iniciales de avenimiento e instando rápidamente a la etapa arbitral<sup>18</sup>. Y pese a los litisconsorcios, la resolución de las disputas entre Estados Miembros con distinto nivel de desarrollo ha tropezado una y otra vez con los inconvenientes derivados de esas diferencias. En este último aspecto, es muy conocido el caso del litigio planteado por Brasil a EUA a partir del año 2002 por las subvenciones al algodón. Habiendo logrado Brasil pronunciamientos a su favor y ante la reticencia de EUA, fue habilitado en 2009 para la aplicación de retaliaciones. Sin embargo, a la hora de su aplicación debió lidiar con los ligámenes comerciales

<sup>17</sup> Caso "Estados Unidos/art.337 de la Ley Arancelaria de 1930, IBDD 36S/402, párrafo 5.26 (7 de noviembre de 1989). El mismo razonamiento puede encontrarse en el caso "Tailandia/Restricciones aplicadas a la importación de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos", IBDD 37S/222, párrafo 75, 7 de noviembre de 1990.

<sup>18</sup> Tal como se refiere más adelante, este es un argumento de EUA para cuestionar la eficacia actual del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Precisamente cuando las condiciones de la economía global requieren un afinamiento de las negociaciones, el Sistema ha dejado de ser utilizado como recurso de negociación antes de formalizarse las controversias dentro de la esfera arbitral. La posición de EUA fue expuesta en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de 2017.

entre ambos países que en algunos rubros implicaban la afectación, por las retaliaciones, del aprovisionamiento de bienes finales e insumos originarios de EUA. Estas dificultades favorecieron la posición negociadora de EUA que en 2010 obtuvo la suspensión de las retaliaciones mediante una oferta paliativa que de todos modos incumplió en 2013. En octubre de 2014, a través de un nuevo Memorando de Entendimiento, EUA se comprometió a reajustar sus programas de crédito y garantía a las exportaciones, pero la Cancillería brasileña entonces advirtió sobre riesgos sobrevinientes que pudieran derivar de la sanción de una nueva ley agrícola de EUA, entonces en ciernes<sup>19</sup>.

## **2.2. Vías de escape contempladas en el GATT 1947**

Los mismos Estados que, impulsados por su nivel de mayor desarrollo relativo habían impuesto el principio de no discriminación, fueron tomando distintos recaudos para soslayarlo, demostrando así el carácter irrisorio del supuesto de igualdad sobre el cual se asentó el portentoso edificio multilateral. Los ejemplos son conocidos. Entre ellos, quizás los más notorios hayan sido: el paraguas del artículo XX del GATT; la cláusula "del abuelo" que ponía a buen resguardo regulaciones nacionales preexistentes en materia de política comercial; y la "dispensa" (*waiver*) prevista por distintas disposiciones.

Así:

### **a) Con respecto al artículo XX del GATT:**

Cabe una copia de sus textos más sensibles a propósito de las disputas planteadas en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC: el encabezamiento; y los apartados b) y g):

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir

<sup>19</sup> Véase "Brasil e EUA assinam memorando que encerra contencioso do algodao", en el sitio web del Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior de Brasil, nota fechada el 01/10/2014.



que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: (...) b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; (...) g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.

La jurisprudencia de la OMC interpreta estas disposiciones como un mandato genérico, que debe ser apreciado en relación a los compromisos comerciales asumidos por los Estados Miembros. Por ello, el Órgano de Apelación rechazó repetidamente la pretensión de China de justificar la adopción de derechos de exportación sobre minerales al amparo de los párrafos b) y g) del artículo XX, porque entendió que debía atenerse al Protocolo de Adhesión a la OMC en lo referido a la prohibición para aplicar derechos de exportación<sup>20</sup>.

Sin embargo, desde otra vereda que propugna diversificar acciones contra las amenazas del cambio climático, se está interpretando que a tenor del mencionado artículo XX y siempre bajo el principio de no discriminación, ya es admisible la explicación extra-territorial de la normativa interna (comercialmente restrictiva o inductiva, según el caso) cuando procure paliativos frente al cambio climático:

*The WTO acknowledges that members were permitted, under some conditions, to take trade measures to protect the global public good even when the damaging action was taking place outside the territory of the member*<sup>21</sup>.

**b) Con respecto a la "cláusula del abuelo":**

El Protocolo de Aplicación Provisional del GATT 1947 había dispuesto que la Parte II (artículos III a XXIII)<sup>22</sup> sólo se aplicaría en la medida de su compatibilidad con la legislación nacional entonces

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo: WT/DS395/AB/R numeral 362, del 10 de enero de 2012. En oportunidad de los primeros casos resueltos dentro del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, el criterio había sido más laxo. En este último sentido, véase MARÍA ANGÉLICA LARACH: "Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio", documento de CEPAL LC/L 1127 del 31 de enero de 1998.

<sup>21</sup> Additya Mattoo and Arvind Subramanian: "Four changes to trade rules to facilitate climate change action", Center for Global Development, CGD Policy Paper 021, Washington D.C., may 2013.

<sup>22</sup> La Parte II incluye nada menos que la regulación de las políticas comerciales, algunas de las cuales pasaron a ser a partir de 1995 materia de acuerdos multilaterales de

en vigor. La disposición parece haber sido desactivada según el artículo XVI.4 del "Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio":

Cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos.

Precisamente, hay que leer con cuidado cada uno de los acuerdos multilaterales, para advertir como se cuelan con disimulo algunas de esas reservas sobre la posibilidad de seguir aplicando el derecho interno aunque ya no se compadezca con la normativa multilateral. Por ejemplo, en materia antidumping, EUA logró incluir una cláusula que pone a cubierto al país por la aplicación de derechos antidumping en caso que otro Estado Miembro los impugne dentro del Sistema de Solución de Diferencias. Así, en el "Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994" conforme el artículo 17.6:

El grupo especial, en el examen del asunto al que se hace referencia en el párrafo 5 (establecimiento de un grupo especial por el Órgano de Solución de Diferencias): i) al evaluar los elementos de hecho del asunto, determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos. Si se han establecido adecuadamente los hechos y se ha realizado una evaluación imparcial y objetiva, no se invalidará la evaluación, aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta.

**c) Con respecto a la dispensa o "waiver" prevista por el artículo XXV.5 del GATT<sup>23</sup>:**

EUA obtuvo una dispensa en 1955 que le permitió continuar aplicando restricciones cuantitativas respecto de la importación de

---

la OMC: trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores; libertad de tránsito; derechos antidumping y derechos compensatorios; valoración en aduana; derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación; eliminación general de las restricciones cuantitativas; restricciones para proteger la balanza de pagos; aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas; subvenciones; empresas comerciales del Estado; medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados (salvaguardias); excepciones generales; anulación o menoscabo, etc.

<sup>23</sup> El artículo citado en el párrafo indicado determina: "*En circunstancias excepcionales distintas de las previstas en otros artículos del presente Acuerdo, las Partes*

determinados productos agrícolas siguiendo las disposiciones de la Sección 22 de su "Agricultural Adjustment Act" de 1933, pese a las prescripciones contrarias del artículo XI del GATT.

El artículo IX.3 del Acuerdo de Marrakech modifica el régimen de votación fijado por el GATT 1947 concediendo a la Conferencia Ministerial la atribución para "*eximir a un Miembro de una obligación impuesta por el presente Acuerdo o por cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, a condición de que tal decisión sea adoptada por tres cuartos de los Miembros...*" De esta forma, el nivel de aprobación requerido para la adopción de un "*waiver*" se vuelve en la OMC más restrictivo, elevando de los dos tercios requeridos en el GATT a tres cuartas partes de los Miembros de la OMC al presente. Y a continuación el artículo XI. 4 del Acuerdo de Marrakech determina que "*en toda decisión de la Conferencia Ministerial por la que se otorgue una exención se indicarán las circunstancias excepcionales que justifiquen la decisión, los términos y condiciones que rijan la aplicación de la exención y fecha de expiración de ésta. Toda exención otorgada por un período de más de un año será objeto de examen por la Conferencia Ministerial a más tardar un año después de concedida, y posteriormente una vez al año hasta que quede sin efecto*". Así, el párrafo completa la tarea de ajuste del instituto del "*waiver*" dado que en el nuevo régimen de eximición de obligaciones de la OMC las mismas quedan supeditadas a un plazo máximo, debiendo además la Conferencia Ministerial ponderar las circunstancias excepcionales alegadas por el Miembro que recurre.

Es evidente la intención de restringir al máximo el otorgamiento de tales dispensas. Pero en cualquier caso, ¿por qué suponer que los "*waivers*" favorecerían a los países desarrollados y no a los países en desarrollo? Obsérvese que si las disposiciones del GATT 1947 y del Acuerdo de Marrakech hubieran estado dirigidas a los países en desarrollo (PED) y a los países menos adelantados (PMA), lo habrían

---

*Contratantes podrán eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo, pero a condición de que sancione esta decisión una mayoría compuesta por los dos tercios de los votos emitidos y de que esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes. Por una votación análoga, las Partes Contratantes podrán también: (i) determinar ciertas categorías de circunstancias excepcionales en las que se aplicarán otras condiciones de votación para eximir a una parte contratante de una o varias obligaciones; y (ii) prescribir los criterios necesarios para la aplicación del presente párrafo".*

especificado atendiendo a las vulnerabilidades propias de estos Estados Miembros. La mención de "*circunstancias excepcionales*" no hace referencia, pues, a las vulnerabilidades características del desarrollo insuficiente o del agudizamiento de disparidades estructurales. En segundo lugar, en las organizaciones multilaterales se le hace mucho más fácil a los países desarrollados sumar votos favorables que a los países en desarrollo, debido a las solidaridades objetivas relacionadas con las condiciones históricas de la dominación y correlativa dependencia económica y comercial.

### **2.3. Una vía de escape consagrada en la OMC: el comercio agrícola**

Las regulaciones multilaterales para el comercio agrícola merecen dicha calificación no precisamente por su contenido sino por la legitimación de múltiples discriminaciones, en un comienzo merced a las omisiones y orientaciones difusas del GATT y en las etapas siguientes por su expreso reconocimiento. En síntesis, cabría distinguir tres etapas cuyos motivos o argumentos movilizados reflejan las orientaciones ideológicas que se sucedieron a partir de la segunda posguerra: en una primera etapa, desde el GATT 1947 hasta la Ronda Uruguay, hubo un marco de permisividad y a cuyo amparo se aplicó la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea. Esta obedeció a un reclamo de "seguridad" entendido como derecho a la autosuficiencia alimentaria. La segunda etapa estuvo representada por los compromisos y flexibilidades del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Y la tercera, en curso, es de mayor sofisticación, al rodearse de legitimaciones afines a las que inspiran los "bienes públicos globales".

Con respecto a la primera etapa, el amplio margen reconocido a las subvenciones agrícolas en el GATT 1947 surge palmariamente del mismo texto del artículo XVI, cuya sección A únicamente contemplaba la posibilidad que la parte contratante que otorgara las subvenciones contemplase la posibilidad de limitarlas (esto es, discrecionalmente), si otra parte contratante que invocara perjuicios o amenazas de perjuicios graves a sus intereses la invitara a ello. La sección B agregada en 1955 ("Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación") no modificó este clima de permisividad.

La segunda etapa se caracterizó por el paraguas normativo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC: la "cláusula de paz" o "debida moderación" (*due restraint; peace clause*) (GATT artículo XIII). Según sus disposiciones, tanto las subvenciones o medidas de ayuda interna como las subvenciones a las exportaciones, mientras estuvieran comprendidas dentro de los límites de reducción comprometidos en el mismo Acuerdo, debían estar exentas de cuestionamiento ante el Sistema de Solución de Diferencias.

Al examinar el tenor de tales compromisos, queda en evidencia el alcance de las permisividades, ahora minuciosamente explicitadas:

- a) En materia de reducción de aranceles, quizás el único progreso haya sido el de la prohibición del uso de instrumentos no arancelarios. Por lo demás: (i) fueron disminuidos los promedios simples y por períodos anuales de aranceles, pero con referencia a los aranceles "consolidados" y no efectivamente aplicados. Asimismo, (ii) dichas reducciones de líneas arancelarias fueron lineales, esto es, sin coeficientes y por lo tanto preservando picos o crestas arancelarias. El programa de reducción se previó para un período inicial de seis años. (iii) Con el objeto de calcular la conversión de obstáculos no arancelarios a nuevos aranceles, no se consideraron los precios excesivos en mercados internos y su coexistencia con precios muy bajos en los mercados internacionales, generándose aranceles desmesurados (*tarificación sucia*).
- b) En materia de subvenciones o ayudas internas: (i) las reducciones resultaron inocuas debido a la consolidación de MGA (medidas globales de ayuda) muy superiores a las aplicadas; (ii) se otorgó la facultad de trasladar subvenciones de un producto a otro (*rebalanceo*); (iii) quedaron excluidas del cálculo las subvenciones de productos específicos cuando no excedieran el 5% del valor de la producción nacional (niveles *de minimis*); (iv) fue instalado el supuesto de inocuidad sobre determinados tipos de subvenciones en el sentido que no tendrían como efecto distorsionar el comercio, o bien lo harían mínimamente ("caja verde"; y "caja azul"). Por lo tanto esas subvenciones fueron eximidas de los programas de reducción. Los preconceptos relativos a la supuesta inocuidad de dichas subvenciones abarcaron a los pagos directos a productores y a los pagos "desacoplados" en el sentido de "desconectados" o

no supeditados a la evolución de precios o volúmenes de producción.

- c) Con respecto a las limitaciones para las subvenciones a la exportación (topes a los desembolsos y a las cantidades exportadas), habría que mencionar: (i) la falta de límites preestablecidos con respecto a los créditos y seguros de exportación (tasas de riesgo no ponderadas y que pueden asumir los Estados; (ii) plazos de financiamiento excesivos); (ii) falta de límites preestablecidos con respecto a las ayudas alimentarias.

A todas estas flexibilidades debería sumarse la inoperancia del régimen de notificaciones, por lo que prácticamente no ha habido un monitoreo en tiempo oportuno de las subvenciones aplicadas, en especial por los países desarrollados.

Por último, una tercera etapa para el encuadramiento de la protección reconocida al comercio agrícola, se inició al caducar aquella "cláusula de paz", el 31 de diciembre de 2003. Si bien ante dicha caducidad la doctrina esperaba una catarata de demandas de los Estados Miembros afectados por subvenciones específicas y a las exportaciones, ello no se produjo. Y simultáneamente fue ganando terreno la invocación a una especie de *derecho humano al bienestar en armonía con la naturaleza*, en línea con la protección de la biodiversidad y de los recursos no renovables sostenida por los Acuerdos AMUMA. La nueva concepción inspiró el fortalecimiento, con nuevos argumentos, de las subvenciones internas que ya estaban eximidas de los programas de reducción dentro de la "caja verde" (*non trade concerns*). En tal sentido se generalizó también la expresión de la OCDE (1998) sobre una "multifuncionalidad de la agricultura". Por otro lado, la evolución de la economía global y los problemas presupuestarios de los países desarrollados fueron desalentando las subvenciones directamente dirigidas a las exportaciones agrícolas ("competencia de las exportaciones"), dando lugar finalmente a los pronunciamientos de la Conferencia Ministerial de Nairobi (diciembre de 2015) que ordenaron su eliminación, junto a las subvenciones correlativas a créditos a la exportación, garantías y programas de seguro<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> La Decisión Ministerial sancionada en Nairobi fija distintos plazos para dichas supresiones, atendiendo a las diferentes categorías de países. Se extienden,

### **3. Convenciones o acuerdos internacionales desprendidos del ordenamiento multilateral GATT-OMC**

Corresponde distinguir, por un lado, las convenciones o Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) que por su solo nombre ya expresan una vocación multilateral (en especial aquellos celebrados con vistas a preservar recursos naturales no renovables); y, por otro, las negociaciones plurilaterales pergeñadas en la OMC, que preservan la misma retórica multilateral pero se desprenden por su carácter "plurilateral", esto es, abiertamente discriminatorio.

#### **3.1. Los acuerdos AMUMA**

El difuso texto de la Declaración de Doha, en su párrafo 31 reavivó, en lugar de aplacar, los argumentos encontrados con motivo de la distribución de competencias multilaterales:

*31. Con miras a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente, convenimos en celebrar negociaciones, sin prejuzgar su resultado sobre: (i) la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones se limitará a la aplicabilidad de esas normas vigentes en la OMC entre las partes en el AMUMA de que se trate. Las negociaciones se harán sin perjuicio de los derechos que corresponden en el marco de la OMC y a todo Miembro que no sea parte en ese AMUMA.*

Como reflejo de las controversias en la materia, las Comunidades Europeas reaccionaron tempranamente a través de un documento<sup>25</sup> con párrafos altamente ilustrativos:

*7. Hay que señalar que la OMC excedería su competencia si pretendiera definir un AMUMA en general. Por consiguiente, el único objeto del esfuerzo por llegar en el marco de ellas a una definición convenida de AMUMA es clarificar las circunstancias en las que unas*

---

además, autorizaciones a países desarrollados para continuar con sus políticas de subvención a la exportación de productos elaborados, lácteos y carne de porcino, bajo determinadas condiciones. Véase WT/MIN(15)/45, del 21 de diciembre de 2015.

<sup>25</sup> "Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA): Aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo", Sesión Extraordinaria del Comité de Comercio y Medio Ambiente, OMC, documento TN/TE/W/1 del 21 de marzo de 2002.

*obligaciones comerciales específicas estipuladas en un AMUMA deberían ser explícitamente reconocidas al amparo de las normas de la OMC.*

*14. La cuestión de los AMUMA no es un juego de suma nula: la clarificación de la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA redundaría en provecho de todos los Miembros de la primera y de todas las partes contratantes de los segundos. Es innegable que la clarificación proporcionaría mayor seguridad tanto a los AMUMA como a la OMC, haciendo que ambos sistemas sean más eficaces y capaces de formular mejor sus políticas por el solo hecho de que ninguno de los dos operaría al margen del otro. En este sentido, la UE ve la relación entre los AMUMA y la OMC como una cuestión de buen gobierno internacional, es decir, relacionada con el funcionamiento del sistema de gestión pública mundial y, en particular, con la vinculación requerida entre cuerpos de derecho que versan uno sobre el comercio internacional y el otro sobre el medio ambiente, ambos parte de un sistema mundial.*

*19. La UE considera, como primer paso previo al examen de esos dos elementos concretos, que la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA en el contexto de un sistema de gestión pública mundial debe quedar encuadrada por los siguientes principios: (...) La política multilateral en materia de medio ambiente debe determinarse en foros ambientales de carácter multilateral y no en la OMC, en consonancia con las respectivas competencias y mandatos" (...) "Los AMUMA y la OMC conforman cuerpos de derecho internacional de igual rango. Su mutuo reconocimiento con fines de apoyo mutuo favorecería el objetivo común de un desarrollo sostenible.*

No se han elaborado listados ni criterios para incluir dentro de la categoría de AMUMA a determinados Acuerdos. Sin embargo, en atención a sus pretensiones originarias y a los bienes jurídicos invocados, que remiten al imaginario colectivo construido sobre "bienes públicos globales", deberían integrar este listado por lo menos las siguientes Convenciones y sus Protocolos:

- Con respecto a las restricciones comerciales para la protección de la capa de ozono, el Convenio de Viena (firmado en 1985) y su Protocolo de Montreal (vigente desde el 1 de enero de 1989) con su Enmienda (suscrita en 2016);
- Con respecto a la neutralización de las emisiones de gases de efecto invernadero (cambio climático), la Convención Marco de N.U.



sobre cambio climático (vigente desde 1994); el Protocolo de Kyoto (vigente desde 2005); la Plataforma de Durban; y finalmente el Acuerdo de París (en vigor a partir del 4 de noviembre de 2016);

- Con respecto a la preservación de la diversidad biológica, el Convenio sobre Diversidad Biológica (firmado en 1992) y sus dos Protocolos: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (que rige desde el 11 de septiembre de 2003); y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a Recursos Genéticos (en vigor desde el 12 de octubre de 2014).

Algunas de estas Convenciones y Protocolos merecen especial atención para ponderar el contenido y los alcances de las insuficiencias y fisuras en el multilateralismo unidimensional de la OMC. En tal sentido:

- a) El *Protocolo de Montreal*: implementa el Convenio de Viena que en un Anexo individualizó sustancias químicas de origen tanto natural como artificial, por su potencial para modificar las propiedades químicas y físicas de la capa de ozono, ameritando la aplicación de restricciones. Al efecto, el Protocolo de Montreal suscrito en 1987 fue celebrado entre otros motivos por haber inhibido el uso de un gas (cloro-fluoro-carbono) utilizado en el funcionamiento de aparatos de aire acondicionado. La industria lo sustituyó entonces por otro gas (hidro-fluoro-carbono) altamente lesivo también para la capa de ozono, hasta el punto que se estima su poder calórico, una vez liberado en la atmósfera, en una magnitud muy superior al dióxido de carbono. Luego de siete años de tratativas, la enmienda última de 2016, procuró entonces inhibir el uso de este gas alternativo, fijando cronogramas para el recorte progresivo de la producción y empleo del insumo. Si bien los plazos acordados resultan muy laxos (India recién congelaría su producción en 2028 y lo reduciría en 2047), la enmienda incluye el compromiso de países desarrollados para financiar la transición hacia tecnologías menos dañinas.
- b) El *Acuerdo de París*, más allá de su vigencia formal, está todavía lejos de haber concretado una implementación eficaz de las metas que se fueron edificando trabajosamente a partir de la Convención Marco, mencionada más arriba. Aun suponiendo que tuviera un principio de aplicación, ha de

tenerse en cuenta la dificultad metodológica para establecer el cumplimiento de las metas previstas, considerando además que esta comprobación sería todavía más inasible al haberse fijado responsabilidades nacionales comunes pero diferenciadas en virtud de circunstancias de equidad, desarrollo sostenible y esfuerzos por erradicar la pobreza. Tampoco se ha progresado en el afinamiento de las modalidades para evaluar eventuales avances en la "mitigación" de las emisiones; ni en las "adaptaciones" caracterizadas difusamente por el Acuerdo como un aumento de la diversificación económica y la producción de beneficios secundarios de mitigación. A estas indefiniciones e imprecisiones debe agregarse un enfoque no-sectorial, que es de cuestionable practicidad en la medida que no se ponderan por separado emisiones muy dañinas por su volumen como son las de origen agropecuario y las del transporte aéreo y marítimo. Y el temprano retiro de EUA le propinó un nuevo golpe a las expectativas generadas a propósito de distintas iniciativas para el ajuste en frontera de bienes producidos bajo condiciones indeseables, además del diseño de sistemas para implementar permisos de emisión, que generaron una vasta bibliografía. Esas expectativas habían también contagiado a países latinoamericanos hasta el punto de incitarlos a conformar un grupo de negociación denominado "Asociación Independiente de América Latina y el Caribe" (AILAC). Las cancillerías de dichos países (Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú) a partir de febrero de 2014 procuraron infructuosamente acelerar la suscripción de un acuerdo jurídicamente vinculante bajo la Plataforma de Acción de Durban.

- c) *El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*, con motivo del comercio de organismos genéticamente modificados (OGM) aparece como una contracara del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (AMSFS). En efecto, la disposición del artículo 5.7. del AMSFS proporciona inequívocamente un criterio para la evaluación de riesgo en caso de falta de certeza científica: medidas provisionales; obtención de información necesaria para la evaluación objetiva del riesgo; y revisión de la medida de protección en plazo razonable. Pero en cambio la UE consideró

inadecuada esa disposición AMSFS frente a un clima social (¿inducido?) de difusa inquietud e incertidumbre ante "*posibles efectos adversos de los organismos vivos modificados en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica*" (Protocolo, Anexo III párrafo 1). Así, la redacción del Protocolo en el artículo 10 párrafo 6 (invocando una potencial amenaza a la diversidad biológica) y su reproducción en el artículo 11 párrafo 8 (invocando una potencial amenaza alimentaria) reflejan esta posición. Por lo tanto, a propósito de la evaluación del riesgo el Protocolo fija precisamente, como primera orientación a seguir, la de ponderar los "*posibles efectos adversos de los organismos vivos modificados para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica*" Y sólo en segundo lugar, las medidas a ser adoptadas tendrán "*también en cuenta los riesgos para la salud humana*" (Protocolo artículo 15 párrafo 1 y artículo 16 párrafo 2). Ahora bien, se desconoce cuál sería el criterio, a tenor del Protocolo, para determinar hasta qué punto los OGM producirían dichos "*posibles efectos adversos*" a la diversidad biológica. Por ejemplo, las Partes podrían ponderar esa posibilidad estableciendo limitaciones de acceso a mercados en atención a la composición química de los OGM; y/o por el incumplimiento de ciertas reglas para la comercialización internacional (identificación; manipulación; almacenamiento; transporte; envasado), según lo anticipa el artículo 18 del mismo Protocolo; y/o por el tipo de explotación agrícola asociada a la producción de OGM en los países exportadores para el caso de imputarle relación causal con eventos tales como deforestaciones o desertificaciones. En cualquier caso, estas determinaciones quedan en manos de las Partes –en principio a título individual de cada una– según el proceso de adopción de decisiones previsto en el mismo Protocolo. Sin perjuicio de reconocer este margen de discrecionalidad a cada Parte, el Protocolo prevé que dentro de las atribuciones asignadas a su órgano de aplicación (la Conferencia de las Partes), éste examine "*la necesidad de elaborar normas y modalidades en relación con las prácticas de identificación, manipulación, envasado y transporte en consulta con otros órganos internacionales pertinentes*" (Protocolo artículo 18 párrafo 3). Debe recordarse que son Partes del Protocolo numerosos países en desarrollo

y menos adelantados y que no se ha establecido régimen alguno que contemple la ponderación del voto. Ante tales muestras de discrecionalidad, ambigüedad e imprecisión, en la época de suscripción del Protocolo los países exportadores de OGM cuestionaron la legitimidad de aquellas invocaciones de la UE a la biodiversidad y con las que intentó justificarse el rechazo a la normativa OMC. Así, se tendió a interpretar la sanción del Protocolo como el intento de instalar un régimen que iba a permitir la aplicación extraterritorial de disciplinas restrictivas contando con el respaldo de los países en desarrollo y menos adelantados caracterizados como importadores netos de alimentos e insumos alimentarios. Al respecto, la redacción del artículo 26 primer párrafo del Protocolo, haciendo referencia a la protección de "*comunidades indígenas y locales*" respondió a una especie de proselitismo diplomático de la UE destinado a sumar adhesiones, en la medida que su texto fue asociado al interés de países en desarrollo y menos adelantados importadores netos de alimentos y, por lo tanto, preocupados por preservar sus medios de subsistencia tradicional frente a la potencial amenaza representada por importaciones masivas de excedentes agrícolas suministrados tanto por países desarrollados como por países en desarrollo. Cabe recordar que numerosos países menos adelantados e importadores netos de alimentos, son ex colonias y aliados de la UE en los foros internacionales. Los países que exportan masivamente OGM (EUA, Australia, Argentina), con excepción de Brasil, no son Partes de este Protocolo. En cambio, lo han ratificado numerosos países latinoamericanos. Habiendo transcurrido diecisiete años desde la firma del Protocolo y después de investigaciones minuciosas y reiteradas, todavía no se han encontrado indicios acerca de los efectos adversos de los OGM para la salud humana y animal, en tanto parece muy arriesgado asignarle a la producción de OGM, de por sí, un carácter de amenaza potencial a la biodiversidad. Por lo demás, ello está corroborado por la propia política de los países importadores y en especial por la UE a través de las distintas autorizaciones que se fueron otorgando para la utilización de OGM en la alimentación animal, en tanto algunos Estados Miembros directamente ya los producen.

d) El Convenio sobre Diversidad Biológica tuvo como uno de sus objetivos manifiestos el equilibrio entre los intereses de los Estados usuarios de los recursos genéticos y los intereses de los Estados proveedores, a fin de proveer a una distribución equitativa de los beneficios. El *Protocolo de Nagoya* fue suscrito en este marco. De ahí que el acceso a los recursos genéticos, según el Protocolo, deba estar sujeto a un consentimiento fundamentado previo por la Parte que proporciona dichos recursos, sobre la base de condiciones mutuamente acordadas. De modo que el Protocolo pretende brindar la estructura y las orientaciones para formalizar dicho consentimiento y, a la vez, establecer un sistema de información internacional sobre los flujos, a través de los llamados "puntos de control" para garantizar la disposición de esos datos tanto para el Estado usuario como para el Estado proveedor y de manera sistemática mediante un Centro de Intercambio de Información que pasaría a ser el eje informático en la materia. Incluso se llegó a proponer la instalación de un mecanismo de apoyo mutuo entre el Protocolo y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, para que en las solicitudes de patentes, los requirentes pudieran ser obligados a divulgar el país de origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, si los hubiera<sup>26</sup>. Pero todas estas previsiones han resultado inoperantes. Los motivos de su inoperancia consisten en la inadecuación u obsolescencia temprana de semejante ingeniería jurídica frente a las transformaciones tecnológicas y a las prácticas comerciales consecuentes. Sin agotar estas inconsistencias, cabe mencionar: la dificultad para definir "recursos genéticos" (¿se incluyen los derivados y los compuestos bioquímicos?); el carácter problemático del deslinde entre Estados "usuarios" y Estados "proveedores", habida cuenta de la circulación y recirculación transfronteriza de insumos para la composición de cadenas de valor; y la carencia de regulaciones nacionales en la materia, empezando

<sup>26</sup> Comunicado de Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, India, Perú y Tailandia al Consejo de ADPIC, el 18 de marzo de 2015 (IP/C/W/442).

por la falta de regulación del acceso a los recursos genéticos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

### **3.2. Las negociaciones plurilaterales originadas en la OMC**

En esta categoría deben incluirse:

- a) El *Acuerdo sobre Tecnología de la Información* ("*Information Technology Agreement*") (ATI/ITA), vigente desde 1997 y ampliado en la Conferencia Ministerial de Nairobi en 2015: fija reducciones arancelarias progresivas para una nómina heterogénea de doscientos un productos que por sus componentes y aplicaciones son de alta relevancia en los mercados mundiales (impresoras; cartuchos; video-cámaras; DVD; equipamiento médico y hospitalario; semiconductores; sistemas de navegación GPS; pantallas táctiles; satélites de comunicaciones) Ya en el año 2013 se calculaba que los setenta y tres países comprometidos por el Acuerdo involucraban el 97% de la producción de la materia negociada. Si bien estas reducciones arancelarias se aplican bajo la NMF, favoreciendo de este modo a los Estados Miembros de la OMC de manera indiscriminada, es evidente que la apertura progresiva de los mercados al ritmo de las desgravaciones convenidas constituye un estímulo adicional en favor de los países que ya disponen de una oferta exportable<sup>27</sup>. Más aún, se ha comenzado a debatir en este marco la posibilidad de dismantelar restricciones no arancelarias, lo que implica el desarrollo de tecnologías adicionales para obtener un acceso garantizado a los mercados bajo las condiciones que se acuerden<sup>28</sup>.
- b) Las *tratativas para formalizar un Acuerdo sobre bienes y servicios ecológicos*. Estas negociaciones fueron previstas con

<sup>27</sup> Nueve países latinoamericanos suscribieron el Acuerdo (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.). No todos los países signatarios del Acuerdo inicial firmaron la extensión de Nairobi (hasta el año 2016 se conocían, en el ámbito latinoamericano, sólo las firmas de Costa Rica y Guatemala).

<sup>28</sup> Véase WTO: "*20 Years of the Information Technology Agreement. Boosting trade innovation and digital connectivity*", Geneve 2017.

motivo de la apertura de la Ronda Doha en 2001<sup>29</sup>, pero se desarrollan en el marco del "Asia Pacific Economic Cooperation" (APEC) con los objetivos de proteger el medio ambiente, generar energías limpias y reducir el efecto invernadero. En julio de 2014 se había llevado a cabo una primera reunión formal de negociaciones con vistas a desgravar una nómina de productos difusamente agrupados en la categoría de "bienes ambientales". Participaron catorce países (entre ellos, Estados Unidos, Unión Europea, China, Japón), incluyendo a un país latinoamericano: Costa Rica. Como era previsible, la aspiración de liberalizar el comercio mundial de bienes y servicios dotados de tecnologías afines con la protección del medio ambiente cayó en su propia trampa: la vertiginosidad de las transformaciones tecnológicas implica una sustitución acelerada de los bienes y servicios que en determinado momento pudieron aparecer como especialmente benéficos para el medio ambiente y luego dejan de serlo. Por ello, los criterios de inclusión de bienes a la nómina de productos ambientales siguen siendo materia de ardua discusión. En cualquier caso, el objetivo final no se reduciría a la desgravación arancelaria sino que comprendería también la supresión de restricciones no arancelarias –al igual que en el ATI– sobre listados cada vez más extensos<sup>30</sup>.

c) Desde marzo de 2013 un conjunto de Estados Miembros de la OMC, cuyo comercio involucra el setenta por ciento de las transacciones mundiales de servicios (incluyendo los financieros), negocia el que por ahora se conoce como *Acuerdo sobre Comercio de Servicios* ("Trade in Services Agreement", TISA) el cual habría de reemplazar al Acuerdo multilateral sobre el comercio de servicios que se encuentra vigente. Esta reformulación de los compromisos multilaterales abarca una materia de amplísimo espectro y cada vez más significativa y

<sup>29</sup> "Con miras a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente, convenimos en celebrar negociaciones, sin prejuzgar su resultado, sobre:(iii) la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos" (párrafo 31).

<sup>30</sup> Por ahora los progresos han sido limitados. Véase el documento de International Centre for Trade and Sustainable Development: "APEC members slash tariffs on environmental goods, group says", fechado el 4 de febrero de 2016 y publicado en el sitio web de dicho Centro.

sensible por su imbricación con la manufactura de bienes, su comercialización internacional y las inversiones directas. Los puntos más controvertidos son: en primer lugar, la decisión de afrontar tratativas en un marco no estrictamente multilateral, que si bien finalmente se atendería a una NMF, en cualquier caso provocaría la indefensión de países oferentes de servicios negociados pero que no hubieran participado en dichas negociaciones; en segundo lugar, la previsión de un sistema de "lista negativa" con respecto al TN, de modo que, contrariamente al régimen actual, sólo quedarían reservados los rubros o sectores que fueran exceptuados explícitamente; y en tercer lugar, una cláusula de "torniquete" que impediría a los Estados Miembros revertir las disposiciones por las cuales se fijaran nuevas privatizaciones para la provisión de servicios originariamente asignada a organismos públicos. Tanto EUA como la UE han venido participando activamente en las conversaciones. Asisten también a las mismas algunos países latinoamericanos: Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Perú (habiéndose retirado Uruguay en setiembre de 2015 luego de una controversia política interna)<sup>31</sup>.

Las diferencias entre unos y otros instrumentos ordenados precedentemente bajo los párrafos (A) y (B) son históricamente relevantes, en el sentido que los AMUMA se plantearon como alternativa multilateral a la OMC; y, en cambio, los acuerdos plurilaterales pergeñados desde la misma entraña de la OMC desde un comienzo representaron un atajo para ir ganando consenso progresivamente sin necesidad de someter cada iniciativa al albur de las confrontaciones entre Estados Miembros en situaciones y con intereses divergentes.

Pero ambas categorías de convenciones y acuerdos han terminado por servir a los mismos objetivos. En tal sentido, el concepto "bienes públicos globales", más allá de su equivocidad, coloca en primer plano la necesidad de promover las corrientes

<sup>31</sup> Véase PATRICIA M. GOFF: "The Trade in Services Agreement. Plurilateral Progress or Game-Changing Gamble? En *CIGI Papers* number 53, January 2015, Centre for International Governance Innovation ([www.cigionline.org](http://www.cigionline.org)). Véase también: SCOTT SINCLAIR y HADRIAN MERTINS-KIRKWOOD: "*El TISA frente a los servicios públicos*", publicado el 28 de abril de 2014 en [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)



comerciales y de inversión con mayores potencialidades transformadoras, en la medida que los procesos, bienes y servicios beneficiados serían aquellos que presuntamente garantizarían los más altos estándares de inocuidad, calidad, seguridad y protección del medio ambiente y de la biodiversidad.

Por ello los "bienes públicos globales" siguen estando asociados a la instauración de un criterio asimilable al libre comercio, pero ahora de un libre comercio "calificado". En tal sentido, no son bienvenidas las disposiciones y prácticas que incumplan los requisitos preestablecidos (de inocuidad; calidad; seguridad; protección del medio ambiente o de la biodiversidad) y por lo tanto se torna inadmisibles la incapacidad para producir y ofrecer los bienes y servicios dotados de tales características; así como también se torna inadmisibles la obstrucción del ingreso a los mercados de esos mismos bienes y servicios tecnológicamente "calificados".

Sin embargo, una mera percepción sobre la magnitud de las disparidades estructurales entre las economías nacionales involucradas en el sistema global, indica que aquellas potencialidades transformadoras no están precisamente distribuidas de manera homogénea. En otros términos, de modo semejante a lo que ocurre con los precios, algunas economías están en condiciones de ser "formadoras" y en cambio la mayoría está en condiciones de ser sólo "tomadora" de las tecnologías más avanzadas. De ahí que la asimilación del "progresismo" al "libre comercio" sea visiblemente inapropiada. Sin embargo, se sigue batiendo el mismo parche porque todavía resulta útil para descalificar a los gobiernos cuando hacen flamear su emblema de la "seguridad nacional" exhibiendo así su "proteccionismo". Entretanto, al reabsorber las demandas del movimiento "antiglobalización", el sistema económico internacional ha encontrado la fórmula para realimentarse tecnológicamente de un modo legítimo, en la medida que el acortamiento de los ciclos de procesos y productos encauzan una muy acelerada reproducción del capital pero sosteniendo los blasones de la inocuidad, la seguridad, la calidad, la protección del medio ambiente y de la biodiversidad.

En la medida que las convenciones internacionales supuestamente alineadas con estos bienes públicos globales no prevén mecanismos supranacionales, se descentraliza la fijación de los

requisitos habilitantes para obtener las distintas calificaciones aptas para merecer el irrestricto acceso a los mercados. Esta descentralización de las habilitaciones puede seguir alguna de las siguientes modalidades:

- (a) La aplicación extra-territorial de la ley interna, por los Estados importadores pero también por instituciones privadas de acreditación, que en tanto "formadores" de las calificaciones tecnológicas, al condicionar el ingreso a sus mercados indirectamente "descalifican" los procesos productivos, bienes y servicios ofertados por los Estados que inevitablemente son "tomadores" de esas mismas tecnologías; y
- (b) Un régimen de nación más favorecida "condicional" en el sentido que las calificaciones fijadas por convenciones internacionales –y ya no por la legislación interna– van creando redes circunscriptas a los Estados nacionales que sean Parte de ellas. Aquí corresponde anotar, en primera línea, a los tratados "de libre comercio" de última generación (TLC). Si bien estos tratados exhiben cláusulas que reproducen los principios multilaterales (básicamente, NMF y TN), constituyen plataformas a través de las cuales los Estados signatarios intercambian todas las medidas necesarias para garantizarse recíprocamente la protección de actividades productivas de bienes y servicios, de organismos y jurisdicciones territoriales a la que cada uno de esos Estados asigne una sensibilidad particular. Recuérdese, al respecto, que si bien los distintos nomencladores abarcan el universo de la materia transable (que hoy día incluye a las actividades internas), sólo una pequeña parte (en términos cualitativos) tiene significación relevante (en términos cuantitativos) para las economías nacionales. De ahí la engañosa imagen de apertura a los mercados que proporcionan estos códigos a un lector desprevenido.

#### **4. Resurgimiento explícito de la "seguridad nacional" como valor político-económico**

La "seguridad nacional" está maldecida en los círculos tanto progresistas (en defensa de los AMUMA) como conservadores (en defensa de la estrategia de los acuerdos plurilaterales dentro de la

propia OMC) porque pone de manifiesto las dificultades para sostener la mitología del libre comercio.

Sin embargo, la "seguridad nacional" tanto por motivos de defensa militar como estrictamente comerciales, ha inspirado la adopción frecuente y diversa de instrumentos regulatorios por los países desarrollados entre sí y frente a países en desarrollo. Sus antecedentes más cercanos, a partir del GATT, fueron los empleados por países desarrollados para la captura y gestión de los mercados, pero bajo la ley del más fuerte, sin otras mediaciones. En el caso de EUA, a modo de prácticas extorsivas se impusieron compromisos tales como los destinados a la auto-restricción de exportaciones: "*voluntary export restraints*" (VERs); y al establecimiento de límites en el acceso a los mercados: "*orderly marketing arrangements*" (OMAs).

Las legislaciones internas, tanto de EUA como de la Comunidad Europea (CE), convalidaron estas prácticas a través de previsiones que auto-legitimaban la adopción de represalias comerciales. En EUA: "*U.S. Trade Act Section 301*" de 1974<sup>32</sup>, que dio lugar a la imposición de EUA a sus socios comerciales, a partir de 1985, de los acuerdos que garantizaban un aumento de las importaciones: "*voluntary import expansions*" (VIEs); y luego reforzada por un mecanismo de retaliación cruzada, inicialmente a través de la "*U.S. Trade Act Section "Super" 301*" de 1988.

Aún con anterioridad al dictado de dichas disposiciones, la Sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962 había previsto un procedimiento para evaluar las implicaciones de importaciones que pudieran afectar la seguridad nacional de EUA. Esta última expresión resultó muy significativa, porque en lugar de aludir a prácticas desleales que abonaran la aplicación de medidas antidumping o derechos compensatorios de algún modo justificables bajo el paraguas del GATT, se hizo referencia a una causa cuya ponderación carecía de apoyo alguno en el orden multilateral. Esta previsión unilateral no quedó en letra muerta. Por el contrario, desde entonces se concretaron alrededor de treinta investigaciones, la última de las

<sup>32</sup> Como es sabido, Section 301 of the Trade Act of 1974 no dejó de ser aplicada, en especial con el objeto de inducir a otros países para alinear sus regímenes sobre propiedad intelectual a las aspiraciones del gobierno norteamericano.

cuales tuvo lugar en el año 2001 a propósito de importaciones de productos de acero. Este material, para la época, todavía podía ser considerado sensible desde el punto de vista de la industria de armamentos y así explicar el sentido de la precaución en mérito a la "seguridad nacional". De todos modos, los dictámenes administrativos en general fueron negativos, esto es, no encontraron justificación para restringir las importaciones de los productos examinados.

En general, dichos instrumentos y prácticas contribuyeron a ordenar las corrientes comerciales y de inversión durante buena parte de la década del setenta (la Ronda Tokio comenzó en 1973 pero sus resultados se formalizaron recién en 1979); y también en la década comprendida por el segundo quinquenio de los ochenta y el primero de los noventa (la Ronda Uruguay se abrió en 1986 y finalizó en 1994).

Recuérdese que desde el seno del propio GATT se toleró, a partir de 1974 y como excepción explícita al principio de no discriminación, el denominado "Acuerdo Multifibras" que reguló hasta fines de la Ronda Uruguay el comercio internacional de textiles y vestido<sup>33</sup>, bajo un argumento no muy distinto al que justificó la política proteccionista en materia agrícola emprendida (en este caso sobre la base de lagunas disciplinarias) por la Comunidad Europea. El caso del Acuerdo Multifibras es altamente significativo, porque representó una excepción al principio de no discriminación por partida doble: constituyó un marco para medidas unilaterales y acuerdos bilaterales que adoptaron EUA, Canadá y la CE; y a través de los cuales se aplicaron cupos de importación a que debieron ceñirse países exportadores que eran esencialmente países en desarrollo.

La paz y concertación multilateral pareció llegar recién con la puesta en vigencia de los acuerdos de la OMC en 1995. El Acuerdo de Marrakech, al encuadrar dichos acuerdos en sus anexos, dispuso tajantemente: *"Cada Miembro debe asegurar la conformidad de sus leyes, regulaciones y procedimientos administrativos a los Anexos de este Acuerdo"* (artículo XVI.4).

<sup>33</sup> Sustituido por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC, que caducó al cabo de diez años.

Más específicamente a propósito de los acuerdos consiguientes bajo el criterio de reciprocidad condicional indicados más arriba, en los párrafos 1 y 3 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias se lee: *"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 [...] Los Miembros no alentarán ni apoyarán la adopción o el mantenimiento, por empresas públicas o privadas, de medidas no gubernamentales equivalentes a las medidas a que se hace referencia"*.

Pero las invocaciones a la "seguridad nacional" resurgieron prontamente. El terrorismo internacional y, en especial, las amenazas bioterroristas, indujeron al mundo desarrollado a reforzar los controles y redoblar sistemas preventivos y de verificación de mercaderías importadas, dando lugar a una especie de principio "precautorio" con efectos disuasivos parecidos a los que había despertado aquel otro principio precautorio erigido por el Protocolo de Cartagena en supuesto resguardo de la biodiversidad.

Y pasados algunos años sin que las prevenciones antiterroristas hubieran generado cuestionamientos, en enero de 2018 revivió la Sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962 descrita más arriba, cuando el Departamento de Comercio elevó al Presidente dos nuevos dictámenes sobre importaciones de aluminio y acero. Ahora ya sin asidero en la industria de armamentos, la "seguridad nacional" aparece como un concepto netamente económico, dirigido a la protección de la industria radicada en territorio estadounidense que produce y utiliza dichos materiales e insumos. Finalmente, durante el mes de abril de 2018 se adoptaron gravámenes arancelarios adicionales a productos del acero y del aluminio, de manera explícitamente discriminatoria con respecto al origen de dichas mercaderías y sobre la base de facultades asignadas al Presidente por aquella Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962. Pero no sólo eso: EUA liberó del gravamen a determinados países que se avinieron a limitar sus exportaciones y de tal modo fue reflatada la reciprocidad condicional.

China respondió el 5 de abril solicitando a la autoridad del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC la apertura de una instancia de consultas bilaterales. Al presentar los fundamentos

del derecho de su reclamación, el documento de la delegación china mencionó la posible vulneración de disposiciones del GATT pero también del Acuerdo sobre Salvaguardias, que tiene el mismo rango de obligatoriedad para los Estados Miembros. Al citar a este último, dicho documento señaló, como al pasar, que se lo invocaba "*porque, con respecto a las medidas en litigio que constituyen en esencia medidas de salvaguardia*" EUA no habría dado las explicaciones previstas ni cumplido los requisitos apropiados.

La referencia china distó de ser ingenua, porque así dio por sentado que el motivo de la medida de protección adoptada en su perjuicio no le era imputable, sino que obedecía a problemas propios de EUA. Precisamente, las salvaguardias comerciales se distinguen en la OMC de las medidas contra la deslealtad comercial (derechos antidumping o compensatorios, según el caso) porque las salvaguardias constituyen auto-inculpaciones, esto es, dificultades coyunturales de competitividad propias del Estado importador y que, para recomponerse, debe realizar un ajuste que la comunidad económica internacional acepta pero bajo determinados requisitos<sup>34</sup>.

EUA no había expuesto intención alguna de cumplir con esos requisitos, empezando por la celebración de consultas con otros Miembros que tuvieran un interés sustancial en tanto exportadores de los productos gravados, ni recaudos para el otorgamiento de compensaciones y consecuente remoción progresiva de los gravámenes. Por el contrario, se aplicó la referida Ley interna destinada a proteger la "seguridad nacional", que nunca tuvo soporte multilateral, salvo la que hipotéticamente pudo haber obtenido amparándose en una previsión del GATT según la cual podrían justificarse medidas comerciales de excepción para asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas (artículo XXI b) ii) del GATT y que obviamente no había dado lugar a presentaciones estadounidenses en tal sentido.

El gobierno de EUA finalmente respondió, fuera de la instancia de consultas de la OMC, pero manifestando su disposición a encarar tratativas bilaterales que se iniciaron prontamente. El objetivo de dichas tratativas informales y fuera del marco de la OMC no pudo

<sup>34</sup> Véase, del autor: "*La sagacidad de China ante los aranceles de EEUU: hazte cargo*", nota publicada en el sitio web [www.tradenews.com.ar](http://www.tradenews.com.ar), 12 de abril de 2018.

haber sido otro que el de arribar a compromisos bilaterales entre EUA y China bajo el formato de reciprocidad condicional.

### **5. Cualidades regenerativas de la "seguridad nacional": el pasaje desde los preconceptos no negociables hacia las negociaciones *ad-hoc***

Debido a que el gobierno de EUA aparece como principal exponente de las reivindicaciones comerciales amparadas por motivos de "seguridad nacional", parece útil confrontar esa política con algunos puntos de la exposición dada por el jefe de su delegación a la XI Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017.

La referencia puede ser útil atendiendo a que la imagen del Presidente D. TRUMP encarna deliberadamente a un *Rogue State* que a través de sus embajadores y delegados pasa a ser el depositario ideal de todos los vituperios concebibles en labios de cualquiera que se considere "progresista". Y tales embajadores y delegados, lejos de permanecer callados y confirmando el papel diabólico que les ha sido asignado, llegaron a Buenos Aires para reiterar algunas observaciones dignas de mayor atención. Aquí propongo tomar nota de las implicaciones que pueden extraerse de al menos dos de ellas, expuestas en la reunión plenaria por el representante comercial de EUA:<sup>35</sup>.

- (a) *La insistencia en la necesidad de revisar la modalidad por la cual son catalogados los "países en desarrollo" (PED) como tales.* Esta modalidad actual es inaceptable por su notoria inequidad, al permitir que bajo su amparo algunos países macroeconómicamente poderosos (como China) o bien países "ricos" en términos de su ingreso *per-cápita* (Singapur; Brunei; Kuwait) reclamen para sí un "trato especial y diferenciado" (TED) equiparable al de otros países a los que legítimamente corresponde dicho trato, con una consecuencia indeseable: hacerle pagar a estos últimos, directa o indirectamente, el costo de aquel TED injustificado. Es justo señalar que la postura

<sup>35</sup> Alusiones recogidas por la Fundación INAI en el documento "*¿Un antes y después de la Ministerial?*", Buenos Aires, 2 de enero de 2018.

norteamericana dista de ser novedosa, pues *"el debate sobre una nueva diferenciación entre los PED dentro de la OMC ha llegado a ser uno de los temas más sensibles y controversiales en las negociaciones multilaterales sobre la agricultura"*<sup>36</sup>.

- (b) La referencia a un *sobredimensionamiento de la actividad contenciosa bajo el Sistema de Solución de Diferencias*. El representante comercial de EUA que disertó en la reunión plenaria de la susodicha Conferencia Ministerial dejó flotando una impresión generalizada que intentó sintetizar señalando que la OMC se estaría tornando una "organización centrada en litigios". La proliferación y entrecruzamiento de controversias elevadas a la fase contenciosa y la consiguiente actividad arbitral afectarían entonces las condiciones aptas para el desarrollo de negociaciones constructivas.

Estos planteos merecerían ser reconsiderados como reflejo de la necesidad de reformular los vínculos multilaterales a partir de la incertidumbre y volatilidad que campea en la economía global.

En particular, a propósito de la necesidad de revisar la modalidad por la cual los PED son catalogados como tales, nadie puede negar que la categoría "en desarrollo" construida como resultado de auto-reconocimientos y aceptaciones tácitas, constituye una categoría que ha dado lugar a distorsiones cada vez más ostensibles y aún escandalosas. Quizás semejantes distorsiones puedan explicarse por la progresiva diversificación o desagregación de la normativa multilateral en tanto aquella modalidad permaneció inmodificable, como una calificación genérica susceptible de ser apropiada en cada caso por los Estados Miembros como un motivo para obtener TED sin necesidad de justificar en cada caso y sobre parámetros preestablecidos, las dificultades o insuficiencias requeridas para merecer el acceso a los beneficios diferenciales pretendidos. Precisamente, una modificación normativa tendiente verdaderamente a reconstruir el tejido multilateral, tendría que incluir el realineamiento de la categoría "en desarrollo" respecto de cada una de las materias reguladas.

<sup>36</sup> JONAS KASTENG: *"La Diferenciación entre los Países en Desarrollo de la OMC: Consideraciones para una Nueva Iniciativa de Diferenciación en Agricultura"*, documento de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 16 de octubre de 2004.



La próxima pregunta sería entonces la siguiente: ¿con qué criterios habría que reformular la categoría de Estados Miembros "en desarrollo"?

Atendiendo a las condiciones de producción prevalecientes en la economía global y de las disparidades e insuficiencias estructurales que se advierten, habría que considerar dos criterios concurrentes:

- La adopción ya no de una tipología de Estados Miembros que determine "categorías" de Estados a todo evento, sino de tipos o clases de vulnerabilidad que deberían ser invocadas de acuerdo a las características específicas de las regulaciones multilaterales respecto de las cuales los Estados Miembros pretendieran acogerse a un TED. Por ejemplo, en materia agrícola:

- (i) Los actuales Miembros individualizados como "PED" y que simultáneamente sean exportadores netos de productos agropecuarios, merecerían el reconocimiento de su vulnerabilidad motivada por esa misma doble condición cuando resulten macroeconómicamente "dependientes" del desempeño exportador. Por ello, si para sostener otras actividades económicas internas decidieran adoptar una política de arancelamiento diferencial a la exportaciones con el fin de gravar sus principales fuentes de ingresos comerciales, esa política no debería ser tachada –a la luz del nuevo criterio– como una manifestación de deslealtad comercial ni como un impedimento (por aplicar supuestas "restricciones" a la exportación) para poder reclamar por perjuicios ocasionados a esas mismas exportaciones en el mercado internacional frente a prácticas desleales practicadas desde terceros países;
- (ii) Los actuales Miembros individualizados como "PED" y cuyas poblaciones padecen significativas carencias nutricionales a las que se superpone la insuficiente producción de alimentos por una estructura rural tradicional y empobrecida, merecerían tener un respaldo normativo para poder aspirar legítimamente a que se les reconociera su vulnerabilidad motivada por esas mismas condiciones que los hace macroeconómicamente "dependientes" de una política destinada simultáneamente a reforzar las reservas alimentarias y a subsidiar la producción interna de alimentos básicos. Por ello, esa política ya no debería

ser cuestionada –a la luz del nuevo criterio– como una manifestación de deslealtad o de distorsión de precios y, por lo tanto, tendría que quedar expedito el camino para que el estatus provisional admitido en la Conferencia Ministerial de Bali (2013) para el acopio de alimentos básicos pasara a ser objeto de un reconocimiento permanente.

- La fijación de un mecanismo, también diferencial, pero ahora para "graduar" los efectos de medidas adoptadas por PED en virtud de los TED que se les reconozca, atendiendo a los tipos y niveles de vulnerabilidad padecida por otros PED que en consecuencia pudieran ser afectados por aquellas mismas medidas, desalentando así los conflictos sur-sur.

En otros términos: el TED debería contemplar no sólo la situación de vulnerabilidad de los Estados Miembros que lo invocaran en su favor, sino también la situación de vulnerabilidad de los Estados Miembros sobre cuyas economías recayeran los efectos de las medidas adoptadas. Por ejemplo, si finalmente se lograra implementar un régimen especial de salvaguardias agrícolas en beneficio de PED, y los países caracterizados más arriba en el apartado "ii" aplicaran dichas salvaguardias, tendría que contemplarse un régimen diferencial para que los países caracterizados más arriba en el apartado "i" recibieran un TED "en espejo" debido, precisamente, a su vulnerabilidad estructural respecto de las exportaciones agrícolas que pudieran verse menguadas en virtud de aquellas mismas salvaguardias.

Con respecto al sobredimensionamiento de la actividad contenciosa bajo el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, habría que considerar seriamente la posibilidad de reforzar los procedimientos "voluntarios" o no contenciosos que están previstos dentro del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias: buenos oficios; conciliación; y mediación. Al cabo de los años es notoria la inoperancia de dichos mecanismos. Y resulta verosímil suponer que esta misma inoperancia es la que ha terminado por sobrecargar la actividad arbitral (ante los "grupos especiales" o paneles; y apelaciones ante el "Órgano Permanente de Apelación"). De ese modo, indirectamente, los pronunciamientos arbitrales vienen perdiendo "autoridad", disminuyendo así lo que podría denominarse como un

"costo intangible" del incumplimiento de los laudos. Por lo demás, es sabido que cuando litigan frente a PD, los PED afrontan estas actividades litigiosas en franca desigualdad frente a los PD, por dar ventajas en dos aspectos: (i) asumen el peso de los tiempos de espera gravosamente, dadas sus propias insuficiencias y disparidades estructurales; y (ii) el menor grado de preparación técnica los obliga a recurrir a consultorías y al asesoramiento profesional cuyos resultados, por lo demás, difícilmente pueden ser confrontados y, menos aún, aquilatados, por las administraciones públicas nacionales de dichos países.

## **6. Conclusiones**

El autor propone como punto de partida releer apreciaciones que casi veinte años atrás ocuparon las primeras planas a propósito del estallido del movimiento "antiglobalización". Ya entonces desde distintos ángulos cundía el desencanto frente a lo que se consideraba como insuficiencia del formato dado a la OMC. En tal sentido, el carácter unidimensional del orden multilateral le impedía reabsorber normativamente las transformaciones en las condiciones productivas desatadas a escala mundial. Entonces los objetivos que animaron aquellos cuestionamientos tendieron a converger en la formulación de "bienes públicos globales". Así se fueron suscribiendo distintas convenciones internacionales que abrieron una brecha entre dos esferas normativas u órdenes con pretensiones multilaterales: OMC vs AMUMA.

Sin haberse saldado dicha disputa, está reapareciendo en el escenario internacional la modalidad bajo la cual, antes y después de la Ronda Tokio del GATT, se habían instalado prácticas restrictivas ("proteccionismo") y a las que precisamente la creación de la OMC procuró poner fin. Son regulaciones internas, pero también acuerdos y concertaciones informales que bajo un criterio de reciprocidad condicional procuran regular y compatibilizar objetivos de "seguridad nacional".

En este trabajo se intenta demostrar que aquella primera puja OMC-AMUMA está dejando de ser relevante por el desgaste de unas y otras fuentes. Hasta cierto punto y, como consecuencia de la reabsorción por el sistema económico internacional de los reclamos promovidos desde aquel movimiento antiglobalización, confluyen la

OMC y los acuerdos de AMUMA en la reivindicación de un "libre comercio" ahora "calificado", esto es, pasado por el tamiz de requisitos y condiciones de desempeño exigidos para acreditar el cumplimiento de estándares cada vez más exigentes.

Luego, la disputa crucial es la que se plantea entre, por una parte, los ordenamientos y la jurisprudencia que desde distintas fuentes (sea la OMC o bien los AMUMA) pretenden regular la economía y el comercio internacional bajo dichas calificaciones o acreditaciones y, por otra parte, las regulaciones nacionales y los acuerdos formales e informales de reciprocidad condicional sostenidos (expresa o implícitamente) por motivos de "seguridad nacional".

El desgaste progresivo de la OMC desde el punto de vista normativo se advierte por la imposibilidad de contener los conflictos entre las empresas transnacionales y los Estados nacionales mediante disposiciones requeridas por los tan variados como acuciantes desafíos de la economía global. Tal imposibilidad de contención suele simplificarse recurriendo a dos siglas: "OMC +" y "OMC X", para expresar en el primer caso la insuficiencia y en el segundo la carencia normativa. La nómina de actividades y operaciones lesivas pero que no pueden ser contrarrestadas por las disciplinas multilaterales va en aumento y comprende cuestiones de alta sensibilidad: depredación y acaparamiento de mercados; defraudaciones fiscales en el comercio intra-firma; manipulación de políticas cambiarias; corrupción financiera; dumping social; extensión ilegítima de los derechos de propiedad industrial; estándares privados discriminatorios; operaciones y actividades internacionales llevadas a cabo por formaciones híbridas público-privadas, etc.

En presencia de las disparidades estructurales entre las economías nacionales involucradas, el principio de no discriminación en el GATT tuvo desde su mismo origen un carácter mitológico. Al respecto, en este trabajo se anotan equívocos y ambigüedades al aplicar los principios de nación más favorecida y trato nacional. Entre tales habría que incluir las modalidades bajo las cuales se toleran los formatos o esquemas catalogados como "de integración económica"; el reconocimiento por el orden multilateral de difusos márgenes de maniobra; y las dificultades para aplicar retaliaciones en perjuicio de países de mayor desarrollo relativo. Por otro lado, si

bien distintas vías de escape diseñadas por el GATT a favor de los países desarrollados intentaron ser neutralizadas mediante la normativa de la OMC, la propia dinámica de la economía global les ha ido proveyendo de nuevas alternativas para la evasión y elusión de disciplinas. En este aspecto resulta muy aleccionador el tratamiento multilateral establecido para el comercio agrícola, porque atravesó tres etapas cuyos motivos o argumentos movilizados reflejan las orientaciones ideológicas que se sucedieron a partir de la segunda posguerra. En tal sentido, durante una primera etapa, desde el GATT 1947 hasta la Ronda Uruguay, hubo un marco de permisividad y a cuyo amparo se aplicó la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea. Esta obedeció al reclamo de "seguridad" entendido como derecho a la autosuficiencia alimentaria. La segunda etapa estuvo representada por los compromisos y flexibilidades del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Y la tercera etapa, en curso, es de mayor sofisticación al rodearse de legitimaciones afines a las que inspiran los "bienes públicos globales".

A propósito de los Acuerdos AMUMA se observa también en ellos como los efectos adversos de la economía global rebasan una y otra vez los diques de contención normativa. Semejante depreciación acelerada de la ingeniería jurídica internacional se manifiesta con motivo de la dificultad para implementar los bienes públicos globales reivindicados por distintas Convenciones y Protocolos: la protección de la capa de ozono; la neutralización de emisiones de gases de efecto invernadero; la preservación de la diversidad biológica; y el acceso a los recursos genéticos.

Simultáneamente, desde la propia OMC se van gestando dispositivos plurilaterales y por lo tanto discriminatorios, ya sea por su propia estructura (al momento, la estructura diseñada para un futuro acuerdo sobre el comercio de servicios), ya sea por sus efectos (los casos del Acuerdo sobre Tecnología de la Información; y de un hipotético acuerdo sobre bienes y aún servicios ecológicos).

Tanto con motivo de los acuerdos AMUMA como de los acuerdos plurilaterales gestados desde la OMC cabe advertir que, al no preverse mecanismos supranacionales, se descentraliza la fijación de los requisitos exigidos para obtener el acceso a los mercados. Esta descentralización de las habilitaciones tecnológicas puede seguir alguna de las siguientes modalidades:

- (a) La aplicación extra-territorial de la ley interna por los Estados importadores, además de las certificaciones requeridas por instituciones privadas de acreditación, que en tanto "formadores" de las calificaciones tecnológicas, al condicionar el ingreso a sus mercados indirectamente "descalifican" los procesos productivos, bienes y servicios ofertados por los Estados que ofrecen bienes y servicios pero que inevitablemente son "tomadores" de las tecnologías incorporadas en ellos; o bien
- (b) Un régimen de la nación más favorecida "condicional" en el sentido que las calificaciones fijadas por convenciones internacionales van creando redes circunscriptas a los Estados nacionales que sean Parte de ellas. Aquí deben inscribirse las convenciones internacionales que, aún aplicando el principio de no discriminación, restringen las corrientes comerciales para bienes y servicios en tanto hayan absorbido las tecnologías admitidas. Y otra forma de condicionalidad es la que trasuntan los denominados equívocamente "tratados de libre comercio" (TLC) de última generación. Si bien estos tratados exhiben cláusulas que reproducen los principios multilaterales (básicamente, NMF y TN), constituyen plataformas a través de las cuales los Estados signatarios intercambian todas las medidas necesarias para garantizarse recíprocamente la protección de actividades productivas de bienes y servicios, de organismos y jurisdicciones territoriales a la que cada uno de esos Estados asigne una sensibilidad particular.

Es así que reaparecen las prácticas de reciprocidad condicional bajo el signo, explícito o implícito, de la "seguridad nacional". Dichas prácticas habían encauzado abiertamente las corrientes comerciales y de inversión durante buena parte de la década del setenta (la Ronda Tokio comenzó en 1973 pero sus resultados se formalizaron recién en 1979); y también en la década comprendida por el segundo quinquenio de los ochenta y el primero de los noventa (la Ronda Uruguay se abrió en 1986 y finalizó en 1994).

Aun con la OMC como telón de fondo, ingresando al siglo XXI las amenazas del terrorismo internacional indujeron al mundo desarrollado a reforzar los controles y redoblar sistemas preventivos y de verificación de mercaderías importadas, dando lugar a una especie de principio "precautorio" con efectos disuasivos parecidos

a los que había despertado aquel otro principio precautorio erigido por el Protocolo de Cartagena en supuesto resguardo de la biodiversidad. Pasados algunos años sin que las prevenciones antiterroristas hubieran generado cuestionamientos significativos, en enero de 2018 el gobierno de EUA recurrió a la Sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962, a partir del dictamen que el Departamento de Comercio elevó al Presidente proponiendo la adopción de sobre-aranceles por motivos de "seguridad nacional" sobre las importaciones de aluminio y acero. Ahora ya sin asidero en la industria de armamentos, la "seguridad nacional" apareció como un concepto netamente económico, dirigido a la protección de la industria radicada en territorio estadounidense que produce y utiliza dichos materiales e insumos. Finalmente durante el mes de abril de 2018 se adoptaron gravámenes arancelarios adicionales a productos del acero y del aluminio, de manera explícitamente discriminatoria con respecto al origen de dichas mercaderías y sobre la base de facultades asignadas al Presidente por aquella Ley de 1962. Pero no sólo eso: EUA liberó del gravamen a determinados países que se avinieron a limitar sus exportaciones y de tal modo a la luz del día quedó reflatada la reciprocidad condicional en toda su plenitud. La repulsa internacional fue unánime y dio lugar a un primer amague del gobierno chino en la OMC. Sin embargo, prontamente se abrieron las negociaciones EUA-China fuera del marco multilateral.

En síntesis, convendría no poner tanto énfasis en la denostación del carácter defensivo y restrictivo en las reivindicaciones de la "seguridad nacional" y, en cambio, considerarlas como un síntoma del desmembramiento multilateral y probable indicador del sentido que podría tener su recomposición sobre la base de las condiciones de producción prevalecientes en la economía global. Esta perspectiva de recomposición, curiosamente ignorada por los analistas, ha comenzado a exponerse públicamente. Así, a fines del año 2017, durante la Conferencia Ministerial de la OMC, el jefe de la delegación estadounidense planteó un par de sugerencias reconstructivas. La primera se refiere a la conveniencia de revisar los criterios empleados para catalogar a los Estados Miembros de la OMC por categorías, habida cuenta que la aceptación de dichos criterios ha generado situaciones notoriamente inequitativas. El segundo planteo alude a las dificultades que se generan por el sobredimensionamiento de

las instancias arbitrales en desmedro de los procedimientos voluntarios o no contenciosos pese a que habían sido contemplados por el Sistema de Solución de Diferencias.

Vale la pena observar que las propuestas estadounidenses emergen en un estado de situación de la economía internacional que ya no responde a las disciplinas preestablecidas. Apuntan entonces a replantear la normativa multilateral en desmedro de verdades reveladas y en cambio revalorizando circunstancias y especificidades. Al tomar esta iniciativa están promoviendo un debate complejo pero impostergable, con nuevos desafíos teóricos y metodológicos.

Explorando las alternativas que podrían desplegarse a partir de estas incipientes presentaciones, los países en desarrollo encontrarían un campo propicio para converger hacia un mayor pragmatismo y no seguir abrazándose a principios supuestamente sacralizados por sus valores intrínsecos pero bajo cuya invocación se han venido desencadenando implicaciones y efectos adversos cada vez más inquietantes.

### **Bibliografía**

- ABLIN, E. R. (10 de febrero de 2006). Del GATT a la OMC: la evolución del sistema multilateral de comercio y su comprensión. *Guía Práctica de Comercio Exterior* (40).
- \_\_\_\_\_. (10 de marzo de 2006). ¿La OMC sucesora del GATT?: coincidencias y divergencias. *Guía Práctica de Comercio Exterior*, (43).
- DE MATEO, F. (Febrero de 1980) Contribución a una polémica sobre el GATT. *Comercio Exterior*, volumen 30 (2).
- FUNDACIÓN INAI (2018). ¿Un antes y después de la Ministerial? Recuperado de: [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)
- GARCÍA ARIAS, J. (2004). Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos globales: la Teoría de los Bienes Públicos Globales. *Estudios de Economía Aplicada*, volumen 22.
- GOFF, P. M. (Enero de 2015). The Trade in Services Agreement. Plurilateral progress or Game-Changing Gamble? *CIGI Papers* (53).
- HALPERIN, M. (12 de abril de 2018). *La sagacidad de China ante los aranceles de EEUU: hazte cargo*. Recuperado de: [www.tradenews.com.ar](http://www.tradenews.com.ar)



- \_\_\_\_\_. (octubre 2012) El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo. *Informe Integrar*, (75).
- \_\_\_\_\_. (2004) *Principios jurídicos del multilateralismo económico*. Buenos Aires, Argentina: Colección Aroha.
- HORN, H., MAVROIDIS, P., SAPIR, A. (2009). *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Brussels, Bélgica: Bruegel Blueprint Series.
- HUDEC, ROBERT H. (Abril 1971). El Sistema legal del GATT: jurisprudencia diplomática, *Revista Derecho de la Integración* (8).
- INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2016). *APEC members slash tariffs on environmental goods, group says*. Recuperado de: <https://www.ingwb.com/sustainability>
- KASTENG, J. (2004). *La Diferenciación entre los Países en Desarrollo de la OMC: Consideraciones para una Nueva Iniciativa de Diferenciación en Agricultura*. Santiago de Chile, Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- LARACH, M. A. (31 de enero de 1998). Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio. *Documento de CEPAL*, vol. LC/L (1127).
- MATTOO, AD., SUBRAMANIAN, A. (Mayo 2013). Four changes to trade rules to facilitate climate change action. *CGD Policy Paper* (21).
- RIVERS, R. B, GREENWALD, J. D. (1979). The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Binding Fundamental Policy Differences. *Law and Policy in International Business*, (4).
- SCOTT, S., MERTINS-KIRKWOOD, H. (28 de abril de 2014). *El TISA frente a los servicios públicos*. Recuperado de: [www.world\\_psi.org](http://www.world_psi.org)
- THOMPSON, E. P. (1984) *Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona, España: Editorial Crítica, Grupo editorial Grijalbo.
- WTO (2017). *20 Years of the Information Technology Agreement. Boosting trade innovation and digital connectivity*. Geneve, Suiza.



---

## CAPÍTULO III

---

### Regionalismo y gobernanza en Sudamérica

ISABEL CLEMENTE BATALLA

#### Introducción

El regionalismo sudamericano en términos de potencialidades para la gobernanza regional ha sido recurrentemente revisado a partir de la formación de los llamados "nuevos regionalismos" de la última década del siglo XX. No es sin embargo un hecho nuevo la identificación de formas de unidad regional con las aspiraciones a relaciones cooperativas y pacíficas entre los Estados integrantes de un espacio regional.

Desde una perspectiva histórica, es posible identificar la formulación de reglas y creación de regímenes internacionales regionales en el período siguiente a la independencia como un temprano intento de establecer canales institucionales a la solución de conflictos bilaterales o regionales: normas como el principio de *uti possidetis iuris* como criterio en la delimitación de fronteras de los nuevos Estados y las propuestas de construcción de un espacio regional, discutidas en los congresos hispanoamericanos del siglo XIX son evidencia de la escala regional en la política externa de los nacientes Estados.

La integración regional impulsada por CEPAL a partir de mediados del siglo XX introdujo una dimensión económica a la regionalización y sólo a finales del siglo, el avance de la globalización, los desafíos de las nuevas relaciones entre Estados, fuerzas transnacionales y

sociedad civil, colocaron en la agenda la contribución de los regionalismos como factores de gobernanza global.

De acuerdo con la definición adoptada por el Banco Mundial en 2005 (ZURBRIGGEN, 2011, p. 4), gobernanza es un conjunto de procesos e instituciones a través de los cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país para desarrollar sus recursos económicos y sociales. Principios como el "buen gobierno" caracterizado por transparencia y eficacia, capacidad de administración de recursos y respeto a la ciudadanía son componentes centrales de este concepto de gobernanza.

En una dirección convergente, la acción asociada de gobiernos nacionales para establecer rutas de salida a crisis políticas con efectos de escalada en términos de seguridad regional, dio forma a mecanismos de diálogo y concertación de soluciones: desde la Iniciativa de Contadora de enero de 1983 (CEPEDA y PARDO, 1985) al Grupo de Apoyo a Contadora, formado en 1985 por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, a la posterior fusión en 1986 de ambos grupos en el Grupo de los Ocho y la decisión de este último de crear un mecanismo de consulta con base en la experiencia acumulada hasta la incorporación de Paraguay, Chile, Bolivia y Ecuador, y la fundación del Grupo de Río en 1990 con todos los Estados miembros reunidos hasta esa fecha, este proceso asociativo culmina en 2009, sumando también a SICA, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Belice, Cuba, Haití, Guyana, Surinam y Jamaica (PORCELLI, s.f.).

Este trabajo está dividido en cuatro secciones además de esta introducción y las conclusiones. La primera sección discute las relaciones entre regionalismo y gobernanza a partir de los aportes teóricos de la teoría del regionalismo y la proyección política del regionalismo, tanto como dirección de política exterior como en sus potencialidades para la gobernanza regional. La segunda sección examina experiencias de gobernanza, las cumbres regionales y el abordaje sudamericano de la interconexión gobernanza regional-seguridad regional, con un foco en el Consejo de Defensa Sudamericano. La tercera sección se concentra en la relación gobernanza y democracia en los bloques subregionales de Sudamérica. La cuarta sección analiza la gobernanza regional a partir de la creación de CELAC. Sobre la base de la definición de gobernanza, tres ejes

articulan el análisis: reglas regionales, procesos tales como sistemas de solución de controversias y mecanismos de diálogo y concertación, e instituciones como cumbres, organismos regionales, organismos subregionales y grupos de países.

### **1. Regionalismo y construcción de la gobernanza regional**

La relación entre regionalismos y gobernanza resulta de la convergencia de la afirmación de la capacidad de las regiones como actores de relaciones internacionales y la adopción del regionalismo como dirección en la conducción de la política exterior de los Estados miembros de grupos de integración.

El concepto de *regionness* (HETTNE y SÖDERBAUM, 2000) describe casos de espacios, comunidades o estados regionales, en los cuales la construcción de regiones explica la formación de actores relevantes en una perspectiva histórica y multidimensional, desde la formación de bloques de integración regional a la organización de comunidades regionales de seguridad. Según los autores, el regionalismo actual refleja la profunda interdependencia de la economía política global y la compleja relación entre globalización y regionalización.

HETTNE (2003) diferencia 5 niveles de *regionness*: 1) el espacio regional, entendido como un área geográfica delimitada por barreras físicas, más o menos naturales; 2) complejo regional caracterizado por crecientes relaciones trans-locales entre grupos humanos; 3) sociedad regional, organizada o espontánea, de carácter cultural, económico, político o militar; 4) comunidad regional originada a partir de un marco organizacional (más o menos formal) que facilita y promueve comunicación social y articulación de valores y acciones dentro de la región, creando una sociedad civil transnacional; 5) comunidad política regional institucional, dotada de una estructura fija de toma de decisiones y fuerte capacidad de actor en la arena internacional. De acuerdo con DABÈNE (2009, p. 10) Latinoamérica es una región porque los diferentes países comparten muchos rasgos comunes y las tendencias de cambio político siempre han sido el producto de la convergencia y la difusión. La integración regional es resultado de un proceso histórico de incremento en niveles de interacción entre unidades políticas (sub-nacionales, nacionales, o transnacionales) y actores que comparten ideas, establecen objetivos y definen métodos para lograrlos.

El regionalismo que trasciende el modelo centrado en el libre comercio y construye una agenda compleja que incluye políticas sociales, desarrollo de infraestructura y políticas de innovación productiva, depende altamente de la acción de los Estados y éstos necesitan formular su propia política para la región. Cuando el regionalismo se convierte en una dirección de política exterior, tiende a hacer coincidir objetivos nacionales con un específico modelo de regionalismo.

En el ámbito global, el papel del regionalismo en la formación de una nueva arquitectura global posiblemente superadora del multilateralismo es, según ESTEVADEORDEAL y TORRENT (2005) una tendencia que se afirma gradualmente. La importancia de las regiones en la reconfiguración del orden mundial y la formación de relaciones de interdependencia dentro de las unidades regionales ha estado vinculada con la necesidad de definir modos de gobernanza regional y el surgimiento de formas de gobernanza multinivel, tanto en bloques regionales como la UE como en grupos trans-regionales como BRICS, con el fin de lograr acuerdos sobre mecanismos, reglas y condiciones que permitan lograr niveles razonables de gobernanza regional y global (PEÑA, 2015, p. 297).

De LOMBAERDE y GARAY (2008) destacan, sin embargo, algunos aspectos negativos para la afirmación de la gobernanza regional: la existencia de negociaciones superpuestas y en diferentes niveles, la composición cambiante de las coaliciones en el poder y la ausencia de un consenso societal. Los autores afirman que el nivel macro-regional verá incrementar su importancia como nivel de gobernanza en sentido amplio. En ese sentido, para obtener un impacto significativo en el mundo globalizado y para crear espacios de autonomía política, el nivel macro-regional es más adecuado, sobre todo para países con un peso político y económico relativamente limitado.

Desde una lógica coincidente, WOLF GRABENDORF (2015) anota que la gobernanza regional en América Latina enfrenta problemas no resueltos: la corta vida de las instituciones regionales, la vulnerabilidad de los organismos regionales a los cambios de gobierno en los Estados miembros, las recurrentes crisis políticas internas y sus consecuencias en la preeminencia de la política doméstica, exigen nuevas formas de diálogo político, concertación y cooperación.

## **2. Experiencias de gobernanza regional sudamericana**

Según el análisis de MALAMUD y GARDINI (2012, pp. 116-117) el regionalismo sudamericano presenta caracteres contradictorios y una evolución fracturada pero es posible establecer iniciativas de cooperación a pesar de la segmentación de los proyectos integracionistas en bloques sub-regionales y la superposición de esquemas de integración que se manifiesta en la pertenencia de los Estados miembros a más de un bloque sub-regional (especialmente entre UNASUR, ALBA, CAN y MERCOSUR) hecho que genera problemas de doble lealtad y conflictos normativos. A ello se agrega la amplia variación en grados de institucionalización en los grupos regionales. Según los autores, aunque se ha multiplicado el número de organizaciones regionales, al mismo tiempo estas se han vaciado de contenido y se presentan discrepancias en tres diferentes planos: la coexistencia de diferentes modelos hace difícil lograr un común denominador mínimo; la articulación de estrategias nacionales en el marco de organizaciones regionales basadas en el modelo intergubernamental está muy expuesta a las variaciones de la política nacional; la membresía múltiple genera fricciones dentro de los bloques de integración en lugar de la unidad que el regionalismo se propone como objetivo. La ausencia de un consenso básico sobre los principales problemas es visible en la situación de Sudamérica como resultado de las diferencias entre los proyectos sub-regionales relevantes en torno a cuestiones como modelos de desarrollo y las prioridades en las relaciones externas de la región.

El modelo intergubernamental intensifica la dificultad en reconciliar intereses nacionales en el nivel regional: en ausencia de estructuras supra-nacionales, la conciliación de intereses se transfiere a dinámicas inter-presidenciales, limitadas doblemente por la prioridad de las agendas nacionales y la ausencia de una burocracia regional fuerte (MALAMUD y GARDINI, 2012, p. 123). Adicionalmente, la participación de la sociedad civil en procesos de integración está aún rezagada aunque los sectores empresariales y los sindicatos han sido muy influyentes en la formación de las posiciones negociadoras de los gobiernos.

Sin embargo, aun en ese marco institucional, han aflorado diversas modalidades de gobernanza en América del Sur: De LOMBAERDE y GARAY destacan el papel de los foros políticos que han

propiciado el regionalismo como las cumbres de Jefes de Estado, el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas. A estos se deben agregar organismos regionales creados con fines de garantizar la gobernanza regional y sistemas de solución de controversias, mecanismos de gobernanza organizados en el interior de los bloques de integración y formas de gobernanza multinivel.

### **3. Las Cumbres regionales como instancias de gobernanza**

La multiplicación de reuniones de alto nivel bajo conducción de líderes mundiales es un hecho generalizado en los ámbitos bilateral, regional y global y se agrega a otros cambios en curso en las estructuras de la política mundial. SCHOLTE (2016, pp. 14-15) sostiene que este hecho es evidencia del surgimiento de una "gobernanza policéntrica" asociada a la formación de nuevas identidades políticas. Esta nueva modalidad se diferencia de la anterior modalidad estatista o "westfaliana" por la diversificación de escalas en la producción de regulaciones, como resultado de la intervención de agencias locales, nacionales, regionales y globales.

En términos de las implicaciones para la democracia, la gobernanza policéntrica tendría, según Scholte capacidad para generar medidas de fortalecimiento democrático y cita como evidencia de esa afirmación las medidas aprobadas en cumbres de UNASUR en respaldo a los gobiernos democráticamente electos de Bolivia y Ecuador y la adopción en 2010 del Protocolo sobre democracia, el cual establece sanciones en casos de intentos de subvertir gobiernos democráticamente electos. Esta disposición seguía lineamientos similares a los aprobados en cumbres CARICOM en 1997 y SICA en 2002 y 2004 y la declaración del Consejo Presidencial Andino de 1990 que condenaba el intento de derrocamiento del gobierno de Trinidad y Tobago (MELLADO, GIACALONE, ALÍ, 2012, p. 57).

En una dirección diferente, las cumbres han cumplido un rol importante en la solución pacífica de conflictos con potencialidad de desestabilización. Desde la cumbre sudamericana de 2000, un alto número de encuentros ha sido realizado con el fin de crear nuevos acuerdos regulatorios o resolver crisis regionales. En la superación de crisis políticas y de gobernanza, las cumbres sudamericanas han probado ser altamente efectivas pero también



han generado superposición de agendas, estructuras y procedimientos, aunque registran un mínimo de duplicación o redundancia de normativas previamente existentes (DABÈNE, 2016, pp. 30-32). En su estudio sobre interacciones de agendas y cumbres sudamericanas, Dabène identifica cinco modalidades de interacción: innovación, subsidiaridad, duplicación, agregación y sinergia.

El primer caso corresponde a nuevos temas de agenda: la iniciativa en infraestructura regional sudamericana de UNASUR y la creación del Banco del Sur ejemplifican este tipo de interacción. En el caso de subsidiaridad, la agenda del nuevo grupo regional se presenta como un desarrollo o complementariedad de agendas ya existentes: un ejemplo de esta condición sería el programa de salud de UNASUR. Duplicación describe situaciones de agendas iguales como en el caso de la red sudamericana de ciudades que duplica claramente la red Mercociudades. En la situación de agregación, la nueva agenda opera como una suma de agendas anteriores: en el área de comercio, el acuerdo CAN-MERCOSUR de 1999 es reconocido como una contribución a la convergencia en el marco regional (DABÈNE, 2016, pp. 31-38).

#### **4. Seguridad regional y gobernanza**

En el marco sudamericano, diferentes iniciativas de grupos de países culminaron en acuerdos con objetivos de gobernanza regional. La experiencia acumulada en el proceso que comienza con la Iniciativa de Contadora y culmina en el Grupo de Río, estableció aprendizajes y prácticas de negociación y concertación que fueron replicadas por UNASUR en el ámbito sudamericano.

En la solución de crisis regionales y fortalecimiento de la gobernanza regional, la contribución de UNASUR es un logro significativo de la organización sudamericana. Según TUSSIE (2016, p. 73) la coordinación de la diplomacia presidencial por UNASUR fue exitosa en su acción para reducir la rivalidad geopolítica entre Brasil y Venezuela y la competencia por el liderazgo regional entre sus respectivos presidentes, LUIS INAZIO "LULA" DA SILVA y HUGO CHAVES. Puede sostenerse que tal vez el mayor éxito de UNASUR fue el de canalizar las dinámicas de liderazgo político hacia el esfuerzo diplomático de concertación para la reducción de conflictos regionales

como lo demuestran su intervención en la superación de la crisis interna en Bolivia en 2006, en el conflicto entre Colombia y Venezuela en 2009 por ataque colombiano a un campamento de las FARC en Ecuador, y en la crisis política en Ecuador, generada en un conato de golpe contra el gobierno de CORREA y superada con esa gestión.

Un proyecto de alto relieve e innovador en la medida en que abordaba un área de políticas usualmente ausente en la agenda de la integración regional latinoamericana, fue la creación del Consejo Sudamericano de Defensa de UNASUR. La creación de este organismo en 2008, en una cumbre convocada después del ataque colombiano a un campamento de las FARC en Ecuador, fue seguido por un proceso de institucionalización de cuestiones de seguridad y defensa, con la constitución de consejos sectoriales y de acuerdo con ejes de cooperación regional en formación y capacitación, acciones humanitarias y operaciones de paz. VEGA y GIACALONE (2010, pp. 232-234) establecen los antecedentes de ese organismo en la declaración de Sudamérica como zona de paz en 2002, el acuerdo de cooperación entre Ministerios de Defensa de los países andinos y amazónicos en 2004 y la primera reunión sobre seguridad y defensa en la Amazonia en 2006. Este proceso culmina en 2008 con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en la reunión extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR realizada en Lima. Al año siguiente, la declaración de Santiago de Chile instituyó al CDS como organismo de consulta, cooperación y coordinación en el área de defensa.

El abordaje sudamericano de la seguridad puede ser identificado en la definición de objetivos del CDS: estos son consolidar América del Sur como zona de paz, construir una identidad sudamericana en defensa, respetando las características regionales y nacionales, y construir consensos para fortalecer la cooperación regional en defensa. MONTEIRO (2012, pp. 133-138) explica la creación del CDS a partir del abordaje regionalista del fin de la guerra fría y los presupuestos básicos expuestos por BARRY BUZÁN y OLE WEAVER (2003) según los cuales en el período de la post-guerra fría la territorialidad continúa siendo un dato central de las dinámicas de seguridad internacional. El análisis regionalista argumenta que la reducción de la tensión entre las grandes potencias se complementa con el aumento de la tensión en el nivel local y regional.

Según SANAHUJA y VERDES (2014) la creación de este organismo incorporó la seguridad y la defensa en la agenda del regionalismo y la gobernanza regional, generando así una regionalización en seguridad y defensa, estableciendo visiones compartidas con alcance regional. Sin embargo, tal como los autores señalan, esa iniciativa tenía antecedentes como el Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco de 1967), la adopción de medidas de confianza mutua, el compromiso andino de seguridad (1989), las declaraciones de zonas de paz en MERCOSUR (1998) y Comunidad Andina (2004).

También cabe citar la iniciativa de Brasil de 1986 con la declaración de una zona transatlántica de paz y cooperación (ZOPACAS), aprobada por resolución de Naciones Unidas e integrada por Estados latinoamericanos y africanos (Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, República del Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, y Uruguay).

## **5. Gobernanza y democracia en bloques subregionales de Sudamérica**

La declaración política de Zona de Paz libre de armas de destrucción, conformada por MERCOSUR, Chile y Bolivia y el comunicado sobre fortalecimiento de la democracia y la integración como factores de la seguridad regional aprobados en 1998 en Ushuaia, consagran el giro de la integración conosureña hacia el regionalismo con dimensión política. En el nivel sub-regional, las cumbres presidenciales se constituyen en el espacio principal para la construcción de acuerdos de gobernanza. El estudio de MELLADO (2012) sobre los casos de la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) revela la preeminencia de la democracia y la solución pacífica de conflictos en la agenda de la gobernanza sub-regional.

Con respecto al compromiso con la democracia, la Declaración de Las Leñas (1992) estableció la vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR y fue aprobada en circunstancias críticas,

originadas en el intento de golpe de Estado en Paraguay, seguido por gestiones de la OEA (VALENZUELA, 1997). La aprobación de la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en 1996, estableció según BOGOSLAVSKY y MAFFEI (2015, p. 86) el precedente para la formulación dos años después del Protocolo de Ushuaia, el cual en su segundo punto establecía que "toda alteración del orden democrático" constituía una condición inaceptable en un Estado miembro de MERCOSUR. En 1998, la cumbre de Ushuaia aprobó el Protocolo sobre Compromiso democrático de MERCOSUR, Bolivia y Chile, incorporado como parte del tratado de Asunción y de los acuerdos de integración con los Estados asociados (BOGOSLAVSKY; MAFFEI, 2015, pp. 86-87).

Los autores citados anotan que este documento ha sido blanco de críticas porque su aplicabilidad está restringida a los casos de ruptura efectiva y por consiguiente, no admite su utilización para la prevención de situaciones de ruptura. El Protocolo firmado en Montevideo en diciembre de 2011 y conocido como "Ushuaia II," en parte responde a esa crítica en la medida en que establece en su artículo 1° que su aplicación rige para los supuestos de ruptura o amenaza del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo poder y la vigencia y principios democráticos. Este documento ha sido blanco de críticas vinculadas a su aplicación a la crisis política en Paraguay originada en la destitución del presidente FERNANDO LUGO en 2012.

Las Cumbres presidenciales de MERCOSUR revelan el débil peso de las instituciones y el elevado protagonismo presidencial que caracterizan al modelo intergubernamental de la integración latinoamericana (MELLADO, 2010, pp. 167-171). La declaración de Ouro Preto (1994) sobre "consolidación de los valores democráticos en el MERCOSUR", y el comunicado sobre consolidación de los valores democráticos, las instituciones y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, aprobado en la cumbre de 1996 en Potrero de los Funes, definen el marco político del proceso de integración MERCOSUREño. En esa misma ocasión, los presidentes aprobaron una Declaración sobre Diálogo Político que establece un mecanismo de consulta y concertación política, posteriormente institucionalizado en 1998 con la creación del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile, el cual incluía

en su composición a los cuatro Estados fundadores del bloque y a dos países asociados.

La fundación del Parlamento del MERCOSUR en 2006 completa la institucionalidad democrática: su artículo cuarto establece que será una competencia de este organismo "velar por la preservación del régimen democrático en los Estados partes, de conformidad con las Normas de MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia..." Sin embargo, su tardía constitución (15 años después de la firma del Tratado de Asunción), es reveladora de la opción por la institucionalidad mínima que prevaleció en la fase inicial del bloque. En 2008, el Parlamento del MERCOSUR creó el observatorio de la democracia con funciones de acompañamiento de procesos electorales, elaboración de estadísticas y de informes para organismos del bloque (BOGOSLAVKY y MAFFEI, 2015, pp. 92-109).

En el bloque andino, los pronunciamientos del Consejo Presidencial Andino en 1990 respondían contra actos de derrocamiento de gobiernos en Trinidad-Tobago, Surinam, Haití o de auto-golpe en el caso de Perú en 1992, un hecho que provocó una crisis institucional seria en el bloque con la suspensión de Perú de las reuniones de su máximo organismo y la aplicación por la OEA de la resolución 1080 sobre democracia representativa, seguido de la aprobación de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (MELLADO, 2012, p. 57). Según GIACALONE (2010, p. 212) el Consejo Presidencial Andino creado en 1990 y la Comisión de Ministros de Relaciones Exteriores son las principales instituciones de gobernanza en la CAN. Otros instrumentos de gobernanza en el Grupo Andino son: la Carta Andina para la Promoción de los Derechos Humanos, el Compromiso de Lima, la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la defensa externa, concebido como un instrumento diseñado para promover la solución negociada de los conflictos, y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena de "Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia" el cual prevé sanciones tales como suspensión del país de proyectos de cooperación internacional e inhabilitación para acceder a créditos de las instituciones financieras andinas (GIACALONE, 2010, p. 215).

En el grupo ALBA-TCP, (Alternativa Bolivariana de las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos) fundado en 2004 e integrado

por Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Dominica, St. Vincent y Granadines, y Antigua y Barbuda, se ha identificado una manifestación de regionalismo contra-hegemónico y "buen vivir" (KEPA ASTARAZ, 2018). Sin embargo, a pesar de algunos avances en políticas sociales y desarrollo endógeno, los pronósticos no son favorables sobre la continuidad del bloque. CUSACK (2018, pp. 220-226) identifica los problemas que incidirían en ese escenario: deslegitimación externa, incoherencia interna, ausencia de estructuras de gobernanza y rendición de cuentas, tanto en el ámbito regional como en el de los Estados miembros, excesiva concentración de recursos de gobernanza en la presidencia de Venezuela y discrecionalidad en la toma de decisiones. RUTH DIAMINT (2013) por su parte, destaca la baja institucionalidad de ALBA, déficit en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los acuerdos, ausencia de agenda fija y calendario regular de reuniones y prevalencia de la diplomacia presidencial.

## **6. Sistemas de solución de controversias en bloques sub-regionales**

El sistema de solución de controversias en MERCOSUR es consistente con el modelo institucional inter-gubernamental del bloque. Establecido por el Tratado de Asunción, preveía la negociación directa entre las partes y en caso de fracaso de esa instancia, operaría el mecanismo de evaluación por parte del Grupo Mercado Común el cual formularía recomendaciones a las partes (AMZEL-GINZBURG, 2010, p. 92). En caso que no se lograra acuerdo por ese medio, intervendría el Consejo del Mercado Común el cual formularía nuevas recomendaciones.

El Protocolo de Olivos de Solución de controversias (2002) estableció la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) como máximo órgano jurisdiccional del MERCOSUR. Esta institución sustituyó el sistema inicial de solución de controversias previsto en el Tratado de Asunción y basado en negociaciones intergubernamentales directas. El TPR entró en funciones en 2004: su ámbito de acción incluye la interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración. Puede intervenir en primera y única instancia o como tribunal de alzada, a pedido de un Estado parte. Otro recurso establecido en el Protocolo de Olivos es la

posibilidad de solicitar opiniones consultivas. Según CIENFUEGOS (2012, p. 125) este régimen es una contribución a la gobernanza de la integración y una demostración de ello se encuentra en la regulación de las opiniones consultivas.

En la Comunidad Andina de Naciones, BUSTAMANTE y SÁNCHEZ (2010, pp. 120-126) sostienen que el Tribunal de Justicia cumple un rol importante en la gobernabilidad del grupo sub-regional, aun cuando no todas sus decisiones se respetan con facilidad. Este organismo se beneficia del legado de construcción institucional desarrollado desde el Acuerdo de Cartagena de 1969 e inspirado en el sistema europeo de la CECA. Sucesivas reformas entre 1986 y 2004 definieron el marco de acción y las competencias del actual Tribunal de Justicia de la CAN: sus atribuciones abarcan acciones de nulidad, acciones de incumplimiento, interpretación prejudicial, recurso por omisión o inactividad, función arbitral y función laboral. Con este mandato, el Tribunal de Justicia resuelve controversias, controla la legalidad, y asegura la interpretación y aplicación uniforme del derecho. Según los autores, la acción de incumplimiento es esencial para el proceso de integración y su gobernabilidad.

## **7. Organismos regionales y gobernanza: CELAC**

La fundación de CELAC en Playa del Carmen (México) el 23 de febrero de 2010 marcó un viraje en la segmentación de los grupos de integración latinoamericanos con el reintegro de México y Centroamérica en el marco de una sola organización regional, proclamada como continuadora del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina sobre Integración y desarrollo (CALC). En la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la CALC y el Grupo de Río realizada en Caracas en julio de 2010, se constituyó el Foro unificado bajo la doble presidencia de Chile y Venezuela el cual trabajaría hasta la siguiente cumbre de 2012 con el cometido de elaborar los documentos de procedimientos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (ROJAS ARAVENA, 2010, pp. 259-260).

Los principios de acción de CELAC son la no duplicación de esfuerzos a fin de potenciar los elementos comunes y fomentar la complementariedad. CELAC se autodefine como un mecanismo de diálogo y concertación política que trabaja sobre la base del consenso y con propósitos de articulación; es un foro que avanza sobre la

base de la convergencia de acciones e intereses comunes y un espacio para hacer frente a los desafíos comunes: en [www.sela.org/celac/quiene-somos/que-es-la-celac/](http://www.sela.org/celac/quiene-somos/que-es-la-celac/)

Según ROJAS ARAVENA (2011, p. 152), la creación de CELAC responde a la necesidad de concertar una posición común de los países latinoamericanos para poder incidir en las decisiones globales y lograr la proyección internacional de América Latina como una región organizada que cuenta con propuestas serias y viables para enfrentar los desafíos globales.

Desde su fundación, CELAC ha avanzado en relaciones externas en carácter de organización representativa de América Latina y el Caribe, como interlocutor con otras regiones y países: conduce el diálogo con la Unión Europea, participa en el Foro CELAC-China, en el Mecanismo de diálogo con la Federación de Rusia, y estableció relaciones con la República de Corea, el Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón. Esta red de relaciones externas puede fortalecer el rol de CEPAL en la gobernanza regional.

## **8. Conclusiones**

La larga continuidad histórica en la idea de formación de bloques regionales en América del Sur y la construcción de regímenes internacionales desde la independencia a la actualidad, sustentan la capacidad de la región sudamericana como actor de relaciones internacionales y de la solución de sus crisis internas.

Esa continuidad explica la persistencia en los objetivos y en las prácticas de las relaciones dentro del marco regional: solución pacífica de conflictos, compromiso democrático, metodología de diálogo y concertación política en la superación de las crisis regionales y la proyección del regionalismo como fundamento de gobernanza regional, se manifiestan en iniciativas de creación de estructuras y mecanismos basados en unidades regionales, como lo demuestran los casos del Consejo de defensa sudamericano, la formulación del abordaje de la seguridad, y los sistemas de reglas y tribunales de solución de controversias de los bloques subregionales de América del Sur.

Este trabajo identifica el regionalismo como dirección predominante de la política exterior y revisa la diversidad de modelos



de organización y prioridades en las relaciones extra-regionales que se manifiesta en grado diferente en los ámbitos sub-regionales analizados: ALBA-TCP, CAN y MERCOSUR.

Sin embargo, en términos de capacidades de gobernanza regional este trabajo revela varios factores de debilidad: la superposición de negociaciones con objetivos similares, composición cambiante en algunos bloques, baja institucionalidad, excesivo protagonismo presidencial, y efectos negativos del modelo intergubernamental en la proyección externa de los bloques regionales.

### **Bibliografía**

- ASTARAZ, K. (2018). A very Latin American social policy: ALBA, counter-hegemonic regionalism, and "living well". En: A. Cusack (Ed.), *Understanding ALBA. Progress, problems, and prospects of alternative in Latin America and the Caribbean* (pp. 53-72). Londres, Inglaterra: Institute of Latin American Studies- School of Advanced Study, University of London,
- BOGOSLAVSKY, T. & MAFFEI, B. (2015). La eficacia de los instrumentos del MERCOSUR para mantener las democracias dentro del bloque. En: B. MAFFEI Y J. ECHAIDE (Eds.), *El Parlamento del MERCOSUR. Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque* (pp. 81-113). Buenos Aires, Argentina: Euros Editores.
- BUSTAMANTE, A. M. & SÁNCHEZ-CHACÓN, F. J. (2010). Gobernabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia. En: N. MELLADO (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 117-136). Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.
- BUZAN, B. & WEAVER, O. (2003). *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- CEPEDA, F. y PARDO, R. (1985). *Contadora: Desafío a la diplomacia tradicional*. Bogota, Colombia: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes y Editorial La Oveja Negra Ltda.
- CIENFUEGOS, M. (2012). Las opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión como instrumento para la gobernabilidad del MERCOSUR. En: N. MELLADO (Ed.), *Instituciones, comercio y*

- cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional* (pp. 125-152). Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.
- CUSAK, A. K. (Ed.). (2018). *Understanding ALBA. Progress, Problems, and Prospects of Alternative Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Londres, Inglaterra: School of Advanced Studies, University of London.
- DABÈNE, OLIVIER (2016). Multilayered summitry and agenda interaction in South America. En: G. MACE, J. P. THÉRIEN, D. TUSSIE & O. DABÈNE (Eds.) *Summits and Regional Governance. The Americas in comparative perspective* (pp. 30-51). Londres y Nueva York: Routledge.
- . (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Exploration*. Nueva York, EE.UU: Palgrave Macmillan.
- DE LOMBAERDE, P. & GARAY, L. J. (2008). El Nuevo regionalismo en América Latina. En: P. DE LOMBAERDE, S. KOCHI, & J. BRICEÑO RUIZ (Eds.). *Del Regionalismo latinoamericano a la integración inter-regional*. Madrid, España: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- DIAMINT, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento sudamericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, (101), 55-79.
- GRABENDORF, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, (42), pp. 9-30.
- HETTNE, B. (2003). The New Regionalism Revisited. En: F. SÖDERBAUM Y T. SHAW (Eds.) *Theories of New Regionalism*. New York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- HETTNE, B. & SÖDERBAUM, F. (2000). Theorising the Rise of Regionnes. *New Political Economy*, (3), pp. 457-473.
- MAFFEI, B. & ECHAIDE, J. (2015). *El Parlamento del MERCOSUR. Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque*. Buenos Aires, Argentina y Montevideo, Uruguay: Euros Editores.
- MALAMUD, A. y GARDINI, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, (1), pp. 116-133.
- MELLADO, N., GIACALONE, R. & ALÍ, L. (2012). Las cumbres Presidenciales sudamericanas en perspectiva comparada. En: N. MELLADO (Ed.), *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración*

- sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional* (pp. 55-92.). Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.
- MELLADO, N. y ALÍ, L. (2010). Las cumbres presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad. En: N. MELLADO. *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 163-207). Córdoba, Argentina, Lerner Editora SRL.
- MONTEIRO, L. (2012). Segurança América do Sul: a região como objeto de pesquisa. En R. P. DOS SANTOS (Org.), *Estudos sobre integração regional. Projetos e perspectivas para a América do Sul* (pp. 133-160). Rio de Janeiro, Brasil: CEBAS.
- PEÑA, F. (2005) Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización a la integración: el caso de los países socios del MERCOSUR. En: A. ESTEVADEORDEAL, R. ANTONI y TORRENT (Eds.), *Regionalismo Global: los dilemas para América Latina* (pp. 245-270). Barcelona, España: Fundación CIDOB.
- \_\_\_\_\_. (2015). Future Global and Regional Governance: a View from the Deep South, en: S. E. MOREIRA LIMA (Ed.), *Global Governance. Crossed Perceptions*. Brasília, Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão.
- PORCELLI, E. (s.f.). *Grupo de Contadora, Apoyo a Contadora, Grupo de Río y CELAC*. Recuperado de: [www.redesur.org/grupo-de-contadora-apoyo-a-contadora-grupo-de-rio-y-celac/](http://www.redesur.org/grupo-de-contadora-apoyo-a-contadora-grupo-de-rio-y-celac/)
- ROJAS ARAVENA, F. (2011). Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana? En F. ROJAS ARAVENA (Ed.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 135-158). Buenos Aires, Argentina: Teseo-FLACSO.
- SANAHUJA, J. A., F. J. VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ. (2014). Seguridad y Defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. *Anuario de la Integración*, (10), pp. 487-530.
- SCHOLTE, J. A. (2016). Summitry, governance and democracy. En: G. MACE, J. P. THÉRIEN, TUSSIE, DIANA y O. DABÈNE, (Eds) *Summits and Regional Governance. The Americas in comparative perspective*, pp. 13-29. Nueva York, EE.UU.: Routledge.
- TUSSIE, D. (2016). Presidential Diplomacy in UNASUR: Coming Together for Crisis Management or Marking Turfs. En: G. MACE, J. P. THÉRIEN, TUSSIE, DIANA y O. DABÈNE, (Eds) *Summits and Regional*

- Governance. The Americas in comparative perspective*, (pp. 13-29). Nueva York, EE.UU.: Routledge.
- VALENZUELA, A. (1997). The Coup that Didn't Happen. En: *Journal of Democracy*, (1).
- VEGA, M. E., GIACALONE, R. (2010). El Consejo de Defensa Sudamericano y su potencial de contribuir a la gobernabilidad regional. En: N. MELLADO (Ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL, pp. 325-347.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. En: *Perfiles Latinoamericanos*, (38), pp. 39-64.

---

## **CAPÍTULO IV**

---

### **El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano**

NOEMÍ B. MELLADO

#### **Introducción**

Sudamérica conforma un espacio político y económico heterogéneo por su diversidad política, ideológica y en sus modelos de desarrollo e inserción internacional. Se encuentra en un punto de inflexión frente a la variación del ciclo económico expansivo de la primera década de este siglo como consecuencia de una serie de retos internos, un entorno regional en mutación y un contexto internacional desafiante por las dinámicas tecnológicas, las transformaciones económicas-políticas y el advenimiento de visiones proteccionistas como también nacionalistas a nivel global que generan un cuadro complejo e incierto de cara al futuro.

Desde la posguerra hasta la actualidad el regionalismo latinoamericano en general estuvo relacionado con cambios geopolíticos y geoeconómicos (globales y regionales) que incidieron en los distintos modelos de desarrollo y de inserción internacional (GIACALONE, 2016). Una vez finalizada la Guerra Fría, que implicó la superación del sistema contestatario al capitalismo de ese entonces, siguió la conducta de la mayoría de las regiones del mundo apelando una vez más al regionalismo en la reestructuración de algunos procesos de integración y generación de otros. Así nace el Mercado

Común del Sur (MERCOSUR) imbuido por el pensamiento económico liberal de esa década, las críticas a las políticas de sustitución de importaciones –que sostuviera la CEPAL en los años sesenta–, y orientado a la inserción en los mercados internacionales en función del "regionalismo abierto".

A comienzos de este siglo los países sudamericanos celebraron una serie de acuerdos económicos y políticos abiertos a nuevos actores y con objetivos más amplios que los económicos-comerciales, dando lugar a un nuevo regionalismo que ha recibido distintas denominaciones tales como "heterodoxo", "posliberal", "poshegemónico".

En la actualidad la reconfiguración regional está condicionada por distintos factores. Los factores externos, derivados tanto de las transformaciones globales como regionales; los operacionales, que apuntan al funcionamiento de cada proceso subregional y al tipo de regionalismo que sustentan en sus ideas; y los domésticos, vinculados con los intereses o las preferencias nacionales (CHAVES GARCÍA, 2017) que produce tensiones entre los gobiernos. Las interrelaciones entre las dinámicas globales, regionales y nacionales tienen efectos en las estrategias de inserción internacional de los países como en los procesos de integración y cooperación intrarregional para adaptarse a las dinámicas de cambio.

El fin del ciclo de expansión de la primera década del siglo actual con consecuencias de estancamiento o de recesión en las economías más grandes (Brasil, Argentina y Venezuela), acompañado en algunos casos de un proceso de reconfiguración o de crisis política, descubre la vulnerabilidad del sector externo, afecta al sistema productivo regional ya que sus estructuras productivas no se transformaron, agudiza los problemas de distribución, cuestiona las estrategias de inserción externa y origina inseguridades en su proyección futura frente al interrogante de cómo se readaptarán los procesos subregionales a un nuevo escenario donde los países tienen que abocarse a resolver su agenda doméstica dada la situación socio-económica y política interna.

El trabajo aborda las modificaciones que sufrió el regionalismo sudamericano en la segunda década de este siglo centrado en el MERCOSUR que, pese a haberse originado en el siglo pasado, ofrece una dimensión temporal adecuada y despierta interés académico y científico por la parálisis que atraviesa influenciada

por factores globales, pero particularmente regionales y nacionales (crisis socioeconómica y política que enfrentan algunos de sus miembros).

En este marco se efectuará una exploración analítica sobre dichas dinámicas que afectan su trayectoria pretendiendo dar respuesta a los siguientes interrogantes clave: ¿cuáles son los factores del contexto externo –global y regional– de índole económica y política que inciden en el avance del MERCOSUR?; ¿qué impacto tienen los factores operacionales y los domésticos?; ¿qué cambios experimentó el bloque como respuesta?

### **1. Hacia un acercamiento conceptual**

En América Latina los conceptos de integración regional, regionalismo, multilateralismo y cooperación suelen muchas veces ser abordados de manera semejante e indistinta cuando son diferentes, creando así un espacio de confusión.

Respecto al regionalismo su significación no es unívoca: HURREL (1995) lo define en función de la tendencia de los gobiernos a establecer asociaciones voluntarias a través de acuerdos e instituciones regionales; para BERNAL MEZA (2009) sus dimensiones son más amplias y considera a la integración económica como una de sus manifestaciones, sin embargo para el autor, el regionalismo es comprensivo de la política exterior y las relaciones internacionales; MALAMUD (2011) en cambio muchas veces lo equipara con la integración regional. Otros resaltan los aspectos comunes; así, KAKOWICZ (1999: 531) lo percibe como un proceso a desarrollarse en una determinada región por el cual diferentes tipos de actores (estados, instituciones regionales, organizaciones sociales u otros actores no-estatales) avanzan en el sentido de compartir normas y valores. En consecuencia, pese a las contribuciones sobre el tema persiste la ambigüedad respecto al concepto y su uso terminológico (DÍAZ NIETO, 2010).

Se suman a esa ambigüedad los intentos de conceptualizar al multilateralismo latinoamericano. Algunos (LEGLER y SANTA CRUZ, 2011; SERBIN, 2010) se basan en las identidades comunes, valores tradicionales compartidos o la aspiración de la unión política y la integración regional. Lo cierto es que la literatura reconoce un patrón

de multilateralismo latinoamericano<sup>1</sup> y lo diferencia de la integración económica basada en el modelo europeo tales como la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, Comunidad del Caribe –CARICOM–, Sistema de Integración Centroamericana –SICA–, MERCOSUR (GIACALONE, 2016:4).

Sostiene GIACALONE (2016, p. 17) que en la literatura sobre el multilateralismo latinoamericano se detectan debilidades en las distintas conceptualizaciones derivadas de incluir en ese concepto a todos los acuerdos entre tres o más miembros, tales como Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– o Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC– e incluso el ALBA<sup>2</sup>, que tienen diferentes lógicas que los acuerdos de integración.

Si bien los aspectos cuantitativos son importantes también lo son los alcances cualitativos. Respecto a los primeros, desde las relaciones internacionales refieren a la actividad institucionalizada y conjunta de varios países en torno a una cuestión específica, lo que determina como base un acuerdo formal (ej: acuerdos multilaterales y plurilaterales de la OMC). En cuanto a los cualitativos, un criterio los relaciona con el cumplimiento efectivo "de los principios que promueven y, si no hay cumplimiento que contribuyan a prevenir la inestabilidad y el conflicto entre Estados" citando a SERBIN (2010, p. 2).

Por último, considera la autora (2016, p. 23) que para que exista un marco analítico propio del multilateralismo latinoamericano se necesita mucho más que la "observación de algunos rasgos de los

<sup>1</sup> LEGLER y SANTA CRUZ (2011) reconocen un patrón de multilateralismo latinoamericano contemporáneo, el cual tiene al menos tres principales características institucionales: su carácter presidencialista, su función como un foro de diálogo y concertación política, y su debilidad institucional. En cuanto a la primera destacan que los presidentes y ministros de la región son los principales protagonistas de la actividad multilateral lo que se manifiesta en la "diplomacia de las cumbres" (ROJAS ARAVENA, 2010), en donde los ministros y embajadores dan seguimiento e implementan las decisiones tomadas en las cumbres. Por otra parte, los presidentes se turnan en las presidencias pro-tempore de los organismos regionales. En lo referente a la debilidad institucional desde el punto de vista operacional, se caracteriza por el bajo financiamiento derivado de evitar burocracias costosas.

<sup>2</sup> Son conceptualizaciones puramente descriptivas que los ubica bajo la misma noción sin tener en cuenta que estos acuerdos se caracterizan más por sus objetivos diferentes en cuanto a comercio preferencial, estabilidad política y defensa ideológica, que por sus similitudes (GIACALONE, 2016, p.16).



acuerdos que se asumen como multilaterales, o la aceptación acrítica de la narrativa gubernamental de los mismos". Ambas adquieren validez si se consigue explicar la realidad regional; en consecuencia, si bien la literatura contribuyó a realizar aportes trascendentes, los mismos conviven con interpretaciones parciales, confusas y superficiales abriendo un espacio para futuras reflexiones.

## **2. Factores externos de incidencia**

En el devenir del siglo XXI hay un retorno a los conceptos geoeconómicos y geopolíticos (DIETER, 2015; GIACALONE, 2016A, GRABENDORFF, 2016) que se incorporan en este trabajo por permitir una mayor comprensión de los fenómenos. En efecto, la geoeconomía refiere a las consecuencias geopolíticas de fenómenos económicos o consecuencias económicas de tendencias geopolíticas y/o de la proyección del poder nacional (BARU, 2012, citado por GIACALONE). La autora sostiene que incluye las preferencias por modelos de desarrollo, intereses comunes con Estados (integración y cooperación) y los enfrentamientos que generan. En cambio, la geopolítica incorpora en su estudio el análisis de las estrategias de los gobiernos, sus causas y consecuencias en las relaciones interestatales. El prefijo "geo" indica que se asume que la geografía desempeña un papel importante en esas estrategias (2016a, p.13).

De esta manera, siguiendo a BERZOSA (2003, p. 57) se rescata a la política y a la economía como esferas del ámbito social y, si bien ambas tienen un grado relativo de autonomía, entre ellas se establece una relación de interdependencia. Esta relación es necesaria para la una y la otra; así, la economía requiere adoptar decisiones desde la política, aunque condicionada por la ideología de los que gobiernan. A su vez, la toma de decisiones políticas está impregnada de factores económicos que en varias ocasiones limitan la acción política. De modo que, la interdependencia resulta complementaria en muchas ocasiones pero en otras es conflictiva. De allí que se analizarán aquellos factores de naturaleza económica y política que juegan un rol de importancia generando un marco para el accionar de los países latinoamericanos en general y, particularmente, en los sudamericanos que deberán tener en cuenta para el diseño estratégico de su participación y proyección en los ámbitos regionales e internacionales.

Por tanto, se persigue como propósito identificar y determinar la articulación de los factores externos con el proceso de integración MERCOSUR desde una perspectiva geoeconómica y geopolítica sobre la base de la interdependencia entre economía-política y la importancia que adquiere la geografía en las prácticas actuales de los gobiernos. Asimismo, se los articula con los factores operacionales y domésticos con el fin de precisar su incidencia como así también su respuesta en términos de reconfiguración del orden regional, en sus aspectos más importantes.

### **2.1. Entre lo global y lo regional**

En el marco de la economía política global se produjeron profundas mutaciones abarcativas de la producción, la innovación tecnológica, el comercio internacional y las finanzas, demandando políticas y regulaciones regionales y multilaterales.

El fenómeno tecnológico disruptivo fragmentó las cadenas productivas y se produjo una relocalización de las actividades y, por tanto, cada eslabón de la cadena buscó el lugar más competitivo para desarrollarse, aumentando el comercio intraempresas e intraindustrial, causando tensiones entre la esfera transnacional en la que se desarrollan las actividades económicas y financieras y la nacional, que requiere tanto de respuestas como de definiciones por parte de los Estados cuyas decisiones están condicionadas por situaciones del ámbito global (MELLADO, 2015, pp. 80-81).

La dinámica del cambio tecnológico es de tal envergadura que las nuevas tecnologías de la automatización acelerada, la robotización, el procesamiento de grandes volúmenes de datos con algoritmos de inteligencia artificial, las comunicaciones e información (GPS, redes inalámbricas *-wifi-*, la conexión sin cable *-bluetooth-*, entre otras), la biogenética, la aparición de nuevos materiales y el emplazamiento de nuevas cadenas de valor, tienen impacto incipiente sobre el universo productivo, el comercio, las condiciones de vida y la cohesión social y laboral. Para América Latina los desafíos regionales de diversificar las exportaciones, generar empleos y la equidad social, continúan siendo objetivos pretendidos desde el comienzo de sus procesos de integración (BASCO-CARBALLO, 2017). Dichas aspiraciones adquieren primordial importancia frente a una

realidad que convierte a la región en la más desigual del mundo. En 2014 el 10% más rico de la población de América Latina concentraba el 71% de la riqueza de la región (UN, CEPAL y OXFAM, 2016) y el coeficiente de GINI de 0,48 es expresión de esa desigualdad –frente al 0,44 del África Subsahariana, el 0,37 del Asia Oriental, el 0,35 de Oriente Medio y el Norte de África y el 0,33 de Asia del Sur– (DURYEA y ROBLES, 2016).

Como las características del comercio internacional<sup>3</sup> se modificaron a consecuencia de las innovaciones en las tecnologías de producción, la localización de los procesos productivos y la demanda de bienes, se requirieron nuevas reglas y pautas de conducta. Las mismas buscan ahondar en el tratamiento de ciertas materias como el comercio de servicios, más allá de los niveles fijados en el régimen multilateral con normas OMC *plus*, las cuales abordan normativas más precisas y profundas de materias negociadas en el orden multilateral, y OMC *extra*, las que producen nuevas regulaciones sobre cuestiones que no lograron su tratamiento multilateral como el comercio electrónico y las políticas de competencia<sup>4</sup>. Esta agenda ampliada caracteriza al regionalismo del siglo XXI (OMC 2011).

MARCELO HALPERIN (2015, pp. 38-53) sostiene que los cambios en las condiciones de producción que ha sufrido la economía global explica cómo el orden multilateral actual y los formatos de integración no responden a los moldes conceptuales preconcebidos,

<sup>3</sup> A partir del establecimiento del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1947, en las respectivas rondas de negociaciones primordialmente se negoció la eliminación y reducción de aranceles de mercaderías, a saber: 1947 Ginebra, aranceles; 1949 Annecy, aranceles; 1951 Torquay, aranceles; 1956 Ginebra, aranceles; 1960-61 Ginebra (Ronda Dillon) aranceles; 1964-67 Ginebra (Ronda Kennedy) aranceles y antidumping; 1973-79 Ginebra (Ronda Tokio) aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico; 1986-94 Ginebra (Ronda Uruguay) aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC. Según BARTESAGHI (2017, pp. 6-8) la normativa multilateral derivada tanto del desarrollo de las rondas en el marco del GATT como de la OMC tuvieron que ver con los intereses de EEUU. y de su relación con Europa en el marco de la Guerra Fría. A medida que se incorporaron nuevos temas y miembros, EEUU fue cambiando, desde mediados de los ochenta, su estrategia comercial en cuanto a ceñirse a la normativa multilateral.

<sup>4</sup> Para un análisis detallado de componentes OMC + y OMC x puede verse OMC (2011), "Informe del comercio mundial de 2011".

en virtud de lo cual la integración económica era una excepción reconocida explícitamente al principio de no discriminación, consagrado como piedra basal del orden multilateral de posguerra.

Mientras el regionalismo del siglo XX priorizaba las rebajas arancelarias y el arancel externo común, en el del nuevo siglo dichos instrumentos pierden importancia y se orientan a eliminar obstáculos técnicos, coordinar políticas de competencia, excluir restricciones a los movimientos de capital, otorgar garantías y resguardo a la inversión, como así también proteger la propiedad intelectual para facilitar las cadenas productivas. En este sentido, el regionalismo cooperaría con el multilateralismo (BALDWIN, 2011). Sin embargo, a los fines de mitigar los efectos adversos de la economía global, los Estados nacionales aplican estrategias defensivas, sea a través de los compromisos OMC *plus* que tienen un efecto de realimentación virtuosa sobre la misma, o mediante la adopción de agendas complementarias (HALPERIN, 2016, p. 2). En consecuencia, el multilateralismo va perdiendo eficacia para adaptarse a los cambios de la realidad global (PEÑA, 2017, p. 13).

El año 2001 marca el comienzo de la Ronda de Doha y el ingreso de China a la OMC, implicando el inicio del camino hacia su proyección económica global. Frente a tal situación y al papel que adquirieron otras economías emergentes, los países desarrollados sufrieron una progresiva intranquilidad derivada del cuestionamiento a su capacidad de competencia. Así se han alterado las políticas comerciales no sólo de China y muchas economías emergentes sino las de la Unión Europea –UE– y las de EE.UU.

Al no destrabarse las negociaciones de la OMC como producto de los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha, los países abandonaron la senda de las regulaciones multilaterales, particularmente EE.UU., para adoptar el nuevo enfoque de crear zonas de libre comercio bajo el rótulo del "pragmatismo comercial" (DIETER, 2015). Para los más optimistas la institución multilateral retomó su fortaleza con la conclusión exitosa de la conferencia de Bali (2013) respecto a la facilitación del comercio; aunque no se debatieron allí ninguna de las cuestiones espinosas de la Ronda de negociación.

La estrategia de establecer zonas de comercio preferencial discriminatorio va en aumento en el mundo entero contrariando el

espíritu que se tuvo en cuenta al establecer el orden comercial de posguerra. Parecería existir como una dicotomía entre el multilateralismo y el regionalismo preferencial; para algunos esa relación es complementaria y para otros antagónica, en cambio para LACERDA PRAZERES (2008) reúne a la vez las dos características.

Este es el marco en el que se evidencia una inclinación por el interregionalismo, el incremento de los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales, y el involucramiento de países de diversos espacios geográficos (con diferentes niveles de desarrollo), configurando zonas de libre comercio e incorporando nuevas disciplinas (BARTESAGHI, 2017, p. 9). Se agrega la participación de acuerdos mega-regionales, diseñándose nuevos escenarios y regulaciones en las que el organismo multilateral de comercio pierde protagonismo, como consecuencia de la erosión que sufrieran los regímenes internacionales de comercio e inversión (HALPERIN, 2011). De este modo, se debilita estructuralmente el sistema, planteando nuevos retos para la inserción internacional de los países latinoamericanos, tal como lo señalan estudios previos (GAYA, 2014; GAYA-ROZEMBERG, 2014; FELBERMAYR, HEID, LEHWALD, 2013), afectando especialmente a los países que no integran las negociaciones (ROSALES y HERREROS, 2014). A raíz de la problemática que se les plantea a los países no miembros, existe un debate acerca de los Acuerdos de Comercio Regional (ACR). Esto es, si son una vía de acceso hacia un comercio multilateral libre generando un incremento del flujo comercial, o un obstáculo que reduce el intercambio comercial con los países no integrantes (BHAGWATI, 2008).

FELIX PEÑA (2017a) sostiene que el cuestionamiento a las reglas del organismo multilateral de comercio no es sólo por parte de los países en desarrollo, sino que EE.UU. –país que tuvo un papel primordial en sus momentos fundacionales– también las impugna, lo que se puso en evidencia en la Cumbre del G20 en Hamburgo (7 y 8 de Julio de 2017). SUSANA MALCORRA, ex canciller argentina y presidente de la XI Conferencia Ministerial de la OMC, en esa oportunidad manifestó que frente a la percepción del corrimiento del eje global algunos países reaccionan<sup>5</sup> aplicando, entre otras,

<sup>5</sup> Acorde a esta reacción, EE.UU. gravó sus importaciones de acero y aluminio dañando particularmente a China que representa el 33,7% de las mismas y dejó fuera de la aplicación de la medida a Canadá, México, UE, Australia, Corea

medidas proteccionistas y/o nacionalistas. Dichos cuestionamientos al sistema se concentran en el principio de no discriminación –plasmado en la cláusula incondicional de la nación más favorecida incluida en el artículo I del GATT–; además en la limitada eficiencia de los mecanismos de defensa comercial y en las características y eficacia del sistema de solución de controversias.

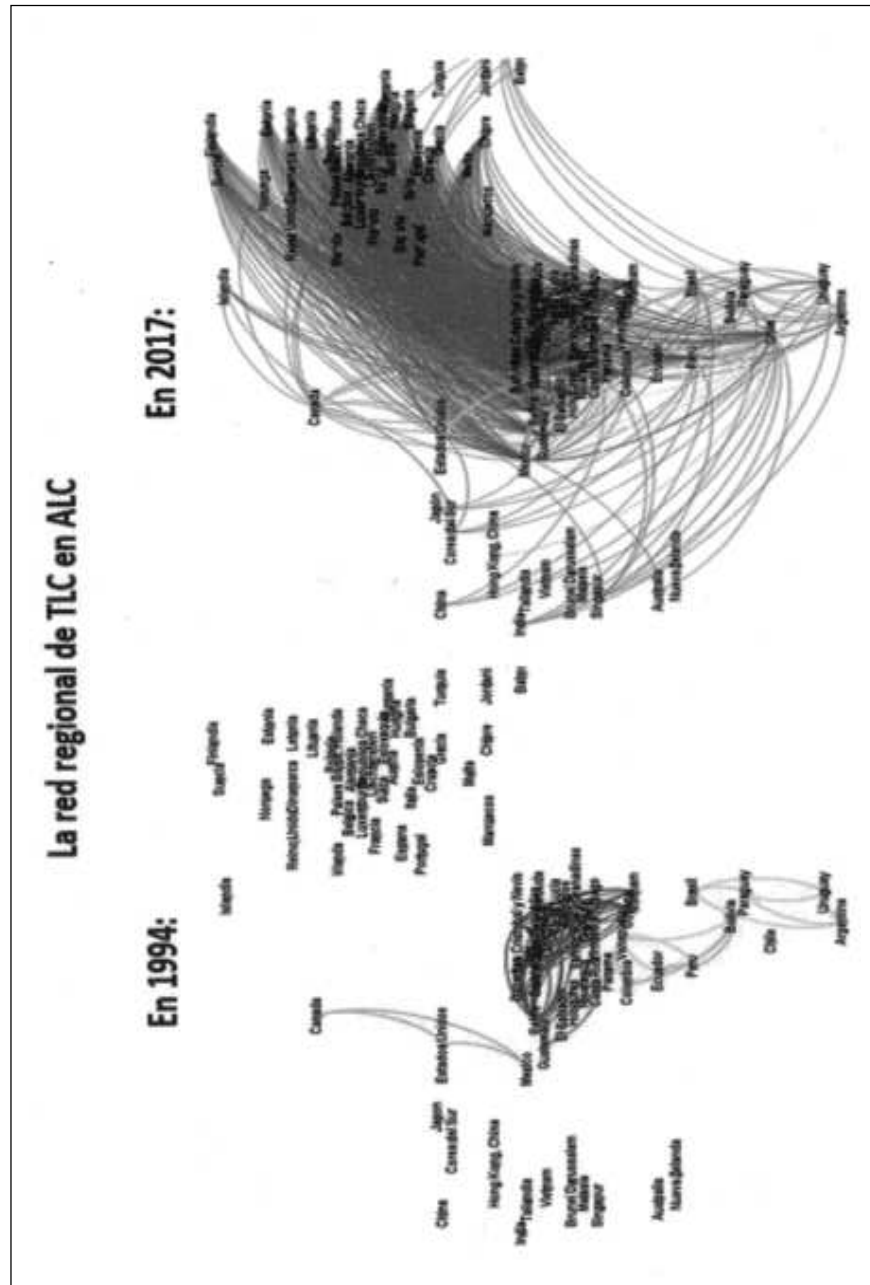
Por tanto, la aplicación del principio de "*America First*" por parte de EE.UU. conduciría a una erosión creciente de las reglas básicas del comercio mundial, a diferencia de los planteos de los países en desarrollo en los que siempre se destaca el vínculo entre comercio y desarrollo, pretendiendo una mayor flexibilidad en el principio de no discriminación para facilitar los acuerdos preferenciales orientados a la promoción del desarrollo económico (PEÑA, 2017). Dicha proposición se tuvo en cuenta en el lanzamiento de la Rueda Doha.

Como consecuencia del debilitamiento de la OMC, desde mediados de la década de los noventa se creó una red de relaciones bilaterales y plurilaterales de diferentes formatos denominados por el organismo como ACR, convirtiéndose en una parte sustancial del sistema comercial internacional. Hoy en día casi todos los países del mundo han firmado al menos uno. Este complejo sistema de acuerdos múltiples y solapados fue calificado por Jagdish Bhagwati en 1995 con la metáfora del *spaghetti bowl* poniendo en evidencia una atomización o fragmentación que compromete la fluidez del comercio internacional y la competitividad de la producción de transables (HALPERIN, 2011). El gráfico 1 no es más que una expresión de ello centrado en América Latina.

---

del Sur, Brasil y Argentina. En represalia, China también gravó 128 artículos estadounidenses. Ambas acciones podrían derivar en una guerra comercial con impredecibles consecuencias en el comercio mundial. La cancillería China considera que las medidas estadounidenses son un "ataque grave" contra los principios de la OMC y una falta a la "no discriminación", que "es la base del sistema de comercio multilateral". También hubo cuestionamiento por parte del BID y la confederación de industrias alemanas que consideró que dicha actitud proteccionista lanza "al abismo al sistema reglamentado de comercio multilateral" (*El Día*, 3 de abril de 2018).

Gráfico 1

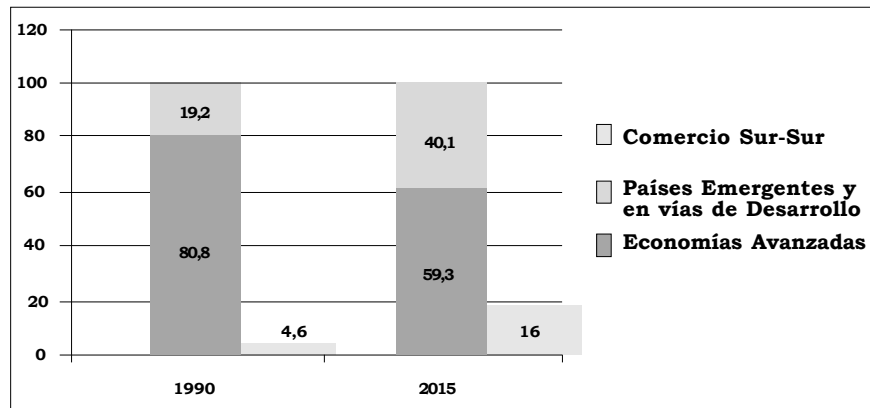


Fuente: BID (2017)

Este es el contexto en el que los ACR van adquiriendo un mayor impulso y una connotación más estratégica y el que tiende a complejizarse por las negociaciones de varios acuerdos mega-regionales o acuerdos múltiples entre países y bloques económicos que ocupan un espacio geográfico muy amplio. Mientras los países emergentes adquirieron un mayor protagonismo duplicando su presencia en el comercio internacional desde 1995 y propagaron los acuerdos comerciales de liberalización preferencial Sur-Sur (véase cuadro 1), los desarrollados, frente a la disminución de su participación en el comercio mundial, emprendieron esos mega-acuerdos (históricamente inexistentes entre los centros del poder económico mundial), así denominados por la dimensión de las economías involucradas y la cantidad de países que participan. Todo ello a pesar del cuestionamiento actual por parte de Donald Trump a los TLC y los mega-acuerdos inicialmente impulsados por EE.UU.

Señala FELIX PEÑA (2017, p. 47) la existencia de cierto consenso respecto a la erosión que sufriera el sistema multilateral de comercio de la OMC tanto por el "efecto acumulado del estancamiento de la Rueda Doha" como el derivado "de las iniciativas que podrían conducir a una proliferación de mega-acuerdos preferenciales interregionales". Dicha erosión, no solo tiene connotaciones geoeconómicas al afectar los flujos transnacionales de bienes, servicios e inversiones productivas, sino alcances geopolíticos.

**Cuadro 1. Cuota del Comercio Mundial (porcentaje)**



**Fuente:** BID (2017)

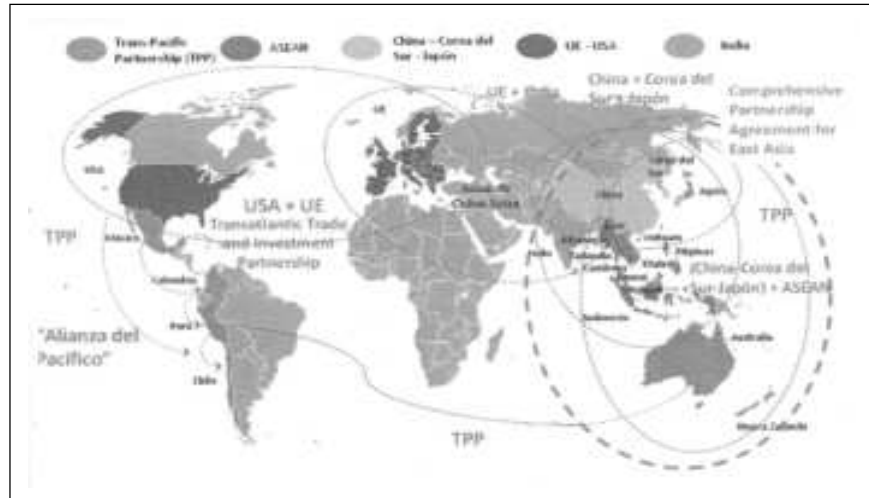


La cartografía regional está influenciada por un nuevo regionalismo económico en el cual la integración dejó de ser un proceso superficial de eliminación o reducción arancelaria tradicional para transformarse en una integración profunda (LAWRENCE, 1996), en la que se incluye una esfera normativa sobre la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales, la competencia, las inversiones, los obstáculos técnicos al comercio, temas ambientales y la solución de diferencias, entre otros. De esta manera, el nuevo ciclo de transformaciones se vincula íntimamente con el desarrollo de las cadenas globales de valor y los cambios tecnológicos que requieren de esas regulaciones.

En lo referente a los mega-acuerdos de comercio se caracterizan por ser tratados muy amplios, incluso al margen y superando a la OMC y a la mayoría de las normas negociadas en los ACR, tales como las que se establecen en materia de comercio electrónico, contratación pública y solución de diferencias. Se destacan dos: el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre EE.UU. y la UE, que pone en duda la idea de que representan dos modelos económicos distintos. El segundo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, siglas en inglés), cuyas negociaciones fueron iniciadas en 2010 sobre la base de la cláusula de adhesión del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (2005), suscripto por Chile junto con Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur, concluyendo en octubre de 2015. Además lo firmaron Australia, Canadá, EE.UU, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam. Este acuerdo aglutina bajo un mismo paraguas los distintos acuerdos comerciales bilaterales firmados por los Estados miembros. Sin embargo, EE.UU. anunció su retirada en el marco de la nueva política comercial *America First*, generando gran desconcierto entre sus miembros.

Promovidas por China se están llevando a cabo las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) sin la participación de EEUU, que vincula toda la región de Asia-Pacífico (Australia, China, Corea, India, Japón, Nueva Zelanda y los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) –ASEAN<sup>6</sup>+6–. También, el Acuerdo Económico y Comercial

<sup>6</sup> La ASEAN fue constituida en 1967 por la Declaración de Bangkok suscripta por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, con la incorporación de



**Fuente:** CHAVES GARCÍA, 2017 (citando a BARTESAGHI, 2015).

Global (AECG o CETA por sus siglas en inglés), firmado por Canadá y la UE en octubre de 2016, aprobado ya por el Parlamento Europeo, el que además de abolir los aranceles entre ambas economías aborda otros temas como los estándares ambientales y laborales.

Dichos acuerdos son de importancia porque involucran a las principales economías mundiales, con lo cual sus efectos económicos serían de significación como así también en términos normativos, debido a la profundidad y al alcance de los capítulos negociados, los que tendrán impactos en el sistema multilateral y sobre aquellos países que no integran las negociaciones (ROSALES y HERREROS, 2014). Todos son de carácter preferencial al originar ventajas para los países participantes y, en consecuencia, sus alcances son discriminatorios respecto a terceros países no integrantes de las negociaciones, con un efecto potencial de fragmentación del sistema multilateral (PEÑA, 2017, p. 83). Asimismo, para STIGLITZ (2014) son instrumento de las grandes corporaciones económicas y están relacionados con las

---

Brunei Darussalam (1984), Vietnam (1995), Laos, Myanmar (1997) y Camboya (1999); en la actualidad son diez sus miembros. En sus negociaciones externas se puede arriesgar su rol de articulador regional por el gran número de acuerdos bilaterales y plurilaterales que se superponen los acuerdos ASEAN + 1 con las negociaciones entre los miembros del bloque.

cadena global de valor de las que América Latina y particularmente el MERCOSUR tienen muy poca participación.

Paralelamente, el desarrollo de coaliciones regionales permitió a las economías emergentes exponer su capacidad de impulsar nuevas reglas internacionales por su mayor participación en las negociaciones multilaterales. Países como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en los BRICS<sup>7</sup> e IBSA<sup>8</sup>; México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia en MIKTA<sup>9</sup>; un conjunto de naciones del Sur, incluyendo Sudáfrica, Turquía, Brasil, México y Argentina se han incorporado a las Cumbres del G-20<sup>10</sup>, foro para tratar los asuntos económicos mundiales (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 en las políticas globales y en la definición de la agenda mundial (MELLADO, 2017).

<sup>7</sup> En junio de 2009 tuvieron su primer encuentro en la ciudad rusa de Ekaterimburgo. Se consolidaron como grupo y como BRICS en 2011. Tras la firma del acuerdo que dio origen al Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) en 2014 y del Acuerdo Contingente de Reservas (ACR), oficializada en 2014 por la Declaración de Fortaleza de la sexta Cumbre de los BRICS, apuestan a un Banco –con capital inicial autorizado de US\$ 1.000 millones y un capital inicial suscrito de US\$ 500 millones dividido igualmente entre los miembros fundadores– como indicador de la participación de los miembros del grupo en la arquitectura financiera internacional. La sede del Banco será Shanghai. Conforme a Dieter (2015) las diferencias entre EE.UU y los países del BRICS no se reducen a cuestiones comerciales sino que también se dan en el ámbito financiero. En efecto, los BRICS crearon sus propios servicios financieros: el NBD compite con el Banco Mundial en la financiación de proyectos para el desarrollo y el ACR es una herramienta para suministrar liquidez en caso de crisis financiera, por ende funciona como competidor del FMI (Eichengreen, 2014) y alternativa a las instituciones existentes.

<sup>8</sup> Creado en 2003 como resultado del fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún. Su objetivo es el de promover la cooperación en comercio, inversión y diplomacia económica entre tres de los principales polos políticos y económicos de los países en desarrollo (Brasil, India y Sudáfrica)

<sup>9</sup> El objetivo fundamental es fortalecer los vínculos bilaterales entre sus miembros, así como impulsar la cooperación y promover la coordinación en temas globales de interés común. Es un espacio informal de intercambios basados en temas específicos,

<sup>10</sup> En 2009 se constituyó como Cumbre el G-20 integrado por: Alemania, Canadá, EE.UU, Francia, Italia, Japón, Reino Unido (G7), además de Rusia, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Turquía y UE.

Por tanto, nos encontramos en un mundo con una diversidad de actores, tales como las organizaciones internacionales, los Estados, ONG, empresas transnacionales, en el cual las organizaciones regionales y locales y los actores no estatales tienen un rol de importancia dada la interdependencia y relacionamiento derivados del desarrollo tecnológico de las comunicaciones.

Asimismo el desplazamiento del eje de gravedad del crecimiento global del Atlántico hacia el área de Asia y el Pacífico (SERBIN, MARTÍNEZ y RAMANZINI, 2014) a partir del liderazgo en los flujos de comercio, finanzas e inversión y su posicionamiento estratégico en cadenas de valor global, provocó que los países y grupos económicos latinoamericanos se orienten en buscar o profundizar su relacionamiento comercial y económico. Esta reubicación se desarrolla en un contexto de globalización y alta interdependencia económica. Desde el punto de vista geográfico adquiere valor la ubicación de Chile, Colombia, Perú y México (miembros de la Alianza del Pacífico –AP–).

En el gráfico 1 se observan los numerosos TLC suscriptos por los hoy miembros de la AP con países integrantes del área del Pacífico tales como el de Corea y Chile (2003) por ser el primer acuerdo comercial concluido por Corea con cualquier país en el mundo; luego este país celebró con Perú en 2010 y con Colombia en 2013. Chile además de concluir las negociaciones del TLC cuatripartito, también suscribió con China y luego con Japón (2006) y entraron en vigor los que firmara con Australia (2009), Vietnam (2014) y Malasia (2012). México suscribió un TLC con Japón (en vigor desde 2005). Perú ha negociado un gran número de ACR en los últimos años y se encuentran en vigor aquellos celebrados con China (2010), Corea (2011), Japón (2012), Singapur (2009) y Tailandia (2011). Del mismo modo, los TLC negociados por Colombia con Corea, Chile y Tailandia. Asimismo Chile, México y Perú participan en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)<sup>11</sup> que promueve la libre circulación de bienes, servicios, inversiones y personas entre sus miembros (BID, 2017).

China se convirtió en un socio muy importante para América Latina y el Caribe en general y, junto a otros países asiáticos como

<sup>11</sup> Se creó en 1989 y sus miembros fundadores son: Australia, Brunéi, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y EEUU; luego se sumaron Taiwán, Hong Kong y China, en 1991; México y Papúa Nueva Guinea, en 1993; Chile, en 1994 y Perú, Rusia y Vietnam, en 1998.

la India, ha llevado a un desplazamiento de la dinámica económica global desde el Atlántico hacia el Pacífico y un cambio estructural en la matriz comercial de la región.

Así en el mercado sudamericano, Asia y el área del Pacífico se transformaron en actores comerciales de primer nivel y la expansión del accionar de China la transformó en el segundo socio comercial; en la segunda fuente de origen de las importaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú y, en el principal destino de las exportaciones provenientes de Brasil, Chile y Perú y el segundo de Argentina (CEPAL, 2015), desplazando al mercado estadounidense. Tras su ingreso en la OMC, irrumpió con fuerza en la región y el rol que adquirió a nivel mundial es producto del propio crecimiento del PBI, convirtiéndola en exportador de manufacturas (bienes finales), acumulando ventajas comparativas en una gama de sectores industriales e importador de materias primas, energía y alimentos, además de la preponderancia que obtuvo en las cadenas mundiales de producción y en los flujos de inversión transformándola en el segundo origen de IED mundial tras los EE.UU. (CEPAL, 2017). En cambio la trayectoria de la integración a la economía mundial de India fue diferente ya que el ritmo impuesto a sus reformas políticas fue más lento y, a diferencia de China, su patrón de especialización internacional fue en servicios (comunicación, informática, transporte, turismo), productos farmacéuticos y cada vez más en bienes industriales de baja intensidad tecnológica (MOTTA VEIGA-RÍOS, 2010).

Por tanto, el efecto de Asia y el Pacífico como actores emergentes y, de China en particular, tuvo impactos en la región que han sido estudiados vastamente (ROSALES, 2010, 2012; BARTESAGHI, 2015, MOTTA VEIGA-RÍOS, 2010), sobre todo en lo referente a reprimarización de las economías.

La crisis económica-financiera global de 2008 afectó a los países centrales y, en el caso de la UE, no solo puso al descubierto los problemas de la organización institucional sino que debieron ayudar financieramente a Grecia, Irlanda, España y Portugal (GIACALONE 2016, p. 123) en un marco socio-económico difícil. Irlanda, Portugal e Italia (también afectada) se recuperaron satisfactoriamente de la crisis. España lo fue haciendo en forma gradual y Grecia, por problemas de arrastre, se vio obligada a realizar un ajuste más

fuerte (VIEIRA POSADA, 2016:44). Dicha crisis y sus efectos a nivel global se insertaron en un contexto de cambios estructurales del sistema internacional, debilitándose de este modo la capacidad económica de los países centrales y desplazando, el eje de gravedad del crecimiento hacia los mercados emergentes (CAF/CEPAL/OCDE, 2013).

Debido a la actuación de los actores extra-regionales en el comercio internacional los países sudamericanos pudieron eludir durante los primeros años la crisis financiera internacional. Pero a consecuencia de la desaceleración económica de China<sup>12</sup> y al cambio de un modelo basado en la inversión<sup>13</sup> y comercio exterior hacia uno centrado en el consumo orientado al mercado interno<sup>14</sup>, se comenzó a sentir sus consecuencias en la región. Justamente, el freno en el crecimiento de ese país generó un efecto dominó en virtud del cual, no sólo redujo el monto de sus importaciones sino que además dificultó la recepción de inversión extranjera directa provocando el estancamiento económico (CEPAL, 2015, p. 14; GIORDANO, 2017). De allí que a partir de 2011 se notara la desaceleración económica regional, siguiendo una conducta similar a la de la economía mundial (INTradebid, 2015), con la finalización del *boom* de precios de las *commodities* y la repercusión de la crisis financiera internacional en los países emergentes que expuso a varios países del MERCOSUR (Brasil, Argentina y Venezuela) a serias dificultades económicas, afectando de esta forma la agenda de desarrollo.

<sup>12</sup> Pasó de una tasa de crecimiento promedio del 10,5% (2001-2010), al 6,6% en el 2016 (CEPAL, 2015, p. 14 y 2017).

<sup>13</sup> Precisamente su estrategia de salida al exterior, desde hace más de un decenio, le ha permitido insertarse en las dinámicas sectoriales sofisticadas, participando de las nuevas tendencias tecnológicas.

<sup>14</sup> En marzo de 2016, el gobierno chino anunció su 13° Plan Quinquenal. El mismo establece un programa de aplicación de las políticas públicas y objetivos de desarrollo económico y social para el período 2016-2020. Se pretende alcanzar un crecimiento del PIB de entre el 6,5% y el 7% anual. Se estima que en 2020 el PIB per cápita habrá duplicado su valor con respecto a 2010 y el ingreso disponible per cápita alcanzará los US\$ 4.600. El planteo se apoya en la nueva industrialización, informatización, urbanización y modernización. A diferencia de su modelo anterior, las reformas proyectadas necesitan más demanda doméstica a lo que contribuye la urbanización tendiente a aumentar la clase media. En términos de inversión directa en el exterior, quiere mejorarlas mediante la redefinición de áreas y sectores prioritarios, además de continuar con la estrategia de desarrollar sus unidades de producción de materias primas en el extranjero (SOARES DE OLIVEIRA, 2016).

También se resintió la entrada de IED en Latinoamérica en general; conforme a datos de la CEPAL (2017a: 11-13) en 2016 alcanzó los 167.043 millones de dólares<sup>15</sup>, cifra que representa una caída acumulada del 17,0% con respecto al nivel máximo de 2011 que fue de 206.935 millones de dólares. Producto de la baja de los precios de las materias primas se afectó a las inversiones que buscan recursos naturales y el lento crecimiento de la actividad económica en varios países frenó la llegada de capitales, los que se concentraron en los países desarrollados favorecidos por un escenario global de sofisticación tecnológica y expansión de la economía digital. En 2016, los flujos mundiales de IED fueron de 1,7 billones de dólares, el valor mayor del período comprendido entre 2008 y 2014. En esos flujos los países desarrollados recibieron el 59% de IED, mientras que las economías en desarrollo solo el 37% del total.

La realidad de países y subregiones ha sido heterogénea. Brasil fue el principal receptor (47% del total) y las inversiones aumentaron un 5,7%, aunque no por ingresos de nuevo capital sino por un aumento de los préstamos entre transnacionales. México no logró sostener el dinamismo de años previos y fue el segundo país receptor (19% del total). Excepto Paraguay, en el resto de los países de América del Sur ingresaron menos inversiones. Los países inversionistas no se diversificaron: el 73% del total de la IED ingresó desde los EE.UU. (20%) y de la UE (53%). Aunque China aumentó su IED en el exterior, en Sudamérica tuvo un papel poco relevante y en 2016 alcanzó el cuarto lugar de origen de la inversión tras los EE.UU. y la UE (CEPAL, 2017<sup>a</sup>, pp. 11-13).

Sin embargo, en 2017 el contexto comercial exhibió signos de recuperación. Luego de cuatro años consecutivos de contracción, siguiendo la dinámica de la economía mundial, el valor de las exportaciones de mercancías latinoamericanas logró una expansión interanual del 17% y en ello contribuyó significativamente América del Sur. Esa reactivación fue acompañada por la relativa recuperación de los precios de las principales materias primas de exportación. En 2016, dichos precios cayeron un 4%, en cambio en 2017 resultaron un 13% más alto, en promedio. Los productos energéticos, los metales y minerales, son los que registraron mayores

<sup>15</sup> La CEPAL (2017) no incluye en las cifras a Trinidad y Tabago ni a Venezuela por falta de datos.

aumentos, a diferencia de los agropecuarios cuyo incremento fue leve. En América Latina y el Caribe, las exportaciones crecieron por primera vez a una tasa cercana al 11% después de cuatro años de caída; también se recuperó el comercio intrarregional (CEPAL, 2018, p. 10). Las proyecciones sitúan para el 2018 el crecimiento de la economía mundial en torno al 3% y en las economías de América del Sur la tasa de crecimiento sería del 2,0%, cifra superior al 0,9% registrado en 2017. Dicho resultado esperado se explica, en parte, por el mayor dinamismo que deberá lograr la economía brasileña (2,0%) y una aceleración de la actividad económica en Chile, Colombia y el Perú (CEPAL, 2018, pp. 9-14).

Pese a ello, los países sudamericanos enfrentan obstáculos propios que les impiden incrementar su volumen de comercio y mejorar su competitividad. Algunos de ellos provienen de normas comerciales en mercados de exportación, otros derivan de factores internos a los países, como es la falta de conocimiento de las alternativas comerciales en el exterior, medidas insuficientes de facilitación comercial y de inversión, excesivos trámites aduaneros, financiamiento inadecuado y problemas de infraestructura en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos (BID, 2017).

## **2.2. Cambios en la geopolítica mundial y regional**

Desde la perspectiva política el ascenso presidencial de Trump en EE.UU. (2017) hace pensar en cambios en la geopolítica mundial a consecuencia del proceso de redefinición de su rol mundial y los alcances de sus compromisos internacionales, al paralizar las negociaciones del TTIP, al cancelar el TPP, replantear las relaciones con Rusia y Asia, particularmente Corea del Norte, renegociar el TLCAN y retirar al país del Acuerdo de París sobre cambio climático (amén de las medidas medioambientales que adoptó). Pretende también reforzar su economía en sectores clave de la industria metalúrgica y manufacturera, particularmente los ligados al complejo militar-industrial, combinando una estrategia proteccionista con una escalada armamentista con Rusia y una guerra comercial con China y Rusia (CELAG, 2018).

Asimismo el retorno por parte de EE.UU. a formas de proteccionismo pueden afectar los acuerdos comerciales suscritos por ALC



y frente a una hipotética guerra comercial ella puede impactar en la actividad económica regional. En cuanto a su política hacia Latinoamérica debe considerarse sus potenciales efectos, particularmente con México y Cuba y en cuestiones de migración, narcotráfico y terrorismo.

Por su parte, la UE vive las secuelas de la crisis económica que la atravesó, la que se encuentra agravada por la desconfianza, tanto en la opinión pública como en referentes destacados, hacia las instituciones comunitarias que llevó a que el Reino Unido en el *Brexit* decidiera su retiro, debilitándola como actor internacional frente al protagonismo de los países emergentes y actores transnacionales (MELLADO, 2017). Se adiciona los atentados terroristas que ha sufrido en su territorio, tales como en Niza, Francia (14 de julio de 2016); Estocolmo, Suecia (7/4/2017); Berlín, Alemania (19/12/2016); Londres, Reino Unido (22/3/2017 y 3/6/2017) y en Barcelona, España (17/8/2017); todos ellos fueron reivindicados por el ISIS (por su siglas en inglés).

En Medio Oriente se incrementaron los factores de inseguridad con la decisión de EE.UU. (acompañada por Francia y el Reino Unido) de atacar Siria –zona estratégica por el petróleo y su salida al mar– contra su programa de armas químicas y en represalia al presunto ataque químico en la ciudad de Duma. Para el presidente sirio BASHAR AL ASAD, que cuenta con el apoyo de Rusia, Irán y Turquía, constituye una "violación clara de las convenciones internacionales", al tiempo que PUTIN advirtió que nuevos ataques provocarían "caos" en las relaciones internacionales (*El Día*, 16 de abril de 2018). Así, se configura un cuadro de inestabilidad política global.

En ese contexto se van diferenciando los intereses regionales, pasando a ser la diversificación la característica que asumen los países latinoamericanos en su comportamiento externo frente a la incertidumbre del sistema mundial (LENDERROZAS, 2016, p. 62).

En cuanto a Sudamérica, en el comienzo del nuevo siglo existían ciertas coincidencias de ideas por parte de los gobiernos de entonces en controvertir los efectos socio-económicos de las reformas neoliberales de los años noventa que convirtieron 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

primordial<sup>16</sup>. También se criticó al multilateralismo en sus diversos niveles, comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales. Algunos de los gobiernos de la región desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un "nacionalismo económico" (TURCOTTE, 2008) o "nuevas izquierdas" (RODRÍGUEZ GARAVITO-BARRET-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 en línea con el proyecto regionalista de Brasil (MELLADO, 2015, 2017).

A raíz de ello se readaptaron algunos procesos tales como el MERCOSUR, a partir de 2003, ampliando sus objetivos comerciales hacia los políticos, sociales y productivos (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 121), como también se generaron nuevas configuraciones: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), bajo el paradigma de la integración solidaria. Se adoptó un regionalismo más heterogéneo en donde la dimensión comercial pierde protagonismo frente a las dimensiones sociales y políticas que ha recibido distintas denominaciones –"heterodoxo" (KLAVEREN, 2012), "estratégico y continental" (BIZZÓZERO, 2014); "modelo sudamericano" (BERNAL MEZZA, 2014), "regionalismo poscomercial" (DIANA TUSSIE-PABLO TRUCCO, 2010), "poshegemónico" (RIGGIROZZI, 2012), "posliberal" (CHACÓN, 2004; MOTTA VEIGA-SANDRA RIOS, 2007; SANAHUJA, 2009; SERBIN-MARTINEZ-RAMAZINI, 2012)–.

La bonanza exportadora de productos primarios y petróleo sirvió de base al intento de constituir una alianza antiestadounidense en Sudamérica frente al proyecto intrahemisférico del Área de Libre Comercio Americana (ALCA). Como consecuencia, algunos de los países que la impugnaron crearon la "Alternativa Bolivariana para

<sup>16</sup> Para ANDREW AXLINE (1999, pp. 24-74) esta situación se da 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. Siguiendo esta misma línea, BRICEÑO RUIZ (2011, pp. 121-162) lo considera estratégico cuando promueve los intereses de la alianza entre los Estados Nación y empresas transnacionales o empresas nacionales que se internacionalizan. También refiere a la capacidad conjunta de convertir a América Latina en un actor político (2007).

los Pueblos de Nuestra América" (ALBA) bajo el impulso de Venezuela y Cuba. Luego se adhirieron Bolivia a través del "Tratado de Comercio de los Pueblos –TCP–", Ecuador, Nicaragua, más varios pequeños países del Caribe. A *posteriori* se la denominó "Alianza" y fue financiada por Venezuela gracias a su renta y suministros petroleros, convirtiendo a ese país por su rol decisonal en otro liderazgo en competencia (además de Brasil y México) a nivel regional (MELLADO, 2015, p. 98). La Alianza tuvo desde sus inicios objetivos estratégicos dirigidos a extender a nivel regional el modelo de la revolución bolivariana.

Pese a que el proyecto de EE.UU. fue desbaratado en la Cumbre de Mar del Plata (2005), a través de los TLC fue suscribiendo acuerdos comerciales bilaterales con Chile, Colombia, Perú, los países del Mercado Común Centroamericano (CAFTA), República Dominicana (DR-CAFTA), Panamá y algunos países del Caribe. La suscripción de TLC por parte de Colombia y Perú llevó a que Venezuela se retirara de la CAN y se incorporara al MERCOSUR (2006).

Esta disgregación ideológica determinó la confrontación entre los países adheridos a procesos de liberación del comercio frente a los que proclamaban un nuevo socialismo. De este modo la CAN entró en un estancamiento que hoy perdura como consecuencia de las pugnas posicionales internas.

El proyecto regionalista brasileño de la primera década del siglo XXI, con la propuesta del ALCSA por su oposición al ALCA, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y luego UNASUR, se fue desgastando por varios motivos. A saber: un estancamiento de los mecanismos de integración –tal el caso del MERCOSUR– debido a cambios de orientación de los gobiernos (Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil) y un viraje de su agenda externa hacia aquellos procesos que privilegian la apertura comercial como la AP y los que profundizan las relaciones con los países centrales (tal como el relanzamiento de las negociaciones con la UE); la UNASUR sufrió también una pérdida de impulso para disminuir conflictos inter e intra estatales. A ellos se agregan la crisis económica, social, política y humanitaria de Venezuela, debilitando su proyección regional; el rechazo de la propuesta gubernamental en el referéndum boliviano; el recambio electoral en Perú y Ecuador; y la destitución de la presidenta de Brasil. Asimismo, la crisis política interna relacionada

con la corrupción llevó a la detención del expresidente LULA DA SILVA, afectando el liderazgo regional de ese país agravado por el fin del ciclo de gobiernos populistas y neodesarrollistas que apoyaron en su momento al proyecto brasileño (CHÁVEZ GARCÍA, 2017), lo que se traduce en una evidente retracción internacional de Brasil.

En la actualidad existen en Latinoamérica diferentes proyectos, muchos de ellos divergentes en cuanto a objetivos e ideología que los sustentan, provocando dispersión en cuanto permiten a los países la pertenencia simultánea a varios de ellos. Las iniciativas de la primera parte de este siglo (UNASUR, ALBA-TCP, CELAC) coexisten con las preexistentes (MERCOSUR, CAN, SICA), con las de aquellos países que retomaron la senda del regionalismo abierto (Colombia, Chile, Perú, México y los países centroamericanos en sus relaciones Sur-Norte) y con la de nuevo cuneo (AP). De este modo conviven proyectos de distinta naturaleza con nuevas propuestas que desde el punto de vista operacional son en general de baja institucionalidad, algunas de contenido multidimensional y otras con fuerte componente ideológico. En consecuencia, la multiplicidad de modelos con objetivos superpuestos incide en la fragmentación regional frente a la heterogeneidad de procesos en competencia. Ello ha conducido a sostener la crisis de la integración<sup>17</sup> y a la necesidad de encontrar la convergencia en diversidad (Peña, 2015, 2017), aunque esta alternativa genera escepticismo frente a percepciones políticas diferentes sobre inserción internacional y modelos de desarrollo. A lo anterior se suma la crisis económica y la inestabilidad política domésticas que experimentan algunos países, que también debilitan los mecanismos regionales.

Igualmente, existen importantes discrepancias entre los gobiernos en cuanto a políticas económicas y de desarrollo divergentes, a orientaciones políticas, el concepto y la práctica democrática, al rol del Estado, la política exterior y las estrategias de inserción internacional, describiéndoselas en forma dicotómica: desde el punto de vista político (democracia/ populismo, progresista/ conservadora), en lo económico (neodesarrollista/ liberal, liberalismo/ intervencionismo estatal), en política exterior (pragmática/

<sup>17</sup> 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*".

asertiva y contrahegemónica) y en modelos de regionalismo latinoamericano (neobolivarianos y autonómicos/ neoliberal), (SANAHUJA, 2016, pp. 29-76, SERBIN, 2016, p. 32).

En cuanto a la dicotomía en política exterior, CASCANTE (2014:38) sostiene que, en términos generales, es producto de la fragilidad del escenario doméstico y la contradicción interna entre los modelos de desarrollo económico. Si bien cada país tiene su propio discurso de política exterior, la formación de alianzas (visitas de Estado, cumbres, declaraciones conjuntas, comunicados o memorandos de entendimiento) tiene como consecuencia fortalecer al mismo. En este marco, el discurso deja de ser una expresión individual para convertirse en una expresión colectiva que se convierte en el plano interno, como apoyo regional al gobierno. De allí, como afirma GIACALONE (2017), se lleva a justificar los acuerdos que se firman cuando los modelos de desarrollo enfrentan oposición interna fuerte. La conflictividad derivada de la defensa por parte de los gobiernos de un modelo orientado a la izquierda o a la derecha ha originado, en las últimas dos décadas, discursos de política exterior antagónicos, así como procesos de alianza e integración regional discordantes (CASCANTE, 2014, p. 38).

Destaca PEÑA (2017, pp. 91-92) la existencia de dos narrativas predominantes en relación con la integración Regional. Por un lado, la gubernamental, propia de funcionarios y de negociadores y, por otro, la académica, propia de especialistas de distintas disciplinas y muchas veces compartimentadas. La primera tiene el problema de estar perdiendo credibilidad, particularmente para los ciudadanos y quienes deben adoptar decisiones de inversión productiva. La segunda suele escapar a la comprensión de quienes operan sobre las realidades, ya que se presenta como teórica y abstracta.

La diversificación impacta sobre los esquemas regionales produciendo en algunos su estancamiento, incorporando nuevos temas o retomando otros. El comercio, la infraestructura, la logística y las cadenas de valor despiertan interés en círculos económicos, políticos y diplomáticos imponiéndose una visión más pragmática en la evaluación de las oportunidades y alternativas externas de la región (LENDERROZAS, 2016, p. 62) y como consecuencia un giro en la agenda de política exterior. Ello es comprensible frente a la encrucijada actual de la globalización que origina variadas

interpretaciones sobre los cambios mismos, sus determinantes y posibles consecuencias.

La región aparece como fracturada, para algunos autores, por una polarización política tanto a nivel nacional como internacional, marcada por narrativas ideologizadas (GIACALONE, 2017). Están aquellos países que adoptan el regionalismo abierto para promover, entre otras, el comercio de bienes y servicios y la libre circulación de capitales (México, Chile, Perú Colombia y los Centroamericanos). Los cuatro primeros conforman la AP que también aspira a profundizar lo ya logrado bilateralmente en sus acuerdos comerciales con la entrada en vigencia del Protocolo Anexo de AP, dando formato plurilateral a los acuerdos bilaterales entre sus miembros logrando así una liberación comercial del 92%, estableciendo la acumulación de origen y el sistema de solución de controversias (MELLADO, 2017), además de pretender participar de las negociaciones transpacíficas. También existen aquellos que procuran formas reguladas de comercio –ALBA-TCP– y los que destacan la cooperación política –CELAC y UNASUR–, aunque estas tres últimas organizaciones (creadas bajo el paradigma heterodoxo, posliberal) pierden protagonismo.

Desde el punto de vista geopolítico manifiestan también distintas concepciones de región. Mientras la CELAC se conformó en un sentido amplio de región –América Latina y el Caribe–, la UNASUR surge limitándose a Sudamérica. El MERCOSUR se proyecta hacia la AP con el fin de lograr una convergencia, esta última trae a México hacia Latinoamérica ampliando el horizonte geopolítico y geoeconómico de la región. Sin embargo, se pueden reeditar los conflictos por la competencia de liderazgos entre Brasil, (pese a su retracción internacional) y México, ya que Venezuela debilitó su proyección regional producto de la crisis económica, social y política en la que está inmersa. Sudamérica, no obstante, no se ha posicionado como región debido a que sus acuerdos de integración tienen propósitos divergentes y está afectada por el comportamiento geoeconómico y geopolítico de Brasil (GRABENDORFF, 2016) cuya retracción internacional aprovecha Argentina para proyectarse regional e internacionalmente.

Estas mutaciones pueden favorecer o perjudicar los intereses en los ámbitos domésticos como también debilitar o fortalecer los

procesos de integración regional y condicionar el diseño estratégico de la participación y proyección de los países a nivel regional e internacional.

### **3. Articulación de factores domésticos y operacionales en la reconfiguración regional**

Si bien los modelos de inserción internacional e integración regional responden a los condicionantes del sistema internacional, son también producto de las estructuras de economía política domésticas (RUSSELL y TOKATLIAN, 2009). Así, en la primera década del siglo XXI el *boom* de las exportaciones de *commodities* (agrícolas y minerales, incluido el petróleo) creó el espejismo del que era posible obviar el contexto internacional, especialmente cuando la crisis financiera y económica en los países desarrollados (EE.UU. y UE) no afectaba, al principio, a Sudamérica, debido a la presencia de nuevos clientes para sus productos y al mejoramiento en los términos del intercambio. El auge económico con tasas de crecimiento cercanas al 5% permitió internamente sostener modelos políticos que ejecutaran programas de redistribución social mediante el financiamiento de programas de transferencias condicionadas, el incremento del consumo de las clases medias y la inversión en extracción de materias primas (energía, minería y agro), sin transformar la estructura productiva.

Esas decisiones, conforme a TURZI (2014), se han basado en cálculos de fortalecimiento de las coaliciones de economía política que sostuvieron en ese entonces los modelos de gobernabilidad en los países latinoamericanos.

La postergación de los efectos de la crisis global impulsó un discurso tanto político como académico que presentó al crecimiento económico y social latinoamericano como sostenible en el tiempo. En la década actual el mismo perdió vigencia debido a factores domésticos y operacionales.

#### **3.1. De la coincidencia ideológica a la atomización**

El proceso andino se vio afectado por el retiro de Venezuela y su incorporación al MERCOSUR como consecuencia de las pugnas

internas de los que adherían al libre comercio (Perú, Colombia) y los que pregonaban el modelo neobolivariano (Bolivia, Ecuador).

En Bolivia, EVO MORALES se debilitó por el rechazo que sufriera su propuesta gubernamental de una nueva reforma constitucional en el referéndum (2016). Además existe una fuerte resistencia política interna por la parte empresarial radicada en Santa Cruz de la Sierra que debido a su dinámica comercial y financiera la convierte en la ciudad más importante del país. La situación se ve agravada por la baja de los precios del gas natural, principal producto de exportación del país.

RAFAEL CORREA, presidente de Ecuador, gobernó el país desde 2007, en una actitud más pragmática que Bolivia y Venezuela, suscribió en 2016 el Protocolo de Adhesión al Acuerdo Multipartes de la UE con Colombia y Perú, entrando en vigencia a partir de 2017.

Colombia y Perú también firmaron un TLC con la UE en 2012. Si bien en Perú también hubo democráticamente un cambio de gobierno, problemas de corrupción ligados a la empresa brasileña Odebrecht y de pérdida de poder político llevaron a la renuncia del presidente PEDRO PABLO KUCZYNSKI. Conforme lo prevé la Constitución, en su reemplazo asumió MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO (23 de marzo de 2018) quien deberá completar el periodo presidencial en curso hasta 2021. Tanto Colombia como Perú suscribieron la AP.

El ALBA-TCP se ve afectado por la crisis política, social, económica y humanitaria que atraviesa el gobierno de MADURO en Venezuela. Se deterioró la imagen de país democrático y de respeto a los derechos fundamentales a nivel internacional, intrahemisférico y regional. A su economía política doméstica la atraviesa un proceso hiperinflacionario, con escasez grave de alimentos y medicamentos. Paralelamente, sufre una caída del precio del petróleo, principal fuente de ingresos e instrumento para promover objetivos de política exterior. También enfrenta una crisis política que llevó a la Asamblea Nacional Constituyente a adjudicarse competencias legislativas de la Asamblea Nacional, ratificando la ruptura del orden democrático y constitucional, en virtud de lo cual el MERCOSUR adoptó la decisión de suspenderla por aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (5 de agosto de 2017).



El escenario regional se presenta adverso por los cambios políticos que significó la pérdida de aliados importantes en la región como Argentina y Brasil. A ello se agrega que Ecuador, con vínculos muy estrechos con este país, adoptó una actitud más pragmática al firmar un TLC con la UE, conforme se manifestara. A su vez, en 2017 por elecciones democráticas asumió como presidente LENÍN MORENO quien, pese haber sido vicepresidente de RAFAEL CORREA y responder a la línea política oficial, actualmente existen tensiones entre ambos.

De los aliados de la década anterior le quedan Nicaragua y Bolivia. Respecto al primer país por elecciones generales fue reelecto DANIEL ORTEGA (2017)<sup>18</sup>, el triunfo del Frente Sandinista si bien ostenta relevancia en Centroamérica no tiene influencia en América del Sur.

En cuanto al Estado Plurinacional de Bolivia, el presidente Evo MORALES ya lleva más de diez años de mandato debilitado por diversos factores a los que nos hemos referido. De este modo Bolivia quedó solitaria y sigue proclamando su apoyo a Venezuela. También vive una coyuntura conflictiva interna por las dudas y críticas que se produjeron en su camino de convergencia hacia el MERCOSUR al firmar el protocolo de adhesión en julio de 2015. Sin embargo, para revertir su situación de Estado Asociado a Miembro falta el tratamiento y aceptación por parte del poder legislativo brasileño; asimismo tiene un plazo de 4 años desde la fecha de suscripción del protocolo para adoptar la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), el Arancel Externo Común (AEC) y el Régimen de Origen. La relación que tiene actualmente con el esquema subregional se da a través del Acuerdo de Complementación Económica ACE N°36 suscrito en 1996. Además de participar en este ámbito es miembro de la CAN y ALBA-TCP, enfrentándolo a la disyuntiva de tener que optar en caso de adoptarse una política comercial común. El Arancel Externo Común puede convertirse en teoría en un punto de tensión por la doble pertenencia de Bolivia a ambos organismos (Ríos, 2013, pp. 8-9).

<sup>18</sup> Este país también vive una convulsión política interna derivada de las medidas adoptadas por su presidente DANIEL ORTEGA (gobierna el país desde 2007) por las cuales se reformó el régimen de seguridad social. Dichas acciones desembocaron en una serie de manifestaciones sociales y estudiantiles en su contra, obligando a las autoridades a revocar la normativa. Pese a que la represión a esas movilizaciones provocó más de 30 muertos.

Tampoco la UNASUR escapa a las dificultades que enfrentan los procesos sudamericanos en general. Se advierte claramente una pérdida de su impulso inicial por su incapacidad operativa para disminuir conflictos inter e intraestatales (crisis políticas en Paraguay 2012, Brasil 2016 y Venezuela) y lograr los consensos políticos necesarios. También revela signos de des-institucionalización y coherencia en relación con sus propósitos originales.

La coyuntura político-institucional de los países que la conforman se modificó por diversos motivos: nuevos gobiernos constitucionales en Argentina, Paraguay, Uruguay; crisis en Brasil y Venezuela; pérdida del referéndum en Bolivia; problemas en Perú que llevaron a la dimisión de su presidente constitucional; viraje en la política exterior de Ecuador. Según BERZOSA (2003, p. 57) estos procesos políticos tienen una interconexión con las dinámicas económicas.

En lo referente al proceso de des-institucionalización se puso en evidencia a partir de febrero de 2017, cuando terminó el mandato (2014-2017) de ERNESTO SAMPER como Secretario General. Fue entonces, que emergió la crisis al no encontrarse candidatos para asumir la función, aunque el intento de Argentina en proponer candidato (embajador en Chile JOSÉ OCTAVIO BORDÓN) fracasó. La falta de consenso político para cubrir el cargo la condujo a la inacción y a que Argentina, Chile, Paraguay, Colombia, Brasil y Perú dejaran de participar de las actividades del organismo hasta tanto se resolviera, entre otros temas, la designación del Secretario General frente a las graves consecuencias que dicha falta tuvo para la organización (*El País*, 20 de abril de 2018). También se advierte cómo se debilitó su convocatoria en torno a problemas de la agenda regional y el caso de Venezuela exhibe claramente la incapacidad de propuestas del organismo regional.

### **3.2. El MERCOSUR en debate**

Desde fines de 2015 la realidad política de los dos países más grandes del MERCOSUR tiene modificaciones profundas por variables electorales y políticas que representan una orientación ideológica distinta en los nuevos gobiernos.

Así, en Argentina mediante elecciones generales (2015) asumió

la presidencia MAURICIO MACRI quien debió enfrentar una grave situación de crisis económico-social. A diferencia del gobierno anterior que convirtió en aliados estratégicos a China<sup>19</sup>, Irán y Rusia<sup>20</sup>, el actual gobierno tuvo un giro en la política exterior de modo pragmático, inspirado en la pensamiento rector de "desideologizar" la política exterior (DINATALE, 2016), posición que también comparte Brasil<sup>21</sup>, tratando de buscar una nueva inserción en el mundo y rompiendo el aislamiento que sufría a raíz de la política exterior kirchnerista.

Para COMINI-TUSSIE (2016, pp. 83-84) la "desideologización" de la política exterior implica hablar con todos e incluir todos los temas, construyendo relaciones maduras con todos los países del mundo. La "reconexión" de Argentina con el mundo supone que el mismo ofrece un abanico de oportunidades que le permiten ganar credibilidad y gravitación regional y global. No obstante, el MERCOSUR es el eje del que se parte para la inserción regional e internacional –SUSANA MALCORRA así lo expresó al reivindicar el papel del bloque en la política exterior argentina respecto a su inserción

<sup>19</sup> El gobierno kirchnerista firmó con China 79 acuerdos, muchos de estos son secretos y contemplan la instalación de la estación espacial en Neuquén 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 pudiere dar, la canciller SUSANA MALCORRA en su visita a Pekín anunció que se incluiría una cláusula al contrato que contendría el compromiso de darle "uso civil y pacífico" a la base y que continuarían 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). En el año 2015 antes de finalizar su mandato CRISTINA FERNÁNDEZ promulgó la ley N° 27122 que oficializó el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica e Inversiones.

<sup>20</sup> De manera similar la canciller SUSANA MALCORRA viajó a Rusia con el fin de reforzar la alianza estratégica con Moscú y revisar los acuerdos que firmó el gobierno anterior con VLADIMIR PUTIN para la 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).

<sup>21</sup> Al respecto el canciller brasileño manifestaba "*La diplomacia volverá a reflejar de modo transparente e intransigente 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).

mundial y enfatizó *que cualquier alianza con otros bloques económicos, entre ellos con la Alianza del Pacífico, se realizará "desde el Mercosur"* (*La Nación*, 1/6/16)–. Esta posición es coherente con la idea fuerza de la "concentricidad" (COMINI-TUSSIE, 2016, pp. 83-84) por la cual las relaciones y la construcción regional tienen un rol clave para lograr apoyos y alianzas regionales. Sobre la base de estos principios que orientan el discurso en materia de inserción internacional, el gobierno argentino, entre otras acciones, canceló el memorándum con Irán; concurrió al Foro Económico de Davos; se acercó a EE.UU. celebrando en 2016 el "Acuerdo del Marco de Trabajo para el Comercio e Inversiones"<sup>22</sup>; solicitó formalmente adherirse como observador a la Alianza del Pacífico reconociéndosele formalmente dicho *status* (ELIZONDO, 2016) del que ya gozaba Uruguay; concurrió a la Cumbre de las Américas en Lima, y está negociando un TLC con Chile. No solo el discurso sino también la acción en materia de política exterior responden a una orientación ideológica distinta al gobierno anterior.

Brasil también atraviesa tensiones económicas y políticas agravadas por 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 primero a la suspensión y luego a la destitución de la presidente (2016) asumiendo el vicepresidente MICHEL TEMER. También sospechado por corrupción y lavado de dinero fue detenido el expresidente LULA DA SILVA inhabilitándolo a presentarse como candidato en las próximas elecciones. 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.

Por tanto hay un giro en las políticas que caracterizaran la década anterior por su cercanía al ALBA aunque Argentina y Brasil nunca se incorporaron a ese proceso. Los actuales gobiernos, con una visión antagónica sobre los proyectos de país con relación a los

<sup>22</sup> Ambos presidentes se comprometieron en trabajar para ampliar el comercio bilateral de productos agrícolas.

anteriores, han generado una dinámica política que se legitima por destruir la herencia de alianzas y alineamientos de los anteriores (TURZI, 2014) desarrollados en un contexto de corrupción. La gravedad de la situación hace que experimenten con respuestas o soluciones individuales (nacionales) y que aumente la necesidad de ajustar los acuerdos regionales frente a la nueva realidad.

Por su parte, Uruguay también sufrió cambios políticos por elecciones democráticas asumiendo TABARÉ VÁZQUEZ, quien sucedió a José Mujica. En Paraguay, a raíz de un golpe parlamentario (2012), se destituyó al presidente FERNANDO LUGO llevando a la suspensión de ese país en el MERCOSUR por la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. En la misma fecha y, aprovechando esta circunstancia, se decidió el ingreso de Venezuela al bloque teniendo en cuenta el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR que databa de 2006 y que su entrada se encontraba bloqueada por el congreso paraguayo. En 2013 asumió como presidente de Paraguay HORACIO CARTES del partido colorado y, siguiendo la misma línea política, en las recientes elecciones se impuso el candidato oficialista MARIO ABDO BENÍTEZ.

Los nuevos gobernantes imprimen un cambio rotundo a las políticas que caracterizaran la década anterior con un enfriamiento de los vínculos Sur-Sur y una nueva agenda de inserción internacional, a través del relanzamiento del Grupo de Relaciónamiento Externo<sup>23</sup> –GRELEX– del MERCOSUR, a partir de 2017 cuando Argentina asumió la Presidencia Pro-Tempore.

No obstante, actualmente se plantea un debate sobre los alcances y objetivos del proceso, esto es, reducir el MERCOSUR a una zona de libre comercio o subir la apuesta subregional tendiente a su profundización y/o extensión geográfica. La primera posición es sostenida básicamente por el actual gobierno de Brasil<sup>24</sup>, aunque ha reivindicado el eje central con Argentina<sup>25</sup>. La segunda posición se puso de manifiesto en la Cumbre de Presidentes en Mendoza el

<sup>23</sup> El GRELEX fue creado por MERCOSUR/DEC/CMC N° 22/11, que en su art. 2 dispone: "*El Grupo de Relaciónamiento Externo tendrá atribuciones en materia de negociaciones económico-comerciales del MERCOSUR con terceros países y grupo de países*".

<sup>24</sup> Particularmente lo expresó el canciller brasileño (*La Nación*, 23/5/2016).

<sup>25</sup> FELIX PEÑA (2017b) sostiene que: "*el sentido estratégico de una relación entre naciones vecinas está entonces, en buena medida, basado en una lectura compartida de*

21 de julio de 2017 resolviendo: 1) Impulsar las rondas de negociación con la UE con el objetivo de alcanzar el Acuerdo Birregional a fin del año. 2) Iniciar las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio –AELC– (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) para alcanzar un TLC. 3) Aproximarse a la Alianza del Pacífico en el marco de la hoja de ruta acordada, para potenciar las relaciones económicas entre ambas agrupaciones. 4) Suscribir un ACE con Colombia. 5) Avanzar en el diálogo exploratorio con Canadá para TLC. 6) Ampliar el Acuerdo vigente con India orientado a incluir preferencias comerciales para un mayor número de bienes. 7) Establecer nuevos canales de diálogo con Australia-Nueva Zelandia (CER) y Japón para identificar áreas de interés mutuo para posibles asociaciones. 8) Concluir el diálogo exploratorio con la República de Corea para un eventual acuerdo comercial. 9) Mejorar la administración del Acuerdo vigente con la Unión Aduanera del África Austral (SACU). 10) Acelerar la entrada en vigor del TLC con Egipto<sup>26</sup>.

### **A modo de reflexión**

En la actualidad nos encontramos en una etapa de redefinición del contexto global y regional (fin de la fase económica expansiva y de la proliferación de instituciones regionales), producto de una conjunción de factores de origen global y regional. En el orden global se destacan como factores geoeconómicos y geopolíticos de mayor incidencia sobre el regionalismo sudamericano: la posible paralización de las negociaciones de mega-acuerdos regionales, el avance del proteccionismo, el retorno a los nacionalismos, el

---

*sus intereses más relevantes en el entorno internacional". Identifica tres frentes de acción prioritarios: a) los aportes que se puedan efectuar desde la región para el necesario rediseño de instituciones y reglas del juego del sistema multilateral del comercio internacional; b) la articulación de los países de la región para avanzar en sus esfuerzos de cooperación e integración económica a través del trabajo conjunto entre los distintos esquemas que existen en la actualidad –en especial entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico– y del avance que pueda lograrse a partir de la propuesta de nuevos acuerdos en el ámbito de la ALADI, incluyendo la necesidad de desarrollar una cooperación eficaz y sostenida con Cuba –que es uno de sus países miembros– y con otros países del Caribe; c) la adaptación de los métodos de trabajo conjunto en el Mercosur a las nuevas realidades regionales y globales y, en especial, a las de sus países miembros".*

<sup>26</sup> Para consultar la agenda externa extrarregional del MERCOSUR hasta 2015, véase MELLADO NOEMÍ B. (2015, p. 102).

debilitamiento de la UE como actor internacional y del sistema multilateral de comercio, el incremento de conflictos internacionales configurando un cuadro de inseguridad global. A nivel regional resaltan los efectos tardíos de la crisis económica internacional, a saber, las iniciativas de renegociación de acuerdos vigentes como el TLCAN, la crisis política en países relevantes como Brasil, Perú y Venezuela, y la retracción internacional de Brasil, los que agudizan la incertidumbre en su proyección futura y plantean desafíos en términos de estrategias regionales.

En un marco de crisis generalizada en los procesos de integración sudamericanos, el impacto de los factores externos llevó a reconfigurar el MERCOSUR orientando en la actualidad una política exterior pragmática y con una postura más abierta al mundo, derivada de una agenda externa positiva que se puso de manifiesto en la Cumbre de Presidentes en Mendoza donde se planteó un abanico de posibilidades y negociaciones (Unión Europea, AELC, Canadá, AP, Corea, entre otros). En este camino y, teniendo en cuenta la importancia que los gobiernos le asignan a la inserción externa, relanzaron el GRELEX del MERCOSUR, aunque con una visión antagónica a la de los gobiernos anteriores sobre la proyección internacional y regional del bloque.

A diferencia de la agenda externa global, en la regional predominan las tensiones derivadas de temas tales como la redefinición de los alcances y objetivos del proceso, las prioridades que defiende cada Estado Parte en función de los proyectos de país, la situación socioeconómica, política y humanitaria que atraviesa Venezuela, la membrecía múltiple de los países y los diferentes conceptos de región. En definitiva, se encuentra controvertida la orientación del bloque en cuanto a su revalorización como subregión frente a los desafíos y oportunidades que plantea un entorno internacional muy incierto y cambiante, también a su rol regional, teniendo en cuenta el cuestionamiento actual de las instituciones y reglas del sistema comercial multilateral.

En este contexto el bloque subregional deberá procurar un equilibrio entre las exigencias de corto y largo plazo, los intereses económicos y sociales y las posturas de máxima y mínima en cuanto alcances geográficos y profundización, teniendo en cuenta los requerimientos de flexibilidad y de previsibilidad.

Frente a los cambios geoeconómicos y geopolíticos a nivel global y regional se requieren respuestas colectivas ante los desafíos y problemas que plantean, permitiendo superar la fragmentación existente 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. La existencia de múltiples instancias regionales que incrementan sus debilidades y llevan a cuestionar su eficacia, se podría usufructuar dicha situación para lograr una articulación entre los diferentes organismos de integración y cooperación existentes creando canales interinstitucionales que faciliten la cooperación orientada a la acción para potenciar los esfuerzos nacionales en pos de una mejor inserción a nivel global y coordinar posiciones comunes en un contexto internacional donde reina la incertidumbre.

### **Bibliografía**

- ACUERDO con China por la estación espacial en Neuquén: habrá una cláusula para su "uso civil y pacífico" (19 de mayo de 2016). *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1900275-acuerdo-con-china-por-la-estacion-espacial-en-neuquen-habra-una-clausula-para-su-uso-civil-y-pacifico>
- AXLINE, A. (1999). El TLCAN, el regionalismo Estratégico y las Nuevas Direcciones de la Integración Latinoamericana. En: J. BRICEÑO RUÍZ (compilador). *Escenarios de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, Grupo de trabajo sobre integración regional.
- BALDWIN, R. (2011). 21st century regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> century and 20<sup>th</sup> century trade rules. En: *World Trade Organization (WTO)*, Economic Research and Statistics Division, N° ERSD-2011-08, Ginebra, Suiza.
- BARTESAGHI, I. (2017). La integración regional en Asia Pacífico: El caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP. En: *Construcción de Espacios Regionales: Inclusión Social Latinoamericana* (pp. 3-36). Bogotá, Colombia: Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A, Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración AUALCPI. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Dustin\\_Gomez\\_Rodriguez2/](https://www.researchgate.net/profile/Dustin_Gomez_Rodriguez2/)



publication/314188912\_Politica\_agraria\_posconflicto\_e\_inclusion/links/58b95fb0a6fdcc2d14d9b3b5/Politica-agraria-posconflicto-e-inclusion.pdf

———. (2015). La Asociación De Naciones del Sudeste Asiático y su entorno de negocios. Observatorio América Latina Asia Pacífico. Disponible en: <http://www.observatorioasiapacifico.org/data/OBSERVATORIO.Images/Publication/temp/20150923120658LAASEANysuentornodenegocios.pdf>

BARU, S. (2012). A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk. IISS Seminar, 23-25 March. Disponible en: <https://www.iiss.org/-/media/Images/Events/conferences%20from%20import/seminars/papers/64319.pdf>. También en: *Geo-economics and Strategy, Survival*, V54 Número 3, pp.47-58, june-july. DOI: 10.1080/00396338.2012.690978

BASCO, A. I., CARBALLO MARITA (2017). *Compás Millennial. La generación Y en la era de la integración 4.0*. Buenos Aires, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Sector de Integración y Comercio (INT), Nota Técnica N° IDB-TN-1283, julio, BID-INTAL

BERNAL MEZA, R. (2014). Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región. En: R. BERNAL MEZA y L. BIZZÓZERO (Eds.). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp.23-56). Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur.

———. (2009). El Regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Instituto de Integración Latinoamericana, Año XV (21), pp. 1-29.

BERZOSA, C. (2003). Relaciones Política y Economía. *Frontera*, (25), pp. 57-68.

BID (2017). *Nuevas tendencias en los tratados comerciales en América Latina*. En: <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2017/01/20170126/nuevas-tendencias-tratados-comerciales/>

BIZZÓZERO, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latinas: del regionalismo abierto al continental. En: R. BERNAL MEZA y L. BIZZÓZERO (Eds.). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp.57-78), Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur.

- BRICEÑO RUIZ, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. En: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2007). *La integración regional en América latina y el Caribe. Proceso histórico y realidades comparadas*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- 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, Francia.
- CASCANTE SEGURA, C. H. (2014). Entre bloques y discursos: los procesos de alianza y disputa en América Latina: En: W. Soto Acosta (Ed.) *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina* (pp. 35-44). San José, Costa Rica: FLACSO.
- CELAG (2018). EEUU en la Cumbre de las Américas. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=5307&IdSeccion=3>
- CEPAL (2018). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/bp>
- CEPAL (2017). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Documento informativo, Naciones Unidas, Chile.
- CEPAL (2017a) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Documento Informativo, Naciones Unidas. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- CEPAL (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](http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/s1500389_es.pdf)
- COMINI, N., TUSSIE, D. (2016). Argentina nuevo gobierno, giro estratégico. En: L. BIZZOZERO, W. FERNÁNDEZ LUZURIAGA (Eds.). *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015-2016* (pp. 83-86), Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur.

- CHACÓN, J. (2004). Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo, Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, *Observatorio del Sur*. Disponible en: <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>
- CHAVES GARCÍA, C. A. (2017). Marco referencial para el análisis de la Alianza del Pacífico. En: N. MELLADO (Coord. y Ed.) y J. C. FERNÁNDEZ SACA (Coed.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 203-234), San Salvador, El Salvador: Universidad Dr. José Matías Delgado.
- CHINA Y EEUU, muy cerca de una guerra comercial con impacto en el mercado mundial (3 de abril de 2018): *EL DIA*, p. 2, La Plata, Argentina.
- DA MOTTA VEIGA, P.; POLÓNIA RIOS, S. (2010). *El surgimiento asiático y América Latina: implicancias económicas actuales y perspectivas*. Disponible en: [www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)
- DÍAZ NIETO, M. P. (2009). *Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos sur-norte: análisis de la experiencia mexicana*. Tesis doctoral, Director: SANAHUJA PERALES, JOSÉ ANTONIO, Univ. Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Dep. Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, España. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/12075/1/T32683.pdf>
- DIETER, H. (2015). *El retorno de la geopolítica. La política comercial en la era del TTIP y el TPP*, Análisis de política internacional, Dialogue on globalization, Friedrich Ebert Stiftung, julio, Fundación Friedrich Ebert, Berlín, Alemania.
- DINATALE, M. (2016). La receta de Malcorra: desideologizar y traer fondos. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1880181-la-receta-de-malcorra-desideologizar-y-traer-fondos>.
- DURYEA, S., ROBLES, M. (2016). *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7863/Pulso-Social-de-America-Latina-y-el-Caribe-2016.pdf>
- EEUU anunciará nuevas sanciones contra Rusia por el conflicto en Siria (16 de abril de 2018): *El Día*, p. 2, La Plata, Argentina.
- EICHENGREEN, B. (2014). Banking on the BRICS. *Project Syndicate*. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/>

- barry-eichengreen-is-bullish-on-the-group-s-new-development-bank—but-not-on-its-contingent-reserve-arrangement .
- ELIZONDO, M. (10 de junio de 2016). La Alianza del Pacífico aceptó a la Argentina como país observador. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1907468-la-alianza-del-pacifico-acepto-a-la-argentina-como-pais-observador>
- FELBERMAYR, G., HEID, B., LEHWALD, S. (2013). *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Who benefits from a free trade deal?* Part 1: Macroeconomic Effects, GED. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13541.pdf>
- GAYÁ, R. (2014). Mega-acuerdos y multilateralismo en crisis: amenazas para el MERCOSUR. *Informe Económico Mensual-IEM*, (120), pp. 26-29.
- GAYÁ, R., ROZEMBERG, R. (2014). *Los Mega Acuerdos: nuevas reglas, nuevos actores. Impactos sobre el MERCOSUR*. Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), 13 de agosto, Observatorio Pymex -IEI- día de la exportación, MERCOEX.
- GIACALONE, R. (2017). Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano. En: N. MELLADO, (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coeditor). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 51-76). San Salvador, El Salvador: Edit. Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado.
- . (2016). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano, en: OASIS, Observatorio de Análisis de los sistemas Internacionales, N°24, julio-diciembre, CIPE, Universidad Externado de Colombia.
- . (2016a). *Geopolítica y Geoeconomía en el proceso Globalizador*, Acontecer Mundial Colección de bolsillo Acontecer Mundial - Tomo 2, Centro de Pensamiento Global (CEPEG), Colombia, Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- GIORDANO, P. (coord.) (2017). *Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe 2017*. INTRADEBID, Washington, BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7984/Estimaciones de las tendencias comerciales- América Latina y el Caribe- Edición 2017.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7984/Estimaciones%20de%20las%20tendencias%20comerciales-%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe-%20Edición%202017.pdf)
- . (coord.) (2015). *La Recaída. América Latina y el Caribe frente*

- al retroceso del comercio mundial*, Monitor de Comercio e Integración, INTRADEBID, BID.
- GRABENDORFF, W. (2016). América Latina: Una nueva geopolítica. *UN Periódico*, 196. Febrero, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/america-latina-una-nueva-geopolitica.html>
- HALPERIN, M. (2016). Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR. En: *Boletín Informe Integrar* N° 96, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.
- . (2015). El posmodernismo en la Periferia: vida íntima y derechos ilusorios, en: *Boletín Informe Integrar* N° 93, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.
- . (2011). Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión. *Informe Integrar* N° 67, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.
- HURRELL, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4).
- INTAL/LAB – BID (2017). *Los Futuros del Mercosur. Nuevos Rumbos de la Integración Regional*, INTAL-BID, Buenos Aires 2017. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8172/Los-futuros-del-Mercosur-Nuevos-rumbos%20de-la-integracion-regional.pdf?sequence=6>
- KACOWICZ, A. M. (1999) Regionalization, Globalization and Nationalism: Convergent, Divergent or Overlapping? En: *Alternatives*, 24(4), pp. 527-555.
- KLAVEREN, A. V. (2012). América Latina en un nuevo mundo. En: *Los estudios internacionales en 2012: grandes temas para el debate*, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 100, pp.131-150.
- LACERDA PRAZERES, T. (2008). *A omc e os Blocos Regionais*. São Paulo: Aduaneiras.
- LAWRENCE, R. Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. The Brookings Institute, Estados Unidos.
- LEGLER, T. y SANTA CRUZ, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. En: *Pensamiento Propio* 33, CRIES, pp.11-34.
- LENDERROZAS, E. (2016). América Latina: Fin de ciclo y transición regional. En: A. Serbin (coord.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración*

*regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*. Buenos Aires, Argentina: CRIES, Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe.

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

MALCORRA viajó a Rusia para revisar acuerdos y relanzar las relaciones (12 de abril de 2016). *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1888403-malcorra-viajo-a-rusia-para-revisar-acuerdos-y-relanzar-las-relaciones>

MELLADO, N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: Reconfiguración del orden regional. En: N. Mellado (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coeditor). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, San Salvador, El Salvador: Edit. Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, pp.19-50.

———. (2015). El MERCOSUR en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil. En: N. Mellado (Coord. y Ed.). *Estrategias de Inserción internacional e Integración latinoamericana en el siglo XXI*, Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.

MELLADO, N. B. (Direc. y Ed.) (2016). *Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional*, Córdoba, Argentina: Editorial Lerner SRL.

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](http://www.wto.org)

PEÑA, F. (2017). *Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales*, Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

———. (2017a). Las reglas del juego del sistema multilateral de comercio ¿Se ha abierto una etapa de eventual rediseño? En: *Mercosur ABC*, 28/7/2017. Disponible en: [http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=5133&IdSeccion=7&utm\\_source=INEVA&utm\\_medium](http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=5133&IdSeccion=7&utm_source=INEVA&utm_medium)

———. (2017b), *La relación estratégica entre Argentina y Brasil*. Disponible en: <http://institutocirculomss.com.ar/2017/05/21/la-relacion-estrategica-entre-argentina-y-brasil/>

- \_\_\_\_\_. (2015). Conectividad, Compatibilidad, Convergencia, Previsibilidad. Condiciones para la integración y la articulación productiva en un espacio regional, agosto, en: <http://felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-08conectividad-compatibilidad-convergencia-previsibilidad>
- RIGGIROZZI, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En: SERBIN ANDRÉS, MATÍNEZ LANEYDI y RAMANZINI HAROLDO JÚNIOR (Coord.) *Anuario de Integración. El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp.129-151). Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- RIOS, J. (2013). Luces y sombras de la adhesión de Bolivia al MERCOSUR. *INDUSTRIA. Revista de la Cámara Nacional de Industria*, La Paz, Bolivia, (10).
- RIPLEY, C. G. (2014). North-South Relations. En: *The Oxford Companion of International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, C., BARRET, P. y CHÁVEZ, D. (Ed.) (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>
- ROJAS ARAVENA F. (2000). Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres: Construyendo el multilateralismo cooperativo. En: *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, ed. F. Rojas Aravena (Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile), pp. 13-54
- ROSALES, O. & HERREROS, S. (2014). Acuerdos comerciales megarregionales: ¿qué está en juego para América Latina? *Puentes*, 15(2). ICTSD, Ginebra.
- \_\_\_\_\_. (29 de marzo de 2012). *Relaciones económicas de América Latina con China y Asia Pacífico*, Conferencia Internacional CIEPLAN, Santiago, Chile. En: [http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/16/Relaciones\\_Economicas\\_de\\_America\\_Latina\\_con\\_China\\_y\\_Asia\\_Pacifico.pdf](http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/16/Relaciones_Economicas_de_America_Latina_con_China_y_Asia_Pacifico.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2010). *China y América Latina: impactos, desafíos y opciones estratégicas* Semana Asia 2010. Centro de Estudios Asia Pacífico, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

- RUSSELL, R., TOKATLIAN, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob d'afers Internacionals*, (85-86).
- SANAHUJA, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, CRIES, Buenos Aires, pp.29-76.
- . (2009). "Del regionalismo abierto" al "regionalismo postliberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En: A. MARTÍNEZ LANEYDY, L. PEÑA, M. VÁZQUEZ, (Coord.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (7), Coordinadora Regional de Investigaciones.
- SE QUIEBRA la UNASUR: varios países salen del bloque criticando la conducción de Bolivia (20 de abril de 2018). *EL PAIS*, Montevideo, Uruguay.
- SERBIN, A. (2016). ¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global. En: *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos* (pp. 17-49). Buenos Aires, Argentina: CRIES, Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe.
- . (2010) Los desafíos del regionalismo en América Latina, en: L. Martínez, H. J. Ramanzini y M. Vázquez (eds). *Anuario de Integración 8* pp 7-24, Buenos Aires CRIES
- SERBIN, A., MARTÍNEZ, LANEYDY, A. y RAMANZINI, H. J. (Ed.) (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*, (10), CRIES.
- , H. J. (Ed.) (Coord.) (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* (9), CRIES.
- SERRA promete limpiar de ideología la política exterior (19 de mayo de 2016). *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1900119-serra-promete-limpiar-de-ideologia-la-politica-exterior>
- SOARES DE OLIVEIRA, A. L. (20 de abril de 2016). Cinco puntos destacados del 13° Plan Quinquenal chino relevantes para los países de América Latina y el Caribe. *Más allá de las fronteras. Integración y*



Comercio, BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/2016/04/20/cinco-puntos-destacados-del-13o-plan-quinquenal-chino-relevantes-para-los-paises-de-america-latina-y-el-caribe/>

STIGLITZ J. (2014). On the Wrong Side of Globalization. *Columna de opinión en The New York Time* publicada el 15 de marzo. Disponible en: [http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/03/15/on-the-wrong-side-of-globalization/?\\_r=0](http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/03/15/on-the-wrong-side-of-globalization/?_r=0)

SUSANA MALCORRA en diputados: "Para nosotros, la inserción parte sin duda del Mercosur" (1 de junio de 2016). *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1904646-SUSANA-MALCORRA-EXPONE-VEZ-ENDIPUTADOS-VEMOS-LA-POLITICAEXTERIOR-COMO-UNA-POLITICA-DEINSERCIÓN>

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

TURZI, M. (2014). Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: desafíos y oportunidades. En: I. Bartesaghi, (Comp. y Ed.). Primera edición: febrero, Montevideo, Uruguay Observatorio América Latina-Asia Pacífico, ALADI, CAF, CEPAL, pp.59-72. Disponible en: [www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

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

UN, CEPAL y OXFAM (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. LC/L.4159, Marzo de 2016, Santiago de Chile: CEPAL, OXFAM. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/S1600238\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/S1600238_es.pdf)

VEIGA, P., RÍOS, S. P. (2007). *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, CEPAL, Serie Comercio Internacional 82, Santiago de Chile.

VIEIRA POSADA, E. (2016). *Los actuales desafíos del proceso de globalización*. Bogotá, Colombia: Centro de Pensamiento Global Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

VISITA DE SERRA: apoyo a la nueva gestión en Brasil. Cambios en la región. El futuro del Mercosur" (23 de mayo de 2016). *La Nación*. Disponible en: [http://www.revistaenie.clarin.com/politica/Visita-Serra-apoyo-gestion-Brasil\\_0\\_1582641730.html](http://www.revistaenie.clarin.com/politica/Visita-Serra-apoyo-gestion-Brasil_0_1582641730.html)

---

## CAPÍTULO V

---

### **La asimetría en el regionalismo latinoamericano del siglo XXI: de problema a resolver a situación a manejar**

RITA GIACALONE

#### **Introducción**

La asimetría en los estudios sobre regionalismo latinoamericano aparece mencionada cuando se plantea el regionalismo como instrumento para alcanzar autonomía en el sistema internacional (dimensión externa) o para justificar medidas especiales dirigidas a sus miembros de menor desarrollo relativo (dimensión interna). Como destacan DE LOMBAERDE (2002) y STUHLDRER (2017), el tema está poco incorporado en el debate teórico, mientras la literatura empírica incluye estudios de caso que la consideran negativa para el desarrollo de las naciones menores (DOCTOR) mientras en otros (GÓMEZ-MERA, GARZÓN) resulta positiva. Se analizan distintos tipos de asimetrías buscando identificar cuáles pueden superar el regionalismo (BOUZAS, AYUSO, SELA), pero tampoco hay consenso sobre ellos.

Los instrumentos para enfrentar los problemas empíricos que crea la asimetría son tratamiento especial y diferenciado (TED) en acuerdos comerciales y políticas de convergencia, en uniones aduaneras y mercados comunes. Sin embargo, como las instituciones de los países de menor desarrollo relativo, encargadas de aplicar el TED no pueden hacerlo porque son débiles, el primero solo tiene sentido acompañado de políticas de fortalecimiento institucional, fondos para implementarlas y suficiente tiempo (GIORDANO, MOREIRA,

QUEVEDO, 2004, p. 8)<sup>1</sup>. En las políticas de convergencia se agrega la necesidad de que uniones aduaneras y mercados comunes redistribuyan renta aduanera y fondos para fomentar empleo y movilidad de trabajadores (GIORDANO et al., 2004, pp. 9-11). En MERCOSUR, son recurrentes los planteamientos que señalan que las asimetrías de los socios impiden lograr objetivos comunes y necesitan respuestas efectivas. Pero existe también otra dimensión porque, aunque el tamaño del mercado<sup>2</sup> permite a Brasil aprovechar economías de escala, fuerzas de aglomeración y externalidades de la integración, todas ellas se ven afectadas porque Brasil tiene la mayor cantidad de pobres del MERCOSUR (GIORDANO et al., 2004, pp. 15-18).

Los planteamientos para solucionar la dimensión interna de la asimetría considerada como problema se caracterizan por un enfoque utilitario e instrumental que considera que el regionalismo puede superar asimetrías externas de poder-dependencia pero no, de desarrollo dentro de un acuerdo. Ese enfoque ha hecho soslayar el tema en la discusión teórica, dejando sin respuesta preguntas como ¿es la asimetría inherente al regionalismo? y ¿es necesariamente negativa para el desarrollo de los países pequeños? Aunque, según GÓMEZ-MERA (2013), la asimetría en su dimensión externa actúa como incentivo para que los países pequeños mantengan el regionalismo, el fracaso de las medidas para disminuir diferencias internas genera resquemor en ellos e inspira la búsqueda de formas de inserción internacional alternativas al regionalismo. Asimismo, esa autora sostiene que existe una interdependencia estratégica asimétrica por la cual, bajo ciertas circunstancias, un poder regional no impone su voluntad a un socio menor cuando su compromiso con el regionalismo es mayor que el del otro.

Partiendo de WOMACK (2016), que considera a la asimetría un rasgo permanente de las relaciones internacionales, se analiza la literatura sobre asimetría en el regionalismo latinoamericano con

<sup>1</sup> Otras críticas al TED son que pospone la transformación de la estructura productiva y mantiene enclaves subsidiados.

<sup>2</sup> Como las diferencias en tamaño de los mercados son más importantes que las de tamaño geográfico, para los mercados pequeños es importante integrarse con otros grandes para exportar, pero esa integración no beneficia a los pequeños porque la estructura arancelaria favorable a los socios mayores afecta su acceso a IED y tecnología y produce desviación de comercio.

el objetivo de identificar cómo se la incorpora en los acuerdos latinoamericanos. Se plantea la necesidad de cambiar la concepción de la asimetría como problema por la de la asimetría como condición del sistema regional que debe manejarse e incorporarse a los escenarios de desarrollo que el regionalismo propone.

### **1. Asimetría en Relaciones Internacionales y Regionalismo**

En las Relaciones Internacionales, el concepto de asimetría no ha sido desarrollado en su totalidad. Recibe atención especialmente para referirse a su dimensión económica que desemboca en el análisis de las relaciones centro-periferia y Norte-Sur. KOZAK (2010, pp. 214-215) lo atribuye a que el derecho internacional considera soberanos a los estados nacionales, sus representantes políticos insisten en que son independientes, los países grandes temen que reconocer la asimetría signifique mayores responsabilidades para ellos y los menores, se niegan a aceptar sus limitaciones. Pero la asimetría internacional existe y, aunque los indicadores varían, uno de los más importantes es el nivel de desarrollo económico.

Conceptualmente, el país menor tiene cuatro opciones en sus relaciones con otro mayor: cerrarse o abrirse a la relación con él (y la segunda opción casi siempre se justifica por la búsqueda de mejorar su nivel de desarrollo) además de ignorarlo o balancearlo junto con otros. El mayor tiene como opciones: cerrarse a la relación con el menor (total o parcialmente), ignorarlo, abrirse al menor (total o parcialmente) y tratar de dominarlo (KOZAK, 2010, pp. 216-217). En conjunto, existen al menos ocho posibles resultados estáticos de una relación asimétrica que KOZAK ilustra con la de México y Estados Unidos.

En general, la actitud del país grande hacia el pequeño, cuando este atraviesa un proceso de cambio de una actitud cerrada a una abierta, es importante. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estados Unidos mantiene una actitud cerrada sobre inmigración y drogas ilícitas, pero abierta con respecto a la economía. De esa manera, su apoyo parcial a la integración con México limita al campo económico las posibilidades de desarrollo del segundo. Si el país pequeño se abre pero el mayor no lo apoya y respalda, la apertura no tendrá los efectos deseados en su desarrollo,

aunque mejoren los indicadores económicos. Altos niveles de asimetría en las condiciones de vida de sus respectivas poblaciones y altos niveles de interacción económica entre ambos crean problemas sociales y tensiones que afectan a los dos países si son geográficamente cercanos (KOZAK, 2010, pp. 225-226).

El regionalismo siempre crea tensiones entre sus miembros por la coexistencia de estados con diferentes tamaños, capacidades y orientaciones pero cuando difieren mucho entre ellos la relación se vuelve asimétrica (BEESON, 2010). La asimetría de México-Estados Unidos en el TLCAN se da también en las relaciones MERCOSUR-Brasil (BID, 2002, p. 42). El regionalismo brasileño se ajusta a la descripción del regionalismo asimétrico chino en el sudeste asiático (BEESON, 2010), basado en una visión realista/neorrealista que enfatiza aspectos materiales (población, territorio, recursos naturales y militares) y el uso que el poder regional hace de ellos.

Brasil no posee tantos recursos como China en el sudeste asiático, pero representa casi el 50 % del Producto Interno Bruto (PIB) sudamericano y usa su regionalismo para convertir a la región en plataforma para vincularse con economías emergentes y foros como la Organización Mundial del Comercio (OMC) (RIGGIROZZI, 2010, pp. 9-10). Una economía con esas características en medio de un grupo de economías menores crea oportunidades y amenazas, cuando ellas no pueden balancear a la mayor (BEESON, 2010). La relación es amenazante en especial si la economía mayor compete con las otras y desvía IED.

En 2006, WOMACK agregó dos elementos constructivistas a las descripciones realistas/neorrealistas del regionalismo asimétrico:

- 1) la percepción mutua entre naciones grandes y pequeñas, porque las segundas pueden mantener una relación asimétrica si perciben que les brinda beneficio o protege de amenazas. Lo ilustró con las relaciones China-Vietnam, en las cuales la asimetría fue una constante pero hubo etapas de amistad, hostilidad e indiferencia. Esto demuestra que, aunque haya una clara disparidad en las capacidades de los países, ellas son afectadas por factores económicos, tecnológicos y sociales, de forma que el mayor no es omnipotente ni el menor impotente (WOMACK, 2016, pp. 6-7). Como la asimetría no es un desbalance temporal sino una condición normal del sistema internacional,

producto de la relación misma (WOMACK, 2016, pp. 11-12), el mayor poder de un estado sobre otro no implica su control (WOMACK, 2006, p. 20)<sup>3</sup>.

2) La atención es central en las relaciones asimétricas: la nación de menor poder prestará más atención a la de mayor poder que viceversa porque esta tiene la capacidad de infligirle más daño en una confrontación económica, política o militar. La localización lejana entre naciones y la debilidad de sus relaciones debilita la atención que se prestan o la limita a un sector (por ejemplo, la venta de energía). Esto hace que las relaciones asimétricas sean importantes en las regiones y que, cuando sucesos en el país menor amenazan los valores del mayor o representan una intromisión de actores externos en su región, crezca la atención del mayor al menor (WOMACK, 2016, pp. 44-46). Aunque la capacidad material agregada de las naciones de menor poder sea mayor que la del poder regional (WOMACK, 2016, p. 134), el centro de atención seguirá siendo este último. Cuando hay más de un poder regional, la interacción entre ellos es el foco de atención por el carácter transitorio o temporal de las alianzas entre los países menores.

En cuanto a las relaciones asimétricas en las regiones, WOMACK (2016, p. 125) señala que como "surgen de la repetición de interacciones, la historia local y la expectativa de que los vecinos seguirán en su lugar en [el] futuro...", son más complejas y constantes que en el sistema internacional. Los acuerdos preferenciales regionales son más asimétricos que los multilaterales porque los países menores tienen menos oportunidades de aliarse con países similares para compensar al mayor (TUSSIE y SAGUIER, 2011, p. 12). Pero, en la actualidad, si en la región hay un poder regional que aspira a actor global, él se ve limitado porque los países de su región tienen otras alternativas regionales y extra-regionales. Sus vecinos pueden buscar y mantener lazos con otros poderes ya que las regiones son "*subsistemas autónomos localizados*" que "*dependen de un sistema global*", de modo que no contienen todos

<sup>3</sup> En el sistema internacional estados pequeños han frustrado intentos de control de los mayores, como es el caso de Vietnam que en el siglo 20 frustró los de Francia, China y Estados Unidos (WOMACK, 2006, p. 20).

los elementos que explican su comportamiento y resultan afectadas por cambios en el orden global (WOMACK, 2016, p. 129).

Para WOMACK (2016, p. 99), las relaciones bilaterales asimétricas son los ladrillos sobre los que se construye el orden internacional en una secuencia de interacciones simultáneas con otros actores que pueden ser asimétricos entre ellos, lo que lo lleva a modelarlas relaciones multilaterales como triángulos. En las interacciones asimétricas tiene mayor valor una relación positiva con un actor poderoso que con uno débil. Las premisas de la relación triangular son: 1) el objetivo es alcanzar los intereses propios manteniendo estable la relación; 2) un actor no puede relacionarse con otro sin tener en cuenta la reacción del tercero<sup>4</sup>; y 3), si las interacciones se complejizan, aumenta la incertidumbre (WOMACK, 2016, pp. 102-108).

La necesidad de constituir organizaciones regionales que limiten o controlen la incertidumbre crece cuando uno o más poderes regionales (o aspirantes a serlo) buscan al mismo tiempo su proyección regional, lo que deriva en situaciones de cooperación o resistencia<sup>5</sup>. Por ello la atención que despierta un poder regional es importante para definir si usa *soft* o *hard power* con sus vecinos. El primero implica atracción y persuasión para que otros cumplan lo que el poder regional desea; el segundo, el uso de recompensas o castigos. Cuando sus vecinos están pendientes de sus acciones y el poder regional produce admiración por políticas o logros, se crea el deseo de emularlo. Cuando se lo percibe como amenaza, la reacción es de disgusto o rechazo (WOMACK, 2016, p. 137).

El poder regional enfrenta dilemas en sus relaciones vecinales guiado por su objetivo de hacer rutinarias esas relaciones para evitar situaciones de crisis. Su interés en mantener el orden regional choca con el hecho que la región es parte de un sistema mayor, puede haber regiones contiguas con otros poderes regionales o la región puede tener más de un poder regional o aspirante a jugar ese rol. También el poder regional puede ser el menor en su relación con poderes extra-regionales y el mayor, con sus vecinos (WOMACK, 2016,

<sup>4</sup> Los gobiernos de países grandes pueden errar al interpretar las consecuencias de sus interacciones con otros actores porque un exceso de poder los vuelve complacientes e insensibles a sus límites (WOMACK (2016, p. 48).

<sup>5</sup> Ejemplos de resistencia al regionalismo brasileño en GIACALONE (2018).

pp. 140, 143). En ese caso, su comportamiento es contradictorio si el poder regional desea mantener la jerarquía regional que le otorga beneficios y, a la vez, desafiar la estructura del sistema internacional. Como un actor que representa simultáneamente en dos escenarios, en el regional defiende sus privilegios y, en el global, ataca los de otros actores. Ese comportamiento cuestiona su credibilidad (NEL y STEPHEN, 2010, en NOLTE, 2010, pp. 899-900).

El surgimiento de China y otros actores globales que son poderes regionales no incrementó su poder de decisión en sus regiones, porque las naciones menores tienen en la actualidad más alternativas extra-regionales de asociación (WOMACK, 2016, pp. 191). El surgimiento de nuevos actores en el ámbito global repercute en el regional aumentando las opciones en un ámbito con menos actores. De todas formas, según WOMACK, como las comunidades políticas son unidades territoriales, sus intereses están localizados geográficamente. Pueden compartir intereses con poderes extra-regionales, pero su localización geográfica es prioritaria en sus elecciones, lo que implica que las posiciones en una relación asimétrica no pueden ser transpuestas o cambiadas de orden.

En general, el principal aporte de WOMACK (2006, p. 250) es considerar que la asimetría no es un problema sino una "*situación*" que necesita manejarse porque ignorarla o "*resolverla*" por la fuerza no resulta positivo en el sistema internacional y menos en el regional, donde la continuidad de las relaciones entre vecinos geográficos es mayor. La pertenencia de los miembros de una relación asimétrica a una institución regional es más importante para el país menor que para el mayor porque otros miembros del grupo comparten sus características y están atentos a cómo se comporta el actor de mayor poder. La relación asimétrica es tolerable para el menor cuando es amortiguada por otras relaciones regionales, aunque ellas no asuman la forma de una alianza (WOMACK, 2006, p. 92, p. 235)<sup>6</sup>.

Los efectos empíricos de la asimetría en el sistema internacional son reconocidos por otros autores. Así SALAMA (2017, pp. 11-12) se

<sup>6</sup> WOMACK (2006: 161) encuentra que en América Latina hay una "asimetría regional inadvertida" (*distracted*) porque los actores pequeños y grandes están más preocupados por su relación con Estados Unidos. Puede inferirse que, cuando la relación con Estados Unidos crea menos preocupación, crece la atención a las relaciones asimétricas entre vecinos.



pregunta si la relación asimétrica China-Brasil es la causa principal de la "desindustrialización" brasileña. En los ochenta, América Latina fue superada por el sudeste asiático y siguió marginalizada de los flujos del comercio internacional hasta que China se convirtió en primer cliente de Brasil en 2000 en una relación asimétrica doble: China intercambia bienes industriales por materias primas y es el primer socio de exportaciones de Brasil, pero este no lo es para China.

Según SALAMA, la incidencia china en la desindustrialización de Brasil es pequeña pero las exportaciones de productos básicos en la primera década del siglo XXI consolidaron el comportamiento rentista brasileño (enfermedad holandesa), de forma que no es su relación con China sino factores preexistentes los que afectan su desarrollo industrial. Para reindustrializar a Brasil, SALAMA (2017) plantea aumentar productividad del trabajo, reducir costo de mano de obra y neutralizar la apreciación de la moneda, medidas que no se relacionan con China porque la asimetría no es el problema, aunque puede agudizar condiciones negativas presentes en las economías menores.

Si se analiza cómo se incorpora la asimetría en la conceptualización del regionalismo latinoamericano, KRAPOHL (2013, pp. 3-4) argumenta que la integración regional en el Sur Global es afectada por el bajo nivel de desarrollo y la mayor necesidad de IED y tecnología de sus miembros. Es vista con ojos favorables porque los mercados integrados atraen IED y permiten hablar con voz unitaria en negociaciones internacionales, pero su talón de Aquiles es su relación asimétrica con el Norte desarrollado (dimensión externa) que hace que sus miembros compitan por exportaciones e IED<sup>7</sup>. Debido a ello, si la integración amenaza las ventajas competitivas de un miembro, este se vuelve un "Rambo"<sup>8</sup> opuesto a profundizar o implementar las normas de un acuerdo. Ese abismo entre lo que se

<sup>7</sup> La ventaja del acceso preferencial a un mercado desarrollado se reduce si se comparte con otros miembros del grupo, que son potenciales competidores dentro de ese mercado (KRAPOHL, 2013).

<sup>8</sup> La crisis de 2001 convirtió en "Rambo" a Argentina, que dejó de aplicar normas de MERCOSUR (KRAPOHL, 2013, pp. 5-6). La tentación de convertirse en Rambo es mayor para los poderes regionales, que reciben más IED y tienen mercados mayores que los de sus socios, incentivos para que las economías desarrolladas negocien con ellos individualmente.

decide y lo que se hace limita el atractivo económico de la región y aumenta la competencia entre sus miembros.

Cuando en el regionalismo participan poderes regionales, que se apartan del resto porque tienen economías mayores que el promedio regional, se habla de regionalismo asimétrico. Aunque los poderes regionales sean importantes socios económicos de sus vecinos y sus flujos comerciales y de inversión resulten clave para los países menores, no ocurre lo mismo en la otra dirección: el poder regional es más dependiente de relaciones interregionales que intrarregionales (KRAPOHL, 2013, pp. 8-9). Inclusive puede darse el caso de que, si su dominación o asimetría encuentra obstáculos o es cuestionada, el poder regional salga de un acuerdo para no asumir las externalidades negativas de no ser eje del sistema.

El regionalismo abierto de los años noventa argumentaba que la integración haría que los socios menores estabilizaran sus relaciones económicas con los poderes regionales, obtuvieran acceso a sus mercados y atrajeran IED, mientras los segundos obtendrían menos de integrarse con socios menores. Sin embargo, una región "bien integrada" sería política y económicamente más estable que una región no integrada, lo que constituiría un valor agregado y permitiría a poder regional y vecinos recibir acceso comercial a otras regiones que apoyaban vínculos interregionales Norte-Sur (KRAPOHL, 2013, p. 11).

El resultado final no alteraría la ubicación de la región en la jerarquía de regiones porque su desarrollo seguiría dependiendo de las inversiones y el comercio con naciones extra-regionales. Debido a la coexistencia de las dimensiones de asimetría externa e interna, los socios importantes para el desarrollo regional siguen siendo las economías desarrolladas. Aunque funcionalismo, institucionalismo e inter-gubernamentalismo asumen que los miembros de un acuerdo regional son interdependientes, los países en desarrollo no son económicamente interdependientes y eso impacta en el proceso (KRAPOHL, 2013, p. 7).

A principios del siglo XXI se originó un debate sobre *"la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional"* con fuertes polémicas políticas e ideológicas. En él, la asimetría se mencionaba para referirse a políticas que buscaban afrontar diferencias entre socios en el regionalismo abierto, pero su aplicación

fue insuficiente para lograr una integración "positiva" para "el problema de las asimetrías" (SANAHUJA, 2009, pp. 14-15) porque se habría agotado sin disminuir la vulnerabilidad externa de los acuerdos regionales a las crisis globales. Mientras tanto, se planteaba que un rasgo del regionalismo posliberal (UNASUR, ALBA) era su "preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo" (SANAHUJA, 2009, pp. 18, 23), así ALBA, por ejemplo, promovería el "comercio justo" para eliminar "las asimetrías... buscando el equilibrio de las partes"<sup>9</sup>.

Esa preocupación no logra, sin embargo, hacer desaparecer el desequilibrio interno entre los miembros de un acuerdo. Expresión de ello es la:

Fractura creada en Mercosur en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC Brasil, que actuaba en representación informal de Mercosur, decidió unilateralmente aceptar las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles y subsidios agrícolas [...] Ello dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales (SANAHUJA, 2009, p. 46).

Según, SANAHUJA (2009, p. 19), la falta de efectividad del regionalismo para resolver las asimetrías es un síntoma y no la causa de su fracaso, ya que este se relaciona con el nacionalismo y la concepción westfaliana de la soberanía latinoamericana. "los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, [que] recurre a este argumento para no aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía"<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> En la práctica, ALBA redistribuye recursos petroleros y financieros venezolanos a gobiernos afines a cambio de apoyo y votos en instituciones regionales e internacionales y el comercio representa una parte mínima de su estructura (GIACALONE, 2013).

<sup>10</sup> Esta forma de relacionar asimetría y regionalismo plantea interrogantes como ¿puede inferirse que si se eliminaran nacionalismo y concepción westfaliana de la soberanía se solucionarían las asimetrías? ¿cuáles de ellas –externas o internas?– ¿de qué forma?

En contraposición, para VAN KLAVEREN (2017), la conceptualización del regionalismo posliberal, en la cual la integración es política y no comercial, desvalorizó a la integración regional como proceso económico promotor del desarrollo y minimizó la importancia de las asimetrías en su dimensión interna. Aunque en el regionalismo de la primera década del siglo XXI reaparece el concepto de desarrollo, se prioriza la integración política y el sentido contra-hegemónico de los acuerdos. La excepción es MERCOSUR, donde el relanzamiento político buscaba compensar su agotamiento económico. La devaluación de la dimensión económica se observa en el discurso político y parte de la literatura académica que menospreciaron la integración económica y la supeditaron a una visión unitaria del sistema internacional que niega la posibilidad de sociedades plurales en la región.

Los gobiernos que impulsaron el regionalismo posliberal reactivaron el discurso de la dependencia con énfasis en la asimetría externa. La literatura que vincula asimetría con dependencia (paradigma centro-periferia) y búsqueda de autonomía internacional también conspira contra la reflexión sobre el tema. Si la asimetría es producto de la estructura del sistema internacional, el regionalismo no puede resolverla sin cambiar esa estructura. Y como la autonomía (concepto opuesto a la dependencia) se considera atributo del estado-nación y no, de la región, una integración no política resulta secundaria para alcanzarla.

La incidencia de esas ideas se observa en un documento del SELA (2007) sobre asimetría que plantea que:

En el ámbito latinoamericano y caribeño, los acuerdos de integración regional han abordado el tema de las asimetrías a través del trato especial y diferenciado en los acuerdos específicamente comerciales ampliándose, a veces, al ámbito de las inversiones, a través de la desgravación arancelaria selectiva u otro tipo de preferencias o incentivos especiales. Sin embargo,... sus impactos en el ámbito del desarrollo han seguido siendo magros. Estas limitaciones provienen primero del bajo porcentaje sobre el comercio total operado a través de los acuerdos, segundo, de los escasos montos económicos involucrados en ese trato, y, tercero, aun si los montos fueran significativos, no está claro que dichas ventajas se traduzcan

en una aceleración del crecimiento del país, y mucho menos que afecten la distribución de los frutos de ese crecimiento (SELA, 2007, p. 3).

El documento distingue entre asimetrías de poder-dependencia y asimetrías de desarrollo. Las primeras tienen dimensiones ambientales, económicas, sociales y políticas, fácticas o derivadas de tecnologías, regulaciones y acciones de políticas (asimetrías estructurales), que crean una "arena" donde los actores confrontan intereses desde diferentes posiciones de poder. Estas asimetrías afectan las relaciones internas y se superan con acciones de convergencia tipo UE (mecanismos de integración multidimensional como convergencia de regulaciones y acciones políticas que den las mismas oportunidades a todos sus miembros). En comparación, las asimetrías de desarrollo se refieren a condiciones de vida de los habitantes de los países miembros, en cuanto a necesidades básicas, capacidades individuales y sociales y libertad para afrontar sus necesidades y equidad en la distribución de esas condiciones. El regionalismo puede atacarlas de forma parcial a lo largo de mucho tiempo, pero hay que superar primero las asimetrías de poder-dependencia con instituciones y organizaciones supranacionales para que la convergencia estructural disminuya las asimetrías de desarrollo.

Según el documento, las asimetrías de desarrollo resultan de diferencias estructurales entre centro y periferia. Mientras el centro controlaba el progreso técnico, la periferia era receptora de algunos aspectos del poder tecnológico y productivo del centro para establecer las bases del sistema económico internacional. Su posición en ese sistema afectaba su estructura económica interna, creando asimetrías e insuficiencias en producción y empleo. Aunque el surgimiento y difusión de las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento modificaron esa situación, las asimetrías de poder siguen vigentes y las de desarrollo parecen haberse acentuado (SELA, 2007, p. 9).

MERCOSUR, CAN, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) adquirieron nuevo significado desde los noventa, cuando la integración se asumió como una estrategia política para profundizar la autonomía, la equidad y el desarrollo. Sin embargo, las asimetrías siguen tratándose de forma

diferente en acuerdos unidimensionales (económicos) y acuerdos multidimensionales, inspirados en la UE. En estos, la convergencia se busca mediante cambios en sus estructuras (tecnológicas, energéticas, comunicacionales, etc.), en sus instituciones económicas y políticas y "en las oportunidades estratégicas de los jugadores latinoamericanos, vis a vis los jugadores mayores del mercado mundial" (SELA, 2007, pp. 14, 18).

El documento prioriza la dimensión externa como el factor que origina las asimetrías de desarrollo al considerar que las de poder-dependencia pueden ser atacadas profundizando la estructura institucional de los acuerdos (SELA, 2007, p. 24), mientras que para las de desarrollo "no interesan tanto las relaciones o interacciones recíprocas entre los países sino más bien las posiciones que estos ocupan en alguna escala de desarrollo que hay que determinar" (SELA, 2007, p. 24):

Las asimetrías de desarrollo tienen su origen en la inserción histórica de América Latina, sin partir de esas condiciones históricas y de la inserción internacional de la región resulta incomprensible el estudio de los sistemas económicos latinoamericanos [...] Por lo tanto, reconocen profundas raíces estructurales (SELA, 2007, p. 29).

El principal rol de la integración es superar las asimetrías estructurales de poder-dependencia entre sus miembros aplicando instrumentos de convergencia (armonización, o unificación) de tecnologías e instituciones. Mientras tanto, las asimetrías de desarrollo:

No son el objetivo fundamental perseguido por los acuerdos de integración, sino que respecto de ellas los acuerdos pueden contribuir mediante acciones de cooperación que [...] no son vinculantes [...] El ataque a las asimetrías de desarrollo sólo parcialmente puede hacerse desde los acuerdos de integración según cuál sea el grado de profundidad de los mismos y de los recursos conjuntos que se asignen a tal fin (SELA, 2007, p. 80).

El estudio del SELA surgió de un discurso de su Secretario General, ROBERTO GUARNIERI, que señalaba que:

La viabilidad de los procesos de integración depende del manejo que se realice respecto a las asimetrías que presentan los

diferentes países de la región. La importancia de definir claramente que son las asimetrías y de clasificarlas va más allá de ser una inquietud teórica. Una clasificación clara sobre a qué se hace referencia cuando se habla de asimetrías en el campo de la integración permite establecer las responsabilidades a la hora de afrontarlas y que tipos de indicadores se deben utilizar para evaluarlas y medir los impactos [de] las políticas sobre ellas. Se requiere [...] una institucionalidad específica para un manejo eficiente de las asimetrías. Y por institucionalidad se entiende, tanto el componente institucional como el de acuerdos y mecanismos que se activarían en circunstancias previamente convenidas y que pudieran operar a través de instituciones ya existentes.

GUARNIERI (2005, p. 6) concluía que:

Pese a que se han producido avances en los procesos de integración y mejoras en la eficiencia productiva y aprovechamiento de potencialidades, **el proceso de integración ha traído aparejado desmejoras en la calidad de vida de ciertos sectores de la población de los países.** La existencia de heterogeneidad en la distribución de los costos y beneficios, sin que exista algún tipo de compensación o posibilidades de mejora para esos sectores, atenta contra la viabilidad de los esquemas de integración. Es por ende necesario tomar en cuenta la existencia de las asimetrías y generar mecanismos para afrontarlas.

La referencia a la forma en que el proceso de integración produce resultados asimétricos "*en la calidad de vida*" se refiere a asimetrías de desarrollo creadas o mantenidas por la integración que, contradictoriamente, según el documento posterior del SELA (2007) no pueden ser resueltas por los acuerdos regionales.

Mientras el documento del SELA niega la capacidad del regionalismo para enfrentar asimetrías de desarrollo, estudios empíricos verifican que el regionalismo es capaz de aumentar las asimetrías existentes. En un diagnóstico hecho por LIMA y DURÁN MASSI para la CEPAL (2007, p. 5) se sostiene que:

Sin políticas tendientes a subsanar las disparidades regionales entre países y al interior de ellos. Sin un esfuerzo por dar solución a tales disparidades, la integración perdería su razón

de ser, que es la cohesión social y económica de sus miembros en la búsqueda de una mayor competitividad y del mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Originalmente, los acuerdos regionales consideraron que las disparidades económicas entre miembros de un acuerdo eran un problema a superar. Las medidas instrumentadas en ALALC, ALADI<sup>11</sup>, Pacto Andino/CAN y MCCA/SICA se inspiraron en el GATT. Para los años noventa el fracaso en reducir las asimetrías y el cambio hacia una visión que prefería los mecanismos del mercado sobre la intervención estatal en la economía devolvieron el desarrollo a la competencia del estado nación. En la década siguiente, a pesar de cambios en el regionalismo posliberal, los nuevos acuerdos aplicaron medidas similares a las europeas aunque las asimetrías siguieron existiendo o se profundizaron.

El fracaso del regionalismo tanto abierto como posliberal en manejar las asimetrías internas de los acuerdos regionales obliga a retomar el tema. LIMA y DURÁN MASSI (2007) revisan la literatura y distinguen entre trabajos que tipifican las asimetrías como estructurales u originadas de políticas públicas (BOUZAS, 2003) y los que destacan que las segundas son más importantes que las primeras. También identifican asimetrías surgidas de prácticas burocráticas diferentes en los miembros de un acuerdo (normas sanitarias y fitosanitarias, etc.)<sup>12</sup>. Concluyen que dejar el desarrollo económico en manos de los estados sin armonización macroeconómica o concertación de medidas no es correcto debido a disparidades en estabilidad cambiaria, desarrollo productivo, etc., además de la existencia de ciclos económicos diferentes.

LIMA y DURÁN MASSI (2007) sostienen que los esfuerzos regionales coordinados pueden promover la competitividad en el comercio global de distintas formas: la acumulación de normas de origen disminuye el coste de exportar para las empresas; puede balancearse la distancia con inversiones en infraestructura y logística e integrar el mercado de valores permite aumentar el crédito disponible para inversión en I+D y atracción de IED. Esas medidas no arancelarias tienen fuerte impacto en aumentar el comercio intra-regional y la competitividad

<sup>11</sup> Para una revisión de las medidas de ALADI, véase OPERTI, 2005.

<sup>12</sup> BOWN et al. (2017) consideran clave para el éxito del regionalismo la disminución de las asimetrías surgidas de prácticas burocráticas distintas.



extra-regional (BOWN *et al.*, 2017), dos factores que necesitan complementarse en el regionalismo del siglo XXI:

Hace falta una región competitiva para lograr una economía competitiva. Ha llegado la hora de ubicar la agenda de [la integración latinoamericana] en un lugar central. [...] la región debe buscar estrategias de integración que exploten las complementariedades entre la integración global y la integración regional para conseguir una mayor competitividad global... no se puede conseguir una integración global que impulse el crecimiento sin construir un vecindario más fuerte (BOWN *et al.*, 2017, p. 31).

Las ganancias de eficiencia con una agenda de integración que enfatice ese aspecto alcanzarían a grandes y pequeñas economías y no dependerían de su tamaño sino de su capacidad de adaptación (BOWN *et al.*, 2017) siguiendo la máxima darwiniana de que no sobreviven los más grandes sino los que mejor se adaptan. Las asimetrías estructurales pueden ser un rasgo constante (WOMACK) pero no evitan armonización de políticas y prácticas burocráticas, medidas con efecto positivo sobre todo el conjunto regional.

En la literatura sobre asimetría, MALAMUD (2011) señala que el regionalismo se relaciona con el tamaño de sus miembros, pero ese no es el factor determinante.

Un Estado puede darse el lujo de ser pequeño cuando su nivel de integración en un mercado mayor, sea regional o global, le permite especializarse aumentando su eficiencia económica, a la vez que lo protege de amenazas militares. Un Estado grande, en cambio, puede sostenerse sobre su mercado interno y garantizar su propia defensa, pero la mayor heterogeneidad de preferencias dificulta la toma de decisiones y puede, en última instancia, amenazar la integridad estatal. La integración regional [...] permite que algunas decisiones se mantengan al nivel de los Estados nacionales, donde las preferencias son más homogéneas, mientras las transacciones económicas y la defensa son transferidas al más eficiente nivel regional (MALAMUD, 2011, p. 226).

Previamente, MALAMUD y SCHMITTER (2006) argumentaban que el regionalismo abarca naciones de diverso tamaño y poder y, como es

un proceso voluntario, los países más grandes y poderosos no pueden imponer su voluntad. Eso garantiza que esas naciones no terminen "amalgamadas" en entidades mayores y exige que las menores estén sobrerrepresentadas en instituciones regionales. Los pequeños tienen papel positivo en el regionalismo si actúan como "estados tapón" entre los grandes y, por ello, en la UE, los menores y menos desarrollados son "fervorosos defensores" del acuerdo. En Europa, medidas selectivas al momento del ingreso, financiamiento regional y estructural, subsidios agropecuarios y la dinámica de los mercados competitivos grandes promovió la "convergencia hacia arriba" de países y regiones pobres y menos desarrolladas, sin que disminuyera el desempeño de los países más favorecidos. A pesar de:

Las premisas doctrinarias según las cuales la integración en un mercado ampliado tendría que ahondar, inevitablemente, la brecha entre los países ricos y los pobres [...], hasta ahora la UE ha probado lo contrario. La integración regional no sólo es capaz de afrontar las diferencias económicas entre los países en el punto de partida, sino de reducirlas con el correr del tiempo (MALAMUD y SCHMITTER, 2006, p. 13).

En resumen, pocos autores incorporan la asimetría en la conceptualización del regionalismo. Cuando lo hacen, la asocian a búsqueda de autonomía (dimensión externa) mientras, en su dimensión interna, se vincula con medidas de tratamiento especial (tipo GATT/OMC) o fondos especiales para la convergencia (tipo UE). Parte de la literatura niega al regionalismo capacidad dedisminuir las asimetrías internas de desarrollo que derivarían de su dependencia internacional, aunque otra parte acepta que los mismos acuerdos regionales exacerban esas asimetrías. Las interpretaciones van desde KRAPOHL, que ve a las asimetrías entre países como negativas para el regionalismo porque lo vuelven dependiente de las reacciones de actores extra-regionales y promueven un comportamiento que debilita su institucionalidad, hasta MALAMUD, que no las considera importantes, y GÓMEZ-MERA, que opina que la asimetría puede nacer del distinto interés estratégico que sus miembros otorgan a un acuerdo regional. Según los dos últimos, sus consecuencias no son necesariamente negativas para los países pequeños. En ello coinciden con TUSSIE y SAGUIER (2011) para quienes la asimetría no es estática, de forma que hay oportunidades para que las naciones menores compensen sus limitaciones de poder.

En general, WOMACK ubica a las asimetrías como condición normal del sistema internacional y, en una región compuesta por países en desarrollo, una coyuntura global con distintos polos de poder aumenta las posibilidades de interacción positiva para los países menores porque tienen la opción de establecer lazos con poderes distintos del regional. Aunque las asimetrías de poder sean constantes, eso no implica que afecten negativamente el nivel de desarrollo de los países menores ni que ese nivel no pueda alterarse mediante el regionalismo. De ahí la importancia de profundizar y extender su análisis a la relación entre regionalismo latinoamericano y desarrollo, en la próxima sección.

## **2. Asimetría y vinculación con regionalismo y desarrollo económico**

Según GIORDANO, LANZAFAME y MEYER-STAMER (2005, p. viii), el regionalismo es un mecanismo importante para el desarrollo si complementa políticas nacionales y sub-nacionales. Su debilidad reside en que sus costes redistributivos, si no se compensan, pueden resultar en su rechazo y afectar la inserción en la economía global. El regionalismo funciona como interfaz dinámica entre contexto doméstico y contexto global cuando las instituciones regionales tienen capacidad técnica, suficiente independencia y poder financiero relevante (GIORDANO et al., 2005, pp. 11, 22), porque los políticos prefieran delegar la responsabilidad de medidas económicas impopulares en la institución regional.

BUSTILLO y OCAMPO (2005, pp. 30, 36) destacan que hasta los ochenta se enfatizaba la necesidad de cambios en el orden económico internacional o en la estructura de los países en desarrollo (mediante su industrialización) para resolver las asimetrías. Medidas como los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) eran, por lo tanto, transitorias. En los noventa la tendencia se inclinó a la apertura unilateral o mediante acuerdos Norte-Sur, pero su resultado fue el crecimiento exportador en sectores donde la demanda internacional es poco dinámica y vulnerable y su menor valor agregado dificultó la vinculación hacia atrás del sector exportador. Aunque BUSTILLO y OCAMPO (2005, p. 38) no descartan el valor de fondos estructurales tipo EU para disminuir las asimetrías, consideran que en Europa su éxito se debió a que esos fondos se aplicaron junto con la libre movilidad del trabajo.

Según BOUZAS (2005, p. 86), si solo las autoridades nacionales tienen responsabilidad en aplicar las políticas regionales, esto produce inconsistencias con los objetivos de las mismas y su aplicación puede verse afectada por falta de fondos o incapacidad institucional de algunos miembros. En MERCOSUR, TERRA y VAILLANT (1998) aplicaron un modelo centro-periferia y encontraron que una liberalización incompleta aumentaba las disparidades internas, mientras que ellas disminuían con una liberalización profunda (libre movimiento de los factores de producción) (BOUZAS, 2005, p. 87). Al ingresar a MERCOSUR, Paraguay y Uruguay recibieron como compensación por su menor tamaño una prórroga para eliminar excepciones tarifarias y reglas de origen más flexibles (solo Paraguay) (BOUZAS, 2005, p. 95). Desde su origen, MERCOSUR fue ineficiente para lidiar con las externalidades negativas de las políticas nacionales y, aunque los fondos de convergencia pueden solucionar algunos problemas de asimetrías estructurales, los mayores problemas derivan de asimetrías de políticas que no son atacadas (BOUZAS, 2005, p. 109).

En la misma línea, LIMA y DURAN MASI (2007) destacan que "El MERCOSUR es un proceso de integración asimétrico caracterizado por la membresía de un país con potencialidad de líder regional". Esto le permite financiar su desarrollo industrial con programas dirigidos a sectores e industrias clave (fijación de precios mínimos, apoyo a comercialización, etc.), que los otros miembros del grupo no pueden aplicar.

Esa situación aumenta las asimetrías en MERCOSUR, en lugar de disminuirlas, que es uno de los supuestos implícitos de la integración regional. Según GAYA (2008, p. 1)

Se encuentra generalizada la presunción de que las asimetrías deberían reducirse y en muchas negociaciones comerciales se contemplan mecanismos tendientes a menguarlas. Cuando se creó el MERCOSUR, sin embargo, el tratamiento de las disparidades fue limitado aunque éstas eran muy significativas. Diecisiete años después, [...] existe cierto descontento de los socios con los resultados obtenidos, destacándose el malestar de las economías menores por el aumento de las asimetrías, atribuido al incumplimiento de los compromisos asumidos en el bloque.

Para GAYA (2008), el aumento de las asimetrías no resulta del incumplimiento de los compromisos regionales sino del cumplimiento de los mismos porque la evidencia señala la existencia de desvío de comercio a favor de Brasil. De esta forma, se confirma la predicción teórica de que las actividades intensivas en escala se concentrarían en Brasil y, en menor medida en Argentina, por lo cual Paraguay y Uruguay tendrían menos oportunidades de atraer IE, generar empleo e incorporar tecnología. Su capacidad de alcanzar economías de escala, aglomeración y aprendizaje está limitada por el proceso de integración.

En resumen, aunque algunos planteamientos niegan la posibilidad de que el regionalismo disminuya asimetrías de desarrollo entre miembros de un acuerdo, LIMA y DURAN MASSI (2007) y GAYA (2008) identifican procesos que aumentan esas asimetrías como resultado directo de la integración regional. Esto implica que si un acuerdo tiene responsabilidad en su crecimiento puede tenerlo en su corrección. En este sentido, las asimetrías de desarrollo pueden dar lugar a políticas regionales destinadas a corregirlas, pero en los acuerdos Sur-Sur esas políticas son polémicas porque los socios grandes también afrontan carencias de desarrollo importantes (AYUSO, 2010, p. 141). Otros dos factores conspiran contra ellas: 1) su aplicación requiere de lapsos largos para tener efectos positivos en los países menos desarrollados y 2) los grandes generalmente se niegan a pagar el costo de las mismas.

También cambios en la percepción que los países menores tienen de un acuerdo regional son importantes para que las asimetrías adquieran o pierdan importancia. En 2000, MERCOSUR era considerado un acuerdo de integración exitoso porque aumentaba la llegada de IED y las exportaciones, desarrollaba una institucionalidad bastante similar a la europea y mayor interdependencia interna. La percepción actual de MERCOSUR ha cambiado y explica que Paraguay y Uruguay, que en los noventa presionaron para ingresar a él, ahora prefieren otras organizaciones (KRAPOHL, 2013). Según ETHIER (1998), los países menores en los noventa participaron en acuerdos asimétricos<sup>13</sup> para mostrar su compromiso con las reformas económicas, asegurar que no habría retroceso y atraer IED.

<sup>13</sup> ETHIER considera al regionalismo asimétrico brasileño similar al Norte-Sur por el nivel de disparidad entre Brasil y sus vecinos.

MERCOSUR, en un contexto de liberalización del comercio, servía para alcanzar esos objetivos, mientras que ahora es menos importante como destino exportador de Paraguay y Uruguay y les impide vincularse con otros actores y mercados, lo que repercute negativamente sobre sus aspiraciones de desarrollo económico.

En Uruguay, su experiencia en MERCOSUR ilustra que la asimetría influye para que un país menor con alta calidad institucional que se integra con países mayores con baja calidad institucional tenga que pelear a cada paso para que los mayores cumplan las normas del acuerdo (BONILLA e ISERN, 2015). Pero, al mismo tiempo, su pertenencia a MERCOSUR permitió a Uruguay establecerse como sitio seguro para la IED orientada al grupo, luego del *default* argentino (2001). Como resultado, la IED a Uruguay pasó de US \$164 millones en 1998 a US \$2,2 mil millones en 2008, basada en su mayor estabilidad institucional. Luego del *default*, Uruguay mejoró su posición relativa en MERCOSUR (KRAPOHL, 2013), lo que no hubiera logrado de no ser miembro del acuerdo. Actualmente, el avance logrado en MERCOSUR le sirve de trampolín para buscar otras vías para aumentar su desarrollo en un contexto global y regional favorable.

En Paraguay, 45% de sus exportaciones se concentraron en Brasil hasta 2000; hasta 2006 alcanzaron un promedio de 29% y, luego de ese año, Brasil concentró solo 21% de las exportaciones paraguayas. La demanda global incidió en ese comportamiento acompañado de crecimiento del PIB *per cápita*, pero Paraguay no se benefició directamente de esa demanda por problemas de corrupción, clima de negocios, estado de derecho, costos e ineficiencia del transporte aéreo, hasta 2009 cuando su inclusión en el Sistema Generalizado de Preferencias aumentó sus exportaciones a la UE (CASTILLEJA, GARAY y LOVERA, 2014).

Estas experiencias muestran que las asimetrías no limitan las posibilidades de desarrollo de los socios menores de un acuerdo. Al ser las regiones "*subsistemas autónomos localizados*" que "*dependen de un sistema global*" (WOMACK, 2016, p. 129), las acciones que explican el comportamiento regional se originan en la región y fuera de ella, de modo que las economías pequeñas tienen más opciones si existen alternativas externas con las cuales asociarse. También la situación previa de su economía y cultura política –existencia o

no de recursos humanos capacitados y seguridad jurídica, predominio de economía agrícola, industrial, etc.– son importantes para explicar si esas naciones logran aprovechar las oportunidades del regionalismo y si participan en acuerdos regionales o no.

En cuanto a las limitaciones de los países grandes para imponer su voluntad a los pequeños dentro de su región, encontramos que entre 2000 y 2004 Chile pudo construir poder mediante acuerdos con actores extra-regionales como Estados Unidos y la UE y mostró la importancia de la existencia de otras alternativas frente a MERCOSUR. Su naturaleza asimétrica y la centralidad del interés brasileño en él llevaron a Chile a explorar opciones extra-regionales en lugar de ingresar al acuerdo. Como en 2000 las economías de MERCOSUR eran más volátiles que la chilena, la integración con ese grupo aumentaba la posibilidad de que su volatilidad se contagiara a Chile y afectara su credibilidad internacional (SCHIFF, 2002, p. 35). Era preferible mantener la credibilidad de sus reformas económicas mediante acuerdos con naciones desarrolladas (SCHIFF, 2002, p. 15), que ingresar a un acuerdo que maximizaba las ganancias brasileñas. Razones no económicas también pesaron en la decisión de no ingresar a MERCOSUR. Como señalaba JOSÉ DE GREGORIO, ministro de economía, Chile "no pensaba sacrificar [su] autonomía comercial" (LAPP, 2012, p. 152), ya que el ingreso a MERCOSUR obligaba a negociar acuerdos en conjunto con Brasil que, por su tamaño y características, tenía intereses divergentes de los chilenos en el ámbito internacional<sup>14</sup>.

Aunque la autonomía brasileña se menciona en relación a Estados Unidos, ella se manifiesta adicionalmente en su negativa de profundizar la institucionalización de MERCOSUR para no perder libertad de acción global y regional. La afinidad ideológica de los gobiernos populistas de izquierda en los años 2000 no alteró esa característica. La resistencia a la injerencia de otros gobiernos regionales se observa en la preferencia por acuerdos intergubernamentales, donde cada país tiene un voto, las decisiones son por consenso y su implementación, voluntaria.

<sup>14</sup> Sobre este y otros ejemplos de resistencia al regionalismo asimétrico de Brasil, véase GIACALONE, 2018.

En las relaciones regionales distintos factores (hostilidad histórica entre vecinos, disminución del coste del transporte internacional) pueden imponerse sobre la proximidad para hacer que la integración regional pierda atractivo (TOVIAS, 2008) frente a otras opciones de inserción internacional. El contexto multipolar o "multiplex"<sup>15</sup> actual aumenta las oportunidades de los países pequeños de buscar opciones extra-regionales, mientras disminuir asimetrías de desarrollo entre miembros de un acuerdo resulta crucial si se acepta que las relaciones asimétricas tienen poca posibilidad de ser modificadas pero admiten una negociación en la que el poder mayor no siempre logra lo que quiere.

GÓMEZ-MERA (2013, pp. 212-213) destaca también el concepto de interdependencia estratégica asimétrica para explicar por qué en distintas ocasiones el socio mayor, Brasil, no impuso su voluntad frente a desacuerdos con Argentina (socio menor). Esto se debe a que el compromiso estratégico de Brasil con MERCOSUR es sustancialmente mayor que el de Argentina, que en los noventa se alejó de Brasil en la negociación del ALCA y en los años 2000 cultivó "*una amistad oportunista*" con Venezuela.

### **3. Discusión y Conclusiones**

Las relaciones internacionales y regionales se guían por supuestos explícitos o implícitos de lo que ellas representan y estos pueden cambiar con el tiempo según cambian actores y contexto regional y global. Si esto se aplica a las relaciones asimétricas en el regionalismo latinoamericano, puede decirse que la forma que asumen las asimetrías depende de los supuestos incorporados en el regionalismo. Algunos han perdido vigencia actualmente no porque la asimetría haya desaparecido, sino por otros factores tales como: 1) el reconocimiento generalizado del fracaso de los instrumentos aplicados para tratar la asimetría como problema (TED y políticas de convergencia); 2) el carácter dinámico de conceptos como

<sup>15</sup> ACHARYA (2017) llama al nuevo orden mundial "multiplex" en lugar de multipolar porque no representa el regreso a la multipolaridad anterior a Bretton Woods, donde los actores eran imperios coloniales cuyas metrópolis estaban en Europa. Un mundo "multiplex" es más interdependiente, ofrece mayor selección de opciones y los actores son estados nacionales, grupos regionales, compañías transnacionales, no necesariamente europeos.



asimetría, regionalismo y desarrollo que han cambiado desde que se sentaron las bases del regionalismo; y 3) el hecho que reconocerla asimetría como rasgo permanente del sistema regional obliga a incorporarla a la discusión conceptual.

Desde el fin de la guerra fría los gobiernos latinoamericanos no están constreñidos por el conflicto este-oeste de forma que han aumentado su agencia y protagonismo en el espacio internacional. Si esto incrementa su autonomía, complica los esfuerzos por crear bloques regionales efectivos porque las naciones mayores, al intentar asegurar sus objetivos en el sistema internacional, ponen de relieve aspectos no convergentes de sus objetivos regionales, y las naciones menores encuentran más opciones para integrarse con actores no regionales.

En la actualidad, los gobiernos latinoamericanos recurren al regionalismo para mejorar su agencia internacional mediante esfuerzos concertados que produzcan una inserción internacional estable y faciliten su desarrollo. Entre ellos destaca la propuesta de convergencia entre MERCOSUR y la AP porque se enfoca en prácticas burocráticas (aspectos no arancelarios) que BALDWIN (2011, 2014), entre otros, destaca como claves para el regionalismo del siglo XXI (GIACALONE, 2017). De esa forma, se intenta manejar la asimetría de poder-dependencia en su dimensión externa mediante el recurso a reforzar su desarrollo económico. Pero queda pendiente la pregunta: ¿puede el regionalismo modificar las asimetrías internas de desarrollo en los acuerdos regionales latinoamericanos?

Según WOMACK (2007), las naciones pequeñas pueden mantener una relación asimétrica si perciben que el socio mayor les brinda algún beneficio o las protege de alguna amenaza. KOZAK también destaca que de la actitud del socio mayor hacia el menor dependerá que este tenga menos o más capacidad de aumentar su desarrollo. Ambas nociones indican la importancia que tiene Brasil para hacer que el regionalismo contribuya a manejar las asimetrías internas. Sin embargo, Brasil es considerado un poder regional "*distanciado*" (PRYS, 2010), cuya atención a problemas regionales se limita a los que afectan su proyección global (pobre infraestructura regional e inestabilidad política de vecinos). Esta afirmación es corroborada por el hecho que Brasil fue reconocido como actor global sin que Sudamérica tuviera el mismo reconocimiento (DECIANCIO, 2016).

Según MALAMUD (2016), Brasil ofreció otra compensación a sus vecinos: administrar las relaciones políticas con Argentina en MERCOSUR y, después del ingreso de Venezuela, estabilizar un vecindario indisciplinado (MALAMUD y RODRÍGUEZ, 2013, p. 177). Por ello, aunque MERCOSUR perdió importancia económica relativa debido al *default* argentino, persiste todavía. Pero, para poner en duda el rol estabilizador de MERCOSUR basta señalar que los conflictos que supuestamente resolvió se relacionan con el gobierno que se buscaba contener (Venezuela) y la incapacidad de hacerlo todavía afecta a la región. Esto genera dudas tanto acerca de la voluntad de Brasil para facilitar el desarrollo de sus socios menores como de su capacidad real de estabilizar su vecindario para que ellos puedan desarrollarse.

En las interacciones regionales, aun después de la creación de la Alianza del Pacífico (AP) (2012), el centro de atención sigue siendo Brasil según declaraciones de los presidentes de Chile, Colombia y Perú. Sólo cuando sucesos en los países menores amenazan los valores del poder regional o significan una intromisión de poderes extra-regionales (como la participación de México en la AP), crece la atención del poder regional hacia ellos (WOMACK, 2016, pp. 45-46, 48).

Desde el punto de vista económico, el surgimiento de poderes emergentes no aumenta su poder de atracción sobre sus vecinos si asociarse con ellos no ofrece oportunidades de beneficio, que contrarresten la pérdida de autoridad política o soberanía, o si el poder regional no realiza pagos compensatorios, porque las naciones pequeñas pueden aliarse con poderes extra-regionales (GARZÓN, 2015). En Brasil, su regionalismo consiste en actuar como proveedor de su región más que como plataforma para transformar insumos regionales en bienes finales de exportación (IAPADRE y TAJOLI, 2014, pp. 95-97), por lo cual otros países sudamericanos eran más dependientes de Brasil en 2000 que en 2010 (CHEN y DE LOMBAERDE, 2014, pp. 123-124). El auge exportador de productos básicos en la primera década del siglo profundizó la tendencia de poder regional y vecinos a competir entre ellos en exportaciones (de soja entre Brasil y Argentina) y atracción de IED (por plantas de celulosa entre Argentina y Uruguay).

Resumiendo, la asimetría es una condición del regionalismo y del sistema internacional que presenta variantes y permite

interpretaciones diferentes. Algunas se reflejan en la forma en que se trata el tema en los acuerdos regionales y otras surgen de posiciones generales con respecto a la situación del sistema internacional y de la región dentro de él. Tratamientos empíricos y visiones sistémicas contribuyen a que no haya debate sobre si la asimetría es inherente al regionalismo, puede ser "resuelta" o disminuida y, si existen distintos tipos de asimetría, las cuales son susceptibles de modificarse mediante un acuerdo regional. Sin embargo, hay suficiente evidencia de que en algunos casos las economías pequeñas se beneficiaron y aumentaron su nivel de desarrollo por pertenecer a un acuerdo regional y, en otros casos, no, así como que economías como México, que no se integraron en América Latina sino en acuerdos asimétricos con países desarrollados, también avanzaron bajo ciertas circunstancias<sup>16</sup>.

La evidencia obliga a plantearse si en el regionalismo hay posibilidad de cambios en las asimetrías de desarrollo de los países pequeños por su pertenencia al acuerdo regional y, si esto es posible, qué condiciones de las economías pequeñas, del contexto global o del acuerdo lo hacen posible. En las economías pequeñas destacan factores como tipo de economía, recursos naturales, institucionalidad, dirigencia política, etc. En el contexto global, se menciona la existencia de mayor número de actores extra regionales interesados en vincularse de forma preferencial con esas economías. Y ¿en el caso de los acuerdos regionales? Este es el nivel de análisis donde hay menos información para fundamentar una interpretación porque es donde se lo ha estudiado casi siempre como un problema práctico a resolver.

La noción de que la asimetría es una condición constante del sistema internacional/regional conduce a reflexionar acerca de los supuestos (explícitos o implícitos) con respecto a asimetría, a señalar que es necesario incluirla al conceptualizar el regionalismo latinoamericano y a destacar de qué manera su falta de elaboración teórica deja sin respuesta preguntas importantes. A partir del diagnóstico surgen también observaciones sobre la necesidad de tomar medidas ajustadas al contexto internacional actual, a las condiciones de los países pequeños e inclusive a cambios en los

<sup>16</sup> Véase KOZAK (2010) y MINNS (2006).

conceptos de asimetría, regionalismo y desarrollo, que no son estáticos. En conclusión, el regionalismo debe redefinirse para incorporar la asimetría en su conceptualización a fin de enfrentar diferencias de poder y contribuir a manejar las asimetrías de desarrollo entre sus miembros.

Finalmente, si el sistema internacional se mueve hacia lo que ACHARYA (2017) llama un orden "multiplex" en el cual las regiones y el regionalismo serán "locaciones cruciales para el conflicto y la cooperación", habrá que prestar atención a las formas que asume el regionalismo para no afectar la cooperación global y contribuir a ella. Según ACHARYA, "Muchas organizaciones regionales comparten preocupaciones normativas acerca de la paz y la justicia y merecen su espacio en un esquema de orden global [y] muchos ejemplos de regionalismo son hoy abiertos, interactivos e inclusivos". Tanto las preocupaciones normativas del regionalismo como su carácter abierto e inclusivo implican que, en el nuevo orden, el regionalismo debiera centrar sus esfuerzos en el manejo de las asimetrías de desarrollo entre sus miembros y con otros grupos.

### **Bibliografía**

- ACHARYA, A. (2017). After Liberal hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics and International Affairs* (Carnegie Council), September 8. Recuperado de: <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order/>
- AYUSO, A. (2010). Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur. En M. CIENFUEGOS & J. A. SANAHUJA (Eds.). *Una región en construcción* (pp. 137-177), Barcelona, España: CIDOB.
- \_\_\_\_\_. (2012). Institucionalidad jurídica y tratamiento de las asimetrías: viejos y nuevos retos de la integración latinoamericana. En F. ROJAS ARAVENA (Ed.). *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo* (pp. 375-422). Buenos Aires, Argentina: FLACSO-Fundación Carolina.
- BALDWIN, R. (2011) 21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the Gap Between 21<sup>st</sup> Century Regionalism and 20<sup>th</sup> Century Trade Rules. *CEPR Policy Insight*, (56).

- . (2014) Multilateralising 21<sup>st</sup> Century Regionalism. En *Global Forum on Trade. Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post Bali World*, February 11-12. París, Francia: OECD.
- BEESON, M. (2010). Asymmetrical Regionalism: China, Southeast Asia and Uneven Development (pp. 329-343). *East Asia*, (27).
- BID (2002). *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: BID.
- BONILLA, J. & ISERN, P. (2015). Symmetries and Asymmetries in Integration Processes. En J. Roy (Ed.). *A New Atlantic Community. The European Union, the US and Latin America* (pp. 101-110). Florida, EE.UU: -European Union Center-Jean Monnet Chair.
- BUSTILLO, I. & OCAMPO, J. A. (2005). Free Trade Agreements and Asymmetries: Proposals to Foster Gains from Trade. En P. GIORDANO, F. LANZAFAME & J. MEYER-STAMER (Eds.). *Asymmetries in Regional Integration and Local Development* (pp. 27-47), Washington, D.C., EE.UU: Inter-American Development Bank.
- CASTILLEJA, L., GARAY, P. V. & LOVERA, D. J. (2014). Diagnóstico de crecimiento de Paraguay. BID-Departamento de Países del Cono Sur (IDB-TN-666). Recuperado de: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14405.pdf>
- CHEN, L. & DE LOMBAERDE, P. (2014). Testing the Relationships between Globalization, Regionalization and Regional Hubness of the BRICS. *Journal of Policy Modeling*, 26(1), pp. 111-131.
- DECIANCIO, M. (2016). Brasil's Leadership through Global Channels. En S. KINGHA & C. QUILICONI (Eds.). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* (pp. 49-66). Nueva York, EE. UU: Springer.
- DOCTOR, M. (2013). Prospects for deepening Mercosur integration: Economic asymmetry and institutional deficits. *Review of International Political Economy*, 20(3), pp. 515-540. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.671763>
- DURANI, A. (2011). Regionalism and the Drive toward Liberalizing Trade. *Carleton College*. Recuperado de : <https://people.carleton.edu/~amontero/cpstudentresearch.htm>
- ETHIER, W. (1998). The New Regionalism. *The Economic Journal*, (108), pp. 1149-1161. Recuperado de: <http://www.china-up.com:8080/international/case/case/1431.pdf>

- GARZÓN, J. F. (2015). Multipolarity and the Future of Regionalism. *GIGA Working Paper*, (264). Recuperado de: [https://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp264\\_garzon.pdf](https://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp264_garzon.pdf)
- GIACALONE, R. (2013). Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), pp. 129-163.
- \_\_\_\_\_. (2017). Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano. En N. MELLADO (Ed.) J. C. FERNANDEZ SACA (Coed.) *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 51-76.) Antiguo Cuscatlán, El Salvador: Editorial Delgado.
- \_\_\_\_\_. (2018). El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* (Bogotá), 13(1), pp. 163-192.
- GIORDANO, P., MOREIRA, M. & QUEVEDO, F. (2004). *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. INTAL – ITD Documento de divulgación*, (26).
- GIORDANO, P., LANZAFAME, F. & MEYER-STAMER, J. (2005) *Asymmetries in Regional Integration and Local Development*. Washington, D.C., EE.UU: IDB. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/253>.
- GÓMEZ-MERA, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America. The Politics of MERCOSUR*. Notre Dame, EE.UU.: University of Notre Dame Press.
- IAPADRE, P. L. & TAJOLI, L. (2014). Emerging Countries and Trade Regionalization. *Journal of Policy Modeling*, 26(1), 89-110. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/a/eee/jpolmo/v36y2014is1ps89-s110.html>
- KOZAK, K. (2010) *Facing Asymmetry. Bridging the Peripheral Gap in U.S.-Mexican Relations*. Frankfurt am Maine, Alemania: Peter Lang.
- KRAPOHL, S. (2013). *Asymmetries and Regional Integration: The Problems of Institution-Building and Implementation in ASEAN, MERCOSUR and SADC*. Recuperado de: [https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi\\_professuren/politikwissenschaft\\_insb\\_int/Dateien/Mitarbeiter/Forschungsp.\\_region.\\_Integration/BOPIR4.2010.pdf](https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/politikwissenschaft_insb_int/Dateien/Mitarbeiter/Forschungsp._region._Integration/BOPIR4.2010.pdf)
- LAPP, N. (2012). Resistance is Util (Useful): responses to Brazilian Hegemony. En K. P. WILLIAMS, S.E. LOBELL, & N. G. JESSE (Eds.) *Beyond Great Powers and Hegemons* (pp. 145-160). Stanford, EE.UU: Stanford University Press.

- LIMA, J. E. & DURÁN MASI, F. (2007). Diagnóstico de las asimetrías en los acuerdos de integración de América del Sur. *CEPAL. LC/W 132*.
- MALAMUD, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional" *NORTEAMÉRICA*6 (2), pp. 219-249.
- . (2016). Latin American Regionalism Faces the Rise of Brazil. En G. L. GARDINI & M.H.T. ALMEIDA (Eds). *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil* (pp. 214-226). New York, EE.UU: Palgrave Macmillan.
- MALAMUD, A. & RODRÍGUEZ, J. C. (2014). A caballo entre la región y el mundo. El dualismo creciente de la política exterior brasileña. *Desarrollo Económico*, 64 (212), 63-78.
- MALAMUD, A. & SCHMITTER, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46 (181), pp. 3-31.
- MANGER, M. S. (2009). *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- MINNS, J. (2006). *The Politics of Developmentalism. The Midas States of Mexico, South Korea, and Taiwan*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- NEL, P & STEPHEN, M. (2010). The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World. En D. FLEMES (Ed.). *Regional Leadership in the Global System*. Aldersho, Inglaterra: Ashgate, pp. 71-90.
- NOLTE, D. (2006). *Regional Powers in International Relations*. *GIGA Working Paper*, (30).
- . (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36 (4), pp. 881-901.
- OPERTTI, D. (2005). La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica. En FLACSO (Ed.). *La integración sudamericana y sus retos futuros. Memorias del Seminario*, 29-30 de junio. Quito, Ecuador: FLACSO.
- PRYS, M. (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12 (4), pp. 479-504. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2486.2010.00957.x>.
- RIGIROZZI, P. (2010). Region, Regionness, and Regionalism in Latin America. *LATN Working Paper*, (130).

- SALAMA, P. (2017). Brasil y China: Caminos de fortalezas y desconciertos. *Problemas del Desarrollo*, 188 (48), 9-28.
- SANAHUJA, J. A. (2009). *Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*. En CRIES (Ed.) *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, (pp. 11-54). Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- SCHIFF, M. (2002). *Chile's Trade Policy*. *Banco Central de Chile Working Paper*, (101). Recuperado de: <http://si2.bcentral.cl/public/pdf/documentos-trabajo/pdf/dtbc151.pdf>
- SELA. (2007) *Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela: SELA.
- SOUZA, A. DE M., OLIVEIRA, T. M. & GONÇALVES, S. S. (2010). Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *IPEA Texto para Discussão*, (1477).
- STUHLREHER, A. (2017). Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano. En N. Mellado (Ed.) & J.C. FERNÁNDEZ SACA (Coed.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del Siglo XXI* (pp. 77-95). Antiguo Cuscatlán, El Salvador: Editorial Delgado.
- TOVIAS, A. (2008). The Brave New World of Cross-Regionalism. *CEPII Working Paper* (2008-3). Recuperado de: [http://www.cepii.fr/pdf\\_pub/wp/2008/wp2008-03.pdf](http://www.cepii.fr/pdf_pub/wp/2008/wp2008-03.pdf)
- TUSSIE, D. & SAGUIER, M. (2011). The Sweep of Asymmetric Trade Negotiations: Introduction and Overview. En P. DE LOMBAERDE, S. BILAL & D. TUSSIE (Eds.) *Asymmetric Trade Negotiations* (pp. 1-26). Farnham, UK: Ashgate,
- VAN KLAVEREN, D. (2017). Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog. *SECO / World Trade Institute Academic Cooperation Project Working Paper*, (25). Recuperado de: [https://www.wti.org/media/filer\\_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/working20paper20no2025\\_201720\\_van20klaveren.pdf](https://www.wti.org/media/filer_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/working20paper20no2025_201720_van20klaveren.pdf)
- WOMACK, B. (2006). *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*. New York, EE:UU: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. New York, EE:UU: Cambridge University Press.



---

## CAPÍTULO VI

---

### **El MERCOSUR y su deconstrucción en el contexto del cambio de paradigma de la integración regional**

RITA MARCELA GAJATE

#### **1. ¿Por qué el MERCOSUR se enfrenta a un proceso de redefinición?**

El MERCOSUR anuncia su reinserción internacional a través de múltiples proyectos de acuerdo con bloques y países para asegurar su presencia global. Su agenda externa pareciera ser la puerta de acceso a la economía del mundo que insiste en generar más y más comercio. En este contexto palidecen los objetivos de los proyectos de integración que se centraban en el fortalecimiento recíproco de los países integrantes de los bloques, en primer término. Las agendas internas se mimetizan en los anuncios externos y sobrevuelan ideas de superación sobre los modelos tradicionales de integración de los pasados decenios.

No obstante, y ante las noticias que cobran notoriedad<sup>1</sup> como el entendimiento entre el presidente DONALD TRUMP y el de la Comisión Europea JEAN CLAUDE JUNCKER para detener su guerra de aranceles, se ha producido un alerta en los países integrantes del MERCOSUR pues es evidente el temor de que este pacto complique las nego-

<sup>1</sup> *Diario La Nación* (2018). *La tregua comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea pone en alerta al MERCOSUR*. 27/07. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/2156760-la-tregua-comercial-entre-eeuu-y-la-ue-pone-en-alerta-al-mercosur>.

ciaciones en curso para concretar el acuerdo de libre comercio entre la UE y nuestro bloque sudamericano.

La UE ha prometido aumentar las compras de soja y gas natural licuado a EE.UU. a cambio de que este país reduzca las tasas impuestas al acero y aluminio provenientes de Europa. Como podrá advertirse inmediatamente la producción propia de los países del MERCOSUR compite en la de EE.UU. Es que la UE se debatirá entre comprar a uno u otro, prefiriendo seguramente a un proveedor frente al otro lo que complica la situación del MERCOSUR en esta encrucijada.

La situación planteada cuestiona acerca de la estabilidad de las relaciones económicas internacionales sostenidas sólo por el comercio y refuerza la idea de un mundo en cambio continuo.

Desde otro punto de vista, el actual contexto latinoamericano revela profundas transformaciones de orden político y económico fruto del proceso de globalización. Se debaten en el presente tendencias y modelos de integración que se tensionan tratando de dar respuestas a los nuevos acontecimientos. Así, el marco de las relaciones económicas internacionales presenta procesos complejos y contradictorios que influyen directamente sobre las ideas de la integración latinoamericana que se mantuvo en auge hacia el final del siglo XX y que sustentara los procesos en desarrollo durante el primer decenio del siglo XXI.

El nuevo posicionamiento de los Estados Unidos –EE.UU.– y de la Unión Europea –UE– demuestra que su liderazgo declina tanto por el surgimiento de nuevos actores de gran influencia como Rusia y China, como por factores internos y definición de políticas contradictorias tanto en EE.UU. como en la UE.

Es una tendencia evidente en las relaciones internacionales la búsqueda de acuerdos de libre comercio que intentan los líderes mundiales. Sin embargo ha disminuido la concreción de los mismos en el último tiempo. No obstante, más de doscientos nuevos acuerdos comerciales y de integración alteraron las reglas del intercambio de bienes y servicios, capitales e información, dando lugar a una integración híbrida donde la cuestión arancelaria es solo una parte de la negociación (BID-INTAL, 2017).

La dinámica de bloques comerciales, como la Alianza del Pacífico, y nuevas estructuras, como el Acuerdo Transpacífico (TPP), obligan

a renovar la agenda de integración considerando potenciales desvíos de comercio, erosión de preferencias y, seguramente, la formación de reglas en las que los países latinoamericanos no participan, incluso para bienes abundantes en su perfil productivo.

En el plano regional, quizás el factor más destacado sea la emergencia y consolidación de los llamados "gobiernos alternativos" en los países del sur del continente que provocaron la pérdida relativa de influencia de los Estados Unidos en la región y el incremento de las relaciones políticas, económicas y comerciales de estos países con naciones emergentes, en especial con la República Popular China (AHUMADA, 2016).

Es que el MERCOSUR ha sido impactado por factores externos que condicionan claramente su profundización y avance. Los nuevos relacionamientos de los países miembros con actores *extra* bloque y nuevos procesos de integración que se han constituido en América Latina –CELAC y Alianza del Pacífico, por ejemplo–, han descentrado el enfoque respecto a los objetivos *intra* bloque. El incremento de la relación comercial con China ha generado infinidad de interrogantes y hasta la posibilidad de la firma de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR. Tales hechos produjeron consecuencias en este proceso de integración.

El Mercado Común del Sur ha reorientado su agenda en los últimos años en sentidos divergentes. Desde 2010 a 2015 se advirtió un giro reconocible hacia la agenda social. Sin embargo en los últimos años, los objetivos de trabajo se centraron en el reposicionamiento del bloque a escala global. Los propósitos macro se mantuvieron: fortalecer la democracia, el orden constitucional y el estado de derecho, promover el respeto irrestricto de los derechos humanos, consolidarse como una zona de paz, potenciar la presencia internacional de la región como un todo y de cada miembro individualmente y propiciar su desarrollo con justicia social. Sin embargo no se identificaron acciones en torno a priorizar proyectos concretos en materia de políticas públicas regionales destinadas a erradicar la pobreza a la inclusión social, política productiva y económica de la población y a garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la educación, al trabajo y a la salud.

Para impulsar la agenda política, social y ciudadana de la integración regional en el marco de las distintas instancias fueron

creados órganos auxiliares de la estructura institucional del MERCOSUR, entre otros en el Foro de Consulta y Concertación Política, las Reuniones de Ministros, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, las Reuniones Especializadas, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos y el Instituto Social del MERCOSUR que tuvieron en el último tiempo una tímida actividad en este sentido.

Aún así, se han podido observar algunos avances en las materias señaladas. Asimismo se puede visualizar un nuevo recorrido respecto de las cuestiones que presenta la agenda jurídico-política del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

La crisis institucional venezolana ha condicionado fuertemente al MERCOSUR hasta llevarlo a un estado de *pseudo* parálisis y revelado los condicionantes de los que adolece este proceso de integración mostrando –a su vez– con una interpretación a *contrario sensu*, cuál podría ser el MERCOSUR viable, posible.

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 nos 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 despliega a partir de cuestiones ligadas a la ideología y a las políticas macro llevadas a la práctica.

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, p. 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.

El escenario latinoamericano como consecuencia de la conjunción de factores exógenos y endógenos comenzó a desarrollarse en un contexto de incertidumbre (MELLADO, 2014, pp. 15-18). 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, pp. 1-3), (MELLADO, 2017).

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 inserción en el mundo global a través de acuerdos de diferentes formatos.

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 su irrelevancia (PEÑA, 2014). Este desencanto 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.

Como contrapartida, con horizonte esperanzador, podrían señalarse algunos 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, 2017).

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 expresidente de Paraguay,

FERNANDO LUGO, era víctima de un golpe político del sector conservador. Una suerte similar ha tenido Bolivia que, hasta la fecha, sigue esperando el visto bueno de los parlamentos nacionales para formalizar su ingreso (REY CARO, 2015, p. 3).

La crisis institucional de Venezuela declarada cuando la Asamblea Nacional –AN– venezolana y la Fiscalía General coinciden en que se ha producido una ruptura del hilo constitucional –dado que el Tribunal Supremo de Justicia dictó la decisión 156 en la que se atribuye a sí mismo las funciones de la AN y extiende los poderes del presidente NICOLÁS MADURO hasta que persista la situación de "desacato" del parlamento–, provocó, a su vez, una profunda crisis en el MERCOSUR. La situación planteada se agudizó en ocasión del traspaso de la presidencia *pro t mpore* dado que los socios consideraron que Venezuela no se encontraba en condiciones de asumirla. No obstante y –luego de calibrar diferentes posturas– se optó por entender que este país no detentaba la calidad de socio del bloque dado que no ratificó el acervo normativo fundacional del conjunto.

Consecuentemente 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 MERCOSUR<sup>2</sup>.

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 la citada Declaración, los restantes Estados Parte del

<sup>2</sup> 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". Recuperado de: <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>

MERCOSUR expresan haber constatado la persistencia del incumplimiento de las obligaciones asumidas por Venezuela en el Protocolo de Adhesión.

En este contexto el MERCOSUR aparece sumergido en crisis políticas y económicas, paralizado y sin rumbo aparente (ELENA TARDITI, 2016). El conflicto desatado a partir del traspaso de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR ha dejado al descubierto las fisuras y desarticulaciones que el bloque padece. Los hechos cuestionan acerca del MERCOSUR viable, posible. Revelan las expectativas que los propios Estados parte manifiestan tener. El escenario planteado abre una serie de interrogantes sobre el futuro de este proceso de integración. (GAJATE, 2017)

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 acarrea, tanto a nivel interno y externo. (GAJATE 2017).

"Lo que creo sí importante es reconocer que el modelo de integración elegido entonces para alcanzar el objetivo buscado no puede ser inmutable. Hay que adaptarse a la realidad, aprender de los errores, modificar lo que sea necesario para que mantener la credibilidad de los procesos." (Canciller del Uruguay RODOLFO NIN NOVOA en la Conmemoración de los 25 años del MERCOSUR-Uruguay). "Es necesario tener mayor capacidad de adaptación y de reacción ante un mundo que se mueve a velocidades mucho más trepidantes que hace cinco lustros y que nos van dejando atrás" (NIN NOVOA, 2016).

Efectivamente, en el actual contexto, se encuentra marcado por una nueva geopolítica latinoamericana y un nuevo orden mundial, es así que el MERCOSUR debe demostrar su capacidad de adaptación, su resiliencia para enfrentar los nuevos desafíos de este año y también los viejos desafíos que viene arrastrando desde hace años.



## **2. El MERCOSUR en clave de deconstrucción**

Configurado su contexto, es claro que el MERCOSUR enfrenta el desafío de redefinirse, reorientarse, volver a posicionarse. Tales acciones nos llevan a considerar la pertinencia de la aplicación para su estudio de la visión analítica de la "deconstrucción" que pertenece a JACQUES DERRIDA.

Este filósofo post estructuralista fundamenta este tipo de análisis en el método de MARTÍN HEIDEGGER, fundamentalmente en sus análisis etimológicos de la historia de la filosofía. El concepto de deconstrucción participa a la vez de la filosofía y de la literatura y ha sido utilizado en investigación social en Estados Unidos. Si bien el término fue utilizado primero por MARTÍN HEIDEGGER, es la obra de DERRIDA la que ha sistematizado su uso y teorizado su práctica.

El término "deconstrucción" surge de la traducción que propone DERRIDA del término alemán *destruktion*, que HEIDEGGER emplea en su libro *Ser y tiempo*. El sentido otorgado al término implica no la destrucción o reducción a la nada sino su utilización para demostrar que determinado concepto se encuentra abatido. El análisis "deconstructivo" presenta tres dimensiones: el factor tiempo, el fundamento ontológico / cognoscitivo y los aspectos fenomenológicos.

Esta corriente ha generado diversos enfoques de abordaje que van, por ejemplo, desde un modo de lectura en particular, hasta el establecimiento de corrientes estratégicas intelectuales y políticas como medio de cuestionamiento del orden político, social y económico establecido. Y aunque estas diversas maneras sean válidas de acuerdo al contexto y al propósito específico en el que se apliquen, su abordaje no deja de lado, tampoco, el carácter riguroso que enmarca el tratamiento y el estudio de cualesquier argumentación. (AYALA ARAGON, 2013).

DERRIDA traduce y recupera la noción de deconstrucción; entendiendo que la significación de un texto dado es el resultado de la diferencia entre las palabras empleadas y la realidad de las cosas que ellas representan. El autor sugiere el término de *différance*, 'diferencia' y participio presente del verbo "diferir". En otras palabras, las diferentes significaciones de un texto pueden ser descubiertas descomponiendo la estructura del lenguaje dentro del cual está redactado.

La deconstrucción como corriente crítica epistemológica cuestiona el logos o la razón de ser de los conceptos. Se ha dicho que ha trabajado con la transgresión de la institucionalidad del logos (AYALA ARAGON, 2013) dando espacio a un mecanismo creativo que permite visibilizar lo invisible para dar lugar a la aparición de un nuevo significado.

Así, un supuesto necesario para aplicar un análisis deconstructivo es el conocimiento previo y un buen diagnóstico situacional. AYALA ARAGON citando a PANFICHI HUAMAN (2006, p. 118) clarifica: "toda lectura deconstructiva requiere de una previa dilucidación pragmática del éxito de un sistema ideológico para mantener implícito una determinada concepción *a priori*". Dicho en otros términos puede aplicarse la deconstrucción como "confrontación", como una operación retórica del opuesto con el fin de dilucidar el sentido.

Pese a que aún la deconstrucción como corriente no ha sido explorada suficientemente, se le reconoce una gran fuerza potencial sobre la generación de nuevos saberes en el siglo XX. No ha de ser considerada como una teoría de crítica literaria. Se le atribuye su contribución como estrategia, una nueva práctica de análisis; investiga las condiciones de posibilidad de los sistemas conceptuales. Propone una revisión a través de la negación de significados, aún sin su sustitución por modelos alternativos.

Bajo el prisma de la óptica deconstructiva el fenómeno en estudio carece de obviedad. Al lenguaje se le reconoce una gran complejidad y equívoca riqueza por lo que se aceptan dos tipos de lectura: la unívoca, basada en la claridad del mensaje y la deconstructiva, que remite a la plasticidad y corporeidad misma de los significantes.

La polisemia como significante ofrece la posibilidad de variadas explicaciones sobre un mismo fenómeno. Así cualquier texto se presenta no solamente como un fenómeno de comunicación, sino también de significación. La deconstrucción realiza un planteamiento ontológico que se mueve entre la negación-afirmación del símbolo.

Para las cuestiones epistemológicas, el modo deconstructivista ofreció un alto impacto; las nuevas lecturas heterogéneas y fragmentadas reformularon la hermenéutica de las humanidades. A partir de los años ochenta, el ejercicio derridiano de detectar lo "otro" en los discursos aparentemente homogéneos se convirtió en

un ejercicio de las investigaciones lingüísticas, antropológicas y, con cierto retraso, en otras de las Ciencias Sociales. La contradicción funciona como motor de la cognición.

Sin embargo, mientras este modelo rastrea con mayor profundidad los mecanismos de la producción textual, el cerebro construye el mundo del sujeto; sus procesos internos se convierten en procesos cognitivos, comunicables a otros vía la representación simbólica. Conforme lo expresa NIKLAS LUHMANN (1993) "el deconstructivismo no sólo deconstruye, sino también produce nuevos textos".

Sin embargo, la deconstrucción es responsable por esas "contradicciones" constitutivas, mediante la construcción de arquetipos-síntesis.

El aspecto más conocido de la dimensión política de la deconstrucción es lo que se denomina pensamiento de lo imposible y que incluye, entre otras cuestiones, la hospitalidad, la decisión y la justicia. La política que pueda formularse desde la deconstrucción, habrá de ser una política de "lo otro y desde lo otro". Las publicaciones de DERRIDA sobre la hospitalidad están fechadas en los años noventa, estimuladas por las políticas restrictivas de inmigración llevadas a cabo por el gobierno francés y que desde entonces no han dejado de radicalizarse en los países occidentales. Un ejemplo de esta tendencia reprobatoria es la figura jurídica del delito de hospitalidad que permite que "el legislador pueda perseguir a todo aquel que, a título personal y privado, reciba en su casa, a su mesa o en su hogar, a personas en situación ilegal".

Con fundamento en DERRIDA, LYOTARD y GADAMER, RORTY se ha afirmado que el nuevo pragmatismo debe deconstruir, de una vez por todas, a las grandes estructuras y ofrecer fundar las bases diagonales de un "nuevo orden posnacional" de donde desaparecería la estructura, supuestamente opresiva del Estado-Nación. Esto aporta el sustento ideológico a las políticas de desnacionalización y a las mega privatizaciones, que con tanta eficacia se han aplicado en la gran mayoría de América Latina. Al entregar al poder privado los ejes decisivos del poder, y al vincular al estado en los juegos sinonímicos del neo liberalismo, al aceptar explícitamente la universalidad del pragmatismo tecnocrático posmoderno, con su olímpico desinterés por lo político y administrativo público; se

presenta un campo propicio para la nueva "racionalidad" de la aldea global (GARDELLA FELIPE ALEJANDRO, 2013).

Las evidentes contradicciones en el rumbo del MERCOSUR, las políticas y antipolíticas emprendidas, la idea de integrarse y desintegrarse conforme la coyuntura, la centralidad en lo comercial y el movimiento pendular hacia lo social minimizando la generación del mercado de escala, la vuelta a la búsqueda de la inserción por el comercio y tantas otras direcciones en las que ha caminado el bloque, nos invitan a producir un tipo de análisis deconstructivo.

Si bien se ha afirmado que el cambio de rumbo en los últimos años del MERCOSUR estuvo motivado en la sintonía política de los mandatarios del bloque, también puede advertirse que se le reclamó que el proceso de integración debía retomar sus objetivos iniciales para avanzar hacia un mercado común en el que la cuestión social cumpliera un rol fundamental.

Razones todas que conducen a analizar al MERCOSUR en su actual encrucijada: continuar con las políticas diseñadas en los últimos años y buscar su profundización, priorizar sus relaciones externas reconfigurándose como una zona de libre comercio o "deconstruirse" en el esfuerzo por sostenerse operando las modificaciones político-institucionales que le permitan su reposicionamiento y avance.

### **3. Ontología del MERCOSUR: su razón de ser**

La idea de la integración regional en Latinoamérica, en la actual realidad internacional, sufre de un profundo cuestionamiento, al menos cuando se la juzga por los resultados obtenidos. Lo que le ocurre al MERCOSUR no escapa de lo experimentado por estructuras más añosas. Este proceso, con casi treinta años de vida, no termina de superar sus problemas en el área comercial mientras que su ambiciosa agenda en temas sociales y productivos no ha cumplido con las expectativas creadas. El MERCOSUR, heredero directo de la integración bilateral entre Argentina y Brasil, fue considerado un caso exitoso de integración en la década del noventa, y –luego del auge inicial– en 1998 entró en un amesetamiento del que no pudo sobreponerse totalmente.

Cuestionamientos existenciales han provocado la reflexión acerca de si la ausencia de auge se debe a su modelo, a su política,

a razones internas al bloque o si las razones externas han provocado una influencia tal de la que no puede desprenderse.

Se ha adjudicado también a su proceso de institucionalización y organización la *pseudo* parálisis de la que adolece. En este sentido, y bajo la óptica del presente análisis, la significación de la estructura elegida revela aspectos más que relevantes en la búsqueda de sentido.

Es que en el marco de la integración no desaparecen las tensiones y los conflictos, pero sí se debería modificar el modo de su tratamiento (GAJATE, 2011). "Las tensiones comerciales, ambientales y de seguridad democrática tienden a sustituir las tensiones provocadas en otras décadas por las doctrinas de seguridad nacional. El paradigma del presente busca contribuir a la cohesión social y territorial, reducir tensiones y conflictos entre países y consolidar los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida" (RHI SAUSI, 2010, p. 2).

Así es que, si bien el Tratado de Asunción es producto del nuevo dinamismo integrador de comienzos de la década del 90 y se inserta en la concepción del regionalismo abierto, se ha constituido –asimismo– como un instrumento para la consolidación democrática en el Cono Sur. Nuestros países han garantizado en estas últimas décadas los principios jurídicos propios del Estado de derecho en dichas iniciativas, aunque en la actualidad se revele un cierto debilitamiento de sus instituciones.

La integración latinoamericana empuja a que dichos avances se logren en el menor tiempo posible de tal manera que la región genere las estrategias, las políticas y las instituciones necesarias para ponerse a resguardo de los problemas mientras la incertidumbre y el desorden, que continúa caracterizando a la economía internacional, condiciona su éxito.

Nuevas modalidades espaciales, regionales y subregionales, han establecido nuevas prioridades, como son la incorporación de objetivos vinculados al desarrollo social, inclusión de temas ambientales, intentos por construir una identidad comunitaria, énfasis en la democracia como contexto y como práctica interna del funcionamiento de los esquemas, apertura hacia la participación de la sociedad civil en la definición de los rumbos y contenidos de la integración y avance hacia proyectos de cooperación en apoyo a la

integración en áreas clave, como son la infraestructura física y comunicacional, coordinación monetaria y financiera, seguridad alimentaria, cooperación en materia de salud y educación, integración digital, y cooperación energética, entre otras. Aún en este marco, se observa que la institucionalidad diseñada no ha sufrido modificaciones sustanciales en línea a asegurar las nuevas agendas.

Así se afirma que:

Las instituciones crean "programas" para el manejo de la interacción social y para la "ejecución" de un curriculum vitae determinado. Proporcionan modelos probados a los que la gente puede recurrir para orientar su conducta. Si las instituciones están funcionando en forma razonablemente normal, entonces los individuos cumplen los roles que les son asignados por la sociedad en forma de esquemas de acción institucionalizados y viven su vida de acuerdo con currículos asegurados institucionalmente, moldeados socialmente y que gozan de una aceptación generalizada e incondicional" (BERGER, P. LUHMAN, T., 1968, pp. 74 y ss.)<sup>3</sup>.

Por tanto, a la hora de escoger un diseño institucional se evidencian las prioridades en los objetivos propuestos y se persigue que el mencionado diseño responda a los fines perseguidos.

"Las instituciones representan reglas de juego para la sociedad" (NORTH, 1995, p. 13). Expresan limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Tienen como fin reducir la incertidumbre. En la concepción del autor de cita, la teoría de las instituciones está edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando ambas se interrelacionan podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de la sociedad, y si agregamos a ese análisis una teoría de la producción, podremos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías.

El término institución expresa la peculiar y propia forma de ser de los fenómenos sociales. Dentro de la tradición funcionalista, la existencia de instituciones siempre ha sido considerada como algo que está inserto en la misma naturaleza de la sociedad. En este sentido, las instituciones han sido definidas como el más general

<sup>3</sup> BERGER, P.- LUHMAN, T. (1968). *La construcción social de la realidad*, Amorrotu, Bs. As. Sección b): "Orígenes de la institucionalización" pp. 74 y ss.

de los universales evolutivos de la historia de la sociedad humana (PARSONS, 1964). La Sociología siempre ha hablado de instituciones. Sin embargo, la teoría de las instituciones se ha desarrollado muy poco y de forma controvertida.

Seguimos en esta línea a HERRERA GÓMEZ-CASTILLO (2004) quien nos clarifica que las instituciones son modelos de comportamiento dotados de normatividad. Que tienen una duración temporal (mayor respecto a los individuos) y cuya dinámica es resultado de la intersección de procesos espontáneos y queridos, que reflejan las necesidades y los requisitos funcionales de la sociedad.

Asimismo, no desconocemos que en el debate teórico sobre el origen y el cambio institucional, coexisten los enfoques histórico, sociológico y de elección racional (HALL y TAYLOR, 1996).

Para el institucionalismo histórico, las instituciones son procedimientos, formales e informales, rutinas, normas y convenciones insertas en estructuras organizacionales de la comunidad política o del mercado. Dichas instituciones son el resultado de luchas de poder entre actores que presentan mayores o menores grados de asimetría en su acceso a los recursos. Para este enfoque, las ideas y su difusión juegan también un papel importante en la determinación de los resultados políticos o económicos. Además, en muchos casos, dichos resultados son consecuencias no previstas por los actores que lograron imponer su predominio institucional.

En este sentido se ha afirmado que:

"El escenario actual interno sudamericano presenta algunas condiciones de índole política que plantean un escenario favorable para el desarrollo de instituciones que contribuyan a la gobernabilidad regional y ellas son: la estabilidad democrática, la coincidencia en el lenguaje político regional sobre las críticas al neoliberalismo del siglo pasado y sobre la multidimensionalidad del fenómeno de la integración además de otorgar especial importancia a la dimensión política. Así el activismo integrador actual va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética, medio ambiente, aspectos sociales en función de los compromisos asumidos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio" (MELLADO, 2010, p. 164).

El MERCOSUR no es ajeno a esta caracterización. Se presenta como una construcción inmersa en el proceso de regreso al sistema democrático de sus estados parte.

Justamente:

"Las nuevas democracias latinoamericanas buscan cimentarse en un contexto de inestabilidad política y gran heterogeneidad social. Quizás éstas sean las razones por las que se tornan en complejos objetos de estudio. Convergen en sus conformaciones diversos planos sobre los cuales es necesario reflexionar. Los procesos de integración regional intentan definir marcos de desarrollo institucional y cualifican los costos y los beneficios de su sostenimiento para asegurar la adhesión continua de sus miembros y consolidar los procesos transitados (GAJATE, 2010, p. 33).

En los últimos años, la cuestión de la cultura política y los estilos de liderazgo ha vuelto a merecer la atención de ciertas corrientes de las ciencias sociales, quizás desde una perspectiva conservadora (HARRISON y HUNTINGTON, 2001). Pero para lo que aquí importa, SCHWEINHEIM (2004) entiende por cultura política autoritaria a un conjunto de valores compartidos por los tomadores de decisión que ha valorado al poder entendiéndolo como la posesión de recursos de todo tipo que permite obtener a su vez otros medios y que principalmente permite controlar las conductas de otros.

Cultura y el liderazgo autoritarios se diferencian de los democráticos, ya que en estos últimos el poder es entendido como la capacidad para alcanzar metas, objetivos o resultados, en este caso de naturaleza colectiva. De este modo mientras la cultura y el liderazgo autoritarios desvaloran la deliberación, el debate y los controles mutuos, la cultura y el liderazgo democráticos los valoran positivamente en función de la exploración de medios y resultados para el conjunto. Ciertamente, los procesos de transición han demostrado que la sobrevivencia de culturas y liderazgos políticos autoritarios, en el sentido aquí definido, no ha sido incompatible con la institucionalización democrática.

Esta naturaleza autoritaria de la cultura y el liderazgo políticos explican por qué, frente a los contextos económicos y fiscales mundiales, regionales y nacionales al momento de la transición, se verificó al mismo tiempo una institucionalización democrática de



bajo espíritu republicano asociada con procesos de reforma estatal y económica orientadas por el mercado (CAVAROZZI, 1992). Mucho se ha expuesto también sobre cómo a las reformas estatales y económicas, que para estos países impusieron los organismos multilaterales de crédito y el grupo de países capitalistas centrales, les era funcional el tipo de institucionalización delegativa que se verificó en la transición democrática (VILAS, 2000).

En este contexto, las múltiples observaciones en cuanto a las adolescencias del sistema jurídico-institucional del MERCOSUR, han particularizado que las mismas giran en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica, ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos, como así también en la aprobación e implementación de las normas MERCOSUR y otras relacionadas al Sistema de Solución de Controversias. Estas deficiencias también constituyen un obstáculo para la consolidación de la democracia como sistema en los estados que participan del bloque pues se hace muy difícil que –ante una ruptura del orden democrático en uno de sus países– los restantes puedan verdaderamente contribuir eficazmente para mitigar sus efectos.

La calidad institucional como indicador de desarrollo es puesta de relevancia por el Objetivo 16 que propone: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la Justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles" (ODS, 2015). Es que la construcción de instituciones conforme al derecho y a los principios democráticos de los estados modernos es condición indispensable para la promoción de sociedades pacíficas e integradas para el desarrollo sostenible.

La crisis institucional de Venezuela pone en jaque a los procesos de integración en los que se encuentra involucrada. Así el MERCOSUR, la UNASUR y a la CAN –bloque que este país denunció para pedir su inclusión en el mercado del sur–, pero en el que aún tiene obligaciones vigentes–; se ven afectados por la situación límite por la que atraviesa el pueblo venezolano. Es que lo ocurrido y lo que continúa aconteciendo en relación con la pérdida de la continuidad democrática genera particular incertidumbre en el MERCOSUR que detenta como prioridad en su agenda el "consolidarse

como una zona de paz y estabilidad democrática, fortaleciendo la democracia, el orden constitucional y el estado de Derecho. (MERCOSUR/ Plan de Acción a diez años).

De modo específico, la tensión generada a partir del traspaso de la Presidencia *pro tempore* del bloque se resolvió con la Decisión adoptada en la Declaración Conjunta Relativa al funcionamiento del MERCOSUR en la que se resuelve: "Suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia". (Artículo 1°).

No obstante, la mencionada decisión no resuelve la tensión ni la incertidumbre del conjunto de los países que integran el proceso de integración. Las posturas y especulaciones que la crisis en análisis ha dejado en evidencia generan interrogantes acerca del futuro del MERCOSUR que en estos tiempos busca posicionarse en el escenario mundial para ganar vitalidad e inserción en las corrientes actuales hacia el crecimiento y el desarrollo.

¿No sería oportuno un análisis más profundo acerca de cómo los países miembros aseguran su continuidad constitucional? ¿No sería pertinente una revisión más acabada sobre el protocolo de Ushuaia? Ante la crisis de Venezuela, ¿no sería viable un nuevo instrumento que posibilite una discusión más comprometida sobre los estándares democrático-institucionales de este proceso de integración?

En este sentido, creemos oportuno reflexionar acerca del necesario resguardo al orden institucional democrático que los países miembro del MERCOSUR se han propuesto salvaguardar. La realidad concreta por la que atraviesan nuestros países y pueblos necesita de una sólida construcción institucional que implique la agenda común y que no se encuentre distanciada de las necesidades reales que forman parte ineludible del proceso de integración MERCOSUR.

El trabajo común emprendido parece presentar una nueva oportunidad de análisis respecto de la aspirada calidad institucional y democrática que se ha propuesto alcanzar el MERCOSUR como zona de paz y de imperio del estado de derecho.

Es así como partimos de la convicción, por contrario imperio,

de que la calidad institucional facilita la ejecución y formulación de políticas de integración y contribuye a la durabilidad de los compromisos como –así también– contribuye a la maduración de las democracias involucradas. De este modo advertimos –una vez más– que la multiplicación y creación de órganos no conduce de por sí a un más profundo grado de integración ni a una mejor calidad institucional del bloque.

En camino hacia un tratamiento que integre los aspectos institucionales de la problemática que nos ocupa destacamos la posición de VALDÉS UGALDE (2008, p. 107) que expresamente plantea:

Es necesario proponer la identificación en las esferas y procesos de concurrencia de mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, de las organizaciones sociales y gubernamentales, que hacen el tipo de desempeño de la economía y la política y que tienen una instancia privilegiada de formación en las instituciones formadas por los sistemas consuetudinarios y formales del derecho. (2008, p. 107).

En este sentido, cobra relevancia el análisis del proceso de toma de decisiones en los sistemas de integración y la eficacia de las resoluciones finales.

#### **4. Preguntas deconstructivas a dilucidar: el para qué y para quién de la integración MERCOSUR**

A pesar de su crisis, la integración regional en América Latina no muere. Viejas iniciativas son relanzadas y reestructuradas; nuevas propuestas emergen. La integración latinoamericana es resiliente. No obstante, sus avances concretos no satisfacen las expectativas que sobre ella se ciernen. Una integración que es resiliente, es decir, que tiene capacidad de mantenerse viva a pesar de sus dificultades, pero que en términos reales no avanza de la forma adecuada en temas como el libre comercio o la coordinación de políticas económicas, constituye una suerte de enigma por explicar. (RUIZ, 2018).

La visión pragmática sobre la integración ha ganado terreno. Es así como resurgen los cuestionamientos acerca del fin perseguido por la integración regional en la actual coyuntura. ¿Es la integración un fin o un instrumento? Y en este caso: ¿Qué se persigue con él?

La visión de la integración como fin conduce a plantearse

cuestiones identitarias. TULLO VINGEVANI opina que ninguna integración puede avanzar o consolidarse si no combina un interés de tipo histórico –un fin– con deseos de obtener ventajas concretas –un instrumento–. Señala que el desinterés por la integración en algunos países ha obedecido a la ausencia de una dimensión histórica de parte de sus elites y grupos dirigentes. (RUIZ, 2018).

La integración regional también ha viabilizado una forma de enfrentar las externalidades negativas que genera la interdependencia. Pues bien, todos los países que participan en un bloque regional pueden tener un similar objetivo instrumental al incorporarse en el mismo, pero una vez que este comienza a funcionar de manera exitosa, no sólo se convierte en un mecanismo instrumental para tratar las externalidades, sino que desencadena una serie de relaciones económicas, políticas y sociales –incluso identitarias– que hacen de la integración algo más que un instrumento.

El desarrollo ha sido una meta pretendida en los procesos de integración. Considerado como un instrumento para ayudar a alcanzar el desarrollo económico, tal propósito se mantuvo constante, al menos desde el inicio de las iniciativas de integración económica en la década del cincuenta del siglo XX. De este modo, bajo la influencia de las ideas de RAÚL PREBISCH y la CEPAL, la integración fue percibida como un mecanismo para ayudar en el proceso de industrialización de América Latina. Esta visión fue crucial en el diseño del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que tenía un régimen de industrias centroamericanas para la integración (RICI) o en el pacto andino, a través de los acuerdos sectoriales de desarrollo industrial (PSDI); incluso en la ALALC existían los acuerdos de complementación industrial.

La pregunta deconstructiva conduce a plantear el modelo de desarrollo pretendido. ¿Existe una idea común del desarrollo a alcanzar entre los países que pretenden integrarse en el proceso MERCOSUR?

La dinámica de los procesos de integración vigentes quizás muestre otra dirección. La Alianza del Pacífico y, nuevas estructuras como el Acuerdo Transpacífico (TPP), obligan a renovar la agenda de integración considerando potenciales desvíos de comercio, erosión de preferencias y, seguramente, la formación de reglas en las que los países latinoamericanos no participan, incluso para bienes abundantes en su perfil productivo.

Se visualizan tres estrategias diferentes conforme las explicitan SOLER LECHA y WOERTZ (2017). Por un lado los países que sostienen aún posturas proteccionistas en las negociaciones. En una postura propia, Asia y América Latina que exploran posibilidades de liberalización comercial con Europa o EEUU y finalmente China que busca proyectarse como actor global y pretende liberalizaciones comerciales respecto de sus socios. Los actores externos a la UE son muy conscientes de sus vulnerabilidades e intentan utilizarlas.

Rusia está atenta a cualquier disrupción del proyecto de la UE, proceso de integración que sufre hoy de numerosas tensiones: la inmigración y sus desafíos, seguridad y control de fronteras, defensa ante los avances rusos y la negociación subsistente del Brexit.

Se suma al panorama general de incertidumbre algunos problemas estructurales como la baja productividad, la infraestructura deficiente y la dependencia de energía que sufre Europa.

Es que los modelos de integración regional creados en los sesenta (CAN) y en los noventa (MERCOSUR) se han presentado como proyectos regionales con una prolífica institucionalidad formal y resultados económicos superficiales. Persisten en ellos enclaves productivos difíciles de superar, el predominio del comercio extra-regional, la lentitud en la mejora de la calidad del comercio intrarregional y la carencia de una verdadera política comercial e industrial regional, además de un proceso de reprimarización de las economías integradas. Sin embargo –y presentando una cierta contradicción– los citados bloques presentan comparativamente con otros una integración más enriquecida que intenta inducir a lograr convergencias políticas, sociales, medioambientales, culturales, energéticas y de seguridad; entre otras. (PRADO ESPINOZA, 2018).

Los contenidos plurales presentados dan cuenta de una integración multifacética y facilitadora de una construcción regional posible en base a intereses comunes.

América Latina padece la pérdida del auge del que gozó en el quinquenio pasado. Brasil se proyectaba en dicha coyuntura como un actor de relevante crecimiento. Su situación crítica actual limita su posicionamiento. Las perspectivas de México, Ecuador, Argentina, Colombia y Brasil se presentan con dificultades. (SALAMA, 2010).

Es claro que los Estados se ven en la necesidad de mitigar efectos adversos de economía global.

Los gobiernos latinoamericanos apelan al regionalismo como instrumento de contraste. No obstante también el concepto de regionalismo atraviesa por un proceso de resignificación. Así se observa una búsqueda de nuevas categorías de análisis que posibiliten explicar la realidad cambiante desde diversas perspectivas.

Vemos una nueva etapa del regionalismo latinoamericano que reviste nuevas formas. Se lo ha definido como estratégico, continental, sudamericano, poscomercial, poshegemónico, heterodoxo, liberal y post liberal. (MELLADO, 2017).

La respuesta a las preguntas presentadas de ningún modo es unívoca. Los actuales procesos vigentes en Sudamérica, Alianza del Pacífico, UNASUR, CAN y MERCOSUR intentan –cada uno a su modo– enfrentar a través del regionalismo la globalización y sus efectos en América Latina.

Se advierte un "revival" del regionalismo con nuevas dinámicas globales contemporáneas y tendencias críticas.

Para explicar los fenómenos actuales se presenta una importante pluralidad teórica. En este marco la "Instancia Regional" es un elemento decisivo para la adaptación de estados territoriales. (SCHIRM, 1999).

La complejidad planteada nos conduce a clarificar que la intención de las presentes reflexiones no ha sido producir respuestas sino plantear interrogantes al modo deconstructivista. Quizás la provocación motive indagaciones profundas que nutran los procesos de resignificación para dotar de un nuevo impulso a los procesos construidos con ideas ya transitadas. Aún resta desarrollar metodológicamente el modo en que tales cuestionamientos pudieran ser trabajados.

En la actual coyuntura se advierte como indispensable una discusión teórico-analítica que induzca a pensar la integración en nuevos términos y dinámicas.

### **Bibliografía**

- ADLER, E. (1997). Imagined (Security) Communities. *Cognitive Regions in International Relations. Millennium: Journal of International Studies*, 26 (2).
- AGENCIA EFE (2016). MERCOSUR – Venezuela. 31/07/16. Recuperado de: <http://www.efe.com/efe/cono-sur/9>

- AHUMADA, C. (2016). El mundo: ofensiva neoliberal y reversión de avances de gobiernos alternativos democráticos. *Renovación Magistra*. Reportaje audio a la Dra. en Ciencia Política, CONSUELO AHUMADA.
- AMICCI, D. (2012). Construcción de la identidad en el regionalismo americano: los interrogantes del MERCOSUR. *Iberoamérica*, (4), pp. 104-124.
- ARAGON GONZÁLEZ, L. (2011). La dimensión política de la deconstrucción. *Revista Internacional de Filosofía* (54), pp. 45-59.
- ARDITI, B. (2009). *La política en los bordes del liberalismo*. Barcelona, España: Gedisa.
- AYALA ARAGON, O. (2013). La deconstrucción como movimiento de transformación. *Ciencia, docencia y tecnología*, 47. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-17162013000200003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162013000200003)
- BERNAL MEZA, R. (2012). El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismo, estado y política exterior. En: R. BERNAL MEZA y S. T. ÁLVAREZ (Ed.), *Asuntos de América Latina. Integración e inserción* (pp.9-52). Santiago de Chile, Chile: USACH.
- \_\_\_\_\_. (2013). Desarrollo y dependencia. Vigencia de la Teoría Prebisch – Cepal. *América Latina en el Mundo* (p. 119), Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. (2014). Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región. En R. BERNAL MEZA y L. BIZZÓZERO (Ed.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp.23-56). Montevideo, Uruguay: Cruz del Sur.
- BERNAL MEZA, R. - MASERA, G. (2008). El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. *Cuadernos PROLAM/USP*, (1), pp. 173 – 198.
- BORGES DE MENESES, R. (enero-junio de 2013). La Deconstrucción en JACQUES DERRIDA: qué es y qué no es como estrategia. *Universitas Philosophica* 60, pp. 177-204.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO- (marzo-mayo 2017). Nuevas Tendencias en los Tratados Comerciales en América Latina. *Curso on line. Introducción*, p. 8.
- BID – INTAL (marzo 2014) *Carta Mensual* (211).
- BIZZÓZERO, L. (enero-junio de 2012). El MERCOSUR y el proceso

- sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII (1), pp. 215-237.
- . (2011). Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación Comercial al Plan Estratégico de Acción Social. *Densidades*, (6), pp. 23-34.
- . (2011a). Uruguay en el recorrido del MERCOSUR: llave geopolítica de la región. En J. BRICEÑO RUIZ: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 385-409), Buenos Aires, Argentina: TESEO.
- . (mayo-agosto 2001). Los primeros diez años del MERCOSUR. Repensando los pilares y las aristas de la construcción. *Cuadernos del SELA*, 62, 177-199.
- CAVAROZZI, M. (1992). Beyond Transitions to Democracy in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 24(3), pp. 665-684.
- CRISAFULLI, A. (agosto de 2016). Integración regional sudamericana: la situación política y económica actual de los miembros del MERCOSUR. *Revista de Economía y Comercio Internacional*. (6), pp. 28-33.
- DE ALBA, M. (2016). Recuperado de: <http://prodavinci.com/2016/12/02/actualidad/venezuela-suspendida-irregularmente-del-mercosur-y-ahora-por-mariano-de-alba/>
- DE FELIPE, J. (2016). El cambio de rumbo de la integración sudamericana durante el primer semestre del gobierno de MACRI. En: M.A. RACOVSHIK y C. RAIMUNDI (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*, Buenos Aires, Argentina: FLACSO, pp. 99 – 111.
- DE WAELHENS, A. (1986). *La filosofía de MARTÍN HEIDEGGER*. Puebla, México: Universidad Autónoma de Puebla.
- DEL PARDO FLORES, R. (2009). *Lo político entre pragmatismo y deconstrucción: de RORTY a DERRIDA*. Recuperado de: <http://www.posgrado.unam.mx/filosofia/publica/02prado.pdf>
- DERRIDA, J. (1990). *La escritura y la diferencia*. Barcelona, España: Anthropos.
- DIARIO EL PAÍS (1 de julio de 2016). *La crisis venezolana genera tensión entre Paraguay y Argentina. Asunción rechaza que Caracas presida*



- Mercosur mientras Buenos Aires lo acepta*. Recuperado de: [http://elpais.com/tag/mercosur\\_mercado\\_comun\\_sur/a](http://elpais.com/tag/mercosur_mercado_comun_sur/a)
- FERRER, A. (2015). *El MERCOSUR ideal y el que es posible*. MERCADO ¿Tiene futuro el MERCOSUR? Recuperado de: <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/8019437/tiene-futuro-el-mercosur>
- FORNARI, A. (2001). Entre RORTY y GADAMER: alternativa de la hermenéutica y educación del sentido crítico de la razón. *Paideia*, 11(20), 5-21. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v11n20/02.pdf>
- GAJATE, R. (febrero de 2017). El MERCOSUR en aprietos... ¿Crisis en la Integración sub-regional? *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*. El Salvador. Ed. Universidad Matías Delgado.
- \_\_\_\_\_. (julio de 2016). El MERCOSUR y sus pendientes. Agenda jurídico-política. *Informe final de investigación del Proyecto 11/ J 141*.
- \_\_\_\_\_. (2010). Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques? En: N. MELLADO (Ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. Córdoba, Argentina: Lerner.
- GARDELLA, F. (2013). *Tiempos blandos. Individuo, sociedad y orden mundial en la posmodernidad*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- GRYNSPAN, R. (6 de abril de 2017) América Latina busca reinventarse tras el final de la era dorada de las materias primas. *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/economia/2017/04/06/actualidad/1491501389\\_112768.html](https://elpais.com/economia/2017/04/06/actualidad/1491501389_112768.html)
- HABERMAS, J. (1992). The Limits of Neo-Historicism, *Entrevista con J.M. FERRY en J. HABERMAS, Autonomy and Solidarity*, London, Reino Unido: Verso.
- HALPERIN, M. (2017). Primer semestre de 2016: negociaciones de países latinoamericanos en materia de integración económica. *Informes. Observatorio de Integración Latinoamericana*. Recuperado de: <http://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/index.php/info/egintr>
- \_\_\_\_\_. (2017) *Recalculando la Integración Económica en Latinoamérica*. En: N. MELLADO NOEMÍ (Dir.) *Desafíos para el Regionalismo Latinoamericano en el contexto internacional del S. XXI*. En imprenta.
- \_\_\_\_\_. (2015). Propuesta para una sociología del conocimiento de la

- integración económica. En: N. B. MELLADO (Coord. y Ed.) *Estrategias de inserción internacional e integración Latinoamericana en el siglo XXI*, Córdoba, Argentina: Lerner, pp. 23-54.
- HALL, P., TAYLOR, C. (1996). *Political Science and the three new Institutionalisms*. Cambridge, USA: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- HEIDEGGER, M. (1927). *Ser y tiempo*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. México.
- KRIEGER, P. (2004). La deconstrucción de JACQUES DERRIDA (1930-2004). *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*. (84), 179-188. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/aiie/v26n84/v26n84a9.pdf>
- LUHMANN, N. (1993). *Law and Social Systems*. Frankfurt, Alemania: Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main.
- LYOTAR, J. (1987). *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Recuperado de: <http://cmap.javeriana.edu.co/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1KBWV3GHX-14QHSDf-321>
- MASI F. (2014). La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Revista Debate*, FLACSO, pp. 13-16.
- MELLADO N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: reconfiguración del orden regional. *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*. San Salvador, Rep. del Salvador: Editorial Delgado. (En prensa).
- \_\_\_\_\_. (2017a). El MERCOSUR frente a las transformaciones externas. *Informe Final del proyecto titulado Fuerzas centrífugas y centrípetas en el proceso de integración MERCOSUR*. La Plata, Argentina: Mimeo.
- \_\_\_\_\_. (2016) (Dir. y Ed.). *Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional*. Córdoba, Argentina: Lerner Editora.
- \_\_\_\_\_. (2015). El Mercosur en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil. En: N. B. MELLADO (Coord. y Ed.) *Estrategias de inserción internacional e integración Latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 79-108). Córdoba, Argentina: Lerner Editora.
- \_\_\_\_\_. (2014). Problemáticas sociales e institucionales regionales. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (31).

- MELLADO, N., - TETAZ, M. (mayo de 2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En: N. B. MELLADO (Dir. y ed.). *Latino-americana: inserción global e integración regional*. Córdoba, Argentina: Ed. Lerner Editora.
- MERCADO (2015). *¿Tiene futuro el MERCOSUR?* 28/09. Recuperado de: <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. Recuperado de: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad>
- NADALI, D. (enero-abril de 2005). Identidades, nacionalidad y frontera en el Mercosur, *Sociológica*, (57) p. 93-112. Recuperado de: <http://paraguay.debate.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Fernando-Masi.pdf>
- NIN NOVOA RODOLFO (2016). "Reflexiones y desafíos para el MERCOSUR a 25 años del Tratado de Asunción", Intervención del Sr. Canciller, Montevideo, Uruguay. En: TARDITI ELENA (2016). *Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario*. En Anuario de Integración N° 13. CRIES, p. 222.
- ODS -Objetivos del Desarrollo Sostenible- PNUD. (2015). *Diecisiete objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- PANFICHI, A. I., - DAGNINO, E., - OLVERA, A. (Editores) (2010). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Veracruz. Universidad veracruzana / Centro de Inv. y Estudios Superiores en Antropología Social / Fondo de Cultura Económica. México.
- PEÑA, F. (2015). *Los espacios regionales y la transición del orden mundial: Su protagonismo en la construcción de una renovada gobernanza económica global*. Buenos Aires. Mayo. Recuperado de: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=-negociaciones&neagno=informes/2015-03-espacios-regionales-orden-mundial>
- \_\_\_\_\_. (2014). *La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional*. Newsletter de enero 2014. Recuperado de: <http://www.felixpena.com.ar/>

- [index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-rustracion-procesos-integracion-regional](http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-rustracion-procesos-integracion-regional)
- \_\_\_\_\_. (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. Recuperado de: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>
- PRADO ESPINOSA, M.M. (2018) "Del regionalismo comercial al regionalismo multidimensional". Trabajo presentado para el I Congreso Latinoamericano de Integración Regional y Desarrollo Sostenibles. Universidad Cooperativa de Colombia. Bogotá. Junio.
- RACOVSKIK, M.A.- RAIMUNDI, C. (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, H.D. (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 Graduacao em História. Brasil.
- REVISTA MERCADO. (2015). *¿Tiene futuro el MERCOSUR?*. 28/09/2015. Recuperado de: <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/8019437/tiene-futuro-el-mercosur>
- REY CARO, E. (2013). *Crisis institucional en el Mercosur*. Revista de la Facultad de Derecho, 4(2). Universidad Nacional de Córdoba.
- RAVENTOS, J. (2014). *Propuesta de acuerdo sobre libre comercio entre China y MERCOSUR*. Recuperado de: <http://agendapolitica.com/3176-china-mercosur-acelerar-lo-que-esta-en-marcha.html>
- \_\_\_\_\_. (2014). *China – MERCOSUR: acelerar lo que está en marcha*. En: Agenda Política. Presentación en el Seminario "Propuesta de acuerdo de libre comercio entre la República Popular China y Mercosur", Beijing, octubre 2013. Recuperado de: <http://agenda politica.com/3176-china-mercosur-acelerar-lo-que-esta-en-marcha.html>
- RHI SAUSI, J.L. (2010). "Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras". En: *Memorando de Política, Documentos*. FLACSO – AECID. San José, Costa Rica.

- ROUSSEFF, D. (2012). *Sñar con una América Latina desarrollada*. En: DW Made for minds. Recuperado de: <http://www.dw.com/es/rousseff-so%C3%B1ar-con-una-am%C3%A9rica-latina-desarrollada/a-16438336>
- RUIZ, B. (2018). *Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe*. Documento Colectivo de Trabajo. Grupo 1 GRIDALE – Grupo de reflexión sobre integración y desarrollo en América Latina y Europa. Junio.
- SALAMA, P. (2010). *Argentina, Brasil y México frente a la crisis internacional*. Recuperado de: [http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/art/argentina\\_brasil\\_y\\_mexico\\_frente\\_a\\_la\\_crisis\\_internacional@sp.pdf](http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/art/argentina_brasil_y_mexico_frente_a_la_crisis_internacional@sp.pdf)
- SCHIRM, STEFAN (1999) *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. En: STULDREHER, A. (2014). *Regionalización como estrategia de desarrollo para el Noereste. Funcionalidad, factores condicionantes y proyección a futuro*. Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?", Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Recuperado de: [http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/Articulos\\_presentadosenVcongresoAucip/AT22-Politica\\_SubnacionalyUrbana/AmaliaStuhldreher\\_regionalizacion\\_como.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/Articulos_presentadosenVcongresoAucip/AT22-Politica_SubnacionalyUrbana/AmaliaStuhldreher_regionalizacion_como.pdf)
- SOLER I LECHA, E. – WOERTZ, E. (2017). "El mundo en 2017. Diez temas que marcarán la agenda internacional". En: *Notes Internationals*. Número 165 CIDOB. Center for International Affairs. Recuperado de: <https://www.docsity.com/en/el-mundo-en-2017-eduard-soler-i-lecha-y-eckart-woertz/2552480/>
- TARDITI, E. (2016). *Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario*. En Anuario de Integración (13). CRIES. p. 208.
- VAILLANT, M. (2016) *La región y su laberinto*. Recuperado de: [http://www.180.com.uy/articulo/65155\\_la-region-y-su-laberinto](http://www.180.com.uy/articulo/65155_la-region-y-su-laberinto)
- VALDES UGARTE, J. (2008). "Gobernanza e instituciones. Propuesta de agenda de investigación". En: *Perfiles latinoamericanos*. Enero-junio. (31). FLACSO. México, pp. 95-119.
- VAZQUEZ, M. (2016). *Crónica de un golpe anunciado*. Diario *Página 12*, 11/12/16. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/8118-cronica-de-un-golpe-anunciado>

- VIGEVANI, T. (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.
- WAEVER, O. (1993). *Culture and Identity in the Baltic Sea Region.  
Cooperation in the Baltic Sea Region*. P. JOENNIEMI (ed.). Londres,  
Taylor-Francis.

---

## CAPÍTULO VII

---

### **El sistema de integración de Centroamérica: Los desafíos de la gestión administrativa interna para enfrentar los retos globales y regionales**

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

#### **Introducción**

El proceso de integración regional de Centroamérica es uno de los esquemas más longevos del mundo. Nace en 1951 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); en 1960 se crea el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con el objetivo de alcanzar la unión aduanera bajo los preceptos del regionalismo cerrado; los logros alcanzados durante esta etapa entran en parálisis a partir del segundo lustro de la década de los sesenta recibiendo el tiro de gracia en julio de 1969 por la guerra entre El Salvador y Honduras. La reactivación del mismo surge a partir de finales de la década de los ochenta cuando se considera a la integración regional como un mecanismo fundamental para la pacificación y democratización de la región, aspectos que se logran a partir de los Acuerdos de Esquipulas en 1986 y 1987 que establecieron la hoja de ruta para alcanzar la paz firme y duradera en la región.

En 1991 el proceso de integración es revitalizado con la firma del Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual, partiendo de la base teórica-

conceptual del regionalismo abierto, facilitó las estrategias de inserción internacional de sus países miembros y los esquemas de reformas estructurales emprendidas en la década de los noventa para sanear las maltrechas economías centroamericanas.

Durante la primera década del siglo XXI, las crecientes críticas al carácter neoliberal y marcado peso del eje económico en el proceso de integración regional, sumado al giro ideológico hacia el pensamiento de izquierda que llevó al establecimiento de gobiernos progresistas en muchos países de Centroamérica y América Latina en general, significó una recomposición teórica del SICA hacia los preceptos del regionalismo post-liberal con el objetivo de ampliar sus relaciones económicas, políticas, culturales y de cooperación con otros países extra regionales o bloques de integración, pero sin descuidar su vital relación con Estados Unidos. Los países centroamericanos pasan a vincular, desde el seno de su proceso de integración, sus intereses económicos con otras temáticas de índole social pero con la capacidad para impactar en su desarrollo económico y estabilidad social tales como los efectos del cambio climático, la seguridad democrática, seguridad ciudadana, desarrollo sostenible, infraestructuras, lucha contra el crimen y narcotráfico, entre otros.

La adhesión de Nicaragua al ALBA, el firme interés de Costa Rica y Panamá por la apertura de mercados en el sudeste asiático y con los miembros de la Alianza del Pacífico, la firma del tratado comercial entre Centroamérica y Estados Unidos y el acuerdo de asociación con la Unión Europea, son manifestaciones de la adopción de un regionalismo cruzado en la conformación de las estrategias de inserción internacional de estos países que buscan conjugar la importancia estratégica que para cada uno de ellos representa la consolidación del proceso de integración regional con la necesidad de ampliar su abanico de relaciones internacionales en un mundo caracterizado por la multipolaridad y el surgimiento de nuevos centros de poder.

En la segunda década del siglo XXI, un elemento poco relacionado con las teorías de la integración regional está emergiendo como un importante foco de atención para explicar las dificultades que el SICA ha demostrado en la consecución de sus objetivos. Los principales pensadores de la región en esta materia se concentran



en tratar de explicar las interrelaciones que surgen entre los estados a partir de su participación en un proceso de integración regional a través de una serie de teorías o paradigmas que buscan dar una explicación a este fenómeno desde la óptica del multilateralismo, funcionalismo, intergubernamentalismo, estructuralismo, regionalismo (con sus múltiples variantes), minilateralismo, entre otros; pero poco se profundiza en la calidad de la planificación y gestión administrativa de estos bloques, lo cual incluye una adecuada gestión de los recursos disponibles (financieros, humanos, de capital, etc.) y la eficiente ejecución de los proyectos y sus procesos de control y seguimiento.

No debe olvidarse que el SICA, así como cualquier otro proceso de integración, se encuentra dirigido en última instancia por una serie de funcionarios políticos, técnicos y administrativos cuya capacidad de gestión y competencias se vuelven imprescindibles para la correcta y eficiente ejecución de los mandatos, políticas, objetivos, estrategias o proyectos que el sistema de integración se plantea. Contar con los recursos humanos competentes se convierte así en el parteaguas que marca la diferencia entre un proceso de integración anodino y uno estratégico con claras implicaciones en el desarrollo de las sociedades a las cuales se debe.

### **1. El abordaje teórico-conceptual: un análisis desde el regionalismo cruzado y la gestión administrativa ¿mezclando agua con aceite?**

La funcionalidad del proceso de integración centroamericana se ha encontrado en todo momento en el centro de la discusión académica, científica y política. Los beneficios que ésta trae, los costos financieros que implica su mantenimiento y los resultados efectivos que para cada nación representa, ha sido objeto de discusión. La incapacidad atribuida al proceso para disminuir las asimetrías entre sus Estados miembros acaparó las críticas al MCCA cuando este basó sus estrategias en el regionalismo cerrado entre 1961 y 1969; para el periodo de 1991 a 2005 la preponderancia del eje económico con un marcado enfoque neoliberal de las políticas de integración y el diseño estructural y funcional del SICA bajo los preceptos del regionalismo abierto marcaron la discusión sobre su pertinencia.

A partir del año 2005 un nuevo paradigma de regionalismo permite comprender las estrategias de inserción internacional (entre ellas la integración regional) adoptadas por los países centroamericanos. Estos se ven en escenarios de cambios políticos marcados por la llegada al poder de gobiernos progresistas de izquierda en muchos de ellos, que arropados ideológica o financieramente por otros estados latinoamericanos como Venezuela o Brasil, buscaron establecer una política exterior más independiente de Estados Unidos, pero sin dejar de reconocer la relación estratégica que tienen con dicha potencia; así mismo trataron de definir nuevas prioridades en materia de integración regional más allá del tema económico dando relevancia al desarrollo sostenible, cambio climático, lucha contra el crimen y narcotráfico, entre otros. La plena conciencia de encontrarse ante un mundo multipolar llevó a la mayor parte de países del istmo a establecer, de manera pragmática, políticas de acercamiento comercial no sólo con su tradicional socio, Estados Unidos, sino también con otros centros de poder: la Unión Europea y el sudeste asiático, con China como eje central.

Esta transición de un regionalismo abierto hacia un regionalismo "post-liberal" presenta las siguientes características (SANAHUJA, 2009):

- a) Primacía de la agenda política en detrimento de la agenda económica y comercial.
- b) Retorno de una agenda de desarrollo que busca distanciarse de la agenda económica marcada por el Consenso de Washington.
- c) Mayor poder al rol de actores estatales en contraposición de actores privados que prevalecieron durante el regionalismo abierto.
- d) Ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, creación de institucionalidad regional y una agenda de paz y seguridad en la región.
- e) Vinculación de la integración regional con aspectos sociales: disminución de la pobreza, de la desigualdad y preponderancia de la justicia social.
- f) Énfasis en las infraestructuras con enfoque regional para mejorar la articulación económica entre los países.
- g) Mayor cooperación en materia de energía.
- h) Búsqueda de inclusión de la sociedad civil con el objeto de dar legitimidad al proceso de integración.

Pero las condiciones socio-económicas, geográficas, políticas, ambientales y de disponibilidad de recursos naturales de los países centroamericanos, es muy disímil a la que presentan las naciones suramericanas, por lo que, si bien es cierto desarrollaron políticas exteriores acordes a las características desglosadas previamente, las condiciones de desarrollo y vulnerabilidad imperantes en ellos y el descontento planteado por algunos (particularmente Costa Rica y Panamá) con relación a los beneficios de profundizar en la integración centroamericana, les ha llevado a adoptar estrategias de política exterior bajo el paradigma del Regionalismo Cruzado.

El Regionalismo Cruzado es una política que conlleva a que los países de forma individual participen en áreas de libre comercio con países fuera de su entorno geográfico, además de sus socios tradicionales; estos acuerdos pueden trascender más allá de la agenda comercial tradicional y tienen por característica ser híbridos y flexibles, llegan a variar desde simples acuerdos comerciales a esquemas de integración más profunda. Involucran además países marcadamente asimétricos y últimamente han proliferado acuerdos entre naciones de desarrollo similar (GARZÓN, 2015, p. 14).

PASTRANA y CASTRO (2017, p. 74), citando a GARZÓN (2015), anotan que el Regionalismo Cruzado es posible en un mundo multipolar, lo cual permite mantener simultáneamente distintos acuerdos con diferentes centros de poder y además permite a los Estados: "(1) asegurar el acceso a los mercados mundiales más importantes; (2) reducir su dependencia económica de un solo y gran socio comercial; (3) obtener mayor control sobre el proceso de liberalización comercial y de los costos locales de ese ajuste; y (4) continuar siendo atractivo como destino de inversión extranjera directa." (GARZÓN, 2015, p. 6).

Si bien a partir del Regionalismo Cruzado puede abordarse el análisis del diseño de las estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos que han buscado mantener en su política exterior un delicado equilibrio entre avanzar en el fortalecimiento de la integración regional (a pesar de las desavenencias políticas coyunturales existentes entre ellos) y simultáneamente llevar a cabo acciones para insertarse o vincularse de forma individual o a través de sub grupos (como el Triángulo Norte) con distintos países extra regionales y en temas de variada índole; no es menos cierto que uno de los aspectos que está surgiendo

recientemente en los análisis que se hacen sobre la funcionalidad y pertinencia del SICA está relacionado con el diseño, gobernanza y gestión administrativa del sistema y de la calidad en la ejecución y seguimiento de los proyectos regionales.

La existencia previa de instituciones de carácter regional, la creación desordenada de órganos del sistema y las dificultades observadas en planificación, articulación y coordinación entre los diferentes instrumentos e instancias del SICA, han generado limitaciones para la efectiva consecución de sus mandatos y objetivos. Sin embargo, a pesar de todas las dificultades y limitaciones que pueden atribuírsele, ha brindado resultados positivos y mantenido cierto dinamismo e incluso llevado a cabo algunas reformas estructurales, aspectos que no se visualizan en otros esquemas de integración regional en América Latina y el Caribe, los cuales reflejan ralentización (MERCOSUR, CARICOM), estancamiento (CAN) o incluso dan señales de fenecer (UNASUR, ALBA). El sistema de integración centroamericano goza de reconocimiento internacional (cuenta con 9 observadores regionales y 17 extrarregionales, entre ellos la Unión Europea) y desde su creación ha incorporado tres nuevos estados miembros (Panamá, Belice y República Dominicana).

Pero la complejidad del funcionamiento del SICA requiere del diseño y planificación de una clara estrategia (definiendo ejes estratégicos funcionales) y de una moderna y eficiente gestión administrativa que le permita operativizarla, ya que es "imposible implementar una estrategia visionaria si no se la relaciona con excelentes procesos operacionales y de gobernanza. A su vez, la excelencia operacional puede reducir los costos, mejorar la calidad y reducir los tiempos de proceso y de gestación. Pero, sin la visión y la guía de la estrategia, es probable que las mejoras operacionales no alcancen para que la empresa disfrute del éxito sustentable." (KAPLAN y NORTON, 2008, p. 19).

Cabe interrogarse si el SICA cuenta con el diseño organizacional y el recurso humano competente e idóneo que haga efectiva la planificación estratégica que recientemente ha adoptado en la mayor parte de las entidades que lo integran y que por lo tanto se convierta en una herramienta funcional de apoyo a las estrategias y políticas exteriores de sus Estados miembros, pero particularmente, pueda

justificar su existencia (y costos de mantenimiento) ante sociedades que viven con limitados recursos económicos y aquejadas por múltiples problemas de índole social.

*A priori*, vincular teorías como el Regionalismo Cruzado con la Gestión Administrativa parecería un acto de alquimia. Pero los ciudadanos centroamericanos han sido testigos por largas décadas de la incompetencia de sus gobernantes y funcionarios públicos. Trasladar esa incompetencia a los organismos regionales, como el SICA, tendrá resultados no deseables, y los importantes flujos de cooperación internacional y el desarrollo de proyectos de integración que generen bienes públicos regionales que mejoren la calidad de vida de las personas se convertirá en una de las tantas oportunidades perdidas en Centroamérica.

Con este ensayo se busca analizar la coyuntura actual del proceso de integración centroamericana, sus falencias, retos y avances a la luz de los preceptos teóricos desarrollados en los párrafos previos.

## **2. El SICA: planificación y gestión efectiva como pasos previos y urgentes para incrementar su pertinencia en la región**

Desde su creación, el SICA ha pasado por tres olas reformistas que han buscado en general otorgar mayor dinamismo, presencia y relevancia del sistema en el desarrollo social y económico de la región. La primera ola inicia a mediados de los noventa con el énfasis en ordenar los procesos y mecanismos de creación de órganos, instituciones e instrumentos de la integración regional cuya característica principal era la escasa articulación y planificación interna; esta ola reformista finaliza en 2001 con la centralización de distintos órganos y secretarías y la instalación de una Secretaría General en una sola sede ubicada en San Salvador.

La segunda ola reformista inicia en 2004 con el objetivo de replantear la institucionalidad regional tratando de superar las debilidades de gestión observadas, definir reglas de operación institucional y fortalecer instituciones como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) que no cuentan con la totalidad de países del SICA como miembros de las mismas. Esta ola logró la creación del Consejo

Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana (CFR-SICA) y el reglamento para el funcionamiento del Comité Ejecutivo; así mismo, si bien se alcanzó la firma del Protocolo de reformas al tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, el objetivo de reforzar esta institución y a la CCJ no se consiguió y ambas instancias siguen siendo dos de las instituciones que más críticas reciben de la sociedad civil centroamericana por sus onerosos costos de funcionamiento y escasa incidencia en la consecución de los objetivos del SICA; la segunda ola reformista llega a su fin en 2008.

Una tercera ola se inicia en 2010 a instancias de El Salvador bajo la premisa de relanzar el proceso de integración. Su mayor virtud es establecer el funcionamiento del sistema bajo lineamientos de planificación estratégica derivando en un Plan de Acción que establece los ejes prioritarios del bloque: a) seguridad democrática, b) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, c) integración social, d) integración económica, y e) fortalecimiento institucional; además de buscar el ordenamiento del funcionamiento interno del SICA, lograr mejoras en la gestión administrativa y en la fiscalización de las actividades y proyectos desarrollados. Estas reformas contaron con el decidido apoyo de la cooperación internacional: República de China en Taiwán, el Fondo España-SICA y el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA II). Esta tercera ola está orientada a mejorar la gestión del sistema y, aun cuando sigue vigente, los resultados son magros, pero es destacable el hecho de que la gestión del SICA se basa ahora en la hoja de ruta que significa el Plan de Acción y la generación de instrumentos de planificación y coordinación de políticas, planes y estrategias están basados en los ejes prioritarios.

### **2.1. La (in) sostenibilidad financiera del SICA**

Alcanzar los objetivos que se plantean las políticas, planes y estrategias del SICA, pasa por la obtención de fondos que provienen en su mayor parte de la cooperación internacional. El SICA es altamente dependiente de esos fondos; las cuotas que aportan sus Estados miembros (si es que no se encuentran en mora) no cubren los gastos operativos del sistema. Según estimaciones presentadas

en el Informe Estado de la Región 2016, entre 1992 y 2014 se registraron 249 proyectos cuyo funcionamiento dependió en un 66% de cooperantes europeos, siendo España el principal de ellos; otros donantes destacados son Taiwán, Estados Unidos, Japón y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Es evidente que uno de sus principales retos es superar sus problemas de insostenibilidad financiera, situación que no se vislumbra tenga una solución de corto plazo en tanto la reforma institucional del mismo no avanza según lo esperado, existe morosidad de los países en el pago de las cuotas obligatorias que les corresponde y ninguna iniciativa para la generación de recursos propios a través de la venta de servicios relacionados con la integración regional es aprobada. La intergubernamentalidad característica de la toma de decisiones del SICA y la diversidad y amplitud de temas de "interés regional" en los cuales éste participa, coadyuva a que el sistema no sea autosostenible en términos financieros.

## **2.2. Focalizar los esfuerzos: la integración regional basada en temas funcionales**

Los temas de integración que se promueven en el seno del SICA son amplios, diversos, y los resultados de los mismos, cuando los hay, pasan desapercibidos por la sociedad. No es de extrañar que esta amplitud de temáticas y los escasos recursos para su desarrollo tengan como consecuencia un bajo nivel de respuesta a las necesidades de desarrollo de la región.

El SICA requiere establecer una agenda de integración basada en temáticas funcionales que permita el establecimiento de una estrategia y subsecuente generación de políticas sectoriales que busque impactar en temas específicos y de alta demanda de soluciones por parte de la sociedad civil. La integración regional basada en ejes funcionales permitiría hacer un uso más eficiente en la gestión de los recursos (financieros y humanos) con los que cuenta el sistema y muy probablemente mejoraría su posicionamiento en la mente de los ciudadanos centroamericanos como un organismo regional del cual emanan soluciones y no sólo gastos o privilegios para sus funcionarios. Estos temas no son de difícil detección ya

que son parte de las continuamente expresadas preocupaciones de los habitantes de la región: seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, facilitación del comercio, generación de empleo, prevención ante desastres naturales y calidad de los sistemas de educación y salud.

**Cuadro 1: Temas de integración centroamericana**

1. Académico Universitario	13. Desarrollo Autosostenible Región Trifinio	28. Pesca y Acuicultura
2. Administración Pública	14. Educación	29. Política
3. Aduanas	15. Educación Universitaria	30. Política Social
4. Agropecuario	16. Energía	31. Prevención de Desastres Naturales
5. Agua Potable y Saneamiento	17. Equidad de Género	32. Recursos Hidráulicos
6. Alimentación y Nutrición	18. Estadísticas	33. Relaciones exteriores
7. Asuntos Jurídico, Político e Institucionales	19. Finanzas	34. Salud Pública
8. Capacitación Sector Público	20. Fiscalización	35. Seguridad Alimentaria y Nutricional
9. Ciencia y Tecnología	21. Financiamiento Proyectos Regionales	36. Seguridad Democrática
10. Comercio Regional	22. Justicia	37. Seguridad Social
11. Cultura	23. Legislación	38. Sociedad Civil
12. Deportes y Recreación	24. Medio Ambiente	39. Telecomunicaciones
	25. Micro y pequeña Empresa	40. Transporte Marítimo y Portuario
	26. Moneda	41. Transporte Terrestre
	27. Navegación Aérea	42. Turismo
		43. Vivienda

Fuente: SICA

### **3. Una mirada a los desafíos actuales del SICA: los retos regionales y la capacidad interna para afrontarlos**

#### **3.1. El cambio climático y sus efectos: el imperativo de cooperar ante una amenaza que sobrepasa la capacidad de los Estados**

Centroamérica es una región altamente vulnerable ante los riesgos del cambio climático. Su posición geográfica la vuelve susceptible de ser imbatida por huracanes, terremotos y erupciones volcánicas; a ello se suman los elevados índices de pobreza, desigualdad y décadas de carente planificación urbana y del uso del territorio, lo que vuelve vulnerable a la población ante inundaciones, deslizamientos, sequías, entre otros. La región emite menos del 0.5% de las emisiones contaminantes a nivel mundial, pero es la zona tropical del planeta más vulnerable a los efectos del cambio climático.



Según datos del Índice de Riesgo Climático Global 2018, en el periodo 1997-2016 Honduras, Nicaragua y República Dominicana se ubicaron dentro de los diez países más afectados por eventos climáticos extremos. Honduras en la primera posición fue azotada por 62 eventos que ocasionaron pérdidas por US\$ 561.11 millones; Nicaragua es cuarta con 44 eventos y pérdidas por US\$ 234.60 millones y República Dominicana ocupa la décima posición con 49 eventos que ocasionaron US\$ 243.53 millones en pérdidas. Guatemala está siendo castigada por la erupción del Volcán de Fuego la cual inició el 4 de junio de 2018 y ha dejado preliminarmente más de 100 muertos y más de 4 mil personas evacuadas; las pérdidas materiales aún están por contabilizarse pero no cabe duda que habrá un fuerte impacto económico por la destrucción de la infraestructura, baja en el flujo de turistas y los gastos asociados a la reconstrucción.

**Cuadro 2: Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (IVCC)<sup>1</sup> por país centroamericano**

País	Vulnerabilidad al cambio climático		Índice de exposición		Índice de sensibilidad		Índice de capacidad adaptativa	
	Posición	Categoría	Posición	Categoría	Posición	Categoría	Posición	Categoría
Belice	9	Extremo	13	Alto	26	Bajo	10	Alto
Costa Rica	26	Bajo	14	Alto	14	Alto	30	Bajo
El Salvador	3	Extremo	9	Alto	3	Extremo	8	Extremo
Guatemala	2	Extremo	4	Extremo	4	Extremo	4	Extremo
Honduras	4	Extremo	10	Alto	7	Extremo	3	Extremo
Nicaragua	6	Extremo	15	Alto	5	Extremo	2	Extremo
Panamá	19	Medio	19	Medio	17	Alto	19	Medio
República Dominicana	5	Extremo	6	Extremo	2	Extremo	9	Extremo

**Fuente:** CAF

<sup>1</sup> El Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (IVCC) evalúa, para 33 países, el riesgo de exposición al cambio climático y a fenómenos extremos con respecto a la sensibilidad humana actual a esa exposición y a la capacidad del país para adaptarse a los impactos potenciales del cambio climático o aprovechar esos posibles impactos. El IVCC está compuesto por tres índices que, a su vez, son índices de riesgo diferenciados: Índice de exposición (50%), Índice de sensibilidad (25%) e Índice de capacidad adaptativa (25%). Los índices se presentan en una escala de 0-10, donde los valores cercanos a 0 representan mayor riesgo, mientras los valores cercanos a 10 representan menor riesgo. Para sustentar la interpretación, los valores de los índices se dividen en cuatro categorías de riesgo, a saber: riesgo extremo (0 - 2.5); riesgo alto (>2.5 - 5); riesgo moderado (>5 - 7.5); riesgo bajo (>7.5 - 10). El Índice de exposición

En el marco del SICA, el Consejo de Ministros de Ambiente ha establecido como prioritario el desarrollo de políticas, estrategias intersectoriales y planes de acción que busquen reducir el riesgo y mejorar la mitigación y adaptación al cambio climático, incrementar el uso de energías renovables y la obtención de fondos provenientes de la cooperación internacional que permita la atención a los desastres naturales que son recurrentes en la región. No obstante toda la normativa que sobre la materia ha proliferado en los distintos países miembros del sistema, son pocas las que en efecto se traducen en acciones concretas.

**Cuadro 3: Pérdidas y daños acumulados por país de Centroamérica (1990-2013)**

País	Registro de desastres	Pérdidas en vidas humanas	Personas afectadas	Viviendas destruidas	Viviendas dañadas
Costa Rica	12,235	357	407,282	8,212	63,847
El Salvador	3,876	3,069	2,715,599	154,002	224,763
Guatemala	3,959	2,002	9,242,294	38,731	193,350
Honduras	3,497	6,505	4,503,724	1,165,310	6,574,398
Nicaragua	918	2,403	1,783,498	15,772	38,449
Panamá	2,664	320	516,272	9,526	91,146

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), 2015.

### **3.2. Las estrategias particulares de inserción económica internacional y la profundización de la integración regional. Avances y desafíos**

En el periodo comprendido entre 1998 y 2018, los países del SICA han negociado o suscrito de forma unilateral, subregional o

evalúa el riesgo que tiene una región de recibir impactos de fenómenos extremos relacionados con el clima, así como el riesgo que plantean los cambios previstos en los parámetros climáticos de referencia (temperatura ambiente, precipitación atmosférica y humedad específica). El Índice de Sensibilidad analiza la sensibilidad humana actual a la exposición a fenómenos extremos relacionados con el clima y el cambio climático previsto. La sensibilidad es la medida de la susceptibilidad de la población a los impactos del cambio climático. El Índice de Capacidad Adaptativa evalúa la habilidad o el potencial de las instituciones de un país, su economía y su sociedad, para ajustarse a las presiones existentes o previstas resultantes del cambio climático o para aprovecharlas. **Fuente:** CAF.

como bloque, 28 acuerdos de libre comercio con países de diversas zonas del mundo. La mayoría de los centroamericanos han firmado acuerdos comerciales con países de su entorno geográfico para consolidar el acceso a sus mercados tradicionales; en cambio Costa Rica, y más recientemente Panamá, han establecido acuerdos comerciales con socios extra regionales como CARICOM, Singapur o China. Las reducciones unilaterales y las negociaciones comerciales han derivado en un arancel promedio menor al 10% en los distintos países miembros del bloque.

En materia de integración económica, los países miembros del SICA presentan amplitud en sus relaciones comerciales, y el peso del comercio intra y extra regional para cada país es diferente y, por lo tanto, marca en gran medida las estrategias de inserción económica internacional de cada uno de ellos (ceñidas por el Regionalismo Cruzado). Así, se distinguen los siguientes sub grupos:

1. Los países que integran el Sistema de la Integración Económica de Centroamérica (SIECA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
2. Los firmantes del DR-CAFTA con Estados Unidos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.
3. Los firmantes del TLC con México: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
4. Los firmantes del Acuerdo de Asociación (AdA) con la Unión Europea: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
5. Los firmantes del TLC con Chile: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
6. Los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) han firmado acuerdos comerciales con Colombia y Taiwán. También hay interés por establecer relaciones comerciales con la Alianza del Pacífico.
7. Panamá por su parte ha firmado de forma individual tratados de libre comercio con Estados Unidos, Centroamérica, Canadá, Perú, Chile, Taiwán (el cual será suspendido por la decisión de Panamá de abrir relaciones diplomáticas y comerciales con China), Singapur, Alianza del Pacífico.

8. Costa Rica ha firmado de forma individual acuerdos con Canadá, CARICOM, Perú, Singapur, China, Alianza del Pacífico.
9. Nicaragua ha firmado de forma individual acuerdos con Taiwán y es miembro de pleno derecho del ALBA.
10. Belice es miembro de pleno derecho de la CARICOM.
11. República Dominicana ha suscrito TLC con CARICOM y manifestado su interés por iniciar negociaciones comerciales con China, rompiendo así con Taiwán. También está interesada en establecer relaciones comerciales con la Alianza del Pacífico.

**Cuadro 4. Acuerdos de libre comercio suscritos por los países centroamericanos**

<b>Países participantes</b>	<b>Firma</b>	<b>Vigencia</b>
Centroamérica - República Dominicana	16 de abril de 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica: 7 de marzo de 2002</li> <li>• El Salvador: 4 de octubre de 2001</li> <li>• Guatemala: 3 de octubre de 2001</li> <li>• Honduras: 19 de diciembre de 2001</li> <li>• Nicaragua: 3 de septiembre de 2002</li> </ul>
Centroamérica - Chile	18 de octubre de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica: 15 de febrero de 2002</li> <li>• El Salvador: 3 de junio de 2002</li> <li>• Guatemala: 23 de marzo de 2010</li> <li>• Honduras: 18 de julio de 2008</li> <li>• Nicaragua: 19 de octubre de 2012</li> </ul>
Canadá - Costa Rica	23 de abril de 2001	1 de noviembre de 2002
Centroamérica - Panamá	6 de marzo de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica: 23 de noviembre de 2008</li> <li>• El Salvador: 11 de abril de 2003</li> <li>• Guatemala: 22 de junio de 2009</li> <li>• Honduras: 9 de enero de 2009</li> <li>• Nicaragua: 21 de noviembre de 2009</li> </ul>
Panamá - Taiwán	21 de agosto de 2003	1 de enero de 2004
CARICOM - Costa Rica	9 de marzo de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barbados: 1 de agosto de 2006</li> <li>• Belice: 10 de marzo de 2011</li> <li>• Guyana: 30 de abril de 2006</li> <li>• Trinidad y Tobago: 15 de noviembre de 2005</li> </ul>
México - Panamá	3 de abril de 2004	1 de julio de 2015
CAFTA-DR (Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana)	5 de agosto de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Salvador y Estados Unidos: 1 de marzo de 2006</li> <li>• Honduras y Nicaragua: 1 de abril de 2006</li> <li>• Guatemala: 1 de julio de 2006</li> <li>• República Dominicana: 1 de marzo de 2007</li> <li>• Costa Rica: 1 de enero de 2009</li> </ul>

¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN? TENDENCIAS EN EL REGIONALISMO SUDAMERICANO

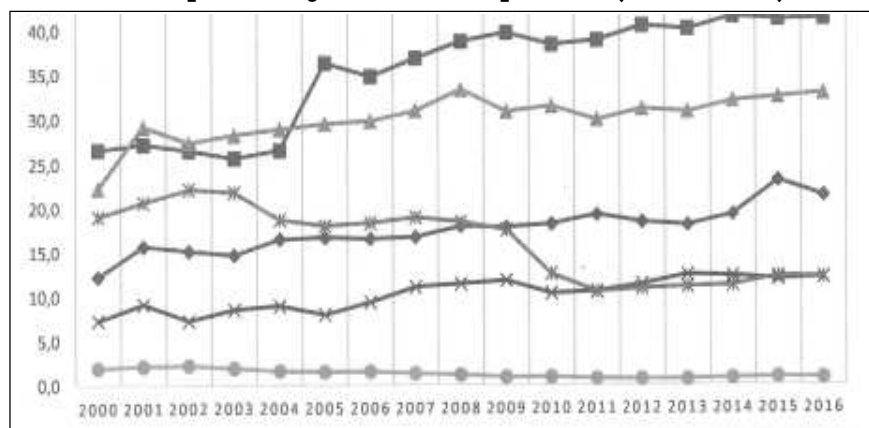
Guatemala - Taiwán	22 de septiembre de 2005	1 de julio de 2006
Panamá - Singapur	1 de marzo de 2006	24 de julio de 2006
Nicaragua - Taiwán	16 de junio de 2006	1 de enero de 2008
Chile - Panamá	27 de junio de 2006	7 de marzo de 2008
El Salvador - Taiwán	7 de mayo de 2007	1 de marzo de 2008
Honduras - Taiwán	7 de mayo de 2007	15 de julio de 2008
Estados Unidos - Panamá	28 de junio de 2007	31 de octubre de 2012
Colombia - Triángulo del Norte	9 de agosto de 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guatemala: 13 de noviembre de 2009</li> <li>• El Salvador: 1 de febrero de 2010</li> <li>• Honduras: 27 de marzo de 2010</li> </ul>
Costa Rica - Singapur	6 de abril de 2010	1 de julio de 2013
Costa Rica - China	8 de abril de 2010	1 de agosto de 2011
Canadá - Panamá	14 de mayo de 2010	1 de abril de 2013
Panamá - Perú	25 de mayo de 2011	1 de mayo de 2012
Costa Rica - Perú	26 de mayo de 2011	1 de junio de 2013
Centroamérica - México	22 de noviembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guatemala: 1 de septiembre de 2013</li> <li>• Costa Rica: 1 de julio de 2013</li> <li>• Honduras: 1 de enero de 2013</li> <li>• El Salvador: 1 de setiembre de 2012</li> <li>• Nicaragua: 1 de septiembre de 2012</li> </ul>
Centroamérica - Unión Europea	29 de junio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica y El Salvador: 1 de octubre de 2013</li> <li>• Guatemala: 1 de diciembre de 2013</li> <li>• Honduras, Nicaragua y Panamá: 1 de agosto de 2013</li> </ul>
Colombia - Costa Rica	22 mayo de 2013	1 de agosto de 2016
Centroamérica - AELC	24 de junio de 2013 (por Costa Rica y Panamá)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica, Panamá y Noruega: 19 de agosto de 2014</li> <li>• Liechtenstein y Suiza: 29 agosto de 2014</li> <li>• Islandia: 5 de septiembre de 2014</li> </ul>
Canadá - Honduras	5 de noviembre de 2013	1 de octubre de 2014
Honduras - Perú	29 de mayo de 2015	1 de enero de 2017
Centroamérica - Corea del Sur	21 de febrero de 2018	Pendiente. Firmado por todos los países excepto Guatemala

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Centroamérica ha liberalizado el 99.875% de sus partidas arancelarias. "Conforme a lo dispuesto en el Capítulo II del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, todos los productos originarios de los territorios de los países de la región gozan de libre comercio, con las siguientes excepciones: a) Con restricciones en los cinco países: café sin tostar, azúcar de caña; b) con restricciones bilaterales: café tostado en los casos de Costa Rica con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; alcohol etílico, esté o no desnaturalizado para El Salvador con Honduras y Costa Rica; derivados del petróleo: Honduras y El Salvador; bebidas alcohólicas destiladas: Honduras y El Salvador" (SIECA, 2018).

El comercio intrarregional en Centroamérica es particularmente importante para la mayor parte de países del istmo. En 2016, las exportaciones intra regionales de El Salvador representaron el 41.3% del total y en el caso de Guatemala ese porcentaje fue de 32.9%. En cambio, para Panamá apenas representaron el 0.8% en dicho año. El comercio intrarregional tiene por característica estar compuesto por un alto componente de bienes industriales transados, mayormente en los rubros de plásticos, textiles, papel, farmacéuticos, alimentos preparados, minerales, químicos, metales y aparatos mecánicos y eléctricos. En cambio, las exportaciones extra regionales, en la mayor parte de países, se concentran en productos primarios (de origen animal o vegetal) y maquila textil. Otra característica del comercio intra regional centroamericano es su fortaleza ante la crisis económica mundial que inició en 2008, no así el comercio extra regional que sí se vio afectado debido a la debilidad económica de Estados Unidos en ese período, siendo éste el principal socio comercial de cada uno de los países del istmo.

**Gráfica 1. Centroamérica: exportaciones intrarregionales como porcentaje del total exportado (2000-2016)**



**Fuente:** Estadísticas de Centroamérica 2017, Programa Estado de la Nación.

Un logro de la integración económica de la región es el establecimiento del Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales. Este "mecanismo se aplica a la prevención o a la solución de las controversias entre los Estados Parte relativas a la aplicación o a la interpretación de los instrumentos de la integración económica en lo que se refiere exclusivamente a sus relaciones de comercio intrarregional; o, cuando un Estado Parte considere que una medida vigente o en proyecto de otro Estado Parte es incompatible con las obligaciones derivadas de estos Instrumentos o que, aun cuando no contravenga a los mismos, considere que se anulan o menoscaban los beneficios del intercambio comercial entre sus territorios que razonablemente pudo haber esperado recibir de su aplicación. Desde su entrada en vigencia en marzo de 2003, este mecanismo ha tenido dos impactos: en primer término ha desestimulado el establecimiento unilateral de medidas contrarias al libre comercio y, en segundo término y como consecuencia, los casos que se han sometido a su jurisdicción se han resuelto, en su mayoría, en la fase de consultas" (SIECA, 2018).

La región cuenta también con una Política Arancelaria Centroamericana. "El Arancel Centroamericano de Importación es el instrumento que contiene la nomenclatura para la clasificación oficial de las mercancías que sean susceptibles de ser importadas al territorio de los estados contratantes, así como los derechos arancelarios a la importación y las normas que regulan la ejecución

de sus disposiciones. El Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), constituye la clasificación oficial de las mercancías de importación y exportación a nivel centroamericano y está basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Los derechos arancelarios a la importación conforme la política arancelaria establecida por el Consejo de Ministros de Integración se basa en los siguientes parámetros: a) 0% para bienes de capital y materias primas no producidas en la región; b) 5% para materias primas producidas en Centroamérica; c) 10% para bienes intermedios producidos en Centroamérica; y, d) 15% para bienes de consumo final" (SIECA, 2018).

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, no ha sido posible establecer la unión aduanera. Guatemala y Honduras han dado un paso decisivo en ese sentido al suscribir la unión aduanera bilateral desde el 26 de junio de 2017; El Salvador se encuentra en negociaciones para su adhesión. Aún y cuando estos tres países alcancen el objetivo, no se vislumbra que a la misma se adhieran Costa Rica y Panamá; y, en el caso puntual de Nicaragua, la crisis política por la cual atraviesa esa nación desde el 18 de abril de 2018 a causa de la represión violenta del gobierno de DANIEL ORTEGA a las manifestaciones pacíficas de estudiantes universitarios y otros sectores de la sociedad civil, ponen en tela de juicio la inclusión del país en la unión aduanera.

Aún no es posible establecer si esta vez el proyecto de unión aduanera entre Guatemala y Honduras dará los frutos esperados (incremento y facilitación comercial, establecimiento de aduanas periféricas, arancel externo común, armonización regulatoria, ampliación hacia otros países), pero en definitiva es una iniciativa alentadora que da esperanzas a la profundización de la integración de la región; no debe olvidarse que ha sido la esfera económica la que mejores resultados ha dado históricamente al proceso de integración, no así la política que cuando ha primado sólo ha derivado en fracasos, aislacionismo y recelos entre países hermanos.

La crisis de Nicaragua viene a sumarse a los obstáculos que aún persisten en la libre y ágil circulación de bienes por las distintas fronteras centroamericanas. Los gremios de transportistas y exportadores de la región estiman que cerca de 6.000 furgones se encuentran atrapados en los primeros días de junio de 2018 en el país debido a los cierres de carreteras como efecto de las protestas



ciudadanas, estimándose pérdidas por US\$ 700 millones. Por otra parte, en términos regionales, la facilitación de los trámites aduanales sigue sujeto a voluntades políticas y discrecionales de las autoridades aduaneras de cada país y a los funcionarios asentados en cada paso fronterizo. Según datos de la SIECA y PRUCAM (2011), el tránsito de mercancías entre Guatemala y Panamá debe destinar 11 horas sólo en tramitología. Así mismo, el Banco Mundial estima que el transporte de carga en la región tiene un costo de US\$ 0.17 dólar/por tonelada/kilómetro; comparativamente, el precio en Estados Unidos es entre US\$ 0.02 y US\$ 0.10 y en África no excede de US\$ 0.12. Los altos costos en Centroamérica son impactados por la inseguridad de bandas delincuenciales en algunos trayectos, lo cual implica el pago de custodios armados o de "peajes" especiales.

### **3.3. La violencia que atenaza el desarrollo: la urgente necesidad de aunar esfuerzos regionales contra el crimen**

La seguridad democrática de Centroamérica pasa ineludiblemente por garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Varios países del istmo se encuentran entre las zonas más violentas del planeta que no están involucrados en conflictos bélicos. El balance de In Sight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017<sup>2</sup> refleja resultados disímiles en la lucha contra este flagelo en los países centroamericanos que, aun persistiendo en ellos elevados índices de violencia, la mayor parte ha logrado una disminución en las muertes violentas y se destaca además las dos realidades que se viven en la región. Por una parte el Triángulo del Norte, asediado por pandillas y el narcotráfico internacional; se reportaron durante 2017 un total de 12,147 homicidios (3,947 en El Salvador, 3,791 en Honduras y 4,409 en Guatemala); por otra parte los países del sur de Centroamérica con números bajos de muertes violentas; así, para ese mismo año en Costa Rica se reportaron 603 homicidios, 383 en Panamá y 431 en Nicaragua. En un caso intermedio se ubica República Dominicana con 1,198 asesinatos. Un total de 14,762 homicidios fueron cometidos en Centroamérica, el 82% de los cuales se registran en el Triángulo Norte. Belice es también fuertemente golpeado por la violencia; según los últimos registros disponibles,

<sup>2</sup> Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>

en 2014 el país alcanzó una tasa de homicidios del 34.4 por cada 100 mil habitantes, lo que lo ubica entre los cuatro más violentos de la región (Estadísticas de Centroamérica, 2017).

A pesar de las altas tasas de homicidios, El Salvador registró una mejora con relación al 2016 al pasar de una tasa de 81.2 muertes violentas a una del 60.0. Honduras ha registrado una disminución del 26% en los homicidios entre 2016 y 2017 y, en el caso de Guatemala, la reducción ha sido menor pasando de una tasa de 27.3 en 2016 a 26.1 en 2017. Costa Rica ha sufrido un incremento alcanzando una tasa del 12.1 de homicidios, superior al 10.2 de Panamá y al 7.0 de Nicaragua.

El SICA ha respondido a esta alarmante situación aprobando la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), la cual contiene cuatro componentes: a) combate al delito, b) prevención de la violencia, c) rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria, y d) fortalecimiento institucional. La ESCA se ha constituido en la guía para la implementación de proyectos en uno de los asuntos de integración al cual se le ha brindado mayor énfasis y logrado más financiamiento a través de la cooperación internacional; entre 2010 y 2014 se obtuvieron más de 60 millones de dólares procedentes de Holanda, Unión Europea, Finlandia y España para proyectos relacionados con esta estrategia (Estado de la Región, 2016).

### **3.4. La inaplazable reestructuración administrativa del SICA**

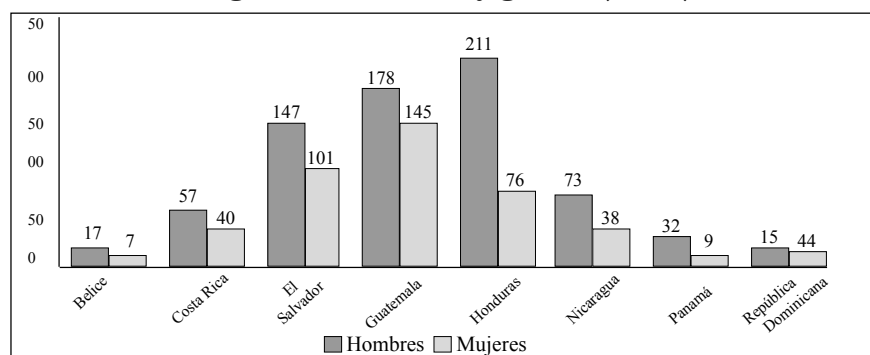
Un desafío fundamental pendiente y que, a pesar de ser parte de la tercera ola reformista y de las persistentes críticas sobre el mismo, es la reestructuración administrativa del sistema a los efectos de dotarlo de una gestión moderna y eficiente. El aparato institucional y legal del SICA es, cuanto menos, muy complejo y se infiere costoso ya que la falta de transparencia inherente al mismo no permite que ni siquiera los Estados miembros conozcan las escalas salariales que aplica la entidad, tal y como lo reconoció el canciller de Costa Rica, MANUEL GONZÁLEZ, en una entrevista al periódico La Nación el 8 de mayo de 2017<sup>3</sup>. Se estima que el SICA

<sup>3</sup> Véase: La Nación (2017). "Costa Rica apenas rasguñó burocracia que criticó del SICA tras su salida en el 2015". Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-apenas-rasguno-burocracia-que-critico-del-sica-tras-su-salida-en-el-2015/OE7ZDL3OWZGUPDWQUBKMYT5H6U/story/>

cuenta con aproximadamente 600 instrumentos legales (MESQUITA, 2018), tiene claras falencias de coordinación entre las instancias que lo conforman y aún no logra establecer un mecanismo efectivo de ejecución y seguimiento de los mandatos que emanan de su principal órgano de toma de decisiones (la Reunión de Presidentes). Es importante destacar que sobre este tema la Secretaría General se ha constituido en la principal administradora de proyectos (particularmente en los ejes de integración política y de seguridad), más sin embargo persiste el problema de la carencia de una clara delimitación de competencias de los entes responsables en otros temas de integración tales como el ambiental, económico y social. Como punto positivo, se cuenta con una "Propuesta para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018" que busca evitar duplicidad e incongruencias en el marco jurídico del sistema y que la agenda de trabajo regional emane de forma exclusiva de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros, sin embargo, la ejecución de esta propuesta, como casi todo en la entidad, estará sujeta a la dinámica política imperante (Informe Estado de la Región, 2016).

Otro aspecto que genera escozor entre los Estados miembros con relación a la administración del SICA es la concentración de personal ejecutivo y técnico proveniente de los países del Triángulo Norte con clara prevalencia de hombres. El Informe Estado de la Región (2016) destaca que ninguna de las entidades que integran el SICA tiene un manual de puestos, careciendo además de procesos estandarizados de contratación y de mecanismos de inducción o políticas de capacitación. La región no ha logrado definir un régimen de servidor público centroamericano.

**Gráfica 2. Personal de órganos y consejos del SICA según nacionalidad y género (2013)**



Fuente: Informe Estado de la Región (2016, 327)

### **3.5. Transparencia y rendición de cuentas: los vientos de cambio que aún no impactan al SICA**

En los últimos años, las sociedades centroamericanas se han vuelto cada vez más intolerantes a la corrupción y opacidad con la cual sus gobernantes y la administración pública han operado. Leyes a favor de la transparencia y rendición de cuentas, así como el endurecimiento de penas para la lucha contra la corrupción, han emanado en los distintos países de la región visibles particularmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Estos cambios han permitido el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos. En El Salvador se han abierto juicios a tres ex presidentes: Francisco Flores (falleció en enero de 2016), Antonio Saca (en prisión) y Mauricio Funes (asilado en Nicaragua), los dos primeros de la derechista ARENA y el último del izquierdista FMLN. En Costa Rica fueron procesados y condenados por corrupción los ex presidentes MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ y RAFAEL ÁNGEL CALDERÓN; también ha sido acusado de corrupción y condenado mediáticamente JOSÉ MARÍA FIGUERES. En Panamá, el ex presidente RICARDO MARTINELLI fue detenido en junio de 2017 en Miami y el 7 de junio de 2018 Estados Unidos aprobó su extradición para que responda frente a los delitos de corrupción ante la justicia panameña; también fue investigada por presunta corrupción MIREYA MOSCOSO. Otros presidentes centroamericanos que han sido condenados o se encuentran en procesos judiciales son: por Guatemala JORGE SERRANO ELÍAS, ALFONSO PORTILLO, ÁLVARO COLOM, OTTO PÉREZ MOLINA y su vicepresidenta ROXANA BALDETTI; en Honduras RAFAEL CALLEJAS y en Nicaragua ARNOLDO ALEMÁN y ENRIQUE BOLAÑOS.

En Guatemala y en Honduras se han establecido órganos independientes y con respaldo internacional para apoyar a las debilitadas instituciones estatales responsables de la persecución del delito y a los órganos judiciales; en el caso de Guatemala opera la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) bajo el auspicio de Naciones Unidas y en Honduras la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) con el respaldo de la Organización de Estados Americanos (OEA). En ambos casos el conflicto entre estas instituciones y los gobiernos de dichos países ha sido una constante.

El hartazgo ante la rampante corrupción tumbó en septiembre de 2015 el gobierno de OTTO PÉREZ MOLINA en Guatemala, como

resultado de las investigaciones realizadas por la CICIG y presionado de forma directa por la sociedad civil en su conjunto. El nuevo gobierno de JIMMY MORALES, quien antes de llegar a la presidencia se desempeñaba profesionalmente en la comedia, también se ha visto señalado por la CICIG por actos de corrupción, que incluyen a su hijo. El gobierno de MORALES se ha declarado contrario al mandato de la CICIG y ha buscado su expulsión del país, sin embargo, afortunadamente no parece que sus intentos lleguen a prosperar.

Honduras vivió uno de los episodios políticos más dramáticos de su historia con el golpe de estado a MANUEL ZELAYA en junio de 2009 por sus intentos de llevar a cabo un referéndum con miras a reformar la Constitución para permitir la reelección presidencial expresamente prohibida en la Carta Magna. Sin embargo, ha sido el actual presidente JUAN ORLANDO HERNÁNDEZ el que alcanzó tal objetivo destituyendo a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia contrarios a la reelección, institución que en 2015 la autorizaría. En unas controvertidas elecciones, marcadas por denuncias de fraude, violencia e incluso la intervención de la OEA para realizar nuevos comicios ante la falta de certezas en el resultado, JUAN ORLANDO HERNÁNDEZ logró su reelección como presidente del país.

En Nicaragua, DANIEL ORTEGA retomó el poder desde el 2007 a través de un proceso electoral, pero desde entonces ha logrado permear las distintas instituciones del Estado a tal punto de controlar el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. Con ese poder, junto a la alianza alcanzada con la cúpula empresarial del país, consiguió manipular la Constitución con la finalidad de reelegirse de forma indefinida (a pesar de la prohibición expresa sobre este aspecto) y designar a su esposa, Rosario Murillo, como Vicepresidenta (aspecto también prohibido en la Constitución). La dinastía ORTEGA-MURILLO que se pensaba monolítica en Nicaragua se encuentra ahora en la cuerda floja. A principios de abril de 2018 el gobierno de ORTEGA aprobó una serie de reformas al sistema previsional del país que implicaba un aumento a las aportaciones de empresarios y trabajadores. Las protestas no se hicieron esperar, la cúpula empresarial se manifestó contraria a las reformas pidiendo el establecimiento de diálogo al respecto. Los estudiantes universitarios se organizaron y fueron brutalmente reprimidos tanto por los cuerpos policiales como por grupos armados leales a DANIEL ORTEGA. La masacre perpetrada alzó

la voz de diversos sectores sociales que otrora se mostraron pasivos, por conveniencia, ante la paulatina destrucción de la democracia e institucionalidad de Nicaragua llevada a cabo por ORTEGA y su esposa. El país, anteriormente el más seguro de la región, se ha convertido en campo de batalla entre estudiantes universitarios y grupos campesinos que siguen siendo masacrados. Los empresarios ya han roto su alianza con el gobierno y, la Iglesia Católica a través de la Conferencia Episcopal de Nicaragua (CEN), se ha erigido como ente mediador entre las partes en conflicto. El adelanto de elecciones para una salida democrática a la crisis es la principal petición de una sociedad que por fin ha despertado, harta de la discrecionalidad y abuso del poder por parte de DANIEL ORTEGA, del derroche y desmanes esotéricos de su esposa ROSARIO MURILLO y de la concentración de diversos sectores económicos por parte de los hijos de la pareja presidencial y allegados a la misma. Nicaragua está saliendo de su letargo y todo parece indicar que el gobierno tiene los días contados; lamentablemente, hasta alcanzar tal objetivo, más de un centenar de personas han perdido la vida y la ceguera y desconexión de ORTEGA con relación al reclamo de sus ciudadanos lo llevará a seguir cometiendo errores políticos y masacrando a su propio pueblo, colocándose así junto a la dinastía SOMOZA como uno de los gobernantes más infames de Nicaragua.

El SICA, en tanto ente regional, no se ha pronunciado sobre ninguno de los hechos políticos antes descritos. Tampoco se espera que lo haga. Siendo un sistema basado en el intergubernamentalismo, su dependencia política hacia los gobiernos de los Estados miembros es indiscutible. Sus funcionarios no son autónomos y suelen responder a los gobiernos que les han apoyado en su designación. En cuanto a los acontecimientos políticos que cincelan (para bien o para mal) el presente y futuro de la democracia en Centroamérica, el SICA mantendrá siempre un oportuno silencio y prudente distancia. Además, la corriente reformista orientada a la transparencia y rendición de cuentas presente en algunos países de la región no ha permeado con la suficiente profundidad en la operatividad del sistema de integración. Si bien existen una serie de normas orientadas a la rendición de cuentas y se han creado el Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA) y el Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR), una serie de limitaciones impiden la aplicación de los instrumentos regionales relativos a la trans-

parencia y rendición de cuentas, a saber (Informe Estado de la Región, 2016):

1. Inexistencia de un ente responsable de integrar los datos que generan las distintas entidades en su funcionamiento, ni de constatar la validez y coherencia de dicha información.
2. Escasa generación de información que dificulta el desarrollo de indicadores de gestión y eficacia en los resultados.
3. La información que se genera suele ser de uso interno de manera exclusiva. Esta no se divulga o se pone a disposición de la sociedad.
4. El diseño institucional del SICA carece de un efectivo sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder. No existen instancias que sirvan de contrapeso a las acciones o decisiones de la Reunión de Presidentes o de la Secretaría General.

**Cuadro 5: Principales normas del SICA relativas a transparencia y rendición de cuentas**

<b>Instrumento</b>	<b>Disposición</b>	<b>Responsable</b>	<b>Cumplimiento</b>
Protocolo de Tegucigalpa (1991)	Artículo 11: eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Sistema, asegurando la unidad y la coherencia de su acción intrarregional y ante terceros.	No es explícito	No
	Artículo 29, incisos b y f: el Secretario General del SICA debe formular su programa de trabajo, elaborar un informe anual de actividades y el proyecto de presupuesto, los cuales presentará al Comité Ejecutivo.	Secretaría General del SICA	Parcial, el último informe de labores en la página web es de 2003
	Artículo 24, inciso a: el Comité Ejecutivo del SICA debe asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las cumbres presidenciales.	Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA)	Parcial; se constató únicamente el seguimiento de los asuntos relacionados con la aprobación de instrumentos jurídicos
	Artículo 24 inciso g: el Comité Ejecutivo debe revi-	CE-SICA	No

	sar los informes semestrales de las secretarías y trasladarlos, con sus observaciones, a los consejos de ministros respectivos.		
Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) (2008)	Artículo 5 inciso w: el Parlacen debe aprobar y ejecutar su propio presupuesto y ejercer la supervisión y el control respectivos. La ejecución será pública, transparente y auditable.	PARLACEN	No
	Artículo 5, inciso u: el Parlacen debe divulgar los resultados de su gestión a través de los medios de comunicación oficiales de los Estados Partes.	PARLACEN	No
	Artículo 5, inciso v: el Parlacen debe conocer el presupuesto de las Instituciones del SICA y dar seguimiento y recomendaciones, solicitar informes o declaraciones, orales o escritas.	PARLACEN	No
Estatuto del Comité Consultivo del SICA (2007)	Artículo 11, inciso f: se debe comunicar y divulgar los propósitos y objetivos del SICA, los avances y la contribución del Comité Consultivo.	Comité Consultivo del SICA	No

**Fuente:** Informe Estado de la Región (2016, 312).

### Conclusiones

El Sistema de la Integración Centroamericana es un esquema de luces y sombras. Destaca su trabajo en materia de integración económica (el comercio intra regional es dinámico si se le compara con otros bloques de integración, se han logrado importante avances en la armonización de la regulación arancelaria y dos países han dado pasos concretos para el establecimiento de la unión aduanera). Así mismo, hay importantes avances en las estrategias de seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, desarrollo turístico, integración energética, pesca, mitigación de desastres naturales y adaptación al cambio climático, entre otros.



En años recientes la gestión administrativa del SICA ha mejorado con la implementación de la planificación estratégica ya que la mayor parte de los entes que la integran cuentan con documentos, agendas o estrategias de planificación. Es loable además que a pesar de las limitaciones financieras, los vaivenes políticos de algunos de sus Estados miembros, la crisis económica internacional, la reconfiguración de las bases conceptuales de la mayor parte de procesos de integración, entre ellos la Unión Europea, los conflictos ideológicos aún presentes en América Latina y los cambios geopolíticos alrededor del mundo, el proceso de integración de Centroamérica no ha colapsado. Es más, su posicionamiento internacional se ha visto fortalecido ante el creciente número de observadores regionales y extra regionales que lo integran y apoyan a través de fondos de cooperación.

Sin embargo, el SICA sigue siendo un ente que se comunica muy poco con las sociedades a las cuales, se supone, van dirigidas sus actividades. El ciudadano común de Centroamérica tiene muy poco conocimiento de la funcionalidad del sistema y cuando le presta atención lo hace para criticar los costos que genera y los privilegios que gozan algunos de sus funcionarios. Pareciera que ante las críticas que en años anteriores se emitieron sobre la pertinencia de algunos de sus principales órganos como el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, el SICA ha optado por un conveniente silencio mediático que le permite seguir operando sin someterse al escrutinio público. La opacidad con la cual maneja los fondos y la falta de información financiera y de gestión disponible para la sociedad civil contrasta con las exigencias que actualmente enfrentan los gobiernos de la región para mejorar sus niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Los logros alcanzado por el SICA deben reconocerse, pero es claro que una nueva sociedad centroamericana está emergiendo, volviéndose más exigente y crítica sobre la calidad de gestión de sus gobernantes y los servicios públicos que recibe de la administración pública. El SICA, en tanto entidad pública regional, está obligado a responder a estas nuevas exigencias si es que pretende que su existencia y pertinencia no sean cuestionadas. La definición de un sistema de integración basado en temas o áreas funcionales que permita, a través de una gestión administrativa moderna, hacer un uso más eficiente de los recursos los cuales a su vez puedan ser

sometidos al escrutinio público, son acciones que el SICA debe implementar a la brevedad posible.

### **Bibliografía**

- ADIZES, I. K. (2009). *Cómo gestionar en tiempos de crisis*. California, EE.UU: Adizes Institute Publications.
- ALTMANN BORBÓN J. (2016). Entre la unión y la desunión: alcances y limitaciones de la integración centroamericana. *IdeAs* [Versión electrónica]. Recuperado de: <http://ideas.revues.org/85>
- CALDENTY, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. México DF, México: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2009). *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25871-vision-estrategica-centroamerica-su-insercion-internacional>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2017). *Posibles efectos económicos y sociales de la profundización de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras*. Santiago, Chile.
- CORDERO, M. (2017). *Integración Económica Centroamericana. Base de datos 2016*. México DF, México: CEPAL.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO - Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela.
- FUENTES, J.A. y PELLANDRA, A. (2011). *El estado actual de la integración en Centroamérica*. México DF, México: CEPAL
- GARZÓN, J. F. (2015). *Latin American Regionalism in a Multipolar World*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Hamburg, Alemania.
- GERMANWATCH (2017). *Índice de Riesgo Climático Global 2018*. Recuperado de: [www.germanwatch.org/en/14638](http://www.germanwatch.org/en/14638)
- GIORDANO, P. (2018). *Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- INSIGHT CRIME (2017). *Balance de In Sight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>

- INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI) (2017). *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- KAPLAN, R. S. Y NORTON, D. P. (2008). *THE EXECUTION PREMIUM*. BARCELONA, ESPAÑA: EDICIONES DEUSTO.
- MESQUITA MOREIRA, M. (2018). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCAMPO, F. (2017). *Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica*. México DF, México: CEPAL.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2015). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013*. Ginebra, Suiza.
- PASTRANA, E. y CASTRO, R. (2017). La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador del Interregionalismo pos-PPP. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (14).
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN - Región (2008). *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN - Región (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN - Región (2017). *Estadísticas de Centroamérica*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.estadisticascentroamerica2017.estadonacion.or.cr/>
- SANAHUJA, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/42566/1/sanahuja%20del%20regionalismo%20abierto%20al%20regionalismo%20postliberal.pdf>
- SERBIN, A. *et al* (2017). América Latina y el Caribe: una compleja transición. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (14).

#### **Sitios web consultados**

- Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado (PRUCAM / USAID). <https://www.facebook.com/comerciocentroamericano/posts/935819373126790>

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).  
<http://www.sieca.int/>

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). <http://www.sica.int/>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA). <http://www.sice.oas.org>

---

## CAPÍTULO VIII

---

### **Integración Regional y desarrollo sostenible en América Latina: evolución conceptual, trayectorias y proyección a futuro**

AMALIA STUHLREHER

#### **Introducción**

En un mundo en constante cambio, el comienzo del siglo XXI reconoce algunos puntos de inflexión a nivel del sistema internacional en un contexto multipolar de globalización avanzada. Por su parte, en América Latina se constata la proliferación de iniciativas diversas de integración regional (NOLTE 2014) donde la literatura identifica distintas etapas: así se suele mencionarla fase del llamado ‘regionalismo abierto’ de los ’90 (con el surgimiento del MERCOSUR y el relanzamiento del Pacto Andino a través de la Comunidad Andina de Naciones –CAN, así como del Sistema de Integración Centroamericano –SICA) a la que sigue una nueva fase coincidente con el advenimiento del nuevo siglo. Surgen allí rúbricas tales como del ‘regionalismo post-hegemónico’ o ‘post-liberal’ (TUSSIE 2009), observándose la superposición de proyectos integracionistas tales como la Unión de Naciones sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), a los que finalmente se suma la Alianza del Pacífico (AP). En términos históricos, la sucesión de proyectos e iniciativas de integración

regional no representa ninguna novedad para la región, que ya desde el siglo XIX ha sido testigo de etapas marcadas por improntas diversas en cuanto al tenor de los distintos procesos integracionistas, los que han tendido a convivir y en algunos casos incluso superponerse sin que las nuevas iniciativas necesariamente significaran la obsolescencia o superación de proyectos eventualmente perimidos.

Para el análisis que se plantea en este trabajo, resulta interesante subrayar el hecho que, al menos en términos de las posturas oficiales y, aún con sus matices diversos, los instrumentos de integración de los diferentes esquemas históricamente han sido visualizados en forma implícita 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, aunque muchas veces no se expresara claramente, en la justificación de las distintas propuestas quedaba implícito el entendido que 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 la región. En particular, estos vínculos fueron tematizados en el marco del paradigma desarrollista propio del origen de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con la fuerte impronta que implicaron en distintos momentos los aportes de figuras tales como RAÚL PREBISCH, CELSO FURTADO o JOSÉ MEDINA ECHEVERRÍA, ALDO FERRER o ENRIQUE IGLESIAS, por mencionar sólo a algunos.

También desde la vertiente crítica de la teoría de la dependencia y los teóricos de la autonomía como HELIO JAGUARIBE o CARLOS PUIG se tematizó el vínculo entre los proyectos de integración regional y la promoción de desarrollo al discutirse esquemas que superaran el modelo agro-exportador. A través de instrumentos y propuestas diversas se enfatizaba la importancia del mercado interno y de la industrialización como instrumentos para superar la desigualdad tecnológica que caracterizaba y determinaba las asimetrías de los países latinoamericanos frente a los países desarrollados.

Tras la fase crítica de las dictaduras latinoamericanas y el retorno de la democracia, el 'revival' de los proyectos integracionistas a fines de los 80 y comienzos de la década de los 90 también incluyó la mención de la temática del desarrollo, aunque los paradigmas hubieran cambiado y el avance de la globalización, junto con la

vigencia del Consenso de Washington, impusiera otros matices a la discusión de estos tópicos. Finalmente, el cambio de siglo y la proliferación de esquemas de integración determinan nuevos abordajes de la vinculación entre la integración regional y el desarrollo, en un concierto conceptual con cacofonías diversas.

Uno de los factores que pueden determinar dicha situación radica en la divergencia en la definición y conceptualización del desarrollo como tal dentro del espectro de las naciones latinoamericanas y sus diferentes esquemas regionales. Como ejemplo ilustrativo puede mencionarse la contraposición entre la propuesta de las Naciones Unidas, impulsada por Brasil, de avanzar hacia una "economía verde en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza" (CEPAL, 2011, pp. 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 incluido en las Constituciones de algunos países andinos.

De todas formas es llamativo constatar que en los años recientes la discusión sobre el vínculo entre integración regional y desarrollo vuelve a resurgir con fuerza renovada. Aquí juegan un rol los desafíos impuestos por el renacer de las tendencias nacionalistas y el cuestionamiento a procesos de integración profunda como el europeo, que de alguna forma había actuado como referente para América Latina, más allá de sus claras diferencias. El momento presente es así testigo de iniciativas que buscan retomar en forma más explícita el debate acerca de la vinculación entre integración regional y desarrollo, que en las últimas décadas no había sido objeto de un debate profundo y articulado. Considerando la potencialidad de los esquemas regionales como factores que promuevan la superación de los rezagos que aún caracterizan al subcontinente, se plantea el interrogante de la proyección a futuro de la integración latinoamericana, considerando las incertidumbres respecto a la dimensión continental y global.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente trabajo procura reflexionar respecto a la trayectoria y a la vinculación entre la dimensión de la integración latinoamericana y la del desarrollo sostenible en América Latina. Se parte aquí del análisis de la

evolución de ambos conceptos desde mediados del siglo XX. Partiendo de la revisión histórico-conceptual se procura identificar la potencialidad del diálogo entre la práctica de la integración y el diseño de políticas que puedan contribuir a superar las problemáticas que hacen al desarrollo humano sustentable propias del siglo XXI. En particular la ponencia hace referencia a la diversidad del espectro integracionista actual a nivel de América Latina, con esquemas e interpretaciones diferentes respecto a la concepción de desarrollo como meta a alcanzar, buscando identificar abordajes y herramientas que en una proyección a futuro propicien la superación de las restricciones existentes. En ese contexto se tematizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados por las Naciones Unidas con el horizonte del 2030 y que orientarán gran parte de la cooperación internacional en los próximos años. El análisis tiene aquí en cuenta las presiones externas propias de la globalización avanzada, vislumbrando la potencialidad de diversos esquemas de gobernanza regional y global. Finalmente se exploran perspectivas y posibles proyecciones de la región a futuro a través de estudios de prospectiva que recojan las experiencias históricas en materia de integración regional y desarrollo.

## **1. La conceptualización del desarrollo**

### **1.1 Algunas consideraciones acerca de su evolución desde mediados del siglo XX**

A fines de una mejor comprensión de las implicancias actuales de la vinculación entre la integración regional y el desarrollo para los países de la región, es preciso remontarse en el tiempo y tener en cuenta la evolución de los enfoques sobre ambos tópicos. En materia de conceptualización del desarrollo, debe mencionarse que en la actualidad, pese a la diversidad de respuestas posibles, existe cierto consenso al menos en un punto de partida general donde es posible converger en una visión que bajo "desarrollo" entiende a aquel proceso que habilitaría cambios orientados a mejorar las condiciones de la vida de los seres humanos. En consecuencia, los estudios del desarrollo tienen como aspiración identificar problemas, analizar determinantes y proponer acciones tendientes a mejorar la calidad de vida (material y cultural) de la población, por lo que se estarían incluyendo diversas dimensiones (aspectos), tales como lo



económico, lo político-institucional, lo social, lo cultural, con manifestaciones a nivel local y/o territorial (BERTONI *et al.*, 2011, pp. 17-18).

En lo que hace a la evolución histórica contemporánea del concepto puede decirse que, tras una fuerte impronta de enfoques teóricos que luego de la Segunda Guerra Mundial enfatizaron sobre todo aspectos ligados al crecimiento económico a la hora de pensar el desarrollo de las comunidades, desde los años 60 y 70 surge una nueva corriente crítica de la concepción economicista anterior. Incluso entre referentes de la propia disciplina de la Economía se producen planteamientos como el de ALBERT HIRSCHMANN que cuestiona el automatismo implícito de la doctrina del crecimiento económico como factor que impulsaría el progreso en forma unívoca (HIRSCHMANN, 1984).

América Latina no permaneció ajena a esa evolución: ejemplos en ese sentido están dados por trabajos como los de MANFRED MAX-NEEF (1993) y de otros colegas, quienes proponían la categoría de desarrollo "a escala humana". Estos planteamientos se enlazaban con los trabajos del economista británico DUDLEY SEERS (1970), quien en su discusión sobre la conceptualización del desarrollo había focalizado los problemas a los que se ven confrontadas las economías no desarrolladas, que diferían claramente de los desafíos de los países de Europa y Estados Unidos. En particular el autor destacaba que el concepto de desarrollo se ve impregnado por juicios de valor y que, por lo tanto, la discusión no puede eludir la dimensión normativa; esto implica asumir que la discusión sobre problemas del desarrollo supone una toma de posición previa respecto a cuál es el desarrollo deseable. Finalmente, señalaba que el desarrollo implicaba generar las condiciones necesarias para concretar el potencial de la personalidad humana (BERTONI *et al.*, 2011, p. 27).

Dentro de los abordajes teóricos desarrollados en la región latinoamericana un capítulo central estuvo dado por los aportes de la CEPAL. Partiendo de la identificación de un orden económico internacional conformado por el centro y la periferia donde jugaba el componente del deterioro de los términos de intercambio del sector externo, el documento fundacional "Estudio económico de América Latina, 1949" (1951) constituyó algo así como el 'manifiesto' del enfoque estructuralista original, que identificaba los problemas

propios de la condición periférica y los obstáculos que encontraba allí el proceso de industrialización. Ésta era visualizada como el motor del crecimiento y del progreso social de la región, apelándose al imperativo de la planificación.

Por otra parte, en lo tocante a las críticas a las interpretaciones lineales del desarrollo provenientes de América Latina, por su impacto y relevancia para el debate cabe señalar la teoría de la dependencia surgida en los 60 y 70 en el área de las ciencias sociales y que constituía una respuesta a la visión de la CEPAL con su propuesta en materia de industrialización y desarrollo, en un contexto marcado por el estancamiento de la región latinoamericana. A partir de la constatación de la dualidad metrópoli-satélite se planteaba que la existencia de relaciones desiguales de poder determinaba una situación de subordinación en los planos económico, político y cultural. Esto se materializaba en un esquema de relaciones comerciales que subordinaba a los países subdesarrollados perpetuando su situación de dependencia.

Respondiendo a los postulados cepalinos, a fines de los 60 autores como FERNANDO HENRIQUE CARDOSO y ENZO FALETTI dan impulso a esta corriente teórica procurando reconsiderar los problemas del 'desarrollo económico' a partir de una perspectiva que insistía en la naturaleza política de los procesos de transformación económica. La referencia a situaciones históricas concretas era esencial para comprender el significado de dichas transformaciones, sus límites estructurales y sus condiciones (CARDOSO y FALETTI, 2003, p. 161). Por otra parte, en la vertiente más radical de la escuela dependencista, otros autores como GÜNTER FRANK (1967; 1976) entendían al desarrollo y al subdesarrollo como dos caras de la misma moneda, ya que el desarrollo de algunas regiones causaba el subdesarrollo de otras. En consecuencia, no cabía esperar la superación del segundo dentro de un contexto marcado por la economía capitalista.

Coincidiendo con la superación de la crisis de la región de la década de los 80, a inicios de la década de los 90 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a publicar sus Informes sobre Desarrollo Humano, para cuya concepción fueron fundamentales los aportes del economista indio Amartya Sen y del paquistaní MAHBUBUL HAQ. Se consolida así una concepción donde el ser humano ocupa un lugar central como actor principal del

desarrollo. La idea central de esta visión radica en el entender que la verdadera riqueza de una nación está en su gente: el desarrollo humano pasó así a entenderse como un proceso de ampliación de las opciones de las personas para construir sus vidas en sociedad. Progresivamente el así llamado paradigma de desarrollo humano se convirtió en referencia central de los estudios del desarrollo, más allá de los debates y las propuestas de ajustes que suscitó (BERTONI, 2011, pp. 29-30). Por otra parte, este enfoque se amalgamó en forma coherente con otras dimensiones centrales del desarrollo, tales como la medioambiental, que también venían discutiéndose desde los 70 y que cobraron fuerza desde el Informe BRUNDTLAND (1987).

Todos estos elementos orientaron la definición de los Objetivos del Milenio (ODM) que marcó en gran parte la agenda internacional del desarrollo desde el 2000 hasta 2015, donde primó la perspectiva de desarrollo humano sustentable con perspectiva de derechos. Aún con sus limitaciones los ocho ODM contribuyeron a instalar la necesidad de la comunidad internacional de monitorear resultados o logros para el bienestar de las personas a través de metas claras, verificables y comunicables, permitiendo la valoración de las políticas públicas en función de resultados, promoviendo aprendizajes en el diseño y manejo de instrumentos de monitoreo y evaluación (AUCI, 2013, p. 3).

De todas formas no debiera interpretarse que la evolución esbozada anteriormente en forma sintética implica la adopción de un consenso absoluto en términos de la conceptualización del desarrollo a nivel de la comunidad internacional. Como señala MARTÍN RIVERO ILLA (2014, pp. 15 y ss.), las nuevas perspectivas de desarrollo no sustituyeron las visiones anteriores. Por el contrario, en algunos casos se produjo una superposición donde se mantuvieron muchos elementos de los paradigmas anteriores. Consecuentemente la acumulación sucesiva de visiones no siempre concordantes complejizó la situación generando una suerte de *arqueología del desarrollo*.

Resulta evidente que lo elusivo y complejo del término constituye un desafío para la cooperación internacional, para la integración regional así como para las políticas nacionales. A esto se suma el dinamismo de la agenda global de la cooperación para el desarrollo: aunque desde los años 50 hasta la Declaración del Milenio con los

ODM esta agenda estuvo fuertemente influenciada por las Naciones Unidas, en la actualidad un sinnúmero de foros, organismos y espacios de coordinación pautan la dinámica de las políticas de cooperación en materia de desarrollo, lo que dificulta su gobernanza.

Finalmente, poco antes de cumplirse el plazo previsto para el cumplimiento de los ODM, se produjo la transición hacia los ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible): el Grupo Abierto de Trabajo creado por el documento final de la Cumbre Río+20 aprobó un documento que contenía las nuevas metas y que pasó a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2014.

### **1.2 América Latina y los debates actuales en materia de desarrollo: la negociación de la Agenda Post-2015 y de los ODS**

Procurando una visión regional y teniendo en cuenta el contexto de cambios intensos y rápidos del sistema internacional propio del inicio del siglo XXI, debe señalarse que ya en ese momento los países de América Latina y el Caribe 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 a comienzos del nuevo milenio. En ese sentido, los logros de un número importante de países parecían dejar atrás algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano. A esa altura se planteaban más bien otros problemas característicos de los países de renta media con sus consiguientes "trampas", a los que se sumaban problemáticas de carácter global tales como el cambio climático, la seguridad energética, la estabilidad financiera o los mercados alimentarios. En función de eso, de caso en caso las prioridades en materia de agenda de política exterior y prioridades de cooperación resultaban disímiles (SANAHUJA, 2015, p. 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 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 (BARCENA, 2015, p. 130).

A partir de estas experiencias, la discusión sobre la Agenda Post-2015 se lanzó oficialmente en 2011 en las Naciones Unidas. Se partía aquí del informe del Secretario General "Acelerar el logro de los Objetivos del Milenio", haciéndose un llamado a participar de un proceso consultivo relativo a la nueva Agenda de Desarrollo. Posteriormente, en julio de 2012 se convocó a un Panel de Expertos de Alto Nivel representativo de todas las regiones, para elaborar un informe a partir de las consultas con los actores del desarrollo (AUCI, 2013).

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 CEPAL. También en este caso sus insumos representaron contribuciones de relevancia para la elaboración de documentos nacionales preparados para la negociación intergubernamental. 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 argumentos planteados por la CEPAL (2010; 2012) respecto a problemática de los países latinoamericanos de renta media. Puede decirse que la organización 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.

## **2. Integración regional en América Latina: su vinculación conceptual con la promoción del desarrollo**

Como ya se mencionó, históricamente América Latina fue testigo de una diversidad de iniciativas y proyectos integracionistas que, con matices importantes, en forma más o menos implícita consideraban a la integración como una herramienta para alcanzar un mayor bienestar de las sociedades latinoamericanas. Por su

carácter paradigmático en materia de desarrollo ya se hizo mención de los aportes del estructuralismo latinoamericano corporizado por la CEPAL. En lo tocante a la dimensión de la integración regional, desde sus inicios esta organización sirvió como plataforma teórica de proyectos tales como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) concretados en 1960, o el Pacto Andino materializado a través del Acuerdo de Cartagena en 1969. Junto con políticas nacionales de desarrollo ‘hacia adentro’ que impulsaban la industrialización y la mejora de la infraestructura, ‘hacia afuera’ la integración económica regional se visualizaba como un instrumento que suscitaba la confianza de los gobiernos de la región por sus posibles contribuciones al desarrollo.

A partir del ‘manifiesto’ del enfoque estructuralista original, se visualiza la problemática de la condición periférica y las dificultades del proceso de industrialización con las implicancias en términos del crecimiento y del progreso social de la región. En ese contexto, se subrayaba la necesidad de superar la estrechez de los mercados, desarrollando programas regionales de desarrollo industrial. Se apuntaba así a la estrategia de transformación productiva que armonizara con un incremento en la eficiencia y el desarrollo tecnológico y se complementara con la exportación de manufacturas, ya el desarrollo genuino requería transformaciones estructurales. Sin embargo, aunque la propuesta estructuralista incluyera la discusión de la dimensión social del desarrollo, sus propuestas concretas en ese sentido se decantarían como el eslabón débil del enfoque original (ROSALES, 1985; BRICEÑO RUIZ & ÁLVAREZ DE FLORES, 2006).

Sin embargo, a partir de los años 60 y 70 el foco del trabajo de la CEPAL pasó a concentrarse del análisis de la dinámica centro-periferia hacia la consideración de las características propias de los países periféricos que dificultaban su desarrollo, poniendo énfasis en las trabas socio-institucionales locales. En particular, la desigual distribución del ingreso y la riqueza se señalaron como los principales factores endógenos que dificultaban del desarrollo por sus efectos en la acumulación de capital y el sector externo.

Posteriormente, tras el ‘*impasse*’ impuesto por las dictaduras de la región y la ‘*década perdida*’, con la predominancia del pensamiento neoclásico en el ámbito global, la ‘nueva’ CEPAL (cuyos

aportes también recibieron el apelativo de neoestructuralismo) revaloró algunos efectos dinámicos del proceso económico-social que la visión de la 'vieja' CEPAL había subsumido a las fuerzas determinantes de las estructuras: se incorporaron aquí conceptualizaciones provenientes de las corrientes evolucionistas y neochumpeterianas que ofrecían una alternativa a la teoría económica clásica. Contribuciones como "Transformación Productiva con Equidad" (1990) son consideradas así como una suerte de 'manifiesto' de la 'nueva' CEPAL, donde se articulan conceptos tales como tecnología, competitividad y equidad. Dado que la transformación productiva no produciría inmediatamente efectos sobre la incorporación de los sectores marginados, se requeriría el complemento de las políticas redistributivas. Por otra parte, el éxito de la transformación productiva con equidad sería subsidiaria en gran medida de avances sustantivos en los procesos de integración regional, a la vez que se requeriría incorporar la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo (BERTONI *et al.*, 2011, pp. 209 y ss.).

En cierta medida estos lineamientos teóricos constituyeron insumos para la siguiente etapa marcada por el cambio de siglo: desde la teoría política de la integración regional algunos autores hablaban de 'regionalismo estratégico' (BRICEÑO RUIZ, 2006; GUERRA BORGES, 2009; BIZZOZERO, 2009; 2011a, 2011b). Se expresaba aquí la evolución marcada por los cambios de gobierno en la región, que coincidían con la revisión de las prioridades del modelo de desarrollo brasileño y de su política exterior hacia la región. En casos como el del MERCOSUR esto habría fortalecido progresivamente la visión respecto a este esquema como opción estratégica para mejorar la inserción internacional. Junto a la discusión sobre los vínculos del regionalismo con la reestructuración del orden internacional, se procuraba mensurar el rol de los llamados emergentes del sistema, concretamente las potencias medias y regionales como Brasil, para determinar su capacidad de incidir activamente en diferentes niveles de la estructura internacional (BIZZOZERO, 2011a, pp. 36 ss.). Todo esto se vinculaba con los procesos de globalización avanzada y la consolidación de las tendencias a una economía mundial basada fuertemente en el desarrollo tecnológico y la expansión de las comunicaciones que venía caracterizando la evolución global desde los 90.

En lo relativo a los modelos de desarrollo, cabe recordar que una cuestión ya planteada en el debate en torno de los 'nuevos regionalismos' de los 90 se refería a si estos esquemas efectivamente conformaban marcos de articulación de ideas y del ámbito normativo-institucional, mediando entre el proceso de globalización y los procesos nacionales. Con el denominado 'regionalismo estratégico' y la redefinición de prioridades temáticas, surgían nuevos orientadores simbólicos y se reforzaba la idea de que el MERCOSUR no constituía simplemente un bloque comercial sino también un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido (BIZZOZERO, 2011a, p. 7). Al respecto resultaban ilustrativos los lineamientos del Consenso de Buenos Aires (2003), del documento de Río de Janeiro y del Acta de Copacabana de 2004, así como del Programa de Trabajo 2004-2006, con temas pendientes desde los 90, vinculados con el 'crecimiento con equidad' planteado por la CEPAL.

Como ya se detalló, de cara al tránsito de los ODM a los ODS la CEPAL vuelve a asumir un rol significativo procurando contribuir a una visión regional, que influyó en los posicionamientos respectivos de los países de América Latina. Una vez aprobados los ODS la organización postuló, a través del documento "Horizontes 2010. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible", algunas líneas prioritarias, retomando la cuestión de la equidad como eje del desarrollo humano sostenible (CEPAL, 2016). La dimensión de la integración regional es reconocida explícitamente como un factor que podría coadyuvar al cumplimiento de las metas planteadas. Específicamente el documento destaca la vasta experiencia y el amplio desarrollo institucional de coordinación y cooperación regionales. Se hace aquí mención a la existencia de organizaciones de larga data, así como de los esquemas surgidos en la última década, con alcances disímiles y con diversa cobertura geográfica, y se subraya que la implementación de los ODS se potenciaría si se aprovecharan las capacidades instaladas: la región tendría así la posibilidad de realizar un aporte importante a todas las dimensiones del cambio estructural progresivo. Teniendo en cuenta los cambios en la gobernanza para la creación de bienes públicos globales, específicamente se puntualizan dos áreas donde la coordinación debiera ser fortalecida: esto es, la integración financiera así como la integración productiva y comercial. (CEPAL, 2016, pp. 155 y ss.)



Más allá de los decisivos aportes de la CEPAL en los debates sobre la integración latinoamericana, también es posible identificar un espectro diverso de contribuciones a la discusión del vínculo entre integración regional y desarrollo. En el apartado anterior ya se hizo mención de los aportes críticos de la escuela de la dependencia. Desde otra vertiente y, con una cobertura hemisférica y sin la pretensión de conformar una corriente teórica, también desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y específicamente desde su asociado el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) creado en 1964, se abordaron las cuestiones vinculadas en particular a la integración comercial, productiva y de infraestructura. Asimismo, desde comienzos de siglo el INTAL actúa como Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA).

### **3. Potencialidad del vínculo desarrollo-integración: consideraciones actuales**

Teniendo en cuenta la revisión de la evolución conceptual del binomio desarrollo-integración, es posible subrayar la potencialidad del diálogo entre la reflexión y la práctica de la integración y el diseño de políticas que puedan contribuir a superar las problemáticas que hacen al desarrollo humano sustentable propias del siglo XXI. En una mirada retrospectiva es evidente que, pese a que la reflexión y el debate teórico fueron fuente de inspiración e impulsaron programas concretos de políticas públicas en los países latinoamericanos, la implementación distó en muchos casos de los modelos teórico-académicos planteados. A eso se suma la oscilación propia en términos de los debates globales sobre desarrollo e integración que impregnaron fuertemente las diferentes etapas históricas (BRICEÑO RUIZ, 2006, pp. 66 y ss.) que ya fueron esbozadas anteriormente.

Como ya se apuntó, al momento actual, la diversidad de las políticas y prácticas del espectro integracionista regional se ve asociada a nociones e interpretaciones diferentes respecto a la concepción de desarrollo como meta a alcanzar. Procurando espacios e instrumentos que coadyuven a la superación de los rezagos existentes, cabe subrayar el rol que pueden cumplir los esquemas regionales de integración y cooperación, como vectores conducentes a una gobernanza 'hacia adentro' y 'hacia afuera' que fuera más

efectiva y conducente en materia de desarrollo humano sustentable. Por un lado, es posible constatar coincidencias en el plano regional por la adhesión de los países latinoamericanos a los ODS. De hecho, el formato de los diecisiete ODS permite un abordaje temático que podría propiciar 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 a los ajustes que fueran necesarios. Por otra parte, a partir de dicha coincidencia en torno a los ODS planteados se suman las posibilidades de articulación con otros países y regiones que también adhieren explícitamente a las metas planteadas por Naciones Unidas. (STUHLREHER, 2016).

De esa forma, los esquemas de integración vuelven a ser tematizados en directa conjunción con la promoción del desarrollo, que adquiere a partir de las metas planteadas en 2015 un formato que permitirá monitoreos eventualmente más asertivos que en el caso de los ODM. Cabe destacar que existen ejemplos puntuales de políticas subregionales de los países de la UNASUR, la CAN, el MERCOSUR y la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en un espectro temático amplio que abarca cuestiones tales como el ordenamiento territorial, integración física, económica y productiva, fortalecimiento institucional y desarrollo humano sostenible.

Más allá de esta evolución a nivel de políticas nacionales y regionales y más allá del campo de las negociaciones diplomáticas, también a nivel de los debates académicos, es posible constatar un renovado interés en la discusión de la naturaleza y potencialidad del binomio integración-desarrollo. Algunas publicaciones a nivel regional son ilustrativas en ese sentido (CEPAL, 2016; CEPAL/ Instituto a) Lula/BID/CAF, 2016; SANAHUJA, 2015; DI LISIO, 2013). Asimismo, a nivel de las iniciativas y proyectos académicos puede mencionarse por ejemplo los esfuerzos que se efectúan a para la conformación del GRIDALE (Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina y Europa). La iniciativa, actualmente en proceso de gestación, apunta a generar un espacio articulado de interacción académica entre universidades latinoamericanas y europeas que permita identificar alternativas y dimensiones de las reformas que debieran efectuarse en los esquemas de integración latinoamericanos: se trataría aquí de la reorientación de procesos, contrastándola con el examen crítico de la integración europea.

Explícitamente se discutirían aquí las posibilidades de cohabitación de modelos diferentes de desarrollo y visiones políticas diversas, abordando la coexistencia de diferentes niveles de integración económica y política, acompañando la discusión con la sustentación conceptual en un marco teórico que otorgue claridad a los objetivos a alcanzar en la integración latinoamericana.

A través de esta interacción el GRIDALE aspiraría a la puesta en valor de los procesos de integración con miras a superar la estrechez de visiones de las últimas décadas, comprometiendo a la academia en la formulación de propuestas que sirvan como insumo a gobiernos, grupos políticos y organismos intergubernamentales para superar el estancamiento de los esquemas integracionistas, en momentos en que el resurgimiento de nacionalismos extremos añaden incertidumbre y complejizan la aspiración de una soberanía compartida que podría contribuir al logro de las metas de desarrollo sostenible en la región, aun partiendo de modelos diferentes.

Yendo un paso más allá, también a nivel de las percepciones de los ciudadanos de la región se constatan tendencias interesantes en lo referente al binomio integración y desarrollo, así como su vinculación con los ODS. En ese sentido, en trabajos realizados en el marco del INTAL se afirma que la agenda de las Naciones Unidas se encuentra alineada con el pulso y la voz de los latinoamericanos, destacando una clara sintonía entre las opiniones de los ciudadanos y los ODS (INTAL, 2017): concretamente en la encuesta que Latinobarómetro realizó en 2016 junto con el INTAL se constató que para los ciudadanos de la región las políticas sociales representan el tema más importante en materia de desarrollo (51%), seguido por el medioambiente y la igualdad de oportunidades, que constituyen cuestiones cruciales de los ODS. En lo relativo a la innovación, la mayoría de los latinoamericanos consideran que los avances tecnológicos impactarán más en los próximos quince años en temas vinculados a los ODS, tales como salud, medioambiente y creación de empleo. Considerando que los procesos de integración procuran justamente un abordaje conjunto de estas problemáticas en esquemas cooperativos para permitir una resolución más eficiente de los desafíos en materia de desarrollo, es interesante el dato relativo a la aceptación de las propuestas integracionistas; en ese sentido, el estudio señala que el 77% de los ciudadanos está a favor de la integración económica y un 60% a favor de la integración política.

#### **4. A manera de conclusiones: perspectivas y proyección a futuro**

En términos genéricos, la consideración de los procesos de integración en perspectiva histórica permite afirmar que más allá de la diversidad de aportaciones y de planteos de rutas diferentes, la discusión acerca del vínculo entre los modelos de integración y desarrollo regional tuvieron el objetivo común compartido de apuntar a la superación de las asimetrías entre países latinoamericanos y el mundo desarrollado. Llegados al momento actual y dados los desafíos contemporáneos cabe plantearse el interrogante respecto a en qué medida los procesos de integración regional implican en la actualidad vectores de acción conjunta que permitan la superación de los rezagos propios de la condición de subdesarrollo. Inclusive, aunque en forma genérica se asuma que las dinámicas integracionistas pueden promover el desarrollo sostenible en forma general, no puede decirse que en forma automática se conviertan en hitos específicos en el camino hacia el cumplimiento de los diferentes ODS. Aún después de más de un año transcurrido desde el lanzamiento de los ODS no puede decirse que exista un conocimiento generalizado del alcance de las metas y, menos aún, puede hablarse de *empoderamiento* por parte de todos los actores e instituciones que eventualmente pudieran estar involucradas en el cumplimiento de los objetivos.

Asociado con esto y más allá de estos aspectos de difusión y formación, es necesario por otra parte un esfuerzo en cuanto a la adecuación de las agendas de los distintos organismos de cara a la consecución de los ODS, donde éstos debieran ser visualizados no como el nuevo fetiche del desarrollo, sino como posibles hojas de ruta que ayudan a visualizar los desafíos que fueron identificados como cruciales por la comunidad internacional, las regiones y los países. Yendo incluso al nivel subnacional, cada territorio debiera estar en condiciones de hacer el esfuerzo de adecuación a las demandas específicas que deben enfatizarse según los casos. Los ODS debieran actuar como hitos orientadores, añadiendo racionalidad al accionar de instituciones y actores y permitiendo sinergias en donde sea posible. El aporte de las políticas nacionales aquí será clave, ya que en esas instancias se marcan rumbos y perspectivas para todo el país, que luego adquieren forma y se plasman con características diferenciales según las características y posibilidades de los diferentes territorios.

En ese sentido, es interesante constatar que, como señala BITAR (2016: pp. 11 y ss.), en la gran mayoría de los países de la región el diseño de políticas se adapta a tendencias de corto plazo, con una fuerte orientación en el mercado y prescindiendo en muchos casos de programas estructurales que incrementen la productividad, la igualdad y la participación. Aun considerando sus avances en materias tales como la gestión eficiente de las finanzas públicas y la macroeconomía o el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en muchos países, también es evidente que existen rezagos en cuanto a la visión estratégica necesaria para la formulación e implementación de políticas públicas. A esto se suma el hecho de que, para explorar los futuros posibles de América Latina, no bastan las perspectivas nacionales, siendo además necesario una proyección de largo plazo donde los esfuerzos de reforzar la capacidad de prospectiva de región pueden jugar un rol importante. En ese sentido, se señala la necesidad de intensificar el uso de metodologías de prospección de escenarios futuros, incorporando la incertidumbre como dato de la realidad, haciendo un seguimiento de las principales tendencias mundiales y estudiando acontecimiento de escasa probabilidad pero de alto impacto en caso de ocurrir.

Siguiendo a la escuela francesa de los estudios prospectivos puede decirse que éstos constituyen ante todo una reflexión para aclarar la acción presente a la luz de futuros posibles y deseables. Tratándose de un abordaje transdisciplinario se caracteriza por una visión global y sistémica donde los actores y las variables de análisis pueden desempeñar un papel clave en la construcción de un futuro siempre abierto en el cual los determinismos no impiden la decisión de apropiarse de dicho futuro (GODET y DURANCE, 2011, pp. 13 y ss.). Considerando que el objeto de estudio de la prospectiva es el futuro lejano, el rol de los estudios de prospectiva es determinar los futuros posibles y evaluar los aspectos cualitativos o cuantitativos respectivos. En caso de que los escenarios más verosímiles incluyan elementos desfavorables, el papel de la prospectiva es diseñar estrategias activas que los eliminen o reduzcan. Concretamente, la esencia misma de la prospectiva radica en la capacidad de discernir detrás de lo 'visible' los factores que condicionan realmente el cambio. Asociado a esto, resulta crucial preguntarse acerca de la validez de la permanencia (MASSÉ, 1959).

Asociado a los elementos de la permanencia, puede decirse que la consideración en perspectiva histórica del vínculo entre integración y desarrollo ofrece algunos elementos importantes a la hora de pensar la proyección a futuro de la región. Al respecto, como postulan AROCENA y CAETANO (2011, pp. 13 y 22), desde un punto de encuentro entre la prospectiva y la historia, el problema de la renovación consistiría en forjar lo nuevo con los metales más nobles de la tradición. En palabras de los autores, la historia bien puede ser el laboratorio por antonomasia de la reflexión prospectiva.

En ese sentido, la historia de la integración latinoamericana denota en diferentes etapas diversos grados respecto al esfuerzo de anticiparse al futuro enfatizando estrategias planificación, que ya se hiciera presente fuertemente en los inicios de la propuesta cepalina. El ritmo de los cambios del nuevo siglo parece imponer nuevos desafíos para la capacidad de anticipación, donde los ejercicios de prospectiva ofrecen un campo de reflexión y acción propicio.

En América Latina ya desde la década de los 90 se han dado esfuerzos diversos para crear redes y realizar estudios prospectivos, ligados originariamente a la ciencia y tecnología y que luego ampliaron su paleta temática. Durante las dos últimas décadas se han realizado diversos esfuerzos prospectivos a nivel nacional<sup>1</sup>, aunque no se registran todavía avances sustantivos, salvo en casos como el Brasil, Colombia y Perú. Dado que los compromisos con los ODS ejercerán nuevas presiones sobre los gobiernos de la región,

<sup>1</sup> A título de ejemplo pueden mencionarse aquí planes de desarrollo o visiones de futuro tales como "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" (Argentina, 2004); "Visionfor Belizeby the Year 2030" (Bélice, 2010); "Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien)" (Bolivia, 2012); "Brasil 2022 Tres Tiempos" (Brasil, 2010); "Visión Colombia II: Centenario 2019" (Colombia 2005); "Proyecto Bicentenario: Objeto, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021"; "Programa de desarrollo 2013 (construcción)" (Cuba, 2015); "Visión 2021" y "Visión 2035" (Ecuador, 2013 y 2015); "Apuestas estratégicas 2024" (El Salvador, 2009); "K'atun Nuestra Guatemala 2032" (Guatemala, 2014); "La Visión de País 2010-2038" (Honduras, 2010); "Vision 2030 Jamaica-NationalDevelopment-Plan" (Jamaica, 2012); "Visión México 2030" (México, 2007); "Visión Nacional 2020" (Panamá, 1999); "Plan Nacional de Desarrollo: construyendo el Paraguay del 2030" (Paraguay, 2011); "Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021" (Perú, 2011); "Estrategia Nacional de Desarrollo 2030" (República Dominicana 2012); "Saint Lucia National Vision Plan" (Santa Lucía 2008); "The New Policy Agenda 2014-2021" (Trinidad y Tobago, 2014) (Máttar, 2015).

existen nuevas oportunidades para llevar adelante esos estudios prospectivos que dialoguen con las políticas públicas (BITAR, 2016, p. 58). A nivel regional, en el marco de la CEPAL son significativos los trabajos realizados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de su equipo de Prospectiva, cuyo hilo conductor es prestar apoyo a la gestión y políticas públicas para el desarrollo de los países de la región. Por su parte, también otras instituciones como el BID y el Atlantic Council apoyaron estudios recientes en materia de prospectiva a nivel regional (MARCZAK y ENGELKE, 2016).

A partir de diversos estudios resulta evidente que una de las fuerzas mayores de cambio y desestabilización del escenario internacional actual es la emergencia de una economía basada en el conocimiento científico y movilizadora por la innovación técnico-productiva (AROCENA y CAETANO 2011, p. 7), donde tanto su alcance como sus impactos están marcados por la asimetría geográfica y social. Aunque dicho fenómeno se plasma en algunos lugares y en otros no, afecta de una manera u otra a todos, ofreciendo beneficios pero determinando al mismo tiempo formas nuevas y diversas de exclusión. Esto tiene implicancias concretas para una región como América Latina, signada por su propia historia de desigualdad.

Frente al desafío de pensar la proyección a futuro de la región incluyendo expresamente las dimensiones de la integración regional y del desarrollo humano sustentable, los estudios prospectivos pueden representar un aporte importante para fortalecer la cooperación entre Estados y hacia el interior de los mismos. Más allá de los avances a nivel nacional, resulta indispensable la articulación a nivel regional optimizando el instrumental integracionista. Esto representaría una contribución importante tanto para la gobernanza 'hacia adentro' como 'hacia afuera' y podría coadyuvar a la implementación de los ODS. Se trata en definitiva de impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de la vida de los seres humanos, incluidas las generaciones futuras.

### **Bibliografía**

AROCENA, R. & CAETANO, G. (2011). País de aprendizaje solidario: ¿un futuro posible para el Uruguay en el mundo del siglo XXI? En R.

- AROCENA & G. CAETANO (Coord.), *La aventura uruguaya. ¿Naidas es más que naidas?* (pp.7-22), Montevideo, Uruguay: Editorial Sudamericana Uruguaya.
- AGENCIA URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2013). *Hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015. Explorando visiones desde América Latina*. Montevideo, Uruguay: AUCI.
- BÁRCENA, A. (2015). La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015. Hacia una asociación universal para el desarrollo. En J. A. OCAMPO, (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 115-157). Santiago, Chile: Siglo Veintiuno Editores/CEPAL.
- BERTONI, R. et al (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas de desarrollo*. Montevideo, Uruguay: UDELAR/UCUR/CSE.
- BIZZÓZERO, R. (2011a). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (1), pp. 29-43.
- . (2011b). Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso. *Meridiano*, (125), 4-10.
- . (2009). Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica. En A. GUERRA BORGES (Ed.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, D.F., México: Siglo XXI.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12 (15), 28-42.
- BRICEÑO RUIZ, J. & ÁLVAREZ DE FLORES, R. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, (1), 63-87.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. (2003). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.



- CEPAL (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago, Chile: CEPAL
- CEPAL (2012). *Los Países de Renta Media: Un Nuevo Enfoque Basado en Brechas Estructurales*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (1951). Estudio económico de América Latina, 1949. (E/CN.12/164 (Rev. I), Nueva York, EE.UU.: Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, Instituto Lula, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (2016). *Desarrollo e integración en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DI LISIO, A. (2013). *Desarrollo sustentable e integración regional*. Caracas, Venezuela: ILDIS\_FES.
- FRANK, G. (1976). *América Latina: subdesarrollo o revolución*. Ciudad de México, México: Era.
- FRANK, G. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York, EE.UU.: Monthly Review Press.
- GODET, M. & DURANCE, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Paris, Francia: UNESCO/DUNOD.
- GUERRA BORGES, A. (2009). *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- HIRSCHMANN, A. (1984). *De la Economía a la Política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*. Ciudad de México, México: FCE.
- INTAL (2017). *América Latina en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2017/01/31/america-latina-en-sintonia-con-los-objetivos-de-desarrollo-sostenibles-ods/>
- MARCZAK, J. Y PETER E. (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*. Washington D.C., EE.UU: BID-Atlantic Council.
- MASSÉ, P. (1959). *Prévision et prospective*. En G. BERGER, J. D. BOURBON-BUSSET & P. MASSÉ. *De la Prospective. Textes fondamentaux*

- de la prospective française*. 1955-1966. París, Francia: L'Harmattan.
- MATTAR, J. (2015). *Prospectiva, Planificación y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Presentación realizada en XII Congreso de Ciencia Política. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios Prospectivos. Mendoza, Argentina. Recuperado de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/MattarCongresoSAAP2015.pdf>.
- MAX-NEEF, M. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad.
- RIVERO ILLIA, M. (2014). Introducción. Cooperación internacional para el desarrollo multidimensional. En Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (Ed.), *La cooperación internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay* (pp. 15-19). Montevideo, Uruguay: AUCI.
- ROSALES, O. (1985). Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, (34), pp. 19-36.
- SANAHUJA, J. A. (2015). *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo, Alemania: Fundación EU-LAC.
- SEERS, D. (1970). The Meaning of Development. *Revista Brasileira de Economía*, (24).
- STUHLREHER, A. (2016). *Implicancias de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿hacia más y mejor desarrollo?* Ponencia presentada en el 8º Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina (CEISAL). Salamanca, España.

---

## CAPÍTULO IX

---

### **Instituciones monetarias y financieras: desafíos pendientes en la integración regional**

EUGENIA CANDELARIA PARDO

#### **1. Presentación**

En los últimos cincuenta años se han creado en América Latina una multiplicidad de mecanismos monetarios y financieros, que podrían relacionarse con la gran cantidad de esquemas de integración junto a la nula decisión de trabajar hacia una convergencia de estructuras. Al respecto, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe -SELA-, planteó la necesidad de reducir o simplificar los mecanismos; ya que, por ejemplo, en el caso de los bancos, la pertenencia simultánea de los países en varios de ellos: "lejos de simplificar los procedimientos técnicos y administrativos conduce a aumentar los costos financieros de la contratación de créditos y préstamos"; e institucionalmente "empuja a la fragmentación de las capacidades financieras, al tener que competir de manera dispersa y desventajosa por recursos en los mercados de capital a nivel internacional en busca de las mejores condiciones [...] incluso se agrega la competencia implícita entre ellas para obtener recursos de parte de los países miembros" (SELA, 2009, p. 64, 65).

A esto se suma que, persisten un conjunto de problemas estructurales como la escasez sistemática de divisas, las asimetrías, la necesidad de avanzar en la complementación económica, o desarrollar el mercado de cambios de divisas latinoamericanas,

que se evidencian al iniciarse ciclos de endeudamiento ante cambios políticos, de comercio exterior o fiscales en los países y se agravan en contextos de crisis al no contar con alternativas en la integración regional. Teniendo en cuenta estas y otras cuestiones, como las desigualdades y vulnerabilidades sociales, en este siglo los colectivos, movimientos y redes de movimientos sociales impulsaron y propusieron una Nueva Arquitectura Financiera Regional –NAFR–, en franca crítica a las instituciones existentes; que incluyera un banco regional de un nuevo tipo, un nuevo sistema de pagos regional y un fondo alternativo al Fondo Monetario Internacional –FMI–. Lo cierto es que algunos de ellos representarán conquistas no alcanzadas.

De manera que, en este capítulo se presentan primero las nuevas instituciones monetarias y financieras contempladas por la NAFR y se identifican aquellas diferencias más relevantes que las distinguen de las existentes; luego, las acciones colectivas desplegadas por colectivos, movimientos y redes de movimientos sociales en pos de ella junto a sus principales demandas y reivindicaciones para registrar aquellas que no fueron tenidas en cuenta a la hora de su diseño y creación. Al final, se ofrecerá un recuento de los aciertos y errores cometidos a los fines de reflexionar sobre la necesidad de estas alternativas monetarias y financieras en la integración regional para superar los problemas estructurales; y en consecuencia, las desigualdades y vulnerabilidades sociales que asolan la región y el mundo entero<sup>1</sup>.

## **2. Acerca de la Nueva Arquitectura Financiera Regional**

Las primeras propuestas en torno a la NAFR se plantearon en oportunidad de la I Cumbre bilateral celebrada en 2004 entre Cuba y Venezuela en La Habana. Allí se estableció, entre los principios y bases cardinales, el "fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos" (Cumbre ALBA, 2004). Luego, en la naciente

<sup>1</sup> Capítulo elaborado sobre la base de la tesis titulada "Arquitectura financiera de América Latina. Más de 100 años de anhelos (1889-2009)" aprobada el 26-10-2018. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70391>

Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN– (Cuzco, 2004; Brasilia, 2005) se plantearía la necesidad de crear "*mecanismos financieros innovadores*". A partir de entonces, surgieron grupos de trabajo regionales con eje en la integración financiera, habiendo logrado la aproximación de los representantes de los Bancos Centrales y Ministros de Economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Paraguay para la elaboración de propuestas y proyectos –promovidos esencialmente por los gobiernos de Ecuador y Venezuela–.

Los nuevos instrumentos debían reorientar los créditos hacia otros actores no alcanzados ni contemplados por los organismos multilaterales ni regionales. Por ello, para PÁEZ PÉREZ facilitarían un nuevo tipo de manejo institucional del crédito "con muchos mayores grados de libertad y con la posibilidad de articular de mejor manera el funcionamiento de la economía capitalista privada, de la economía capitalista del polo público, del Estado"; a su vez, "movilizar recursos propios, crear nuevos mercados, auspiciar y financiar la participación de nuevos actores, con nuevos productos e influjos de comercio que espontáneamente no se dan"; sobre todo en "el mercado mundial oligopolizado, controlado por las transnacionales y basado en el uso del dólar". Podrían, asimismo, blindar al continente frente a los efectos de la crisis global y reconstruir el tejido productivo y social en la región desde lógicas más amplias que la dominación y la rentabilidad del capital (SUAREZ y ALMEYRA, 2010, p. 150-54).

Se plantearon en el seno de los acontecimientos financieros ocurridos en 2007-2008 que hicieron visibles las fisuras del régimen de acumulación basado en la valorización especulativa del capital, generador de profundas desigualdades y vulnerabilidades sociales. Un contexto fértil, sin dudas, para pensar sobre cuáles podían ser las nuevas formas de intervención pública; qué acciones podían llevarse adelante frente a la crisis; si era posible crear instituciones regionales para remediarla; y, si las nuevas iniciativas regionales implicaban o no extender el perímetro de acción de los sectores públicos nacionales a modo de blindar a los países de sus efectos. Relevante resultaba, que los gobiernos asumieran un rol activo en el reparto de la riqueza a través de una experiencia de integración regional que avanzara lenta, pero eficazmente, superando las visiones divergentes que pudieran existir; teniendo en cuenta gran acumulación de reservas debido al aumento coyuntural de los precios

internacionales de los productos exportables<sup>2</sup> (SCHAPOSNIK y PARDO, 2009, 2011a). Así que, contemplando ello y la crisis de deuda de los años ochenta, o la desregulación iniciada en los años noventa, se propuso discutir en la integración regional una NAFR como la que sigue:

**Esquema de una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR)**



<b>Banca de Desarrollo de nuevo tipo</b>	<b>Red de Banca Central y Fondo del Sur</b>	<b>Sistema de Compensación de Pagos</b>
Banco del Sur -BdS-, Banco del Alba -BALBA-	Fondo Común de Reservas Seguro de Reservas	Moneda fiduciaria regional SUCRE

**Fuente:** SCHAPOSNIK y PARDO (2011b).

Con referencia al funcionamiento, la Red de la Banca Central –planteada como alternativa al FMI– operaría como fondo y como sistema de gestión común de reservas. Así, junto a los Bancos de Desarrollo y el Sistema de Compensación de Pagos, permitiría una mayor autonomía en las políticas económicas; y la posibilidad de reorientar los créditos hacia otros actores no alcanzados ni contemplados por los organismos multilaterales de crédito. Sin embargo, los gobiernos sudamericanos con el Banco del Sur –BdS– no lograron sortear las indefiniciones: si bien lograron superar las diferencias con la firma del convenio constitutivo en 2009 y su ratificación en 2012 por el mínimo necesario de países requerido para que comience a funcionar, ello no sucedió; otros vinculados a

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ (2008) identificaba cinco grandes grupos de factores que permitían entender el alza de los precios de las materias primas; primero, "el aumento en el consumo mundial de alimentos por encima del incremento de la producción"; segundo, los "factores climáticos" como las sequías del sur de Europa, Ucrania, Rusia, Canadá, Australia, norte de África, Turquía y heladas tardías en Argentina y EE. UU. que afectaron la oferta de alimentos; tercero, el "incremento en los precios del petróleo" y los costos de producción; cuarto, por la "especulación en los mercados de productos agrícolas" dado por el aumento de las transacciones a futuro provocado en gran medida por un fenómeno monetario de la Reserva Federal; y quinto, la "utilización de materias primas agrícolas para producir biocombustibles" como por ejemplo, EE. UU. que consume y produce etanol a partir del maíz, Brasil a partir de la caña de azúcar, o la UE que produce y consume biodiesel a partir de las oleaginosas (p. 2 y ss.).

la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio con los Pueblos -ALBA-TCP-, con una velocidad y orientación diferente, pusieron en marcha dos de los nuevos instrumentos: el BALBA en 2008 y el SUCRE en 2009; en tanto, Brasil y Argentina aprobará, en 2008, un nuevo mecanismo de pagos relacionado al MERCOSUR.

Con ellos, sin dudas, se diversificarían los mecanismos financieros, incluso, aquellos monetarios destinados a canalizar los pagos relativos al comercio, ya que, en la región existe el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, la Corporación Andina de fomento -CAF-, el Banco Centroamericano de Desarrollo -BCIE-, el sistema de pagos de ALADI, y el Fondo Latinoamericano de Reservas -FLAR-; entre otros. Una pluralidad de instituciones regionales que se diferencian, por ejemplo, respecto al esquema de integración u organización a la que se hallan vinculados, por su sede principal, el objeto, el volumen de los recursos que tienen autorizado a administrar; o los problemas que buscan atender<sup>3</sup>.

Por caso, las instituciones financieras se distinguen por los propósitos que persiguen, su estructura, organización y funcionamiento. Ciertamente, algunas aluden a desarrollo económico y social, en tanto otras, a expresiones como desarrollo armonioso, crecimiento, desarrollo sostenible, integración regional que refieren a la diversidad de roles que las instituciones deben cumplir<sup>4</sup>. El SELA (2009, p. 64) señalaba que "en las concepciones que amparan su

<sup>3</sup> Por ejemplo, el BID es una agencia autónoma de la OEA, con sede en Washington y U\$S 170.900 autorizados para administrar; el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- es un organismo vinculado al Sistema de Integración Centroamericana -SICA, con sede en Tegucigalpa y U\$S 2.000 de capital para administrar; también, la Corporación Andina de Fomento -CAF- relacionada a la CAN, con sede en Caracas y recursos que ascienden a U\$S 15.000. Por otra parte, el BALBA vinculado al ALBA-TCP y el BdS a UNASUR con U\$S 2.000 y 20.000 respectivamente de recursos autorizados.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el BID tienen por objeto "Contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo"; el BCIE, "Promover la integración y el desarrollo económico y social equilibrado de los países centroamericanos"; la CAF, "Contribuir al desarrollo armonioso crecimiento económico y el desarrollo de los países miembros en el Caribe y promover los derechos económicos de cooperación e integración entre ellos, teniendo respeto especial y urgente a las necesidades de los miembros menos desarrollados de la región". En tanto el BALBA, "Coadyuvar al desarrollo económico social sostenible, reducir la pobreza y las simetrías, fortalecer la integración, promover un intercambio económico justo,

funcionamiento existen diferencias importantes [...] de las que se desprenden diferentes estrategias, programas, y planes". Así, por ejemplo, el BdS y el BALBA –a diferencia de las instituciones existentes– proponían atender las necesidades de un conjunto de actores y organizaciones de la economía social y solidaria que no cuentan con alternativas de financiamiento, también, un funcionamiento democrático en sus órganos colegiados en distinto grado.

Por ejemplo, según el convenio constitutivo, el BALBA se proponía financiar proyectos y programas "orientados a la promoción, fortalecimiento y desarrollo de la micro, pequeña, mediana producción, economías asociativas, en todos los sectores económicos" (art. 4.1.4); en tanto el BdS, entre sus funciones, financiar en cualquier país miembro a órganos estatales, entidades autónomas, empresas mixtas, empresas privadas, cooperativas, empresas asociativas y comunitarias que lleven a cabo proyectos: orientados a mejorar la competitividad, el desarrollo científico-tecnológico, la infraestructura, la generación y provisión de servicios, la complementariedad productiva regional y la maximización del valor agregado; proyectos en sectores como salud, educación, seguridad social, economía social, promoción de la democracia participativa, cultura, deportes, proyectos orientados a reducir la pobreza y la exclusión social; de infraestructura y de expansión de cadenas productivas regionales; así como proyectos que tengan por fin reducir las asimetrías, teniendo en cuenta los países con menor desarrollo relativo (arts. 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3 y 3.1.1.4).

Sin dudas ello, representaba una oportunidad, ya que como sostiene GAMBINA (2013, p. 135) sabido es:

Que uno de los principales problemas de cualquier emprendimiento popular (pequeño o grande) pasa por el insuficiente acervo económico en capital de trabajo, que permita aplicar a la compra de materias primas, materiales e insumos para la actividad de producción y distribución, [de manera que] afectar

---

dinámico, armónico y equitativo entre los países miembros del ALBA-TCP, inspirado en los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación y respecto a la soberanía de los pueblos"; y el BdS "Financiar el desarrollo económico, social y ambiental de "Países Miembros", en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extrarregional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones entre los Países Miembros".



fondos públicos para un banco de desarrollo supone reorientar financiamiento para el aliento de proyectos alternativos.

Otra diferencia sustantiva, respecto a las instituciones existentes, se hallaba en la estructura, y funcionamiento, en especial, la forma en que se toman las decisiones en los órganos colegiados, como se ve el cuadro a continuación, apartándose de distinta manera del capital:

**Cuadro N° 1. Estructura y funcionamiento BALBA- BdS**

BALBA		BdS	
<b>Consejo Ministerial</b>	<p><b>Composición:</b> Ministro de Economía, o Hacienda, o Finanzas o el presidente del Banco Central de cada país miembro (art. 12.1).</p> <p><b>Decisiones:</b> con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros<sup>5</sup>. Cada país, independiente de su participación accionaria tendrá 1 voto (art. 12.1).</p>	<b>Consejo de ministros</b>	<p><b>Composición:</b> Ministros de Economía, Hacienda, Finanzas, o funcionarios equivalentes de los países miembros. Sus funciones serán <i>ad-honorem</i> (art. 6.1).</p> <p><b>Decisiones:</b> el voto favorable de al menos <math>\frac{3}{4}</math> partes de sus miembros. Cada País Miembro tendrá derecho a un voto (art. 6.3).</p>
		<b>Consejo de Administración</b>	<p><b>Composición:</b> un representante de cada país miembro nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta de cada país miembro (art. 7.1).</p> <p><b>Quórum:</b> como mínimo <math>\frac{3}{4}</math> partes de sus miembros.</p> <p><b>Decisiones:</b> con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros presentes. Cada país miembro tendrá derecho a un voto.</p>

<sup>5</sup> Salvo en los casos en los que se requiere una proporción igual o mayor al 75 % de los miembros del Consejo.

<b>Directorio</b>	<p><b>1 director</b> por cada titular de acciones Clase "A" (y un suplente).</p> <p><b>1 director</b> que represente a la totalidad de accionistas de la Clase "B". Para la elección cada accionista tendrá 1 voto independientemente del capital suscrito.</p> <p><b>Quórum:</b> sesionará válidamente con la participación de por lo menos la mitad más uno del total de los directores (art. 13.3).</p> <p><b>Resoluciones:</b> se adoptarán por una proporción igual o mayor al setenta y cinco por ciento 75% de los miembros del Directorio Ejecutivo. Cada director tendrá 1 voto (art. 13.4). El presidente del Directorio sólo podrá elegirse de entre los accionistas Clase "A".</p>	<b>Directorio</b>	<p><b>1 director</b> por cada país miembro.</p> <p><b>1 director</b> designado por el conjunto de accionistas titulares de Acciones Clase "B".</p> <p><b>1 director</b> designado por el conjunto de los accionistas titulares de acciones Clase "C" (art. 8.1).</p> <p><b>Quórum:</b> con la presencia de la mayoría simple de los directores de los países miembros (art. 8. 7).</p> <p><b>Decisiones:</b> por mayoría simple de los directores que representen a los países miembros presentes. Los directores que representen a los accionistas titulares de acciones Clase "B" y "C", tendrán voz; pero, no voto (art. 8.8).</p>
<b>Gerente General</b>	Será elegido en una terna de candidatos propuestos por los accionistas Clase "A".		

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los Convenios Constitutivos<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En el caso del BALBA podrán ser titulares de las Acciones Clase A, los Estados Nacionales de Latinoamérica y el Caribe que formen parte del ALBA-TCP, y que hayan suscrito o se adhieran al presente Convenio Constitutivo (art. 6.2.1); de las Acciones Clase B, los Estados Nacionales regionales miembros o no del ALBA-TCP así como Estados extrarregionales (art. 6.2.2); en tanto de la C, los Bancos Centrales, entidades financieras y no financieras estatales, mixtas o semiestatales, entendiéndose por tales aquellas donde el Estado tenga una participación accionaria mayor al 50% del capital y organismos multilaterales de crédito (art. 6.2.3). Por su parte, el BdS previó que podrían ser titulares de la Clase A los Estados Nacionales integrantes de UNASUR (art. 4.2.1); de la Clase

Se observa que el BALBA contempló un funcionamiento democrático en todos sus órganos colegiados, en tanto el BdS también, excepto, en los casos previstos por el artículo 8, inciso 10, apartados 2, 9, 10 y 11, y solo en caso de las operaciones que involucren montos superiores a 70.000 millones de U\$S o al 1% del capital pagado en el momento de la votación, el que resulte mayor y en el caso del artículo 8 inciso 10 apartado 14, requería el voto afirmativo de las 2/3 partes de los Directores que representen asimismo, más del 66% del capital de las Acciones Clase "A"<sup>7</sup>; limitando las decisiones de "un país-un voto" para las operaciones normales del banco. Con lo cual, si bien no se acerca al funcionamiento de los organismos financieros vigentes, para los movimientos sociales representó una conquista no alcanzada.

Respecto a sistemas de pago, pese a que existía el Sistema de Compensación Recíproco de Pagos de ALADI, se crearon dos nuevos mecanismos: por un lado, el SUCRE vinculado al ALBA-TCP; por otro, el Sistema de Monedas Locales relacionado al MERCOSUR. El primero de ellos, se constituyó como un organismo de derecho internacional público con personalidad jurídica propia, sede en Caracas cuyo tratado constitutivo fue suscrito el 17 de octubre de 2009 en oportunidad de la VII Cumbre del ALBA-TCP celebrada en Cochabamba, Bolivia (art. 3). Sin embargo, su origen se remonta a la III Cumbre Extraordinaria del 26 de noviembre de 2008 donde se acordó construir una zona monetaria regional que incluyera: una

---

B, los Estados Nacionales que no integren UNASUR (art. 4.2.2); y los de la Clase C, los Bancos Centrales, entidades financieras públicas, mixtas o semipúblicas, entendiéndose por tales aquellas donde el Estado tenga una participación accionaria mayor 50% del capital, y organismos multilaterales de crédito (art. 4.2.3).

<sup>7</sup> Los artículos se refieren a los siguientes:

8.10.2 Autorizar y/o aprobar la celebración de operaciones activas y pasivas, inversiones, asunción de deudas o emisión de obligaciones, fianzas, garantías y cualquiera otra operación, contrato o transacción que directa o indirectamente y en cualquier tipo de moneda, tenga por finalidad llevar a la práctica el objeto social establecido en este Convenio Constitutivo y las políticas que periódicamente fije el Consejo de Ministros y el Consejo de Administración.

8.10.9 Autorizar la suscripción de acuerdos y contratos, necesarios para el cumplimiento del objeto del Banco.

8.10.10 Autorizar la adquisición, enajenación y administración de bienes inmuebles y muebles.

8.10.14 Delegar en el Comité Ejecutivo, en base a parámetros generales y sujeto a límites máximos, las atribuciones previstas en el artículo 8, inciso 10, apartado 2.

Unidad de Cuenta Común, una Cámara Central de Compensación de Pagos y un Fondo de Estabilización, Reserva y Desarrollo. Luego, el 16 de abril de 2009, en la V Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP realizada en Cumaná, se firma el Acuerdo Marco para su creación fijándose como objetivos específicos: orientar y fijar las principales directrices para su funcionamiento e interacción con las entidades y mecanismos que lo conformarían.

La entrada en vigor se concretó el 27 de enero de 2010 con el establecimiento en Caracas, del Directorio Ejecutivo del Consejo Monetario Regional, representando el inicio formal de las actividades del Consejo. Con lo cual, la primera operación comercial –una exportación de Venezuela a Cuba– se registró el 3 de febrero conmemorando el natalicio del libertador Antonio José de Sucre. Posteriormente, con el depósito del instrumento de ratificación el 30 de junio por parte de la Cancillería de Ecuador, se realizó el 6 de julio la primera operación comercial entre este país y Venezuela. Luego, el 16 de julio haría lo propio el Estado Plurinacional de Bolivia, con lo cual la primera operación comercial se concretó el 8 de octubre de 2010, mediante una exportación de aceite crudo desgomado de soya a Venezuela. Por su parte, Nicaragua ratificó el Convenio el 1º de enero de 2013.

Se trata de un sistema de pagos regional basado en la utilización de una moneda electrónica –funciona como unidad de cuenta común– para las operaciones comerciales entre los países, que incluye la figura de intermediación financiera y la generación de créditos orientados al desarrollo de la producción exportable, abriendo las posibilidades de inserción comercial a los pequeños y medianos productores y empresas de la economía social<sup>8</sup>. Se funda en:

<sup>8</sup> Dicha moneda electrónica, denominada "sucre", fue inscrita ante la Organización Internacional de Estandarización -ISO- en 2012 bajo el Código "XSU 994". Su valor se basa en una canasta de las monedas locales de los países del convenio –el boliviano (Bolivia), el peso cubano (Cuba), el córdoba (Nicaragua), el bolívar (Venezuela) y el dólar (Ecuador)–, calculada en función del PBI per cápita, el comercio intrarregional y extrarregional –que refleja el peso relativo de cada economía–; y una canasta de monedas internacionales. A los efectos de mitigar los riesgos derivados de las fluctuaciones del tipo de cambio, prevé un mecanismo de ajuste automático que se activa a partir de una variación superior al 5 % buscando resguardar el valor externo de la moneda y modificar la participación de la economía dentro de la canasta.

La necesidad de implantar, como parte de la nueva arquitectura financiera regional, mecanismos orientados a reducir la vulnerabilidad externa de sus economías, que propicien, impulsen y dinamicen la capacidad productiva de la región, transformen el aparato productivo, promuevan y faciliten el intercambio comercial y coadyuven a la reducción de asimetrías entre los países. (SUCRE, 2009, p. 1).

Con el objetivo de afianzar la independencia y soberanía monetaria y financiera y el desacoplamiento progresivo del dólar (SUCRE, 2009).

Con relación a su estructura, el convenio constitutivo –art. 2 y 3– establece como órgano superior de decisión al Consejo Monetario Regional, cuyo Directorio Ejecutivo está integrado por un representante de cada país con rango de director y le corresponde emitir el "sucre" en forma exclusiva y excluyente, empleado para el registro, valoración, compensación y liquidación de las operaciones (art. 11); además de la asignación semestral de Sucres a cada país miembro. Contempla también, una Secretaría Ejecutiva, una Cámara Central de Compensación de Pagos (CCC) y un Fondo de Convergencia Estructural y Comercial (FCCE). Por un lado, la Cámara es la unidad operativa, encargada de ejecutar todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las operaciones cursadas (art. 9). Esencialmente: registra, monitorea y liquida operaciones de comercio exterior en sucres entre Bancos Centrales; ofrece mecanismos para "re-circular" liquidez entre superavitarios y deficitarios que incluyen posibilidades de financiamiento y recirculación de excedentes; y liquida periódicamente en divisas saldos en sucres entre Bancos Centrales. En relación con la compensación de saldos participan: Bancos Centrales de los Estados Parte, el Banco del ALBA y el banco fiduciario del FCCR.

Por su parte, el Fondo está destinado a solventar los sobregiros y/o déficits temporales de los países miembros y a orientar recursos para financiar proyectos de inversión que aumenten la oferta exportable de los países (art. 10), resolviendo así los riesgos de liquidez. Es decir, sobre bases de mutuo acuerdo, opera como una fuente de financiamiento para los países que incurran en déficits temporales en su intercambio comercial; pero también, para aquellos países con saldos deficitarios crónicos proveyendo facilidades

crediticias para generar excedentes exportables. Además, los países excesivamente superavitarios tienen la alternativa de invertir en el Fondo y este en los países deficitarios para estimular su oferta exportable a mediano plazo. De modo que, estando los fondos o las facilidades crediticias a disposición, propone discutir qué excedentes exportables generar y cómo generarlos.

Dentro de sus atributos planteó conveniencias para el exportador referidos al uso de moneda local para el cobro de exportaciones; la reducción de los tiempos de espera para pagos internacionales y el mejoramiento de competitividad frente a terceros países que no utilizan el SUCRE. Por su parte, para el importador los beneficios se hallan en el uso de moneda local para el pago de las importaciones, la reducción de los costos de transacción, la eliminación de los costos cambiarios y la reducción de costos y trámites. Por último, para los Bancos Centrales implica la eliminación de los costos financieros; la eliminación de las garantías por no pago y los riesgos de crédito; y la minimización del riesgo cambiario ya que suprime el uso de divisas para los pagos internacionales de los países miembros (CMR, 2013). Con lo cual, descomprime para CEREZAL (2011) la presión que ejercen las operaciones comerciales en la balanza de pagos en la medida del volumen del comercio que se canalice y del equilibrio comercial dentro del sistema. Ello porque se trata de un sistema híbrido toda vez que propone la Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) en "sucres" dentro del semestre y el neteo semestral en dólares, con lo cual cada país debe preocuparse "exclusivamente por su disponibilidad de reservas de cara a las liquidaciones de posiciones semestrales" (p. 47).

Sin dudas, propuso el desafío de pensar en la vulnerabilidad externa, las asimetrías, la concentración económica y la complementación, es decir, ir al meollo de los problemas<sup>9</sup>. En ese sentido,

<sup>9</sup> Presentó, sin dudas, diferencias con el sistema vigente de ALADI ya que, por ejemplo, si bien en este la compensación es cuatrimestral y reduce el uso de divisas a los saldos netos en dólares adeudados; no avanzó en el uso de monedas comunes ni locales. Efectivamente, en el de ALADI las operaciones entre el exportador y el importador se pactan en dólares; no contribuyendo plenamente al ahorro de divisas ni tampoco a desarrollar el mercado de cambios de divisas latinoamericanas. Tampoco reduce el riesgo cambiario para el privado derivado de la variación en el tipo de cambio entre el lapso que se pacta y se paga la operación. Además, los Bancos Centrales asumen riesgo de crédito ofreciendo

buscó incorporar nuevas formas de organización –como la economía social, solidaria, comunitaria, indígena–, para dinamizar los encadenamientos productivos. Sin embargo, para desplegar su potencial y fortalecer la integración resultaba vital que otros países de la región adhirieran al convenio y se implementaran políticas en el sentido que lo establecieron las principales directrices de la Zona de Complementación Económica –ZEC– relacionadas a la complementación productiva y crecimiento comercial<sup>10</sup>.

Paralelamente, Brasil y Argentina, cuyos gobiernos habían manifestado la intención de adherirse al sistema, crearon el SML, un mecanismo más simple y menos ambicioso que no se había propuesto como parte de la NAFR. Efectivamente, en 2008, Argentina y Brasil acordaron constituir el SML de uso facultativo para los países miembro del MERCOSUR<sup>11</sup>. Pretendió avanzar en el mercado de

---

garantías de pago al exportador encareciendo las operaciones; en tanto, en el SUCRE, sólo se cursan las operaciones pagadas por el importador y en tiempo real; además de pactarse en moneda local (Pardo, 2017b).

<sup>10</sup> La idea de crear esta zona se remonta a la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP, suscrita en la ciudad de Maracay, el 24 de junio de 2009, cuando se propuso consolidar una zona de complementación económica regional a articularse con el SUCRE; que en 2013 sería inscrita en ALADI como "Acuerdo de Alcance Parcial e Complementación Económica N° 70 entre Bolivia, Cuba, Nicaragua, y Venezuela. En materia de complementación propone entre otros, favorecer "esquemas y 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" (art. 11); promover "un comercio solidario basado en el beneficio de los Países Signatarios y orientado a fortalecer sus aparatos productivos, permitiendo la generación y agregación de valor a lo interno de sus respectivas economías e impulsando la complementariedad en sectores con potencial de articulación en redes de encadenamientos productivos, asegurando su sustentación económica, social y ambiental" (art. 13); promover "la especialización territorial, a los fines de orientar la localización de las zonas de desarrollo productivo sobre la base de las potencialidades comparativas y geoestratégicas existentes entre ellos. Esto permitirá definir las áreas hacia las cuales se deberán dirigir los proyectos conjuntos, con el objeto de ir construyendo un tejido productivo interconectado en la región" (art. 14).

<sup>11</sup> Su origen, se remonta a la propuesta de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, reiterada en la Reunión de Ministros de Economía del MERCOSUR realizada el 1 de setiembre de 2006 para avanzar hacia la integración financiera y en ese sentido, realizar las transacciones comerciales en monedas locales. A ello siguió, la firma de una Carta de Intención por los ministerios de economía y de hacienda y los Bancos Centrales de Argentina y Brasil y el dictado el 12 de diciembre de 2006 de la Decisión 38/06 del CMC

cambios de divisas latinoamericanas, promover el ahorro de divisas para los agentes públicos y privados (tanto el exportador como el importador no participan del mercado de cambios); eliminar los riesgos cambiarios (la liquidación de la operación se realiza en tiempo real, en monedas locales y a una tasa definida en el Convenio). Un detalle que proponía favorecer a las pequeñas y medianas empresas era la tasa de cambio similar a una tasa mayorista, pero, requería para su proyección a futuro políticas públicas sostenidas para este tipo de empresas, ya que teniendo en cuenta la historia de la integración regional y la propia del mecanismo de ALADI, corría el riesgo de perder funcionalidad e importancia (PARDO, 2017a, 2017b).

Evidentemente, la variedad de convenios evidencia que no se lograron consensos políticos para reformar las instituciones financieras o monetarias existentes; tampoco, criterios comunes a la hora de establecer otros nuevos, tal como lo demuestra la creación concomitante del SUCRE –en 2009– y del SML –en 2008–. Con lo cual, las diferentes visiones respecto a la integración regional y al modo de superar las desigualdades y problemas estructurales contribuyeron a la ampliación de alternativas. Lejos de avanzar en una simplificación, coordinación, armonización o convergencia se avanzó en una diversificación; reduciéndose su potencial.

---

apoyando el proyecto y respaldando la Carta de Intención (art. 1 y 2). Se consideraba conveniente buscar medios "para aumentar la competitividad de los sectores productivos del MERCOSUR y estimular su inserción en el comercio internacional"; la necesidad de "reducir costos financieros en las transacciones comerciales entre los Estados Parte en vistas a disminuir el costo de producción"; facilitar las operaciones comerciales de las pymes; entendiéndose que es una forma de dar cumplimiento al Tratado de Asunción respecto a profundizar mecanismos de integración comercial y complementación económica (CMC, 38/06). Posteriormente, en junio de 2007, por Decisión 25/07, el CMC dispuso la creación del SML para el comercio entre los Estados Partes del MERCOSUR, de carácter facultativo, considerando que "contribuye a la profundización de la integración regional, así como para el incremento del intercambio de bienes entre los Estados Partes" (CMC, 25/07). Las condiciones de operación serían definidas mediante convenios bilaterales voluntarios entre los Bancos Centrales de los respectivos países (art. 1). Dicha Decisión se incorporó través del 59° Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica -ACE- No. 18 (PARDO, 2017 a y b).



### 3. Las propuestas y acciones desplegadas por colectivos, movimientos y redes de movimientos sociales

A la par de estas iniciativas, los colectivos, movimientos y redes de movimientos sociales debatieron e impulsaron organismos monetarios y financieros de un nuevo tipo que tuvieran en cuenta los problemas estructurales de la región. Fueron principalmente, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos –LATINDADD–; el Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas –CADTM–, el Observatorio Internacional de la Deuda –OID–; la Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana –ATTAC–; y la RED JUBILEO, quienes llevaron adelante las principales acciones en pos de la NAFR. Un panorama de ellas se presenta a continuación:

- **CADTM:** Propone el análisis de los orígenes y consecuencias de la deuda de la periferia y las posibilidades técnicas y políticas de su anulación; elabora alternativas de financiación del desarrollo humano y de transformación radical de la arquitectura institucional y de financiación internacional; contribuye a precisar las vías hacia una garantía universal de los derechos fundamentales; intensifica la labor de construcción de los movimientos sociales y las redes ciudadanas a niveles nacional e internacional; interpela a los representantes políticos para llevarlos a garantizar los derechos humanos fundamentales.

- **LATINDADD:** Realiza acciones de sensibilización, capacitación, vigilancia de las políticas públicas, análisis críticos; elabora propuestas alternativas, cabildeo y movilización.

- **OID:** Proporciona a los individuos y a las organizaciones que estudian el mecanismo de la deuda y/o actúan para una alternativa a la dominación de los países más poderosos del Norte, análisis precisos de la problemática de la deuda; así como una base de datos estadística única.

- **ATTAC:** Combate la mundialización liberal y trabaja por alternativas sociales, ecológicas y democráticas con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de todos; lucha por la regulación de los mercados financieros, el cierre de los paraísos fiscales, la introducción de un impuesto global para financiar los bienes públicos mundiales, la anulación de la deuda exterior de los

países en desarrollo, un comercio justo y la aplicación efectiva de límites al libre cambio y los movimientos de capitales.

• **RED JUBILEO:** Da voz, liderazgo y fuerza al Sur en la lucha contra la dominación de la deuda. Basa su acción en el reconocimiento que la deuda reclamada al Sur es ilegítima y que es el Norte que debe a los pueblos del Sur una enorme deuda histórica, social, económica y ecológica.

Sin dudas, estuvieron dispuestas no sólo a criticar el sistema financiero internacional vigente; sino también, a proponer soluciones, alternativas en la integración regional desplegando un conjunto de acciones colectivas que incluyó la realización de Simposios Internacionales, Declaraciones, el envío de dos Cartas Abiertas a presidentes regionales, Seminarios Nacionales e Internacionales, y la redacción de lineamientos y proyectos; que, desde 2006, buscaron una transformación o cambio cultural, económico y social. Como se ve en el cuadro siguiente, se involucraron en un proceso de construcción colectivo innovador en la integración regional:

**Cuadro N° 2: Acciones y logros colectivos más relevantes**

Fecha y Lugar	Redes de Movimientos sociales intervinientes	Acciones emprendidas-Propuestas	Acuerdos - Logros - Proyectos
9/2006 Caracas	CATDM JUBILEO SUR OID	Primer Simposio Internacional sobre "Deuda pública, auditoría popular y Alternativas de ahorro e Inversión para los pueblos de América Latina y el Caribe".	Ratificaron la propuesta venezolana de un Banco del Sur; establecieron como objetivos romper la dependencia de los países periféricos al mercado financiero internacional, canalizar la propia capacidad de ahorro, detener la fuga de capitales y apoyar la asignación de recursos a las prioridades de un desarrollo económico y social independiente, cambiando las prioridades de inversión. También, ponderaron que un banco solidario del Sur debe ser un banco alternativo a la banca privada, a las entidades multilaterales como el FMI, el BM

¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN? TENDENCIAS EN EL REGIONALISMO SUDAMERICANO

			y el BID. La diferenciación no debe ser meramente enunciativa sino normativa y operativa <sup>12</sup> ; y, acordaron una reunión en Venezuela los días 15 y 16 de noviembre para elaborar una propuesta político/técnica de las iniciativas de Banco del Sur y Fondo Monetario del Sur (pto. 4).
<b>4/5/2007</b> <b>Quito</b>	CATDM LANTINDADD JUBILEO 2000 OID	Prepararon lineamientos y bases del Banco del Sur (a discutirse en Quito/mayo 2007).	Ministros de Economía, Finanzas o Hacienda de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Paraguay acordaron en la "Declaración de Quito": <b>1.</b> Dar prioridad a la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo; <b>2.</b> Analizar la posibilidad de avanzar en el Fondo de Estabilización, el fortalecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) con nuevos socios y/o creación de nuevos instrumentos".
<b>6/2007</b>	Redes, organizaciones, movimientos sociales	Elaboraron y enviaron la I <sup>o</sup> Carta Abierta "Por un Banco del Sur acorde a los derechos, necesidades, potencial y vocación democrática de los pueblos".	Instaron a los gobiernos a: <b>1.</b> Definir como objetivo central el desarrollo propio, soberano y solidario, de los países miembros y de toda la región; <b>2.</b> Integrar el capital accionario y dirección en forma igualitaria entre los países miembros; <b>3.</b> Definir que sus asignaciones crediticias serán para el fortalecimiento del sector público y social; <b>4.</b> Establecer mecanismos informativos y de control público abiertos; que los funcionarios y empleados del Banco del Sur no gozarán de inmunidad ni privilegio tributario personal alguno; que la rendición de cuentas será

<sup>12</sup> Referido a: fuentes de capitalización y mecanismos para captación de ahorros; integración y conducción cooperativa e igualitaria de sus países; condiciones para los créditos y garantías; gestión transparente, control democrático y social, en línea con lo reclamado por movimientos de la Auditoría de la Deuda.

			puesta en conocimiento y consideración de los Parlamentos y la sociedad civil; y que toda información será pública.
<b>11/2007</b>	Centro Internacional Miranda CIM CADTM OID JUBILEO SUR LATINDADD	Simposio Internacional "Construyendo una Nueva Arquitectura Financiera Internacional para la integración suramericana y la cooperación Sur-Sur" <sup>13</sup> .	Se analizó y discutió la situación económica y financiera mundial y la nueva estrategia de los movimientos sociales por las auditorías de la deuda y la construcción de un Banco del Sur. Debataron una 2ª Carta Abierta a los presidentes de América Latina comprometidos en el lanzamiento del Banco del Sur.
<b>11/2007</b>	Movimientos, redes y organizaciones sociales	Elaboraron y enviaron la 2ª Carta Abierta "Por un Banco del Sur orientado a una matriz soberana, solidaria, sustentable e integradora para el desarrollo del continente" <sup>14</sup> .	Se definieron las 12 orientaciones del Banco del Sur y se instó a los presidentes a firmar el Acta Fundacional.

**Fuente:** elaboración propia en base a ARIAS PALACIOS (2012) y documentos disponibles en <http://www.cadtm.org>

Aprovecharon, "la coyuntura económica y financiera regional e internacional" y el descrédito de los organismos financieros internacionales existentes –FMI, BM y BID– "por la naturaleza de sus políticas, su carácter antidemocrático y la falta de transparencia en sus prácticas, al punto no sólo ya de cuestionarse en forma muy generalizada sus resultados, sino también la propia arquitectura del sistema financiero y monetario vigente" (I Carta Abierta, párr. 4). También, consideraron que era "preciso impulsar un sistema financiero regional autónomo consistente con la necesidad de dar prioridad absoluta a la superación de la pobreza, la marginalidad y

<sup>13</sup> Enviada a presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Recibió apoyo de más de 500 firmas de movimientos regionales y nacionales de América Latina y el Caribe, Europa, Asia, África, EE. UU., Canadá, de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>14</sup> Se envió a los mismos presidentes que en la 1ª Carta Abierta.

el subdesarrollo estructural, provocados también por los enormes costos públicos y sociales de los desastres financieros, las políticas de desregulación y privatización del patrimonio público impulsadas y condicionadas por las entidades crediticias, y el crecimiento de una gigantesca deuda ilegítima" (párr. 3). Entendieron que, el Banco del Sur debía "formar parte de una respuesta regional unitaria, junto con la creación de un fondo de estabilización del Sur, una moneda común regional para fomentar el comercio intrarregional y contar con mayor estabilidad monetaria, la realización de una auditoría de las deudas internas y externas y el no pago de las deudas ilegítimamente exigidas a los países". Se trataba, en definitiva, de una propuesta para "romper la dependencia a mercados de capitales globalizados inciertos y altamente especulativos" (párr. 5).

Trabajaron articulando la revisión crítica del pasado, las opciones del presente y las utopías, como, por ejemplo, en los 12 lineamientos u orientaciones el Banco del Sur planteados en la II Carta Abierta enviada a los presidentes. Así, respecto al voto, puntualizaron que la dirección "debía ser de forma igualitaria entre los países miembros, institucionalizando y manteniendo el principio igualitario de un socio un voto en todos sus niveles de decisión colegiada" (pto. 6); también, la participación accionaria en los Bancos, el destino de los préstamos, la fiscalización y control. Con relación a participación accionaria, estipularon que las subscripciones de capital debían ser proporcionales, a la capacidad de las economías y que las fuentes de capitalización adicionales tenían que provenir de "parte de las reservas internacionales y préstamos de los países miembros, impuestos globales comunes y donaciones". Asimismo, instaban a excluir de los recursos financieros a las instituciones financieras multilaterales y de Estados que hayan "perpetrado el saqueo de nuestro continente" (pto. 7).

En lo relativo a los préstamos plantearon que debían promover una integración regional cooperativa, "basada en principios como la subsidiaridad activa, la proporcionalidad y la complementariedad [...] atendiendo al desarrollo local autogestionario e impulsando el intercambio comercial equitativo y solidario entre agricultores familiares, pequeños productores, sector cooperativo y de economía social solidaria, comunidades indígenas y tradicionales, organiza-

ciones socioeconómicas de mujeres, de pescadores, de trabajo, de identidad" (pto. 10). Asimismo, los temas prioritarios a financiar debían orientarse a la soberanía alimentaria y energética, la investigación y desarrollo de tecnologías, la producción de medicamentos genéricos, la recuperación de los saberes ancestrales, la justicia ambiental, los servicios públicos, el apoyo a las víctimas de desplazamientos forzados, la comunicación y la cultura intrarregional o la creación de una Universidad del Sur.

Con respecto a la fiscalización y el control, propusieron que los movimientos sociales participaran en la toma de decisiones financieras y operacionales, así como en el monitoreo de la utilización de los fondos adjudicados (pto. 5) y que el Banco del Sur asuma un compromiso "con la transparencia en la gestión, rindiendo cuentas públicas de su funcionamiento y actividad, sometiéndose a la auditoría externa permanente de sus préstamos y de su funcionamiento interno con participación social" (pto. 8).

Cuestiones todas, que no podían soslayarse al momento de definirse el Banco a los fines de no reproducir el modelo de financiamiento de las instituciones vigentes. Sin embargo, la posibilidad dada a los organismos multilaterales de suscribir Acciones Clase "C"; la no limitación de los países extrarregionales, por ejemplo, a aquellos que han perpetrado saqueos en la región; o el no prever la participación social en el control y fiscalización del banco, o que no se haya contemplado un funcionamiento democrático en todos los órganos colegiados del BdS; además de no haber logrado que se ponga en marcha, representaron para los movimientos sociales un conjunto de conquistas no alcanzadas. Una serie de cuestiones que pretendían que los nuevos bancos no se conviertan en instituciones complementarias a las existentes; sino alternativas. Es decir, que desde su organización, funcionamiento y control no reproduzcan la falta de transparencia en la gestión, de democracia en la toma de decisiones, o de control ciudadano. También representará una conquista no alcanzada la no puesta en marcha de todos los mecanismos propuestos, también que aquellos creados no se hayan extendido a otros países. Con lo cual las acciones colectivas no han sido suficientemente fuertes para producir las transformaciones anheladas.

#### **4. Reflexiones finales**

La crisis del 2007-2008 motivó pensar en alternativas para remediar los impactos en el continente tales como el BdS, el BALBA, el SUCRE y el SML, en un contexto de aumento de los precios internacionales de los productos primarios que ubicó a la región en una situación excepcional y diferente a otros momentos.

Sin dudas, los instrumentos analizados buscaron incorporar a otros actores comerciales invisibilizados por esquemas comercialistas y excluyentes que sólo contemplan a los grandes empresarios y confían en que la competitividad será naturalmente beneficiosa para todos. Se trata de nuevas formas de organización económica imprescindibles para fortalecer los encadenamientos productivos, tales como la economía social, solidaria, comunitaria, indígena o dar solución a las pymes; yendo al meollo de los problemas como la ausencia de regulaciones financieras en beneficio del capital transnacional; pero también, las asimetrías, la concentración económica en el comercio interno y externo, la complementación económica, el desarrollo del mercado de cambios de divisas latinoamericanas y en definitiva, al problema de la escasez sistemática de divisas y la dependencia a mercados especulativos financieros.

Sin embargo, las acciones colectivas desplegadas para crear este tipo de instituciones no han sido lo suficientemente fuertes. Ya que el Banco del Sur, no avanzó más allá de la ratificación del Convenio Constitutivo, el SUCRE y el BALBA no se extendieron más allá de algunos países del ALBA-TCP; en tanto el SML, sólo aspiró a los países del MERCOSUR. A ello se suma que, actualmente no se observa interés por las cuestiones monetarias y financieras que se tratan en este capítulo. De manera que resulta importante reflexionar sobre qué pudo haber sucedido, para poder aprender de los errores pasados; porque la cuestión central que estas nuevas instituciones, son buenas ideas en la integración regional.

Dentro de las causas se cuentan las pujas políticas internas, la divergencia de intereses y de objetivos, la falta de apoyo político resumida en los países de mayor peso relativo en la región, los errores políticos de diagnóstico derivados de la creencia de que el fenómeno de los precios altos de las materias primas era de carácter permanente y no coyuntural, o el débil acompañamiento de la academia,

que llevó a CRESPILO LOURENÇO (2010) a observar el "asombroso silencio y vaciamiento del debate académico"<sup>15</sup>. Una cuestión importante porque en este siglo, si bien se dio un debate transversal en los movimientos sociales que luchan por distintas causas y en distintas partes del mundo, no se produjo el debate transdisciplinario que sí se dio en la década del 60 al momento de delinarse los instrumentos monetarios y financieros existentes.

Se entiende entonces necesario, retomar estos estudios y debates y a ello contribuye este capítulo, porque la NAFR es una alternativa para superar las desigualdades sociales, para superar la dependencia a mercados financieros especulativos y/o condicionalidades cuando se dan cambios políticos, de comercio exterior o fiscales y no existen alternativas en la integración regional. Además, porque con ellos resulta más fácil imaginar un mundo que sea para todos y no para unos pocos, donde la vida se dignifique en su sentido más amplio.

## 5. Bibliografía

- ARIAS PALACIOS, H. (2012). Avances y desafíos de la Nueva Arquitectura Financiera Regional. *Taller Internacional Avances de la NAFR y las auditorías de la deuda*. Quito 13-15 Febrero. Recuperado de [http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id\\_article=7706](http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=7706)
- CEREZAL, M. (2011). Pagos internacionales y regionales: actualidad, tendencias y contribución a la organización económica y financiera. *V Foro sobre Sistemas de Pago. Sistemas de Pago: Tendencia Mundial, Retos y Oportunidades. Banco Central de Venezuela*. 1 Octubre. Recuperado de: <http://200.74.197.135/snp/tendenciaretosopportunidades-V.pdf>
- CMR (2013). *Informe de gestión 2013*. Recuperado de: [http://www.sucrealba.org/images/informes/informe\\_2013.pdf](http://www.sucrealba.org/images/informes/informe_2013.pdf)
- CUMBRE ALBA (2004). "Declaración conjunta Venezuela – Cuba". Recuperado de: <http://alba-tcp.org/contenido/declaracion-conjunta-venezuela-cuba-141204>

<sup>15</sup> Estas conclusiones se obtuvieron de entrevistas realizadas a las redes de movimientos sociales más importantes que se comprometieron en la NAFR: Latindad y ATTAC, a personalidades destacadas en el ámbito académico, político y vinculados con los movimientos sociales, tales como: el Dr. PEDRO PAÉZ PÉREZ, JAVIER ECHAIDE.



- CRESPILO LAURENÇO, F. (2010). El silencio académico sobre el Banco del Sur. *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, 41(60), pp. 135-155. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820132007>
- CUZCO (2004). Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 8 de diciembre.
- GAMBINA, J. (2013). *Crisis del capital (2007/2013). La crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas*. Buenos Aires, Argentina: Edit. Fundación Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP.
- PARDO, E. C. (2017a). Integración regional: movimientos sociales y agenda financiera. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (47), pp. 278-296. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/64989/Revista\\_completa.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/64989/Revista_completa.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)
- \_\_\_\_\_. (2017b). Sistemas de pago regional: en la encrucijada de la integración. *Revista densidades*, (22), pp. 13-33. Recuperado de [http://www.mediafire.com/file/ma1gww714xju8u2/densidades\\_22.pdf](http://www.mediafire.com/file/ma1gww714xju8u2/densidades_22.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). *Arquitectura financiera de América Latina. Más de 100 años de anhelos (1889-2009)* (Tesis de Maestría) Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70391>
- RODRÍGUEZ, A. G. (2008). Análisis de los mercados de materias primas agrícolas y de los precios de los alimentos. *Documento de Trabajo CEPAL-Santiago de Chile*. Recuperado de: [https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/33289/Doc\\_mercmatprimas2.pdf](https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/33289/Doc_mercmatprimas2.pdf)
- SCHAPOSNIK, C. R. y PARDO, E. C. (2009). Financiamiento y desarrollo en UNASUR. En N. MELLADO (coord.), *Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia dónde van?* (pp. 249-284), Córdoba, Argentina: Ed. Lerner.
- \_\_\_\_\_. (2011). Bank of the South, a Possible Alternative for Funding South American Development. En P. Bance & I. Bernier (compiladores), *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action* (pp. 301-318). Bélgica: Edit. Peter Lang SA.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Financiamiento a la economía social en la integración sudamericana. Banco del Sur y Banco del Alba: posibles aliados de las cooperativas. *III Congreso Internacional de Investigación en Economía Social de CIRIEC: La Economía Social, pilar de un nuevo*

*modelo de desarrollo económico sostenible*, CIRIEC Internacional-CIRIEC España-Universidad de Valladolid.

SUÁREZ, C. A. y ALMEYRA, G. (2010). La autonomía financiera de América Latina en la crisis económica mundial. Entrevista a PEDRO PÁEZ PÉREZ. *OSAL*, (27). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/18Paez.pdf>

SUCRE (2009). "*Tratado constitutivo del sistema unitario de compensación regional de pagos*", Cochabamba, Bolivia.

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2018 en  
EDICIONES LERNER SRL  
Simón Bolívar N° 312 - CP 5000  
Córdoba - República Argentina