

**NOEMI B. MELLADO**  
DIRECTORA Y EDITORA

**RITA M. GAJATE** CO EDITORA  
**RICARDO S. PIANA** CO EDITOR

**REGIONALISMO SUDAMERICANO  
EN TRANSFORMACIÓN:  
INSTITUCIONES Y POLÍTICAS  
EN EL AUGE Y LA CRISIS**

**JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA**  
**RITA MARCELA GAJATE**  
**RITA GIACALONE**  
**NOEMÍ B. MELLADO**  
**RICARDO SEBASTIÁN PIANA**  
**MARÍA SOLEDAD MANASSERO**  
**JUAN CRUZ TISERA**  
**FABIO SÁNCHEZ**  
**CATHERINE ORTÍZ MORALES**  
**AMALIA STUHLREHER**  
**VIRGINA MORALES OLMOS**  
**MARTIN TETAZ**



**LERNER**

**NOEMÍ B. MELLADO**

DIRECTORA Y EDITORA

**RITA M. GAJATE** Co EDITORA

**RICARDO S. PIANA** Co EDITOR

**REGIONALISMO SUDAMERICANO EN  
TRANSFORMACIÓN: INSTITUCIONES Y  
POLÍTICAS EN EL AUGE Y LA CRISIS**

**JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA**

**RITA MARCELA GAJATE**

**RITA GIACALONE**

**NOEMÍ B. MELLADO**

**RICARDO SEBASTIÁN PIANA**

**MARÍA SOLEDAD MANASSERO**

**JUAN CRUZ TISERA**

**FABIO SÁNCHEZ**

**CATHERINE ORTIZ MORALES**

**AMALIA STUHLREHER**

**VIRGINA MORALES OLMO**

**MARTÍN TETAZ**



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

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

#### FOTOCOPIAR LIBROS ES DELITO

Mellado, Noemí Beatriz

Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge de la crisis / Noemí Beatriz Mellado; Rita Marcela Gajate; Ricardo S. Piana. - 1a ed compendiada. - Córdoba: Ediciones Lerner, 2020.

288 p.; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-4041-84-5

1. Derecho Regional. I. Gajate, Rita Marcela. II. Piana, Ricardo S. III. Título.

CDD 341.09

© NOEMÍ B. MELLADO

*Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723*

**Impreso en Argentina - Printed in Argentina**

---

## ÍNDICE

---

Referencias de los autores .....	9
Presentación .....	15

### **CAPÍTULO I**

El regionalismo centroamericano en la encrucijada: pertinencia y legitimidad de la integración regional en un entorno de crisis global <i>Juan Carlos Fernández Saca</i> .....	25
---	----

### **CAPÍTULO II**

La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR <i>Rita Marcela Gajate</i> .....	65
--	----

### **CAPÍTULO III**

La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019) <i>Rita Giacalone</i> .....	93
--	----

### **CAPÍTULO IV**

Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI <i>Noemí B. Mellado</i> .....	123
--	-----

### **CAPÍTULO V**

Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires <i>Ricardo Sebastián Piana, María Soledad Manassero, Juan Cruz Tisera</i> .....	169
--	-----

**CAPÍTULO VI**

América Latina: multilateralismo, desarrollo  
y acción colectiva

*Fabio Sánchez, Catherine Ortiz Morales* ..... 191

**CAPÍTULO VII**

El largo camino del desarrollo sostenible en  
el contexto regional del MERCOSUR: consideraciones  
desde Uruguay sobre comercio, energías renovables y  
cambio climático

*Amalia Stuhldreher, Virginia Morales Olmos* ..... 231

**CAPÍTULO VIII**

La integración como una estrategia para bajar el  
riesgo país y reducir la volatilidad de los términos  
de intercambio

*Martín Tetaz* ..... 261

---

## REFERENCIAS DE LOS AUTORES

---

**JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA:** Licenciado en Economía y Maestro en Administración Pública por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador. Magíster en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Candidato a Doctor en Educación por la Universidad Internacional Iberoamericana, México. Decano de la Facultad de Posgrados y Educación Continua de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Profesor invitado por diversas universidades latinoamericanas. Miembro de la Red de Formación de Postgrado e Investigación en Integración Regional (REDFIRE) y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) y autor de diferentes publicaciones nacionales y ex-tranjeras sobre la integración de Centroamérica. Entre las más recientes se destaca: “Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos”, en: *La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro*, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

**RITA MARCELA GAJATE:** Abogada. Especialista en Integración Latinoamericana. Mediadora – UNLP –. Investigadora Categorizada II por el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Profesora adjunta ordinaria de Economía Política, F.C.J. – 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. Secretaria de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, períodos: 2007-2010, 2010-2012. Vicedecana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, período: 2014-2018. Profesora visitante de varias

universidades nacionales y extranjeras. Autora de numerosos trabajos científicos en materia de Derecho de la Integración. Entre sus últimas publicaciones se menciona: “Construcción Institucional en el MERCOSUR” (Editora y Directora). F.C.J. – UNLP, 2014.

**RITA GIACALONE:** Ph. D en Historia (Indiana University, EEUU). Profesora titular de Historia Económica e investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Calgary, Canadá. Forma parte del Comité Coordinador del Grupo de Reflexión sobre Integración de América Latina y Europa (GRIDALE). Entre sus publicaciones recientes se destacan los libros *Geopolítica y Geoeconomía en el proceso globalizador* (Bogotá: Editorial UCC, 2016) y *El Pensamiento Empresarial Latinoamericano en el Siglo XXI* (Bogotá: Editorial UCC, 2019), además de “La inserción internacional de la Alianza del Pacífico en la visión de sus empresarios” en Palamara, G. (Ed.); *Nuevas miradas y dinámicas de inserción internacional suramericana* (Bogotá: Externado de Colombia, 2019) y “Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico” en Briceño, J. y Vieira, E. (Eds.) *Repensar la integración en América Latina*. Bogotá: Editorial UCC, 2020.

**NOEMÍ BEATRIZ MELLADO:** Abogada, Especialista en Derecho de la Integración Económica, 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. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, de la UNLP. Profesora visitante e invitada por 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. Dirige la Red de Formación de Postgrado e Investigación en Integración Regional

(REDFIRE) de la UNLP e Integra el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), donde coordina el Grupo 4.

**RICARDO SEBASTIÁN PIANA:** Abogado, Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro e Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Categoría II, del Sistema Nacional de Investigadores, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de Argentina. Profesor adjunto derecho político - UNLP y Titular Teoría y derecho constitucional – USAL. Titular Seminario de Investigación, UCALP y Titular Derecho político, USAL desde. Profesor invitado por diversas universidades europeas, latinoamericana y estadounidenses. Autor y coautor de diversas publicaciones científicas nacionales y extranjeras. Director del proyecto “GLOCAL. La influencia de las políticas y buenas prácticas globales sobre las políticas en la Provincia de Buenos Aires”, Proyecto Bienal de Investigación y Desarrollo, Secretaria de Ciencia y Técnica (UNLP).

**MARÍA SOLEDAD MANASSERO:** Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCALP. Magister en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP. Doctorando en Relaciones Internacionales, IRI-UNLP. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Colaboradora del proyecto “GLOCAL. La influencia de las políticas y buenas prácticas globales sobre las políticas en la Provincia de Buenos Aires”, Proyecto Bienal de Investigación y Desarrollo, Secretaria de Ciencia y Técnica (UNLP). Asesora en materia penitenciaria y gestión de sistemas penitenciarios. Especialista en Terrorismo Internacional. Autora del Libro *Terrorismo Internacional: La percepción de la amenaza en el escenario de la seguridad internacional*. Editorial Almaluz, 2019. Autora de numerosos artículos en revistas internacionales con referato y partícipe de capítulos de libros.

**JUAN CRUZ TISERA:** Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Colaborador del proyecto “GLOCAL. La influencia de las políticas y buenas prácticas globales sobre las políticas en la Provincia de Buenos

Aires”, Proyecto de Investigación y Desarrollo, Secretaria de Ciencia y Técnica (UNLP). Investigador Principal del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (IDICSO). Docente Titular seminario de Metodología en las Ciencias Sociales, doctorado en Relaciones Internacionales (USAL) Acreditado Res. Nro. 2019-212 y doctorado en Ciencia Política (USAL) Resolución CONEAU N° 2019-269. Docente Titular Sistemas Políticos Comparados y Teoría Política (USAL). Docente Asociado Relaciones Internacionales I (UCALP).

**FABIO SÁNCHEZ:** Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor Titular de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá (Colombia). Sus temas de interés son la Política Exterior Colombiana, regionalismo, globalización y la agenda externa de América Latina. Actualmente investiga las doctrinas de la política exterior colombiana. Ha sido becario del *National Security Institute* (USA), Colciencias (Colombia) e investigador visitante (FLACSO-Argentina). Consultor y analista en diversos medios de comunicación. Entre sus publicaciones recientes se destacan: “Colombia en su encrucijada”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 20, núm. 2 (2020): 47–52 (con César Niño) y, “Colombia and the Persistence of ‘Failed State Stigma’ in a Peace Scenario”. En *Fragile and Failing States: Challenges and Responses*, editado por David Brown, Donette Murray, Malte Rieman, Norma Rossi, y Martin A. Smith, 100–117. Havant: Howgate Publishing, 2020 (Con Saúl M. Rodríguez). ID 0000-0002-0042-9830

**CATHERINE ORTÍZ MORALES:** Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Doctoranda en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Profesora de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales y miembro del Grupo de Análisis Político (GAP) de la Universidad Sergio Arboleda. Investigadora sobre temas de integración regional, multilateralismo y política exterior, entre otros. Entre los últimos trabajos y publicaciones se encuentran: Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar (Co-autoría), en N. Mellado y M. Cienfuegos (eds.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano* (pp. 23-51). Buenos Aires: Ediciones Lerner (2018). Grupo de Lima: ¿expresión renovada

del multilateralismo latinoamericano? (Co-autoría), en C. Ortiz Morales y E. Vieira Podada (eds), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 197-247). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia (2017). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49-77.

**AMALIA STUHLREHER:** Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Doctora en Ciencia Política, Universidad de Mainz, Alemania. Investigadora activa del área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Profesora Adjunta con Dedicación Total del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS). Docente de la Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable (TED) de la sede Tacuarembó de la Universidad de la República (UDELAR). Su trabajo abarca a los procesos de integración en América Latina y sus relaciones interregionales con la Unión Europea, así como temas de la agenda global como el cambio climático y las energías renovables, focalizando sus repercusiones a nivel de la gobernanza sustentable en clave multinivel. Integra la Red Temática de Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo y el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Territorial (NIET) de la UDELAR, la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF) y el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), donde coordina el Grupo 3 (Mejora de la Gobernabilidad Mundial y Profundización de la Gobernanza Multinivel en América Latina).

**VIRGINIA MORALES OLMOS:** Licenciada en Economía por la Universidad de la República (UDELAR) de Uruguay. Tiene una maestría y un doctorado en Economía Forestal por la Universidad de Georgia en Estados Unidos. Es profesora adjunta (grado 3 con dedicación total) del Departamento de Ciencias Económicas de la UDELAR en Tacuarembó. Es investigadora del área de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en Uruguay. Sus trabajos de investigación se relacionan con el sector forestal uruguayo y su impacto económico, considerando un enfoque interdisciplinario. Además, realiza investigación relacionada con temas del impacto de las inversiones en energías renovables en

el sector noreste de Uruguay y en temas de opciones de utilización de biomasa forestal para generar energía. Ha participado en proyectos multidisciplinarios y presentados en diversas conferencias internacionales. Es diputada coordinadora del grupo 4.05.03 Economía y Contabilidad Forestal de IUFRO (International Union of Forest Research Organization).

**MARTÍN TETAZ:** Economista, UNLP. Doctorando en Ciencias de La Gestión de la UNLP. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana con Categoría III, del Sistema Nacional de Investigadores, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de Argentina. Premio a la Investigación Científica, 2013, por la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Premio a Investigadores Jóvenes (2014) UNLP. Profesor adjunto ordinario de Economía Política, FCJyS – UNLP y de la Escuela de Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires - UNNOBA. Profesor de Teoría de la Integración en la Maestría de Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración de la UNLP. Conferencista y Profesor invitado de varias universidades e instituciones nacionales y extranjeras. Autor de varios libros y numerosos trabajos científicos en materia económica y procesos de integración económica. Columnista habitual de televisión, diarios y revistas de circulación nacional.

---

## **PRESENTACIÓN**

---

### **Regionalismo Sudamericano en transformación: Instituciones y Políticas en el auge y la crisis**

**NOEMÍ B. MELLADO**

(Directora y Coeditora)

La incertidumbre es la característica del tiempo actual que atraviesa al contexto político y socioeconómico internacional como derivación de la dinámica vertiginosa con la que ocurren los cambios globales. Así se va transformando el sistema internacional, se resiente al multilateralismo y al regionalismo en sus diversas dimensiones y genera una preocupación por el futuro del orden internacional, ya que sus instituciones enfrentan una situación crítica. A la par, las relaciones de poder sufren una profunda mutación por lo que la estructura del sistema internacional se reconfigura con el ascenso de nuevas potencias regionales. Como consecuencia surgen amplios debates académicos sobre el orden mundial en crisis y/o emergente, la crisis de la globalización y de la hegemonía, entre otros.

Sin embargo esta reconfiguración se vio recientemente alterada por la emergencia del fenómeno disruptivo a escala global del COVID 19, cuando aún la economía mundial no había superado los efectos de la crisis económica y financiera del 2008 traducida por un lento crecimiento y una desigualdad mayor. La pandemia pone al descubierto las tendencias preexistentes en varias partes del mundo. El crecimiento de PBI mundial, además de mostrar una tendencia decreciente (2,7%, 2011-2020), era menor al de la década previa a la crisis mundial (3,4%, 1997-2006) proyectándose una tasa de crecimiento para el 2020 similar a la del 2019 (2,5%) tanto en los

países desarrollados (1,7%) como en los emergentes (3,9%) con relación al 2018 (CEPAL, 2020). La inversión también acompañó esta dinámica debilitada después de la crisis mundial. La pandemia afectó así a una economía mundial vulnerable que lleva a revisar las cifras proyectadas por la CEPAL a una tasa aún menor del crecimiento del PBI mundial del 1,0%.

Frente al hecho catastrófico e imprevisible las economías se cierran en sus propias fronteras llevando al “sálvese quien pueda”; a la vez se paralizan por las medidas aislacionistas adoptadas por los propios gobiernos (distanciamiento social, cuarentenas, aislamientos, entre otras). De este modo se exagera el unilateralismo y los nacionalismos en detrimento del multilateralismo, el regionalismo, la cooperación y las acciones mancomunadas para enfrentar al nuevo flagelo que amenaza a toda la humanidad en un marco de crisis climática y sanitaria sin antecedentes, afectando a la vida social y económica en su conjunto.

En cuanto al regionalismo latinoamericano, desde finales del siglo pasado y en un contexto de críticas al modelo de regionalismo abierto, se fue conformando una tendencia a la reconfiguración y a la multiplicación de instancias de concertación, cooperación e integración. Producto de esa propensión, en el nuevo siglo y favorecido por la coyuntura política (afinidad política entre los gobernantes) y económica regional (*boom* de los *comodities*), se celebraron en Sudamérica una serie de acuerdos económicos y políticos abiertos a nuevos actores y con objetivos más amplios a los comerciales (Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR-, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio con los Pueblos –ALBA,TCP-, y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC-) y se reconfiguraron algunos proyectos preexistentes (MERCOSUR) dando lugar a un nuevo regionalismo que ha recibido distinta denominaciones conforme a la literatura.

No obstante, en la presente década mientras avanzaba la inestabilidad política y económica con una creciente fragmentación y polarización política, tanto al interior de los países como entre ellos, el regionalismo sudamericano evidenciaba su crisis y el agotamiento del modelo de desarrollo e inserción internacional de los primeros años del siglo actual. Pese a ello y como expresión del accionar de los gobiernos en su estrategia de política exterior y los perfiles domésticos de cada uno, se lanzaron nuevas iniciativas como la Alianza del Pacífico y el Foro para el Progreso de América del Sur

(PROSUR). Este complejo estado de situación se encuentra influenciado por factores de muy diversa naturaleza y se extiende a otras regiones del planeta.

En cuanto al escenario económico latinoamericano, antes de la pandemia exhibía su fragilidad. Si bien durante la crisis financiera mundial pudo en principio sortearla, a partir del 2010 y hasta el 2019 se produjo un descenso de la tasa de crecimiento del PIB regional del 6% al 0,1%. Conforme a CEPAL (2020) representa el peor desempeño económico de la región en siete décadas, acompañado por un incremento de la pobreza y una mayor desigualdad. Además del fin del superciclo de las materias primas, se vio afectada por el retroceso del comercio mundial, producto de las guerras comerciales y las políticas proteccionistas unilaterales adoptadas en un marco de reafirmación de los nacionalismos, y regional, generando una disminución de la interdependencia económica. Desde el punto de vista político hubo un retroceso con falta de confianza en las instituciones y partidos políticos que llevó a varios cuestionamientos sociales con la derrota de los oficialismos en las últimas elecciones generales como manifestación de la insatisfacción política y el descontento social.

La pandemia del Covid-19 agregó una dificultad adicional a la cooperación entre los países de América del Sur en un contexto de ausencia de liderazgos regionales consolidados como de procesos de integración y cooperación paralizados por los giros políticos de los gobiernos de los diferentes países de la región (y del mundo). La crisis sanitaria, social y económica que conlleva va derivando en crisis políticas, con protestas sociales en algunos casos o fragilidad institucional en otros, tales como Venezuela, Perú, Ecuador, Chile y Bolivia, y contradicciones entre los diversos niveles decisorios (central, local) o entre países en el ámbito regional o subregional de los propios procesos de integración, agudizando aún más la incertidumbre.

En un contexto global incierto e imprevisible determinar cómo se inserta la región y cómo ella se articula con su desarrollo es un gran desafío derivado de un exceso de iniciativas con vigencias dispares y divergentes, superposición de objetivos y normativas que se solapan y contradicen entre sí, con economías totalmente debilitadas con graves consecuencias sociales y democracias decaídas. Esta problemática compleja requiere de estudios interdisciplinarios que permitan revisar los mapas cognoscitivos tradicionales de la integración regional a la luz de las

transformaciones globales, regionales y locales del siglo XXI, con el objetivo de lograr un entendimiento esclarecedor de este fenómeno como punto de partida para encarar el futuro.

Este reto fue enfrentado por un grupo de investigadores que desde hace años vienen trabajando en forma conjunta y en sus propios proyectos institucionales de sus Universidades de origen en el marco de la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional (REDFIRE), bajo la coordinación general de la Prof. NOEMÍ B. MELLADO (UNLP). También por el equipo de investigadores del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP en torno a tres proyectos de investigación institucional acreditados: 11J/164 “Reconfiguración del Regionalismo Latinoamericano: entre desafíos e incertidumbres”, Directora: Noemí B. Mellado; 11J/163 “El MERCOSUR y su deconstrucción en el contexto del cambio de paradigma de la integración regional”, Directora: RITA M. GAJATE; y 11J/162 “Instituciones, legislación y políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires. Un estudio en el macro y micro nivel”, Director: Ricardo Piana.

Como producto del esfuerzo mancomunado y de una fructífera colaboración académica se publicaron diversos libros y organizado varios eventos científicos, sólo se exponen a continuación las actividades científicas y académicas realizadas en los últimos dos años cuyos productos de modo directo o indirecto incidieron en el libro que hoy se presenta:

a) Simposio titulado: **“Integración y desarrollo en tiempos de incertidumbre”** que fuera aprobado bajo el código 18/12 en el Eje Temático Relaciones Internacionales, Coordinado por Amalia Stuldreher (UDELAR) y Noemí B. Mellado (UNLP), en el 56 Congreso Internacional de Americanistas –ICA- celebrado entre el 15 y el 20 de julio de 2018 en la Universidad de Salamanca, España. Tuvo como propósito fortalecer el debate e intercambio interdisciplinario entre académicos dedicados a la integración y quienes trabajan desde los estudios del desarrollo provenientes de distintas latitudes, teniendo en cuenta la interconexión entre las categorías de análisis (integración y desarrollo).

b) **“V Simposio Regionalismo Sudamericano: Reconfiguración del multilateralismo y regionalismo en tiempo de incertidumbre”**, realizado el día 6 de diciembre de 2019- en la sede de la Casa de Posgrado de la UNLP sita en Ayacucho N° 132 CABA, Argentina. Sus objetivos fueron los siguientes: generar aportes

teóricos-conceptuales y técnicas de abordaje innovadoras como también los que refieran a las trayectorias de las políticas planteadas en el marco de los esquemas integracionistas, o al diálogo entre ambos niveles (conceptual y de praxis) además de promover nuevas líneas de investigación. El cumplimiento de dichos propósitos se vio favorecido por la presencia interdisciplinaria de especialistas provenientes de distintas latitudes y con diversas formaciones de origen (economistas, abogados, profesionales de las relaciones internacionales, política exterior, historiadores, científicos políticos, entre otras). Los análisis y debates se centraron en torno a dos ejes: Factores geopolíticos-institucionales de influencia en la reconfiguración del multilateralismo-regionalismo, coordinadora: RITA GIACALONE (ULA, Venezuela) y Factores geoeconómicos y sociales de influencia en la reconfiguración del multilateralismo-regionalismo, coordinadora: AMALIA STULDREHER (UDELAR, Uruguay). En virtud de su importancia fue declarado de interés legislativo por la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires exp. 3124/19-20. Asimismo fue financiado parcialmente por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica -FONCYT- (RC-TW- 2019-00023) y la UNLP.

c) Como fruto de la labor científica del equipo de investigadores del Instituto de Integración latinoamericana y de REDFIRE, se publicó el libro titulado: ***¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano***, cuya Coordinación y Edición estuvo a cargo de NOEMÍ B. MELLADO (UNLP) y la Coedición de MANUEL CIENFUEGOS MATEO (UPF). Edit. Lerner, Córdoba, Argentina, diciembre. ISBN 978-987-4041-60-9. Fue co-financiado por la UNLP y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España, 2018.

El libro que se presenta en esta instancia bajo el título ***“Regionalismo Sudamericano en transformación: Instituciones y Políticas en el auge y la crisis”*** articula una serie de investigaciones de cuyos resultados emergen diversas consideraciones en torno al regionalismo latinoamericano a tener en cuenta en una perspectiva futura.

En *“El regionalismo centroamericano en la encrucijada: pertinencia y legitimidad de la integración regional en un entorno de crisis global”*, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA (UJMD), a partir de reconocer que el proceso de la integración centroamericana se configura como el

bloque más sólido entre los regionalismos presentes en América Latina, afirma que la integración de Centroamérica está aún lejos de alcanzar los logros en materia de gobernabilidad, fortalecimiento institucional y jurídico, diseño e implementación de políticas públicas y la generación de bienes públicos regionales. No obstante los objetivos fundacionales del SICA en la práctica, todo el andamiaje institucional del sistema se basa en un esquema intergubernamental con una marcada predominancia del presidencialismo en la toma de decisiones y ejecución de acuerdos, quedando así sujeta a los vaivenes políticos de los países miembros. Por otra parte, la institucionalidad que ha venido configurándose dentro del SICA se ha convertido en el blanco de continuas exigencias, tanto por actores internos como externos, para ser sometida a un profundo rediseño sobre la base de criterios de eficiencia y eficacia de índole administrativa y financiera. No han sido pocos los intentos de reforma y los magros resultados continúan alimentando el escepticismo de amplios sectores de la sociedad civil y académicos.

RITA M. GAJATE (UNLP) en el capítulo titulado “*La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR*”, aborda la suspensión de la elección directa de los parlamentarios del MERCOSUR y el debate actualizado acerca de la configuración institucional y viabilidad del órgano de representación en el actual contexto del bloque. Este nuevo escenario abre una serie de interrogantes sobre el futuro institucional del proceso de integración. Por tanto, se analizan las consecuencias producidas por este hecho y su significado en la construcción institucional del MERCOSUR en un contexto de resignificación de la Integración Regional y cuestionamientos al diseño institucional.

Por su parte, RITA GIACALONE (ULA) en “*La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019)*”, destaca que en América Latina, donde los Estados naciones dominan el panorama, se producen cambios abruptos de política exterior después de procesos electorales que repercuten sobre el regionalismo. El análisis de esa situación confirma que para los gobiernos latinoamericanos el regionalismo es un proyecto para reorganizar el espacio regional según líneas económicas y políticas que responden a sus intereses específicos y la importancia que tiene la toma de decisiones de política exterior en su definición (Isbell y Nolan, 2015). Ello justifica la necesidad de estudiar la dinámica regional que generan las políticas exteriores de Chile, México y

Venezuela en el siglo XXI y se plasma en la Alianza del Pacífico (AP) y la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA), proyectos regionales enfrentados. El objetivo es analizar la interacción entre actores regionales a fin de enfatizar la responsabilidad de los decisores en la situación actual del regionalismo sudamericano. Sin descartar otros factores, se busca demostrar la influencia que tienen en el regionalismo las decisiones de los gobiernos, a fin de evaluar su responsabilidad en la crisis actual. Reconocer el rol de los gobiernos en la crisis del regionalismo sudamericano resulta necesario para alterar un patrón de comportamiento en el cual los intereses propios se imponen por encima de los de la región y aún de la nación misma.

En *“Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI”*, NOEMÍ B. MELLADO (UNLP) partiendo de ciertos interrogantes claves, busca analizar cómo los cambios políticos domésticos pueden modificar las inclinaciones nacionales sobre el tipo de integración/regionalismo, determinando el curso de acción de un grupo de países –Brasil, Argentina, Venezuela, México y Chile- y su incidencia o impacto en los procesos de integración Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Alianza del Pacífico (AP), planteando desafíos sobre su trayectoria futura. Se limita temporalmente el estudio a las dos últimas décadas del siglo actual, articulando las dimensiones doméstica e internacional sobre la base de las teorías que enfatizan que la política internacional de los Estados está influenciada a nivel doméstico por las vinculaciones entre gobierno y sociedad y se interrelacionan en sus dos niveles (Putnam, 1996). Se toma como unidad de análisis a los presidentes de los países seleccionados para abordar las dinámicas de política internacional en las dimensiones (estilo de política exterior, orientación geopolítica, orientación económica y orientación hacia EE.UU. y países centrales). El estudio se efectúa tomando antecedentes bibliográficos, discursos, documentos oficiales (declaraciones, resoluciones, acuerdos, etc.) y prensa escrita con una perspectiva cualitativa, combinando distintos enfoques (política exterior, regionalismo, geopolíticos y económicos).

En el capítulo titulado *“Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires”*, RICARDO SEBASTIÁN PIANA, MARÍA SOLEDAD MANASSERO y JUAN CRUZ TISERA (UNLP) sostienen que en el marco de los desafíos que imprime la actual sociedad internacional, ahora global, la política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso

(en lo teórico pero no en la práctica) que se encuentra en constante transformación, un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones a veces contradictorias, así abordan a los actores subnacionales que se interrelacionan internacionalmente, en este caso los municipios de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina. Pretenden contribuir a la construcción de un marco teórico desde las relaciones internacionales, centrados en el lema “*pensar globalmente y actuar localmente*” (Cruz y Bodnar, 2008, pp. 13-25) y pensado desde la realidad latinoamericana. Asimismo buscan identificar el accionar internacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de generar modelos explicativos que les permitan comprender su accionar, señalando sus herramientas de relacionamiento y posicionamiento en el actual escenario internacional-global.

Bajo el título de “*América Latina: multilateralismo, desarrollo y acción colectiva*”, FABIO SÁNCHEZ y CATHERINE ORTÍZ MORALES (USA) plantean como marco de referencia la importancia de dos categorías relevantes en la agenda de investigación para las disciplinas de las Relaciones Internacionales, la Economía Política Internacional y la Economía Internacional: la preocupación por el desarrollo y el papel de las instituciones internacionales, en particular, el multilateralismo como institución internacional y su estado actual de crisis en la gobernanza global. En la primera parte abordan el desarrollo desde una breve aproximación histórica y conceptual, a nivel global y regional, a partir de la evolución en su aproximación dentro de los acuerdos globales, especialmente la actual agenda de desarrollo y los ODS. En la segunda parte enfocan en el multilateralismo y su crisis actual en el marco de las demandas del sur frente a la OMC, su instrumento multilateral de la Ronda de Doha para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resaltándose la importancia de la agricultura como sector estratégico para los PED, los cuales enfrentan un dilema entre el crecimiento económico y la ventaja comparativa frente a un enfoque de seguridad alimentaria y agricultura sostenible. Por último, analizan el papel, liderazgo y acción colectiva de la denominada Troika Latinoamericana –México, Argentina y Brasil– (miembros del G20).

AMALIA STUHLBREHER y VIRGINIA MORALES OLMOS (UDELAR) en “*El largo camino del desarrollo sostenible en el contexto regional del MERCOSUR: consideraciones desde Uruguay sobre comercio, energías renovables y cambio climático*” abordan la potencialidad de la articulación de las políticas energéticas focalizando la situación de

las energías renovables en el contexto del MERCOSUR. Considerando sus posibles aportes en términos de mitigación del cambio climático, se analiza por un lado la evolución de las matrices energéticas de Uruguay, Argentina y Brasil, visualizando en particular la situación uruguaya en relación a la potencial reducción de los GEI. Por otro lado, se analiza el patrón de intercambios comerciales entre Uruguay y sus socios del MERCOSUR, destacando las posibilidades que surgen a raíz del proceso de inversiones en el sector de las energías renovables que experimentó dicho país en los últimos años, lo que impulsó la exportación de energía a cargo de actores públicos y privados. Finalmente, se proyectan algunas perspectivas de los procesos regionales y nacionales en términos de modelos que apuntan hacia sociedades y economías ‘descarbonizadas’ que viabilicen nuevos formatos de una gobernanza climática regional.

Por último, MARTÍN TETAZ (UNLP) en: *“La integración como una estrategia para bajar el riesgo país y reducir la volatilidad de los términos de intercambio”*, focaliza en los incentivos de los distintos esquemas de integración, distinguiendo entre los que aumentan la volatilidad del ciclo económico y los que ayudan a reducirla. Enfatiza sobre los términos de intercambio que operan en la práctica como motores (o amortiguadores) del crecimiento, toda vez que el comercio internacional es un modo indirecto de producción y la relación de precios del comercio es el determinante de la productividad de bienes finalmente deseados (importaciones) que se consiguen mediante la fabricación de bienes exportables. Sostiene que cuando los esquemas de integración potencian la especialización en *commodities*, aumentan la volatilidad del ciclo económico y contribuyen de esa forma al subdesarrollo. Por el contrario, cuando promueven la inversión extranjera directa bajando el riesgo país, relajan la restricción de divisas de un modo más estable y acompañan la apreciación que genera la abundancia de divisas, con un salto en la productividad de la economía.

Quiero expresar en esta oportunidad mi agradecimiento a todo el personal del Instituto de Integración Latinoamericana, administrativo y técnico, por su dedicación abnegada en la realización de todas las actividades académicas y científicas que contribuyeron de alguna forma a la realización de este libro. Asimismo mi reconocimiento a todo el equipo de investigadores que pese al momento actual que vivimos continuaron con el entusiasmo y dedicación de siempre, poniendo lo mejor de sí para el cumplimiento de lo planificado. También vaya un sincero agradecimiento a los

colegas investigadores procedentes de distintas universidades latinoamericanas ya que sin su contribución este nuevo libro no hubiera sido posible.

---

## CAPÍTULO I

---

### **El regionalismo centroamericano en la encrucijada: pertinencia y legitimidad de la integración regional en un entorno de crisis global**

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

#### **Introducción**

En el inicio de la segunda década del siglo XXI, el proceso de integración centroamericana se configura como el bloque más sólido entre los regionalismos presentes en América Latina. Sin embargo, la integración de Centroamérica está aún lejos de alcanzar los logros en materia de gobernabilidad, fortalecimiento institucional y jurídico, diseño e implementación de políticas públicas y la generación de bienes públicos regionales que ostenta la Unión Europea (UE), siendo ésta el modelo sobre el cual, al menos en el papel, se ha establecido el basamento filosófico para el diseño institucional y jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) desde 1991 y, a partir del cual, se suelen establecer los criterios de comparación para el análisis de los avances o retrocesos en materia de integración regional, sin que ello no obste para reconocer los problemas que ha enfrentado la UE recientemente: Brexit, crisis de refugiados, crecimiento del nacionalismo, tensiones en la Eurozona y las graves afectaciones por el COVID-19 que puede incluso llegar a socavar su cohesión interna (De Miguel, 2020).

Centroamérica es una región históricamente signada por la crisis. A lo largo de su historia, los ciudadanos centroamericanos han debido enfrentar periódicamente los retos que implican los desastres naturales, la inestabilidad política, las desigualdades sociales y económicas, las tensiones demográficas, conflictos armados y la mella en la construcción de un Estado eficiente y sistema democrático robusto a causa de la corrupción y el clientelismo.

No obstante, los objetivos fundacionales del SICA buscan convertir a Centroamérica en una región de paz, democracia y desarrollo económico y social con equidad, contemplando incluso la posibilidad de erigir instituciones de carácter supranacional - algunos países miembros contemplan esta opción jurídica en sus constituciones nacionales-; lo cierto es que, en la práctica, todo el andamiaje institucional del sistema se basa en un esquema intergubernamental con una marcada predominancia del presidencialismo en la toma de decisiones y ejecución de acuerdos. No olvidemos que es la Reunión de Presidentes el máximo órgano de toma de decisiones en el marco del proceso de integración, lo cual no es más que una réplica de cómo están configurados los sistemas políticos de gobernanza de los países que lo integran. Por lo tanto, los impulsos o retrocesos en materia de integración regional suelen responder a momentos coyunturales en función de los sucesos o acontecimientos políticos que puedan estar viviendo uno o más países miembros. Por otra parte, la institucionalidad que ha venido configurándose dentro del SICA a lo largo de los años se ha convertido en el blanco de continuas exigencias, tanto por actores internos como externos, para ser sometida a un profundo rediseño sobre la base de criterios de eficiencia y eficacia de índole administrativa y financiera. No han sido pocos los intentos de reforma y los magros resultados continúan alimentando el escepticismo de amplios sectores de la sociedad civil y académicos.

## **1. Los retos primordiales de Centroamérica ¿seremos capaces de enfrentarlos con un enfoque regional?**

Los problemas históricos de tipo estructural que afectan a la región no han sido afrontados eficientemente por las élites políticas y económicas -por incompetencia o simple negligencia-, lo cual ha derivado en una profunda insatisfacción de la sociedad que no

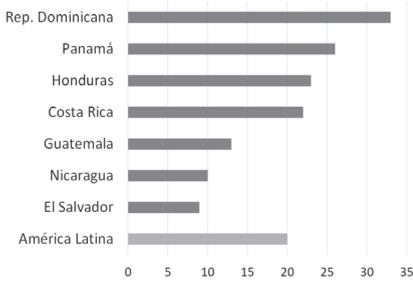
percibe mejoras sustanciales en su nivel de vida y solución a los principales problemas que las aquejan, razón por la cual no es extraño observar el descontento en amplias capas sociales con la democracia y el sistema económico de corte neoliberal que ha sido incapaz de construir genuinos regímenes de soporte y protección social que además permitan que el crecimiento económico esté acompañado de políticas públicas orientadas a disminuir los índices de alta desigualdad que afectan a la región -los sistemas de educación, salud, pensiones, seguridad pública, justicia, transporte público, lucha contra el desempleo y la pobreza y mecanismos anticorrupción suelen mostrar serias deficiencias de calidad y cobertura-.

Ante la amplia variedad de problemas de índole social, económico, medioambiental y político que afectan en mayor o menor grado a cada uno de los países centroamericanos, los gobiernos nacionales han demostrado baja capacidad para el diseño e implementación efectiva de políticas públicas que los resuelvan, los recursos de los cuales disponen son en realidad limitados y muchas veces mermados por las prácticas corruptas aún muy generalizadas en la región. Ante estas limitaciones, el proceso de integración regional se ha planteado en numerosas oportunidades -y como principal argumento para su mantenimiento y pertinencia- como una herramienta que facilite el afrontar estos retos desde una óptica regional que permita además la conjunción de recursos -humanos, financieros, tecnológicos, etc.- orientados a la búsqueda de soluciones también regionales. Sin embargo, en la práctica, más allá de la retórica con la que suelen redactarse los protocolos y otros instrumentos jurídicos propios del SICA, cuyos objetivos suelen ser de índole idealista y poco pragmáticos -lo que deriva a su vez en complejas situaciones dada la falta de claridad en la designación de alcances y competencias en el accionar de sus instituciones-, la integración regional no logra consolidarse como el instrumento de desarrollo económico, social y político que pretende ser; debido a su diseño institucional sigue dependiendo de las voluntades políticas de los presidentes nacionales de turno y, por lo tanto, el funcionamiento y razón de ser del SICA suele resultar extraño, sino totalmente desconocido, para la mayor parte de los ciudadanos de la región; además, la participación de la sociedad civil organizada en los mecanismos de toma de decisiones o en la asesoría para el diseño óptimo de políticas públicas de índole regional suele ser en el mejor de los casos, exigua.

## Imagen 1: Satisfacción / aprobación de diferentes aspectos económicos, políticos e institucionales

### Imagen de progreso en el país (%)

Aquí: “está progresando”



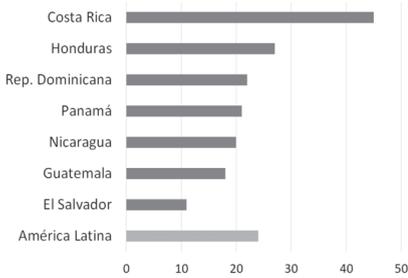
### Satisfacción con la economía (%)

Aquí: “Muy Satisfecho” más “Mas bien satisfecho”



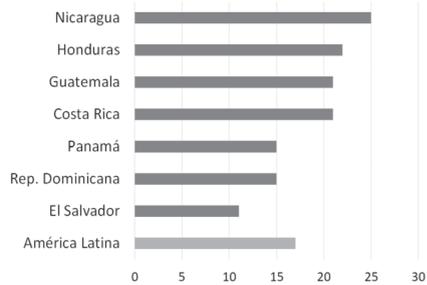
### Satisfacción con la democracia (%)

Aquí: “Muy Satisfecho” más “Mas bien satisfecho”



### Se gobierna para bien de todo el pueblo (%)

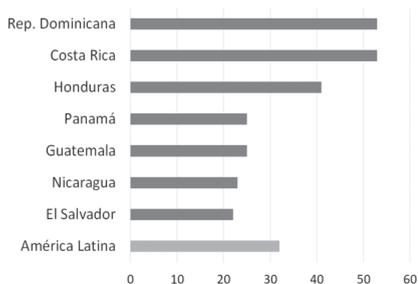
Aquí: “Para el bien de todo el pueblo”



Nota: Nicaragua tuvo un desplome de 27 puntos de 2017 a 2018, pasando de 52 a 25, debido al inicio de la crisis en abril de 2018.

### Aprobación de la gestión del gobierno (%)

Aquí: “Aprueba”



### Confianza en el Congreso/ Parlamento (%)

Aquí: “Mucha” más “Algo”



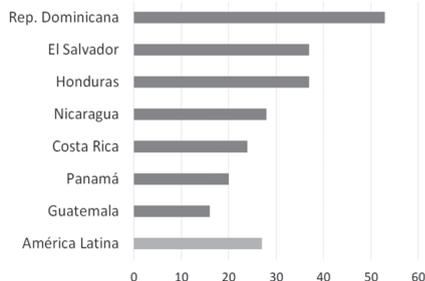
### Aumento de la corrupción (%)

Aquí: “Aumentó mucho” más “Aumentó algo”



### ¿Ha pensado en ir a vivir a otro país? (%)

Aquí: “Si”

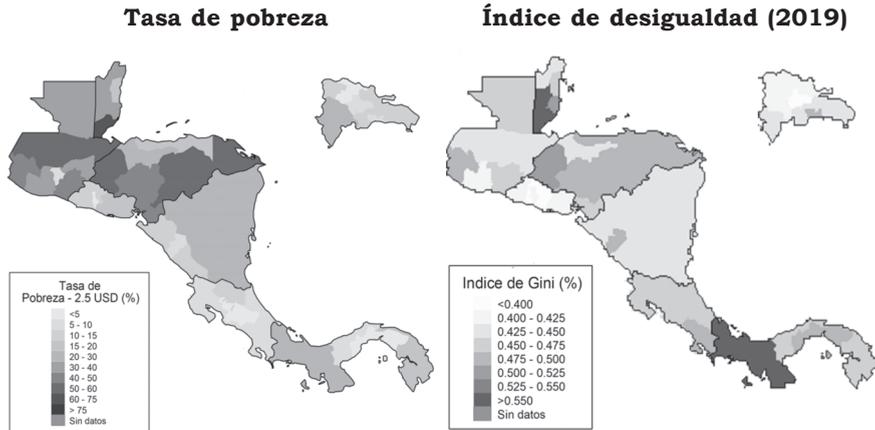


Fuente: elaboración propia con datos del Informe Latinobarómetro 2018.

#### a. Los retos socio-económicos

La región aún exhibe amplios niveles de pobreza -relativa y absoluta- y la lucha contra este flagelo no está obteniendo los resultados esperados en tanto los porcentajes de población bajo la línea de la pobreza ha tenido pocas variaciones en los últimos años; así mismo, los índices de desigualdad son elevados y el acceso a servicios públicos de calidad e infraestructuras sociales sigue siendo limitado en algunos países o regiones particulares -las zonas fronterizas concentran los niveles de desarrollo humano más bajos-.

## Imagen 2: Tasa de pobreza e índice de desigualdad



Nota: los años contemplados por país provenientes de fuentes oficiales son para Belice (2002-2009), Costa Rica (1987-2016), El Salvador (1991-2015), Guatemala (2000-2014), Honduras (1991-2016), Nicaragua (1993-2014), Panamá (1997-2016) y Rep. Dominicana (1992-2016).

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

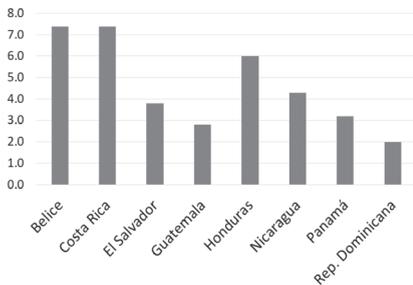
Las economías centroamericanas se caracterizan por la informalidad y precariedad del empleo, lo que a su vez deriva en bajos niveles de cobertura de los programas de seguridad social como salud y pensiones. Las escasas oportunidades de empleo han llevado a millones de centroamericanos a emigrar, particularmente hacia Estados Unidos, lo que ha contribuido además al debilitamiento del tejido social, al surgimiento y fortalecimiento de grupos pandilleriles y por supuesto al deterioro de la seguridad pública. Algunos países centroamericanos han generado una fuerte dependencia de las remesas enviadas por sus connacionales en el extranjero para mantener a amplios sectores de la población por encima de la línea de la pobreza. Cualquier desequilibrio que ocasione una baja en las mismas -como las restricciones migratorias que actualmente impulsa Estados Unidos- puede derivar con facilidad

en un incremento en el porcentaje de pobreza, vulnerabilidad social e inestabilidad política al ser los gobiernos nacionales incapaces de generar las condiciones económicas que propicien la generación de empleo o dar un efectivo soporte a través de un sistema público de contención y apoyo a personas retornadas o a las familias que dependen económicamente de las remesas.

Así mismo, los aún bajos niveles de cobertura y calidad del sistema educativo no han permitido que la región logre desarrollar el capital humano que la economía basada en el conocimiento y la tecnología requiere, lo cual la hace poco atractiva a mayores flujos de inversión, particularmente en sectores productivos y de servicios que se basan en mediana y alta tecnología. Si bien en años recientes, y como parte de las estrategias de inserción internacional, se han observado importantes flujos de inversiones en los sectores textiles, medicamentos, componentes electrónicos, finanzas y logística que requieren de un fuerte componente tecnológico; también se observa la poca concatenación de estos sectores con el resto de la economía nacional más allá de las concretas relaciones que establecen con un pequeño grupo de proveedores locales.

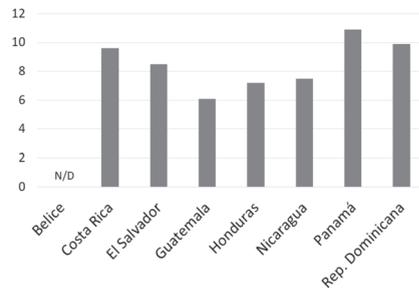
### Imagen 3: Indicadores varios de educación, empleo y migración

**Gasto público en educación como % del PIB (2017)**



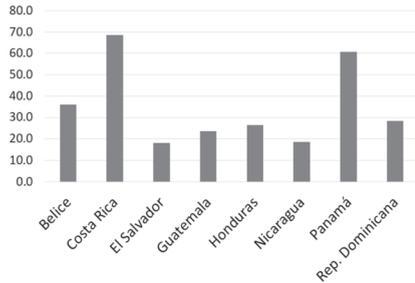
Para Panamá y Rep. Dominicana los datos corresponden a 2011 y 2007 respectivamente.

**Promedio años de estudio población económicamente activa de +15 años (2018)**

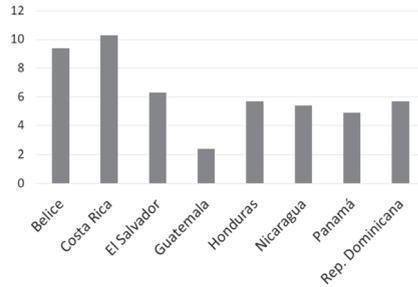


Para Guatemala y Nicaragua los datos son de 2014.

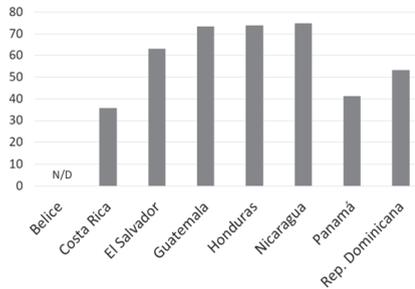
**Porcentaje de hogares con acceso a internet (2017)**



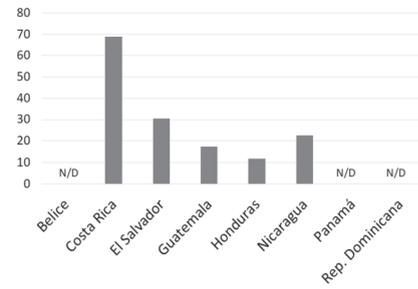
**Tasa de desempleo (2018)**



**Proporción de empleo informal en el sector no agrícola (2016)**



**Tasa de ocupados que aportan a un sistema previsional (2018)**

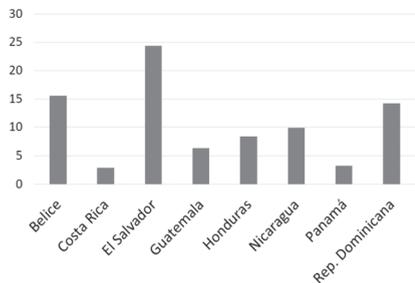


Para Nicaragua los datos corresponden a 2011.

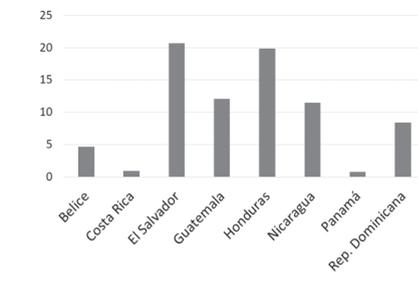
Para Guatemala y Nicaragua los datos son de 2014.

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

**Migración internacional como % de la población (2017)**



**Remesas recibidas como % del PIB (2018)**



Fuente: Fundación Libertad y Desarrollo (2020) con datos del Banco Mundial.

En consonancia con las estrategias de inserción internacional adoptadas, Centroamérica apostó a la apertura comercial y al fomento del comercio intra y extra regional. Y es precisamente en este apartado donde el proceso de integración ha revelado sus principales logros, aunque valga decir que se encuentran suscritos a políticas orientadas a la reducción y armonización arancelaria, a la disminución de obstáculos al flujo de capitales y mercancías y menos al alcance de estadios de integración económica más avanzados como la unión aduanera o el mercado común.

### Imagen 4: Intentos para alcanzar la unión aduanera en Centroamérica



Fuente: elaboración propia.

Pero el potencial beneficio que la integración económica puede reportar a Centroamérica a través del incremento de los intercambios comerciales intrarregionales se ve aún limitado por el bajo desarrollo de los siguientes elementos: infraestructuras en carreteras-la velocidad promedio es de 11-14 kms. por hora-, sistemas multimodales de transporte, aduanas y pasos fronterizos -los retrasos pueden llegar hasta las 48 horas-, logística y competitividad en general de la mayor parte de países miembros del SICA. A lo anterior se suman los costos que generan en los flujos comerciales las prácticas corruptas y la inseguridad pública-se estima que hasta

el 22% del valor del flete se debe a costos por la seguridad-; los costos del transporte de mercaderías a través de la región son ampliamente mayores que los costos registrados en Estados Unidos, así, el costo de traslado por tonelada métrica y por kilómetro es de \$0.17 en el primero y de \$0.02 en el segundo; el costo logístico en la región representa así el 40% del valor total de las mercancías (COMITRAN y SIECA, 2017).

**Cuadro 1: Datos seleccionados sobre competitividad y desempeño logístico**

País	Posición global en el índice de facilidad para hacer negocios (2019) <sup>a</sup>	Posición global en el índice de Comercio Transfronterizo (2019) <sup>b</sup>	Índice de desempeño logístico (2018) <sup>c</sup>		
			General	Aduanas	Infraestructura
Belice	125	111	N/D	N/D	N/D
Costa Rica	67	73	74	88	97
El Salvador	85	44	88	105	113
Guatemala	98	83	115	116	118
Honduras	121	123	106	123	112
Nicaragua	132	85	108	84	99
Panamá	79	57	41	44	42
Rep. Dominicana	102	63	86	102	102

Fuentes: (a) y (b) elaboración propia con datos del Informe Doing Business 2019, el cual evalúa a 190 países. (c) elaboración propia con datos del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, el cual evalúa a 167 países.

### **b. Los retos para la estabilidad política**

Centroamérica ha estado inmersa en los últimos veinte años en una serie de acontecimientos que han redefinido las relaciones internas entre los gobiernos de la región y las de éstos con actores extrarregionales.

La primera década del siglo XXI estuvo signada por la llegada al poder de partidos políticos de izquierda en varios países centroamericanos y por el fortalecimiento del regionalismo latinoamericano impulsado particularmente por Venezuela a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), esquema de integración concebido bajo lógicas ideológicas binarias propias de la Guerra Fría, considerando como base filosófica el permanente conflicto entre el socialismo y el capitalismo -una izquierda que representa al pueblo oprimido versus una derecha integrada por las oligarquías nacionales subordinadas al poder imperial representado por los Estados Unidos-. Además, los países integrantes del ALBA se vieron a sí mismos como los abanderados de la gesta para liberar a la región latinoamericana del yugo económico, político y social que le ha impuesto Estados Unidos a lo largo de la historia. En Centroamérica, el marco ideológico-político del ALBA atrajo a Nicaragua -miembro desde febrero de 2007-, a Honduras -se incorporó en octubre de 2008, pero el golpe de Estado de julio de 2009 hizo que el país se retirara en diciembre de ese mismo año- y El Salvador, el cual, aún y cuando la izquierda gobernó al país entre los años 2009 a 2019, nunca se incorporó como miembro pleno.

El ALBA significó para el proceso de la integración centroamericana un elemento más de dispersión característico de un bloque que, sobre la base del regionalismo abierto, ha observado cómo sus países miembros se incorporan o retiran -según la coyuntura política local- de otras iniciativas regionales, bloques o áreas económicas. Así, por ejemplo, los países miembros del SICA negociaron o suscribieron entre los años 1998 a 2018 un total de 29 acuerdos de libre comercio, de los cuales ni uno solo fue suscrito por el SICA como bloque y únicamente los acuerdos comerciales con República Dominicana -1998-, Chile -1999-, Panamá -2002-, Estados Unidos -2004-, México -2011-, Unión Europea -2012- y Corea del Sur -2018-, fueron suscritos en conjunto por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, aunque cabe destacar que los equipos negociadores centroamericanos nunca lograron conformar un grupo único de negociación como sí se observó en el caso de la UE. Además de la pertenencia actual de Nicaragua al agonizante ALBA, Belice es miembro de pleno derecho de la CARICOM, y Costa Rica y Panamá han solicitado su adhesión a la Alianza del Pacífico. Esta dispersión en los compromisos comerciales

y políticos que cada país adquiere al margen del proceso de integración económica centroamericana es una de las causas que explican porqué se tienen pocos avances en la conformación de la unión aduanera y el mercado común en la región.

**Cuadro 2: Países o bloques de integración con los cuales los miembros del SICA han suscrito acuerdos de libre comercio (1998-2018)**

Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
CE	RD	RD	RD	RD	RD	CA	CE
Costa Rica	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Taiwán	EE.UU.
	Canadá	Panamá	Panamá	Panamá	Panamá	México	CARICOM
	Panamá	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	Singapur	CA
	CARICOM	Taiwán	Taiwán	Taiwán	Taiwán	Chile	
	EE. UU.	Colombia	Colombia	Colombia	México	EE. UU.	
	Singapur	México	México	México	UE	Canadá	
	China	UE	UE	UE	Corea del Sur	Perú	
	Perú	Corea del Sur			Canadá	AELC	
	México				Perú		
	UE				Corea del Sur		
Colombia							
AELC							
Corea del Sur							

Siglas: Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Centroamérica (CA). Comunidad del Caribe (CARICOM). Comunidad Europea (CE). Estados Unidos (EE. UU.). República Dominicana (RD). Unión Europea (UE).

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El surgimiento y posterior decadencia del ALBA es el mejor ejemplo de cómo el regionalismo latinoamericano es uno de los hijos predilectos de la coyuntura, de los momentos políticos, la ideología o la inmediatez, y puede ser una de las razones que explican el persistente desinterés de los Estados nacionales por

dotar de instituciones funcionales y competencias de índole supranacional a los procesos de integración. América Latina es particularmente propensa a crear grupos regionales, quizás como una respuesta a la debilidad de sus Estados frente a interlocutores de mayor poder político y económico -Estados Unidos, UE, China, entre otros-, sin embargo, estos grupos han mostrado nulo o escaso éxito en el cumplimiento de sus objetivos y en no pocas ocasiones sus competencias y finalidades han estado traslapadas, sino recordemos la suerte o el estado actual de ALALC, ALADI, MCCA, SELA, CAN, AEC, CARICOM, OECO, SICA, MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC, Alianza del Pacífico, entre otros (Covarrubias, 2020).

Con la llegada de Donald Trump en enero de 2017 a la presidencia de los Estados Unidos, se dio inicio a una nueva etapa en las relaciones diplomáticas de los países centroamericanos con su principal socio comercial y destino primario de millones de migrantes, sobre todo del llamado Triángulo Norte -Guatemala, Honduras y El Salvador-. Las medidas migratorias adoptadas por el gobierno estadounidense en años recientes han significado un duro golpe para la región y desatado el drama humanitario de miles de migrantes que han visto cómo el trayecto desde sus países de origen hacia Estados Unidos se plagaba cada vez más de peligros y violaciones a los derechos humanos. Esto originó, entre otras cosas, que a partir de octubre de 2018 se conformara la primera caravana de migrantes con la intención de llegar a Estados Unidos buscando la protección que otorga formar parte de un amplio grupo; sin embargo, esta estrategia resultó también fallida ya que desde la idea primigenia de Trump de construir un muro en la frontera con México, se han ramificado otras iniciativas que han obligado a este último y a los países del Triángulo Norte a establecer acciones que frenen la migración y ser designados como “tercer país seguro” a donde Estados Unidos puede enviar a los migrantes que busquen asilo mientras su petición es analizada. En la práctica, este país ha logrado la construcción de un muro legal e institucional a miles de kilómetros al sur de su frontera física que es resguardado por México, Guatemala, Honduras y El Salvador. La anuencia de estas naciones para convertirse en “tercer país seguro” estuvo antecedida de amenazas de índole política, económica y de recortes en los fondos de cooperación por parte del gobierno estadounidense.

La incursión de China como actor político de relevancia en Centroamérica ha sido también un importante acontecimiento geopolítico que ha tensado las relaciones en los países de la región. Costa Rica -2007-, Panamá -2017-, República Dominicana -mayo de 2018- y El Salvador -agosto de 2018- son los países miembros del SICA que han establecido relaciones diplomáticas con dicho país. Estados Unidos ha reaccionado manifestando que pondría en revisión los programas de cooperación con estos países - particularmente Panamá y El Salvador- aunque posteriormente bajó el tono de sus declaraciones -al menos públicamente-. Sin embargo, estos movimientos diplomáticos han colocado a la región en el tablero geopolítico mundial donde llevan a cabo su enfrentamiento Estados Unidos y China en tanto las dos mayores potencias del planeta. Al ser Centroamérica geográficamente estratégica, China ha contemplado su inclusión en su proyecto geopolítico mundial para la configuración de una “nueva ruta de la seda” que integra toda una red de infraestructuras -carreteras, puertos, aeropuertos, vías férreas, parques industriales, etc.- que le permitiría consolidar su liderazgo a nivel mundial en materia comercial y geopolítica; sin embargo, es poco probable que Estados Unidos permita que en el futuro buques de guerra chinos puedan atracar en las costas salvadoreñas o que puedan hacer uso libremente del canal de Panamá. No cabe duda de que, en el futuro inmediato, se mantendrá particularmente vigilante a los movimientos que realice China en la región, bloqueando por distintos medios cualquier iniciativa que considere una amenaza a su seguridad nacional. No hay que olvidar que los Estados centroamericanos son particularmente vulnerables a sanciones económicas o migratorias que Estados Unidos pueda establecer de manera directa o indirecta.

### Imagen 5: Proyectos financiados por China para la nueva Ruta de la Seda (2018)



Fuente: Instituto Mercator para estudios sobre China (MERICS). N. Catalán (El País). Recuperado de: [https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537\\_893651.html](https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html)

Pero las tensiones e inestabilidad política no se han limitado a las relaciones que Centroamérica mantiene con socios extrarregionales, sino que también han sido activas en el plano interno. El golpe de Estado de Honduras en 2009 marcó el inicio de una nueva etapa política en la región que revivió los peores temores de retorno a épocas donde el rompimiento del orden constitucional era relativamente frecuente en la mayor parte de países del istmo; el deseo de supervivencia de los regímenes civiles y políticos vigentes basados en normas democráticas permitió el alineamiento de los integrantes del SICA que condenaron al unísono el golpe de Estado y a lo largo de los meses siguientes contribuyeron en mayor o menor

medida al restablecimiento del orden democrático. Sin embargo, sendos escándalos de corrupción y violaciones constitucionales han ensombrecido el panorama político y de estabilidad de la región. La corrupción prácticamente se ha convertido en un mal endémico de las débiles democracias centroamericanas y ha puesto a prueba sus frágiles sistemas jurídicos, políticos y sociales.

En el 2015, la presión popular en Guatemala logró deponer y posteriormente encarcelar a Otto Pérez Molina y a Ingrid Roxana Baldetti, ex presidente y ex vicepresidenta respectivamente, por un caso de corrupción en las aduanas del país que fue investigado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); esta comisión, creada en 2006 bajo el auspicio de las Naciones Unidas para apoyar al maltrecho y corrupto ministerio público guatemalteco, llevó a cabo una serie de investigaciones que lograron exponer a la luz pública y judicializar penalmente muchos casos de corrupción. El éxito de la CICIG fue lo que a la postre significó su deceso. Jimmy Morales alcanzó la presidencia del país en 2016 con un discurso de cambio en una nación asqueada de la corrupción, sin embargo, su gestión ha significado el mayor atraso de Guatemala en su lucha contra este flagelo. Debido a que la CICIG realizó una serie de investigaciones sobre los fondos con los cuales Morales financió su campaña y otros casos de corrupción que incluían a miembros de su círculo familiar más íntimo, unilateralmente, en enero de 2019, el Presidente dio por finalizado el acuerdo con la ONU que permitía el funcionamiento de la CICIG aduciendo abuso de poder, actos en contra de la Constitución y un riesgo para la seguridad nacional y, a pesar del amplio rechazo nacional e internacional y la grave crisis política que tal decisión generó, la CICIG se despidió en agosto de 2019 con un contundente informe denominado “Guatemala: un Estado capturado”<sup>1</sup>. En enero de 2020 dio inicio la presidencia de Alejandro Giammattei quien en 2010 estuvo 10 meses en la cárcel por una investigación de la CICIG acusado de ejecuciones extrajudiciales mientras dirigía el sistema penitenciario; este antecedente en la vida del actual mandatario plantea un futuro poco probable para una eventual restitución de las actividades de la CICIG y, por lo tanto, la lucha contra la corrupción no parece tener un horizonte prometedor.

<sup>1</sup> El documento completo se encuentra disponible en [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe\\_Captura\\_Estado\\_2019.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf)

En El Salvador, tres ex presidentes han sido investigados -y uno de ellos condenado- por delitos de corrupción. El primero fue Francisco Flores (1999-2004) por malversación de fondos de una donación proveniente de Taiwán para la reconstrucción post terremotos de 2001; después de mantenerse prófugo, Flores retornó al país para enfrentar el juicio en su contra y falleció en enero de 2016. Por su parte, el ex presidente Antonio Saca (2004-2009) y otros miembros de su gabinete, fueron condenados por la malversación de cerca de US\$300 millones, guardando actualmente prisión. El primer gobernante de izquierda en el país también dejó una estela de corrupción en el manejo de fondos públicos: según las investigaciones realizadas por la Fiscalía de El Salvador, Mauricio Funes Cartagena (2009-2014) malversó cerca de US\$351 millones; sin embargo, no ha podido ser llevado ante la justicia ya que logró en tiempo récord -cinco días- obtener asilo político en Nicaragua en septiembre de 2016 y, para protegerle de la extradición, el gobierno de Daniel Ortega le concedió la nacionalidad nicaragüense a él y a otros miembros de su familia en julio de 2019, lo que ha tensado las relaciones entre ambos gobiernos.

Ex presidentes de Costa Rica y Panamá también han enfrentado la justicia por casos de corrupción en el ejercicio del poder. Sin embargo, los cada vez más frecuentes casos de corrupción en la región, que involucran a altos cargos políticos y prominentes grupos empresariales -tanto nacionales como internacionales-, han debilitado considerablemente las instituciones locales y minado la confianza de la población en éstas y en sus élites políticas y económicas.

Así mismo, el orden constitucional ha sido seriamente quebrantado en Honduras y en Nicaragua. En el primero, la reelección de Juan Orlando Hernández en 2017, expresamente prohibida por la constitución nacional, ha puesto en evidencia la fragilidad institucional del Estado hondureño; tal reelección fue posible gracias a un polémico fallo de la Corte Suprema integrada por jueces en cuyos cargos fueron designados por Hernández. Además de ello, el proceso electoral que llevó al poder a Hernández por segunda ocasión mostró serias deficiencias y altos indicios de cometimiento de fraude (OEA, 2017). Con el 60% de los votos escrutados, Hernández perdía la elección por 5 puntos porcentuales; posteriormente el desacreditado Tribunal Supremo Electoral suspendió el conteo por varias horas aduciendo problemas con los servidores electrónicos; cuando el conteo se reinició y los resultados

fueron actualizados, Hernández ya se encontraba a la cabeza, consolidándose así su triunfo electoral.

Sin embargo, el caso más preocupante de rompimiento del orden democrático y constitucional en la región es Nicaragua. El gobierno de Daniel Ortega ha sido particularmente eficiente torciendo todas y cada una de las leyes e instituciones del Estado nicaragüense que han sido necesarias para lograr perpetuarse en el poder. Ortega regresó a la presidencia en el año 2007 después de haberla ejercido en el periodo 1985-1990. En 1998 alcanzó un pacto con su supuesto archirrival político, el presidente liberal Arnoldo Alemán (1997-2002), que le permitió llevar a cabo reformas a la Constitución y la Ley Electoral: particularmente logró que el porcentaje de votos para ganar la elección bajara de 45% a 40% o incluso al 35% si superaba en 5 puntos porcentuales al segundo lugar; históricamente el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) alcanzaba en las elecciones presidenciales una votación no mayor al 40% de los votos válidos. Una vez en la presidencia, Ortega controló el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema de Justicia, colocando al frente de estas instituciones a personas afines a su proyecto político. En octubre de 2009 logró que inaplicaran los artículos de la Constitución que prohibían la reelección continua, aduciendo que estos violentaban sus derechos individuales, políticos y de igualdad ante la ley. En las elecciones legislativas de 2011, carentes de observadores internacionales, Ortega logró la mayoría absoluta en el Congreso Nacional y por lo tanto pudo abolir el impedimento constitucional para reelegirse en un segundo periodo continuo y para poder ser candidato para un tercer periodo; con la aprobación de las reformas constitucionales en dos legislaturas -una en diciembre de 2013 y la segunda en enero de 2014- Ortega consiguió no sólo que se permitiera la reelección indefinida, sino también que la presidencia se pudiese ganar con la mayoría relativa de los votos con independencia del porcentaje de votos válidos alcanzados, además de permitir que su esposa, Rosario Murillo, pudiese optar por la vicepresidencia del país. En Nicaragua se consolidaba así, ante la mirada cómplice de amplios sectores empresariales y de antiguos rivales de Ortega como el Cardenal Obando y Bravo, un largo proceso de manipulación institucional que pondría a la dupla Ortega-Murillo a la cabeza de una nueva dictadura a imagen y semejanza de la de los Somoza (1937-1979) que cobraría a partir de abril de 2018 la sangre de centenares de nicaragüenses luego de las protestas que estallaron fruto de la impopular reforma a la seguridad social debido a la

quiebra financiera de la institución responsable a causa de la incompetencia y el clientelismo con el cual se administraban sus recursos. Si bien la reforma afectaba a sectores urbanos integrados por trabajadores asalariados y empresarios, debido al descontento social acumulado, rápidamente engrosaron las filas de las protestas sectores de estudiantes, campesinos, trabajadores del sector informal y grupos religiosos.

Tras una serie sistemática de protestas, la ruptura de la tradicional alianza entre el poder político y la élite económica, la presión internacional y centenares de muertos, presos políticos y exiliados que hacían presagiar la caída del régimen, Daniel Ortega demostró nuevamente su astucia política y se ha aferrado al poder haciendo uso de la fuerza que le brindan los recursos del Estado a través de los cuerpos policiales y de grupos civiles armados afines a él, desoyendo toda petición para adelantar las elecciones. Los diálogos entre la dupla Ortega-Murillo y los grupos variopintos integrados por estudiantes, empresarios, campesinos y miembros del clero, fracasaron abruptamente y, a pesar del hundimiento de la economía, la persistencia del acoso gubernamental a los disidentes y las violaciones a los derechos humanos, Daniel Ortega se mantiene al frente de Nicaragua preparando seguramente las estrategias que le permitan a él o a miembros de su círculo íntimo, continuar en el poder más allá de los comicios presidenciales de 2021. Es importante destacar que el papel de los países miembros del SICA en la crisis de Nicaragua fue, en el mejor de los casos, endeble; con la excepción del gobierno de Costa Rica que se pronunció decididamente en contra de las acciones represivas de Ortega que ocasionaron una crisis de migrantes nicaragüenses con dirección a su vecino del sur, el resto de los gobiernos centroamericanos se limitaron a solicitar la normalización de la situación y a instar al diálogo entre las partes. Surgieron voces que manifestaron su preocupación por los perjuicios económicos que estaban ocasionando el cierre de las vías en el país y que afectaban el libre flujo de mercancías en la región centroamericana, pero una vez que esa situación cesó, las preocupaciones de los gobiernos y grupos económicos centroamericanos sobre la crisis nicaragüense y las violaciones a los derechos humanos, perdieron rápidamente interés y relevancia.

El surgimiento de nuevos actores políticos en la región que buscan quebrantar las prácticas políticas signadas por el clientelismo y la corrupción, sumado a la persistencia en el poder de grupos y

gobiernos con baja legitimidad, se ha convertido en un nuevo marco de desencuentro entre algunos países centroamericanos. La consolidación de gobiernos integrados por políticos “tradicionales” en Guatemala, Honduras y Nicaragua, contrasta con los cambios en Costa Rica y El Salvador que han llevado al poder a políticos que buscaron desmarcarse de los grupos políticos en el poder en las últimas décadas. En el caso de Costa Rica, la presidencia de Carlos Alvarado Quezada (nacido en 1980) ha debido enfocar prácticamente toda su atención a situaciones de índole doméstica que ponen en riesgo la tradicional estabilidad política del país; su popularidad se ha visto seriamente menguada por las medidas de ajuste fiscal que ha impulsado para disminuir el déficit fiscal que agobia a la nación -6.2% del PIB en 2017-, paliar los elevados niveles de desempleo -10.3% en 2018- y la desconfianza manifiesta de la población hacia la clase política como resultado de la corrupción.

En El Salvador, una población hastiada de su clase política llevó en 2019 a la presidencia a Nayib Bukele (nacido en 1981) rompiendo con 30 años de bipartidismo entre la derechista Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) que gobernó 20 años y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de orientación izquierdista que gobernó durante 10 años. Con un mensaje disruptivo de la “vieja política” basado en la promesa del manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, Bukele ha logrado una aprobación a su gestión que ronda entre el 85% y el 95%; ello a pesar de que el 8 de febrero de 2020, como parte de su continuo enfrentamiento con la Asamblea Legislativa, militarizó la sede del parlamento exigiendo la aprobación de un préstamo cuyos fondos estaban destinados al apoyo del combate a la delincuencia, pero que algunos miembros de la sociedad civil y de los partidos políticos cuestionan ya que incluye la compra de un buque y un helicóptero para uso de las fuerzas armadas, las cuales, por mandato constitucional, carecen de competencias asociadas a la seguridad pública, obligación que recae en la Policía Nacional Civil. Los acontecimientos del 8 de febrero fueron rápidamente desaprobados por los cuerpos diplomáticos acreditados en el país, entidades internacionales vigilantes del estado de derecho y por las organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de pensamiento. No obstante los intentos por violentar el orden constitucional del país, los ratios de aprobación de Bukele siguen en niveles realmente elevados que se explican por el hartazgo que la población siente hacia los partidos políticos en general y hacia la

Asamblea Legislativa en particular, a quienes suelen acusar de la difícil situación que atraviesa el país en materia económica, social y de seguridad pública, además de verles como los principales actores de la corrupción que corroe las instituciones del país.

**Cuadro 3: Datos seleccionados sobre corrupción, desarrollo democrático y buen gobierno**

<b>País</b>	<b>Percepción de la corrupción (2018)<sup>a</sup></b>	<b>Índice de Democracia (2019)<sup>b</sup></b>	<b>Efectividad del gobierno (2018)<sup>c</sup></b>	<b>Calidad regulatoria (2018)<sup>d</sup></b>
Belice	N/D	N/D	30.3	26.4
Costa Rica	48	19	67.8 (democracia plena)	69.2
El Salvador	105	71	36.5 (democracia defectuosa)	53.8
Guatemala	144	93	23.6 (régimen híbrido)	45.7
Honduras	132	89	27.9 (régimen híbrido)	34.6
Nicaragua	152	122	19.2 (régimen autoritario)	25.0
Panamá	93	46	51.9 (democracia defectuosa)	66.3
Rep. Dominicana	129	60	39.4 (democracia defectuosa)	50.5

Fuentes: (a) Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción. (b) Índice de Democracia The Economist Intelligence Unit. (c) Banco Mundial, percepción de calidad de servicios públicos, administración pública, formulación y ejecución de políticas, entre otros; escala de 0 a 100 donde el 100 refleja la mejor percepción posible. (d) Banco Mundial, percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; escala de 0 a 100 donde el 100 refleja la mejor percepción posible.

### **c. Los retos medioambientales y su impacto en la región**

Es importante recordar que Centroamérica es una zona altamente vulnerable a los efectos del cambio climático; los daños

que ocasionan terremotos, huracanes, inundaciones o erupciones volcánicas pueden llegar a afectar a millones de personas, ya sea por la pérdida de vidas o por daños en la infraestructura social y productiva de la región que afecta los indicadores de crecimiento económico, lucha contra la pobreza, generación de empleo, migración e inestabilidad política y social.

Los impactos por eventos climáticos extremos se agudizan además por las deficiencias en la planificación urbana y territorial, por los debilitados sistemas de protección social y por el aislamiento del mercado y bajos niveles de acceso a servicios básicos que aún muestran algunas poblaciones rurales. Según el Índice de Riesgo Climático Global (Eckstein et al., 2019), dos países centroamericanos se ubican entre los 10 más afectados en el periodo 1998-2017: Honduras en la segunda posición con pérdidas anuales estimadas en US\$556.56 millones afectada por 66 eventos; y Nicaragua, ubicada en la sexta posición, con pérdidas anuales estimadas en US\$223.25 millones, golpeada por 45 eventos.

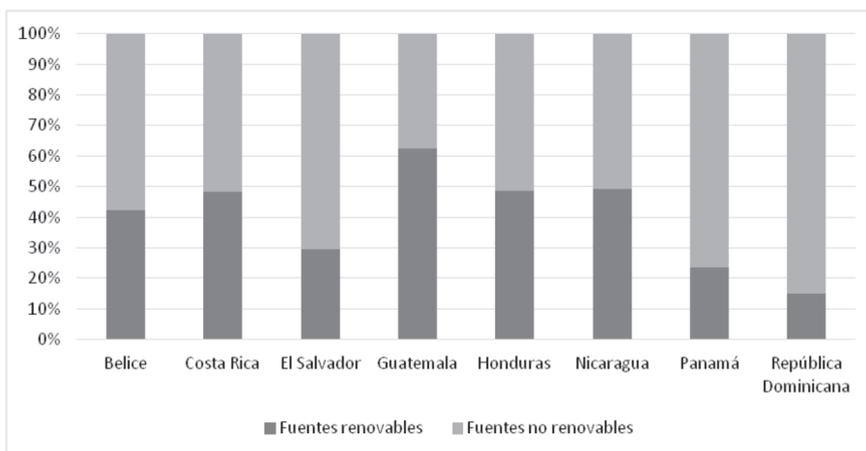
**Cuadro 4: Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (2014)**

<b>País</b>	<b>Posición</b>	<b>Puntuación del país</b>	<b>Categoría (riesgo)</b>	<b>Puntuación de la capital</b>	<b>Categoría (riesgo)</b>
Belice	9	2.25	Extremo	2.30	Extremo
Costa Rica	26	7.70	Bajo	3.26	Alto
El Salvador	3	0.79	Extremo	0.74	Extremo
Guatemala	2	0.75	Extremo	0.39	Extremo
Honduras	4	0.92	Extremo	0.63	Extremo
Nicaragua	6	1.19	Extremo	0.39	Extremo
Panamá	19	5.57	Medio	1.37	Extremo
Rep. Dominicana	5	1.01	Extremo	0.55	Extremo

Fuente: CAF (2014).

Por otra parte, la región debe avanzar en disminuir su dependencia de recursos no renovables -petróleo, gas natural, carbón mineral- para la generación de la energía que requiere para su desarrollo económico; recursos de los cuales además no dispone y debe importar. La inversión en infraestructuras para la generación de energía renovable se ha concentrado en años pasados en la hidroeléctrica y geotermia pero, además de los altos montos de inversión que ese tipo de infraestructuras requieren, el daño ambiental y humano que generan las vuelve objeto de críticas de sectores preocupados por la protección del medio ambiente. No obstante, en años recientes, se han incrementado las inversiones en otro tipo de energías renovables que generan menor impacto ambiental y sobre las cuales Centroamérica presenta condiciones geográficas de alto potencial para su desarrollo, particularmente en energía solar y eólica. Hacer más eficiente en términos ambientales la matriz energética de cada país centroamericano se está constituyendo en una apuesta necesaria para fomentar el crecimiento económico y en un nicho de alto potencial para la inversión y el desarrollo de bienes públicos regionales; la experiencia positiva que Centroamérica ha obtenido a través del Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC) puede servir de base para establecer un mecanismo de inversión y gobernanza de naturaleza regional que fomente el desarrollo de energías de fuentes renovables.

**Imagen 6: Proporción de fuentes renovables y no renovables de la oferta energética total (2017)**



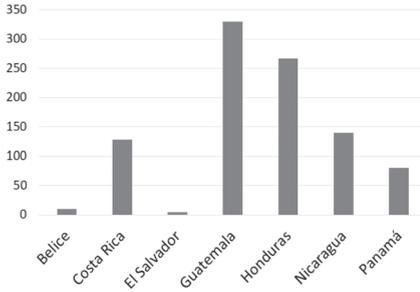
Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL – CEPALSTAT.

**d. El reto a la seguridad pública: narcotráfico, crimen organizado y pandillas**

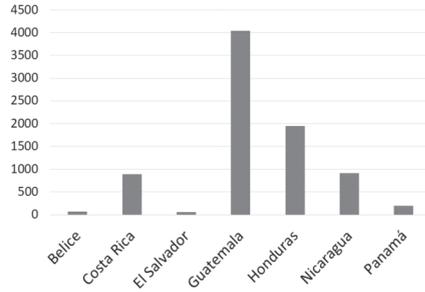
Uno de los principales retos que enfrenta la región en la actualidad es la amenaza a la seguridad pública que representan el narcotráfico, crimen organizado y pandillas. Una de las características sobre Centroamérica que se destacan en materia geopolítica es la importancia estratégica de la que goza debido a su posición geográfica, la cual no ha sido debidamente explotada por sus gobiernos pero sí por el narcotráfico. Enclavada entre el sur productor y el norte consumidor, Centroamérica es mayormente una región de tránsito, reabastecimiento y almacenamiento de drogas con destino a Estados Unidos; la incapacidad de los gobiernos nacionales para ejercer control efectivo en todo el territorio, la debilidad institucional aún persistente en las instancias llamadas a combatir estos ilícitos, la porosidad de sus fronteras terrestres y marítimas, y extensas áreas territoriales de la franja Caribe centroamericana aisladas de los principales centros poblacionales y escasamente comunicadas, la hacen una zona propicia para el tráfico de drogas. Los recursos económicos de los que disponen los narcotraficantes facilitan su infiltración tanto en las estructuras gubernamentales como en las comunidades mismas que, de manera voluntaria o no, apoyan las actividades relacionadas con el tráfico de drogas cuya actividad económica e incluso gobernanza del territorio se enraíza hasta el punto de llegar a suplir por completo a las instituciones y legislación de los Estados nacionales. Centroamérica carece de los recursos para enfrentar este problema, sobre el cual además tiene poca incidencia en tanto la producción como el consumo de drogas se concretiza en su mayor porcentaje fuera de la región, convirtiéndolo así en un problema de índole transnacional y, por lo tanto, requiere de respuestas y recursos provenientes de la comunidad internacional para afrontarlo (UNODC, 2012).

**Imagen 7: Toneladas y valor de la cocaína en tránsito por Centroamérica (2010)**

**Toneladas de cocaína transitando por los países centroamericanos**



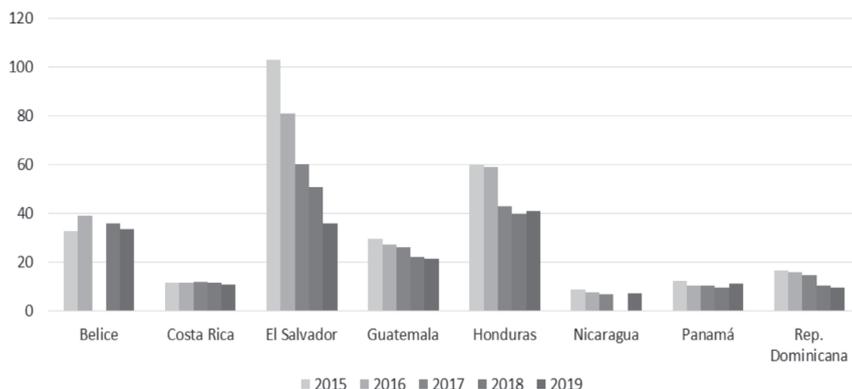
**Valor en millones de US\$ de la cocaína transitando por Centroamérica**



Fuente: UNODC, 2012.

Se observa además que el tráfico de drogas por la región, por sí solo, no es una causa primordial de los altos niveles de violencia, la cual sí puede ser atribuida a las luchas de poder entre grupos de pandillas. La delincuencia generada por estos grupos se ha convertido, particularmente en los países del Triángulo Norte, en un freno al desarrollo económico y al crecimiento empresarial al convertirse en una de las principales barreras de la inversión (UNODC, 2012). El accionar de las pandillas -tanto a través de los homicidios como por las extorsiones- suele afectar en mayor medida a las micro y pequeñas empresas que carecen de los recursos para invertirlos en seguridad. Se han convertido en un verdadero problema regional que afecta los niveles de gobernanza y estabilidad política y social de los países en los cuales operan.

**Imagen 8: Tasa de homicidios dolosos (por 100,000 habitantes)**



Nota: la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera epidemia de violencia una tasa igual o superior a 10 homicidios por cada 100,000 habitantes.

Fuente: Estadísticas de Centroamérica e In Sight Crime (2019).

**e. La pandemia del COVID-19: Centroamérica a las puertas de la peor recesión económica y crisis política en tiempos de paz**

El principal reto que enfrenta Centroamérica en el corto plazo es la contención de la propagación del COVID-19 entre su población y las políticas públicas que debe adoptar para tratar de que los impactos económicos, políticos y sociales no sean de tal magnitud que hagan peligrar la estabilidad de la región.

En términos fiscales, las economías centroamericanas se encuentran seriamente limitadas para derogar las cantidades de recursos que serán necesarios para paliar los efectos económicos por la pérdida de empleos y drástica disminución de la actividad económica, por lo que la medida más probable que deberán adoptar es el endeudamiento en los mercados internacionales o acudir a los organismos de cooperación. Por otra parte, los débiles sistemas de salud de la región no serán capaces de soportar situaciones como las que han sufrido Italia, España o Estados Unidos, por lo que las

medidas de contención adoptadas por las mayor parte de gobiernos centroamericanos, tales como el cierre de fronteras, suspensión de clases en todos los niveles educativos y limitaciones a la libertad de circulación, gozan del apoyo de la mayoría de la población, pero claramente significan una constricción en la actividad económica que se ceba principalmente en las pequeñas y medianas empresas y, sobre todo, en los grupos de la población económicamente activa que se desempeñan en el sector informal -en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua más del 70% de los empleos del sector no agrícola son informales-.

Cabe destacar que el único país centroamericano que no ha adoptado ninguna de las medidas de contención es Nicaragua, el cual mantiene normalizada todas sus actividades económicas y de entretenimiento; de hecho, contra las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gobierno de Ortega-Murillo ha invocado al “amor” para hacer frente a la pandemia, llevando a cabo concentraciones masivas -de índole política, religiosa o deportiva- lo cual ha puesto de manifiesto la desconexión del régimen con la realidad y aumentado las críticas de su población y la de otros gobiernos de la región, particularmente los de Costa Rica y El Salvador, además de sembrar serias dudas sobre la veracidad del número de infectados que este país ha declarado públicamente.

**Cuadro 5: Número de casos confirmados de COVID-19 por país (14 de abril de 2020)**

Tipo	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Confirmados	48	16344	15446	46451	40460	3672	62,223	64690
Fallecidos	2	125	417	1782	1214	116	1349	1101
Tasa de letalidad	4.2%	0.8%	2.7%	3.8%	3.0%	3.2%	2.2%	1.7%

Fuente: Coronavirus Resource Center de la Universidad Johns Hopkins.

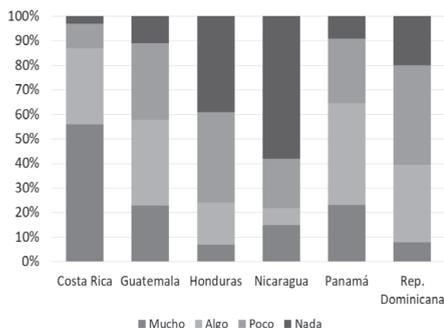
Según estimaciones de la CEPAL (2020), la pandemia hará que en América Latina y el Caribe haya una contracción del PIB de al menos -1.8% y, según las medidas que adopten los países tanto a nivel nacional como regional, la contracción puede llegar al -3% o -4% del PIB; prevé una caída del 10.7% del valor de las exportaciones -en el caso de Centroamérica ronda el 4.0% debido a que su matriz de exportación está más vinculada a los Estados Unidos y es menos sensible a la caída del precio de los productos primarios-. Se estiman pérdidas de ingresos del 5% de la población económicamente activa, lo que puede derivar en un aumento del 3.5% en los niveles de pobreza y del 2.3% en la pobreza extrema. Así pues, la CEPAL (2020a) ha identificado seis canales externos de transmisión en la región de los efectos de la crisis desatada por la pandemia, a saber:

1) La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos; 2) La caída de los precios de los productos primarios; 3) La interrupción de las cadenas globales de valor; 4) La menor demanda de servicios de turismo; 5) La reducción de las remesas y 6) La intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales (pp. 5-6).

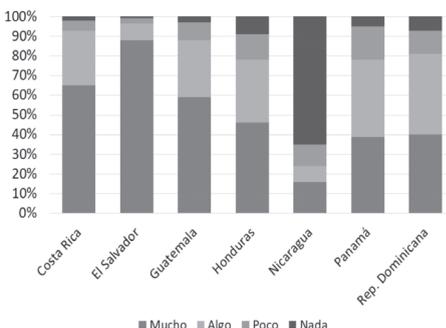
En un comunicado publicado el 20 de julio de 2020 por la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (FECAMCO), como resultado de un sondeo regional a sus agremiados entre el 15 de junio y el 13 de julio, determinó que el 90.0% de estas son MIPYMES, el 60.0% de los encuestados manifestó estar operando parcialmente y de éstos el 50% lo hace por debajo del 40% de su capacidad instalada. El 85% de las MIPYMES encuestadas afirma que la caída en sus ventas supera el 75%. Del total de empresas encuestadas, el 27% ha debido despedir personal y el 77% manifiesta haber tenido que reducir la jornada laboral pasando de trabajar en promedio 32 horas a la semana a 16 horas por semana con la consecuente reducción de salarios y productividad. El 65% de las empresas afirma que las medidas adoptadas por los gobiernos no les han beneficiado y el 44% expresó que deberá solicitar créditos para afrontar sus compromisos financieros. El 47% afirma que, en el caso de que se logre una reapertura económica inmediata, tardará entre 10 meses o más para recuperar los niveles de facturación que tenía previo a la pandemia. Las mediciones de la FECAMCO estiman que, entre marzo y julio de 2020, las pérdidas ascienden a más de 2 mil millones de dólares.

### Imagen 9: Opinión de la ciudadanía sobre la situación actual del país a raíz del COVID-19

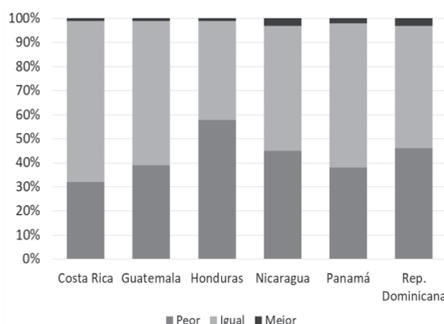
#### Confianza en las autoridades para hacer frente a la pandemia (%)



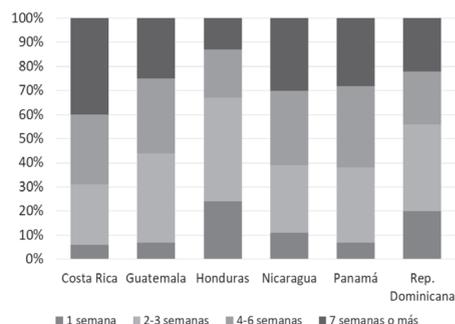
#### ¿Está de acuerdo con las medidas que impulsa el gobierno? (%)



#### Finanzas familiares tras medidas del gobierno (%)



#### Tiempo que puede sobrevivir económicamente bajo las actuales condiciones (%)



Nota: Para El Salvador, únicamente se reveló que el 88% está muy de acuerdo con las medidas adoptadas por la presidencia de Nayib Bukele y que las personas realizan mayores medidas de higiene además del distanciamiento social, particularmente los mayores de 40 años con estudios universitarios. Fuente: CID GALLUP, publicados en Revista SUMMA (07/04/2020).

Las drásticas medidas adoptadas como cuarentenas, confinamiento obligatorio, limitaciones a la libre movilidad y la

declaración del estado de excepción en algunos países, está alertando a la comunidad internacional sobre el riesgo que ello significa para las democracias centroamericanas; instituciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional o la International Bar Association's Human Rights Institute (IBAHRI) así como organizaciones de la sociedad civil, han manifestado su preocupación con relación al peligro que sobre la democracia y la preservación del estado de derecho se cierne en la región. La implementación de estas medidas ya está generando denuncias sobre la opacidad en el uso de los recursos, negación o silencio a las solicitudes de información pública y obstáculos para que las instituciones fiscalizadoras del Estado lleven a cabo sus funciones. Paradójicamente, si las acciones de contención adoptadas por algunos gobiernos centroamericanos tienen éxito y las medidas económicas que establezcan logran mitigar la recesión, se corre el riesgo de que estos gobiernos, actualmente con grupos opositores fragmentados y muy debilitados, puedan consolidar su poder entorno a figuras mesiánicas que se presentan como la única respuesta posible para resolver los problemas que históricamente han aquejado a la mayor parte de países del istmo, mostrando además una gran capacidad para silenciar y deslegitimar cualquier disidencia o crítica interna tachándola de antipatriota.

Es claro que la pandemia tiene la fuerza para reconfigurar los sistemas políticos de los países y la gestión que sobre ella hagan los gobiernos marcará en el futuro cercano su consolidación y nivel de legitimidad en el poder o, por el contrario, abrirá las puertas a un periodo de inestabilidad política por el descontento ciudadano sobre la gestión de la pandemia. En un mundo globalizado y signado por el COVID-19 -sus estragos pueden ser seguidos en tiempo real a través de las redes sociales y otros medios de comunicación masiva-, se ha abierto el peligroso debate para analizar si son los sistemas autoritarios o los democráticos los que mejor o peor gestión han hecho de los efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia; la mesa está servida para la proliferación de las noticias falsas, el fortalecimiento de los nacionalismos y el debilitamiento de los sistemas democráticos.

## **2. Mejorar la gobernanza, institucionalidad y políticas públicas en el SICA: la anhelada y nunca alcanzada reforma organizacional**

El diseño organizacional del SICA ha sido señalado frecuentemente por lo intrincado de su estructura, limitada comunicación interna y externa, persistencia de duplicidad de competencias y alcances específicos de algunas de las instancias que lo integran, problemas de sostenibilidad financiera y pocos avances concretos para mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas. Este diseño organizacional y funcional es fruto del enfoque intergubernamental con el cual ha sido conceptualizado el sistema desde la redacción misma de los instrumentos legales, las instituciones y las competencias que le han sido conferidas. El proceso de la integración centroamericana, a pesar de la retórica y propósitos de índole aspiracional plasmados en los principios que lo rigen, no ha sido concebido para que los gobiernos de los países que lo integran confieran algunas de sus competencias a órganos o instancias supranacionales. Por el contrario, el andamiaje jurídico e institucional del proceso ha sido diseñado para someterse a los órganos ejecutivos de cada país.

El poder para la toma de decisiones recae en la Reunión de Presidentes; las propuestas de políticas sectoriales o proyectos de naturaleza regional surgen de los distintos consejos de ministros que se forman según el tema específico; el Comité Ejecutivo del SICA -instancia creada para emular algunas de las competencias de la Comisión Europea- suele estar integrado por los viceministros de relaciones exteriores, lo que refuerza su carácter intergubernamental; el Comité Consultivo, órgano de la sociedad civil, tiene escasa incidencia en la formulación de políticas o iniciativas que atañen a la integración regional, aún y cuando esas son las funciones que le confiere el Protocolo de Tegucigalpa. Como instancia encargada de la coordinación general, operativa y permanente de la integración regional, fue creada la Secretaría General (SG-SICA). Sin embargo, otras instancias como la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) suelen tener sus propias agendas y escasa vinculación con la Secretaría General. El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), los dos órganos con algunos esbozos de supranacionalidad son, en la práctica, de baja incidencia y relevancia

en el proceso -las funciones y competencias que se les han conferido son limitadas, y el carácter vinculante de sus acciones o resoluciones no son reconocidos por todos los países miembros del SICA-.

El SICA ha pasado por tres olas de reformas administrativas con el objetivo de mejorar la eficacia institucional del sistema; sin embargo, los resultados no han sido los esperados y la estructura organizacional sigue siendo pesada y poco efectiva: cuenta con 44 instancias regionales -8 órganos del sistema, 10 secretarías y 26 instituciones especializadas- que se encargan de 43 temas de integración (SICA, 2020a); cuenta con un aproximado de 600 instrumentos legales (Mesquita, 2018), pero carece de un régimen definido para el servidor público centroamericano que establezca manuales de puesto, procesos estandarizados de contratación y escasa transparencia en sus escalas salariales. Todo lo anterior, sumado a la exigua información disponible, establece serias dificultades para construir indicadores de gestión que midan la efectividad y eficacia de los resultados de sus actividades (Informe Estado de la Región, 2016).

### Imagen 10: Olas reformistas del SICA

Primera ola (mediados de 1990 – 2001)	Segunda ola (2004 – 2008)	Tercera Ola (2010 – a la fecha)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en el ordenamiento del proceso y mecanismo de creación de órganos, instituciones e instrumentos.</li> <li>• Centralización de órganos y secretarías.</li> <li>• Instalación de la SG-SICA en San Salvador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca superar las debilidades de gestión observadas con un replanteamiento de la institucionalidad regional.</li> <li>• Fortalecimiento y mejora operativa del PARLACEN y la CCJ.</li> <li>• Se crea el Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana (CFR-SICA), se suscribe el reglamento para el funcionamiento del Comité Ejecutivo y se firma el Protocolo de reformas del PARLACEN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La premisa fundamental es el relanzamiento del proceso de integración.</li> <li>• Se define el funcionamiento del sistema bajo un enfoque de planificación estratégica.</li> <li>• Definición de los ejes prioritarios de integración: (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.</li> <li>• Se ha buscado mejorar el funcionamiento interno, gestión administrativa y fiscalización.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En materia de políticas públicas regionales, el SICA, fiel a su estructura intergubernamental, se ha configurado como una plataforma en la que confluyen las instituciones de los países miembros junto con alguno de los institutos especializados del sistema en aquellos temas que buscan abordarse con un enfoque regional. Estas políticas suelen contar con diseños apropiados en términos de los elementos teóricos de la planificación estratégica y están acompañadas de planes de implementación e indicadores de gestión. Sin embargo, la principal debilidad se observa al momento de su implementación fundamentalmente por dos situaciones: la primera es que las políticas públicas deben ser aprobadas por consenso en la Reunión de Presidentes, lo que las subordina a la voluntad política o interés que cada gobierno exprese; a ello se suma que las instituciones del SICA carecen de las competencias -operativas, vinculantes o coercitivas- para velar por las acciones de implementación de esas políticas, por lo tanto, su ejecución queda acotada a las instituciones nacionales competentes y su incumplimiento no se encuentra sancionado de ninguna forma. La segunda situación está asociada a los problemas de financiamiento ya que los recursos suelen provenir de fondos de cooperación por lo general destinados a la etapa de diseño y formulación de la política. Así mismo, debido a la carencia de instancias centralizadas de índole regional capaces de ejecutar las políticas públicas, éstas suelen carecer de los instrumentos de financiamiento -a menos que provengan de cooperación externa- y por lo tanto quedan a expensas de que los gobiernos nacionales destinen fondos para su ejecución (Santos, 2016).

### **3. El proceso de integración de Centroamérica en la encrucijada: entre la trascendencia y la irrelevancia ¿es pertinente para enfrentar la crisis global?**

En su informe sobre los efectos económicos y sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe, la CEPAL (2020a) considera que la única opción de mediano plazo para mitigar los efectos de la pandemia es la configuración de un nuevo modelo de desarrollo a través de una mayor integración. Alrededor del mundo se plantea la necesidad de más cooperación y solidaridad para enfrentar la pandemia y, sobre todo, para aminorar los efectos económicos y

sociales posteriores. En ese sentido, el proceso de integración de Centroamérica reviste de una renovada pertinencia para convertirse en uno de los principales mecanismos para que la recesión que se avecina golpee en el menor grado posible. En la coyuntura actual, la integración regional está frente a una encrucijada que, dependiendo de las decisiones políticas que se adopten, tomará un camino de profundización que permitirá alcanzar mayores grados en aquellas áreas prioritarias establecidas en la tercera ola de reformas o, por otra parte, ante la carencia de verdaderos liderazgos regionales y la adopción de medidas que ahonden el aislamiento y la toma de decisiones sin considerar la cooperación y trabajo conjunto entre los gobiernos del área, llevará a profundizar la irrelevancia del proceso de integración y por lo tanto la desvinculación entre el SICA y los ciudadanos centroamericanos se ampliará.

Es importante destacar que el SICA ha logrado presentar un plan de contingencia regional orientado a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19 (2020b), que contempla un fondo de emergencia a cargo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) de US\$1 millón para cada país -monto que a priori se presenta bajo dadas las condiciones precarias de la mayor parte de los sistemas de salud del istmo-. Además, un fondo más relevante por US\$1,900 millones -siempre a través del BCIE- destinado a tres ejes estratégicos: Salud y gestión de riesgo, Comercio y finanzas, y Seguridad, justicia y migración; sumado a dos ejes transversales: Comunicación estratégica, y Gestión de la cooperación internacional. El plan, muy bien estructurado con ejes estratégicos, objetivos, acciones, plazos de ejecución y un plan de financiamiento, incluye además el reforzamiento del esquema de negociación conjunta para la compra de medicamentos e insumos médicos -esquema que además se cuenta entre uno de los principales logros del SICA-, el establecimiento del Corredor Humanitario Centroamericano para la repatriación de ciudadanos varados en otros países debido al cierre de fronteras, plataformas digitales de información, coordinación y sistema de indicadores, así como el Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria. Sin embargo, como ya se apuntó previamente, los planes y políticas públicas elaborados en el marco del SICA dependen para su implementación de la voluntad de los Estados parte y, para el caso concreto de este plan de contingencia contra el COVID-19, hay ciertos elementos que llaman al escepticismo en su

implementación como por ejemplo el accionar del gobierno de Nicaragua que desatiende las recomendaciones de la OMS o la carencia de planes específicos y de corto plazo para la repatriación de miles de ciudadanos centroamericanos.

La implementación o no de este plan de contingencia puede establecerse como un indicador de que los países que lo integran están apostando decididamente a profundizar la integración regional o, por otra parte, marcará en definitiva la irrelevancia del sistema cuyos costos operativos pueden ser una pesada carga que las sociedades ya no están dispuestas a soportar. La pertinencia del proceso de integración regional de Centroamérica mantiene su vigencia en la coyuntura actual tanto o más como cuando sirvió de base para la pacificación y democratización de la región en la década de los noventa del siglo pasado. La primera pandemia de la era digital está constituyéndose en una dura prueba que amenaza la relevancia y razón de ser de la Unión Europea a quien se le acusa de mostrar poca solidaridad con los países más afectados gracias a la pugna y visiones encontradas entre los países del norte y los del sur, además de los riesgos en los sistemas democráticos de los países del este; en ese sentido, habrá que esperar una presión igual o mayor para la existencia del SICA y la estabilidad política, económica y social de sus estados parte.

## **Conclusiones**

Tanto la sostenibilidad como la legitimidad del proceso de integración centroamericana dependen en gran medida de que su institucionalidad logre reconfigurarse a través de una definición clara y precisa de sus competencias. Así también, que se dote al sistema de capacidades para pasar de ser una plataforma intergubernamental donde se diseñen políticas públicas, a ser una entidad implementadora de éstas, con una base burocrática altamente capacitada que responda a los intereses de la integración y sea capaz de generar bienes públicos regionales permitiendo así a los ciudadanos asociar al SICA como parte de la solución de sus problemas y no se le vea, como en la actualidad, como una entidad desconectada de aquellos a quienes busca beneficiar y una pesada y poco transparente estructura burocrática que genera altos costos a las maltrechas finanzas de sus Estados miembros.

Por otra parte, el entorno internacional actual se está configurando en una fuente permanente de tensiones que afectan a nivel nacional y regional a los países del SICA. El mundo está sumergido en una serie de crisis altamente interconectadas: el enfrentamiento entre Estados Unidos y China en las esferas comerciales y tecnológicas que está derivando rápidamente en lo que algunos ya están considerando como una guerra fría digital (Yuan, 2019); la aparentemente imparable expansión del narcotráfico, corrupción y crimen organizado; severas crisis migratorias y humanitarias; el resquebrajamiento del orden económico multilateral ante las posturas neo proteccionistas de Estados Unidos y, a partir del primer trimestre del 2020, se suma la pandemia originada por el COVID-19.

La pandemia, además de considerar el trauma social que significará para muchos países cargar con la muerte de decenas de miles de personas, ha puesto al mundo a las puertas de una severa crisis económica, con serios desequilibrios en la oferta, la demanda y por supuesto en las finanzas públicas; tendrá por lo tanto un impacto directo en América Latina, mucho mayor que la registrada en la crisis del 2008 (Fariza, 2020), en tanto la región no podrá en esta ocasión sortearla acudiendo al salvamento que significó la exportación de materias primas y el consecuente flujo de divisas. Centroamérica en particular deberá enfrentar, además de los problemas estructurales de larga data propios de la región - corrupción, crimen organizado, inseguridad ciudadana, debilidad institucional, baja productividad, pobreza, desigualdad, etc.-, nuevos desafíos que pondrán a prueba, no a algunos sectores económicos específicos, sino a los cimientos de la sociedad en su conjunto. La severa crisis económica podrá derivar, según cómo sea gestionada por los gobiernos, en crisis de gobernabilidad política que hará caer a más de un gobierno en la región o, por el contrario, llevará a éstos a aferrarse al poder a través del recrudecimiento de acciones que a la postre dañen el sistema democrático y limiten seriamente las libertades individuales, políticas, económicas y sociales de los centroamericanos.

Es en este entorno internacional y regional de suma complejidad y signado por la crisis, donde los países centroamericanos deberán plantearse si su proceso de integración regional mantiene su pertinencia y puede dotársele de la tan necesaria reestructuración y capacidades para convertirse en una herramienta que permita superar los obstáculos y retos que se entiende tienen una naturaleza

regional o, si por el contrario, las continuas y retóricas expresiones de deseos y el planteamiento del enésimo proyecto para mejorar la eficacia del SICA no pasan de la esfera meramente declarativa y aspiracional y, por lo tanto, la legitimidad del proceso de integración y sus instituciones, seguirán siendo cuestionadas y persistirá la desconexión del sistema con los ciudadanos.

## Bibliografía

- ARROYO CHACÓN, J.I. (2015). Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, (68-69), 251-316. [https://icap.academia.edu/RCAP/N%C2%B0-68-69-\(2015\)](https://icap.academia.edu/RCAP/N%C2%B0-68-69-(2015))
- ASMANN, P. y O'REILLY, E. (2020, 28 de enero). Balance de InSightCrime de los homicidios en 2019. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>
- Banco Mundial. (2020). *Banco de datos*. Consultado el 12 de abril de 2020. <https://databank.bancomundial.org/home.aspx>
- CASAS Z., K. (2020, 6 de abril). Para derrotar al virus autoritario. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/04/06/espanol/opinion/coronavirus-democracia.html>
- CALDENTY, P. (2004). Organización y funcionamiento institucional del SICA: La integración Centroamericana frente al reto institucional. En Secretaría General del SICA, (coord) *Estudio: Beneficios y costos de la integración Centroamericana*. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA). <https://www.sica.int/benecosto/inf/pc/inforfin.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. *Informe Especial COVID-19*, (1). <https://repositorio.cepal.org//handle/11362/45337>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020b). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Consultado el 12 de abril de 2020. [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019). *Guatemala: un estado capturado*. CICIG; Naciones Unidas. <https://>

- [/www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe\\_Captura\\_Estado\\_2019.pdf](http://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf)
- Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica y Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (2017). *Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica*. <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/web-sieca/movilidad+y+logistica/02+Anexos+PMRML.PDF>
- Corporación Andina de Fomento y Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/517>
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- COVARRUBIAS, A. (2020, 12 de marzo). ¿Unidad en la diversidad? La crisis del multilateralismo en América Latina. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465\\_943690.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465_943690.html)
- DE MIGUEL, B. (2020, 4 de abril). La UE también lucha por su supervivencia. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-04-04/la-ue-tambien-lucha-por-su-supervivencia.html>
- ECKSTEIN, D., HUTFILS, M. L. y FINGES, M. (2019). *Índice de Riesgo Climático Global 2019*. <https://www.germanwatch.org/en/16046>
- FARIZA, I. (2020, 4 de abril). América Latina se enfrenta a la recesión más profunda en más de medio siglo. *El País*. <https://elpais.com/economia/2020-04-03/america-latina-se-enfrenta-a-la-recesion-mas-profunda-en-mas-de-medio-siglo.html>
- Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (2020, 21 de julio). *Pérdidas económicas e impacto laboral en las empresas de la región*. <https://www.panacamara.com/boletin/covid-19cciap/2020/07/21/resultados-de-la-iii-encuesta-de-fecamco-sobre-covid-19/>
- FERNÁNDEZ ALARCÓN, P., ORANTES, E. T. y VARGAS, J. P. (eds.). (2017). *Destino Centroamérica: reflexiones para integrar la integración*. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), Universidad Complutense de Madrid y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. [https://www.academia.edu/35404563/Destino\\_Centroam%C3%A9rica\\_reflexiones\\_para\\_integrar\\_la\\_integraci%C3%B3n](https://www.academia.edu/35404563/Destino_Centroam%C3%A9rica_reflexiones_para_integrar_la_integraci%C3%B3n)
- FREEDOM HOUSE. (2019). Freedom in the world 2019. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/feb2019\\_fh\\_](https://freedomhouse.org/sites/default/files/feb2019_fh_)

- FITW\_2019\_Report\_ForWeb-compressed.pdf
- Fundación Libertad y Desarrollo. (2020). *Centroamérica, amenazas y oportunidades compartidas; un destino común*. Fundación Libertad y Desarrollo <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/estudio-centroamerica-amenazas-y-oportunidades-compartidas-un-destino-comun>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2015). Función Pública y Clientelismo. *Serie De Investigación*. <http://fusades.org/lo-ultimo/noticias/funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-y-clientelismo>
- Johns Hopkins University. (2020). Coronavirus Resource Center: *Coronavirus COVID-19 Global Cases by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)*. Consultado el 28 de julio de 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Mercator Institute of China Studies. (2020). *MERICs Belt and Road Tracker*. Consultado el 10 de abril de 2020. <https://www.merics.org/en/bri-tracker>
- 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. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Conectando-los-puntos-Una-hoja-de-ruta-para-una-mejor-integracion-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de amenazas*. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (2017). *Segundo Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral en Honduras*. <https://www.oas.org/fpdb/press/segundo-informe-preliminar-moe-honduras-18dic-final.pdf>
- Programa Estado de la Nación. (2017). *Estadísticas de Centroamérica*. <http://estadisticascentroamerica2017.estadonacion.or.cr/>
- Programa Estado de la Nación. (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/959>
- SANTOS CARRILLO, F. (2016). Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana. *Revista de Derecho*, (20), 31-46. <https://>

doi.org/10.5377/derecho.v0i20.2787

SANTOS CARRILLO, F., y CALDENTY, P. (2014). *Aproximación a las Políticas Públicas de la Integración Centroamericana*. Fundación ETEA.

Sistema de la Integración Centroamericana. (2020a). *Instancias regionales del SICA*. Consultado el 12 de abril de 2020. <https://www.sica.int/sica/instituciones.aspx>

Sistema de la Integración Centroamericana. (2020b). *Plan de Contingencia Regional. Orientado a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19*. <https://www.sica.int/download/?121512>

SOLÍS, L. (2020, 7 de abril). América Central y República Dominicana frente al Covid-19. *Revista Summa*. <https://revistasumma.com/america-central-y-republica-dominicana-frente-al-covid-19/>

SOTO ACOSTA, W. (ed.). (2013). *Mesoamérica: integración regional y geopolítica*. Escuela de Relaciones Internacionales; Universidad Nacional Costa Rica.

The Economist. (2019). *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*. The Economist Intelligence Unit. <https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>

Transparency International. (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf)

Universidad Francisco Gavidia y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2020). *El Salvador y el COVID-19: escenarios, proyecciones y recomendaciones para enfrentar la pandemia*. [http://fusades.org/sites/default/files/Informe\\_UFG\\_FUSADES\\_COVID%20El%20Salvador.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/Informe_UFG_FUSADES_COVID%20El%20Salvador.pdf)

VIDAL LIY, M. (2018, 3 de diciembre). La Nueva Ruta de la Seda, el gran plan estratégico de China. *El País*. [https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537\\_893651.html](https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html)

World Bank. (2019). *Doing Business 2019. Training for Reform (16<sup>ed.</sup>)*. [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

YUAN, L. (2019, 20 de mayo). As Huawei Loses Google, the U.S.-China Tech Cold War Gets Its Iron Curtain. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/05/20/business/huawei-trump-china-trade.html?auth=link-dismiss-google1tap>

---

## CAPÍTULO II

---

### **La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR**

RITA MARCELA GAJATE

#### **Introducción**

El acuerdo de los Estados parte del MERCOSUR acerca de la suspensión de la elección directa de los parlamentarios actualizó el debate acerca de la configuración institucional y viabilidad del órgano de representación en el actual contexto del bloque.

El Protocolo firmado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se suscribió para “corregir desequilibrios” en la integración del PARLASUR (Cancillería Argentina: 17 de abril 2019). De este modo el acuerdo suscripto rectifica el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Los hechos cuestionan al MERCOSUR en proyección y sobre su real completamiento institucional, revelando las expectativas que los propios Estados parte manifiestan tener.

El escenario planteado abre una serie de interrogantes sobre el futuro institucional de este proceso de integración. Se abordan en este trabajo las consecuencias producidas a partir de la declaración de referencia y su significado en la construcción institucional del MERCOSUR en un contexto de resignificación de la Integración Regional y cuestionamientos al diseño institucional planteado.

Resultados parciales de la Investigación 11 J 163 *El MERCOSUR y su deconstrucción en el contexto del cambio de paradigma* (UNLP – IIL, 2018–2019) se presentan en este trabajo en el que el PARLASUR es analizado como indicador de deconstrucción institucional en el bloque.

## **1. El PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR**

El Parlamento creado en el MERCOSUR tiene como objetivo sustancial de su constitución el conformarse como órgano de representación ciudadana a partir del voto directo, universal y secreto de los ciudadanos de los respectivos Estados parte<sup>1</sup>.

La expectativa generada a partir de la transformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta al Parlamento del bloque se centró en que el órgano importaría un aporte a la calidad institucional y al equilibrio de poderes de su organización.

Con la institucionalización del Parlamento se esperaba que este órgano contribuyera a consolidar la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas<sup>2</sup>.

Sin embargo, a pesar del rol político institucional consensuado y otorgado por los estados fundadores del MERCOSUR al órgano representativo, sorprendió la suscripción del Protocolo Adicional firmado el 16 de abril de 2019 que rectifica y reconduce el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y determina que “los parlamentarios del MERCOSUR elegidos en forma directa con mandato en curso continuarán en su función hasta completar mandato” (Artículo 4°).

Aún en el reconocimiento de que: “es necesaria la conformación efectiva del Parlamento con la adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Parte” (Protocolo Adicional

<sup>1</sup> MERCOSUR. Decisión del CMC N°23/05. Artículo 5°.

<sup>2</sup> MERCOSUR/ Acuerdo de Cooperación entre el PARLASUR y el Programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS). 17/08/09

al protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, Artículo 5°), se procedió a la suspensión de la elección directa de los parlamentarios que debía llevarse a cabo en el año 2019 dado que dos de sus socios ya han elegido representantes de modo directo, universal y secreto y se preveía su renovación.

El acuerdo de los Estados parte acerca de la suspensión de la elección directa de los parlamentarios actualizó el debate acerca de la configuración institucional y viabilidad del órgano de representación en el actual contexto del bloque.

El escenario actual de desarrollo del MERCOSUR muestra desafíos a su continuidad y aún riesgo de un cambio de rumbo completo de aquí en más, razón por la que se hace necesario observar el comportamiento de un actor institucional de máxima relevancia.

Esta mirada sobre la realidad institucional del bloque nos lleva a considerar que la integración -en este proceso concreto- toma definiciones de índole política y es fruto de las ideas predominantes en la época en la que se enmarca. La voluntad de integrarse y -más aún- la definición de cómo hacerlo, se han manifestado en el último tiempo ligadas a políticas nacionales llevadas a la práctica impactando en la institucionalidad del sistema.

El Protocolo firmado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se suscribió para “corregir desequilibrios” en la integración del PARLASUR (Cancillería Argentina: 17 de abril 2019). La identificación de los mencionados “desequilibrios” se encuentra ausente de la norma en cuestión.

Es innegable que el Parlamento del MERCOSUR ha sufrido severas críticas dado sus períodos de inactividad y los costos de su funcionamiento. No obstante, no ha existido una discusión institucionalizada en el bloque acerca de las características futuras y / o modificaciones que se podrían producir en el Parlamento.

En el Protocolo Adicional al Constitutivo del PARLASUR se reconoce que: “es necesaria la conformación efectiva del Parlamento con la adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Parte” (Artículo 5°). Ante esta afirmación parece contradictoria -al menos- la suspensión determinada atento a que dos de los socios fundadores ya han elegido representantes de modo directo, universal y secreto y se preveía su renovación.

Ante la suspensión de las elecciones previstas por el mismo PARLASUR cabe recordar lo que el cuerpo pronunció ante la crisis por el traspaso de la presidencia *pro tempore* cuando se expresó:

“(…) es necesario normalizar de manera inmediata el funcionamiento del MERCOSUR, en estricto apego a la normativa correspondiente”<sup>3</sup>. No obstante, se observa que en todo el proceso de institucionalización del órgano parlamentario han primado criterios de oportunidad política ante los plazos y modos que preveía la norma.

Puede afirmarse que respecto de esta institución opera el fenómeno que afecta al proceso de integración iniciado en 1991, pues pareciera que hubiese perdido su ímpetu inicial ante el paso de los años arribando a cierto adormecimiento. Se ha dicho que se trata de un “desencanto existencial” que no necesariamente lleva al abandono de los proyectos integracionistas pero sí a su irrelevancia (Peña, 2014). Quizás las razones se encuentren en la falta de correspondencia entre las metas propuestas y los resultados alcanzados. Asimismo, puede haberse verificado una ineficiencia en su operatoria y adolescencia de tipo jurídico-normativas como la falta de legitimidad de las decisiones tomadas y aún incumplimientos de voluntad política manifestada. Los países miembros modifican sus intereses y se desdibujan las coincidencias iniciales. Quizás el cortoplacismo genera urgencias que no siempre contribuyen a la profundización del proyecto.

Es claro que el MERCOSUR enfrenta el desafío de redefinirse, reorientarse, volver a posicionarse. Tales acciones nos llevaron a considerar la pertinencia de la aplicación para su estudio de la visión analítica “deconstructiva” de Jacques Derrida.

Es tema de debate actual la suerte que el MERCOSUR ostente respecto de su reorientación en el contexto de incertidumbre internacional. Aspectos políticos, sociales, económicos y jurídicos se ponen en juego cada vez que se produce una renovación política en los gobiernos del bloque. No se encuentran con claridad manifestados los objetivos que perseguirá el proceso de integración en los próximos años.

El análisis deconstructivo no intenta la reducción a la nada sino mostrar cómo determinado concepto se encuentra abatido. Las

<sup>3</sup> PARLASUR (2016). *Proyecto de Acuerdo del Parlasur en reafirmación del respeto a las normas y a la institucionalidad del MERCOSUR*. Montevideo 17/12/16. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13034/1/proyecto-de-acuerdo-del-parlasur-en-reafirmacion-del-respeto-a-las-normas-y-a-la-institucionalidad-del-mercosur.pdf>

problemáticas institucionales en cuestión sitúan en las disyuntivas acerca de sostener la estructura creada, modificarla, suprimir órganos o reconfigurarlos. La idea del “abatimiento” puede asociarse al descrédito y pérdida de sentido de los que el PARLASUR parece adolecer y a partir de los cuales se ha generado la idea de la suspensión de la elección directa de sus representantes.

Para profundizar en un análisis de tipo “deconstructivo” trabajamos en tres dimensiones que posibilitan la comprensión de algunas causas que han conducido a valorar como “abatida” la idea de la elección directa, universal y secreta de los representantes al PARLASUR. Así se utilizaron: los cambios ontológicos / cognoscitivos / conceptuales, el factor tiempo y algunos aspectos fenomenológicos (Leon, E. 2009).

## **2. El Rol del PARLASUR conforme su razón de ser**

El Parlamento del MERCOSUR se exhibe como la institución que ha de vehiculizar la fuerza política y jurídica en bloque. En su diseño se concreta el principio representativo que indica que quien detente el poder político lo hace en representación de quien lo ha investido. Se produce una delegación de poder soberano en los funcionarios a cargo de los diferentes poderes del estado. Así el poder legislativo reúne a los legisladores que producen las normas jurídicas. Quienes tienen la función de hacer cumplir las normas y formular políticas de gobierno, integran el poder ejecutivo y quienes resuelven los conflictos forman parte del poder judicial. La doctrina define entonces como democracia representativa a aquella en la cual el pueblo -titular del poder político- escoge por el voto democrático a sus representantes para la integración de las instituciones políticas y para asumir los atributos del mando (Silva Bascañán, 1997).

“La democracia es un valor universal” ha reconocido las Naciones Unidas en la Declaración final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 pues es el sistema adoptado en la mayoría de los estados del mundo.

No obstante, se advierte decepción en torno a cómo han evolucionado las sociedades democráticas en los últimos años y a lo que han logrado los estados fácticamente en su respeto y

profundización. Así se han podido observar los comportamientos de lo que se ha denominado “viejas democracias” y “nuevas democracias” vinculadas a las emergentes contemporáneas. Así lo ha señalado Norberto Bobbio en cuanto alude a las “promesas incumplidas” en contraste con lo prometido y los resultados obtenidos, particularmente en la aguda realidad en cuanto a la economía y al bienestar de los ciudadanos. En opinión de Beetham (2006) un parlamento democrático debe ser representativo. Es decir, asume la voluntad de los ciudadanos y de los partidos políticos en cuyo nombre se presenta. Su rol es asumir esta representación en el contexto de la paradoja señalada. Los parlamentos son la institución central de la democracia. Son el canal de la voluntad popular y representan su aspiración a que el sistema se ocupe de resolver las problemáticas vinculadas a sus necesidades y problemas diarios.

En la contemporaneidad los parlamentos se han transformado buscando formatos operativos más eficaces. Se persigue en ellos la generación de mayor participación y mejor diálogo con sus bases en cuanto se proponen mayor transparencia y eficacia en lo cotidiano de la gestión de su función fundamental. Como agentes de la ciudadanía se observan esfuerzos para que su calidad de mediación y representación constituya una institución verdaderamente democrática.

En el sentido señalado, la consideración de una representación de los ciudadanos en los parlamentos sudamericanos implica el avance hacia la legitimación de las decisiones de la integración con una base poblacional. De allí que la elección directa y universal de los parlamentos deviene una necesidad para todos y cada uno de los Estados, como una demostración de la voluntad de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales consensuadas en el marco de la institucionalización creciente de los esquemas actuales (Gajate, 2014).

El PARLASUR nace como órgano parlamentario el 9 de diciembre de 2005. La Decisión del Consejo Mercado Común N° 23 reconoce “la voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del MERCOSUR contemplando los intereses de todos los Estados parte de modo de contribuir al simultáneo desarrollo de la integración en el espacio sudamericano” (1° Considerando).

La expectativa sobre su creación se centró en que contribuiría a fortalecer y profundizar el proceso de integración MERCOSUR y

la cooperación interparlamentaria para la armonización de las legislaciones de modo de agilizar la incorporación normativa. Asimismo, se buscó que garantice un clima de seguridad jurídica y previsibilidad efectuando un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR.

En este documento fundacional se expresa que el logro de los objetivos comunes que han fijado los Estados parte requiere un marco institucional equilibrado y eficaz que permita crear normas que garanticen el clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración (2° Considerando).

El presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta ante la consideración de los proyectos de creación del PARLASUR expresó: “la dimensión política del MERCOSUR, la construcción del espacio estratégico de identificación de intereses comunes, la creación de instituciones e instrumentos generadores de sinergia que posibiliten la formulación de políticas públicas y conciencia regionales, han de ser en esta etapa elementos de la matriz del cambio del MERCOSUR” (Atanasoff, 2004).

El parlamento se pensó para otorgar legitimidad, transparencia, equilibrio y representatividad al proceso de integración (op. cit). La representatividad en este contexto implica la expresión de la voluntad, los intereses y las necesidades de la comunidad del MERCOSUR.

Se gestó un órgano parlamentario como un espacio de debate, construcción y puesta en marcha de normas comunes al bloque (Carranza, 2017)

Mucho se dijo entonces acerca del déficit democrático del que adolecía el MERCOSUR (Grandi – Bizzózero, 1997) por lo que este señalamiento motivó que se buscara la creación de un órgano que aportara calidad republicana y representativa. En la concepción de su diseño se receptaron principios sostenidos por una corriente interparlamentaria que se supo oponer a la idea de la gestión interpresidencial de los procesos de integración en América Latina.

No obstante, se ha expresado que el PARLASUR “dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder normativo se mantiene en el CMC y demás órganos intergubernamentales” (Alvarez Macías, 2008, p. 58) dado que sus facultades legisferantes se encuentran limitadas por la ausencia de supranacionalidad de la que adolece.

La creación y puesta en marcha del parlamento del MERCOSUR busca concretar “una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados parte y que signifique un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y sus normas” (4° Considerando).

La incorporación del principio de representatividad se entiende aquí como la “contribución a la paulatina consolidación del sentimiento de “pertenencia” de la ciudadanía al proyecto” (Dreyzin de Kloor, 2004, p.35).

El Artículo 1° del Protocolo que constituye al Parlamento – MERCOSUR/CMC/Dec. N° 23/05- lo define como órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo integrante de la estructura institucional del MERCOSUR.

Explícitamente se determina en la misma que se integrará por representantes electos por el sufragio universal, directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada Estado parte.

Se definen sus propósitos en el Artículo 2°:

1. Representar a los pueblos del MERCOSUR respetando su pluralidad ideológica y política.
2. Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.
3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.
4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.
5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.
6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR
7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Ocho principios quedan formulados en el Artículo 3° que deberán permeare la actividad parlamentaria en el nuevo órgano. Entre ellos: el pluralismo y la tolerancia; la transparencia de la información y las decisiones; la cooperación con los demás órganos del MERCOSUR

y con los ámbitos regionales de representación ciudadana; el respeto de los Derechos Humanos en todas sus expresiones; el repudio a toda forma de discriminación; la promoción del patrimonio cultural; la promoción del desarrollo sustentable en el bloque; la equidad y la justicia y la solución pacífica de las controversias.

La representatividad queda determinada como característica principal en razón de los propósitos 1, 4 y 5 y del segundo principio enunciado.

Dicho carácter representativo se fundamenta -asimismo- en el Artículo 6.1 del Protocolo que indica que los parlamentarios serán elegidos por el voto directo, universal y secreto.

De su definición orgánica y propósitos fundamentales se derivan sus elementos sustanciales

### **Cuadro N° 1. Elementos sustanciales del protocolo Constitutivo del PARLASUR**



Fuente: Elaboración propia en base al Protocolo constitutivo del PARLASUR. Decisión del CMC N°23/05

### **3. Cambios operados en el criterio de la representatividad en proceso de transformación del PARLASUR**

El proceso de transformación desde la Comisión Parlamentaria Conjunta (Artículo 24° del Tratado de Asunción) al Parlamento, luego de la adopción de la Decisión del Consejo Mercado Común -CMC-23/05, quedó determinada en tres etapas en las Disposiciones Transitorias del protocolo fundacional.

**La primera se configuró desde el 31 de diciembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010.** El Parlamento, en este período se integró por 18 parlamentarios por cada Estado parte, elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros. El total de miembros titulares fue de 90 (incluida Venezuela). Todos los Estados tuvieron la misma representación.

El protocolo de constitución del organismo estableció que para la designación de los parlamentarios, los países deben asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones (Artículo 6, inciso 2), abriendo así la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva.

La norma prevé que los Estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) puedan participar del Parlamento con voz, pero sin voto (art. 7). Tal previsión generó la expectativa de que parlamentarios de estos países lo integren algún día.

En esta etapa, antes del 31 de diciembre de 2007, el Consejo del Mercado Común debía adoptar una Decisión definiendo los criterios de “representatividad ciudadana” con que se integraría el Parlamento. Aun cuando no se pudo alcanzar consenso en el período fijado, se arribó más tarde al acuerdo plasmado en la Decisión 28/10 del CMC. Dicha Decisión se tomó por unanimidad entre los cuatro miembros plenos. Supuso una compleja negociación política en la que, como criterio rector, se consideró armonizar los intereses de los países con escasa población, como Uruguay (3,4 millones) y Paraguay (6,3 millones), y los países de mayor población, fundamentalmente Brasil (188,3 millones), aunque también Argentina (39,7 millones) y Venezuela (25,9 millones). Los cuatro más pequeños se verían perjudicados si la representación fuera directamente proporcional y sin correcciones.

## Cuadro N° 2. Representatividad conforme la base poblacional

Estado parte	Población	Total de bancas base	Hasta 40 millones de hab.	Hasta 80 millones de hab.	Hasta 120 millones de hab.	Más de 120 millones de hab.	Total de bancas
		Hasta 15 millones	1 por cada millón	1 por cada 2,5 millones	1 por cada 5 millones	1 cada 10 millones	
Uruguay	3.286.314	18 bancas	No excede en cantidad de habitantes	<b>18</b>			
Paraguay	6.783.372	18 bancas	No excede en cantidad de habitantes	<b>18</b>			
Venezuela	33.221.865	18 bancas	No excede en cantidad de habitantes	<b>18</b>			
Argentina	40 117.096	18 bancas	25 bancas	No excede en cantidad de habitantes	No excede en cantidad de habitantes	No excede en cantidad de habitantes	<b>43</b>
Brasil	202.768 562	18 bancas	25 bancas	16 bancas	8 bancas	8 bancas	<b>75</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la población, Acuerdo Político del 28/04/2009 y Decisión CMC 28/10.

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

En 2010 los Estados miembros debieron realizar en cada país elecciones de parlamentarios del MERCOSUR siguiendo las pautas de representación ciudadana que fijara el Consejo de Mercado Común. En todos los casos los sistemas electorales debían garantizar el voto directo, universal y secreto. El único país que adecuó su legislación electoral y efectuó comicios fue Paraguay el 20 de abril de 2008.

**La segunda etapa fue definida desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014.** Los parlamentarios debieron ser elegidos por los ciudadanos en el año 2010 por voto directo, universal y secreto. Durante este período el Parlamento debía elaborar un mecanismo electoral para realizar las elecciones de parlamentarios del MERCOSUR simultáneamente en todos los

países. Se estableció que este acto eleccionario se llevaría a cabo el *Día del MERCOSUR Ciudadano* (Artículo 6, inciso 4). En 2014 tendrían que haberse realizado las primeras elecciones simultáneas.

El criterio de representación atenuada rigió para la distribución de los escaños. Esto implicó respetar la proporcionalidad de los ciudadanos corregida a través del acuerdo arribado.

En este período el Parlamento se compuso de 122 miembros. Los parlamentarios debieron ser elegidos por los ciudadanos por el voto directo, universal y secreto y tendría que haber alcanzado el número total de 187 integrantes.

**Desde el 1 de enero de 2015** todos los parlamentarios deberían haber sido elegidos por votación simultánea. En este periodo Argentina se suma a Paraguay y sanciona la ley 27.120 el 28 de diciembre de 2014 posibilitando la elección directa por el voto directo, universal y secreto el 25 de octubre de 2015.

Como claramente puede concluirse, las etapas no se han cumplido conforme fueron previstas. Aún no se ha definido por el PARLASUR el mecanismo de elección simultánea que se anunciara oportunamente.

El Acuerdo Político que definiera los criterios de representación ciudadana fue suscripto el 28 de abril de 2009 por los cancilleres de los cuatro socios fundadores del MERCOSUR y elevado al Consejo Mercado Común. Este Acuerdo plantea la necesidad de encontrar un equilibrio entre la representación ciudadana con la proporcionalidad atenuada, teniendo en cuenta que el proceso de integración debe contribuir para la superación de las asimetrías de población y de organización política que garantice a todos los Estados parte y sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso confiere y, también que las competencias del PARLASUR sean ampliadas en los próximos años.

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

De esta forma, se establecen dos períodos en que se divide la implementación definitiva de la representación proporcional atenuada. En el primer período Brasil cuenta con 37 Parlamentarios, Argentina con 26, mientras que Paraguay y Uruguay lo hacen con 18 Parlamentarios cada uno. El segundo período determinará la

composición final del Parlamento del MERCOSUR: Brasil tendrá 74 Parlamentarios, Argentina 43, Paraguay y Uruguay tendrán 18 Parlamentarios respectivamente.

### **Cuadro N°3. Criterios de Representatividad Ciudadana – CMC Dec 28/10**

<b>Estado Parte</b>	<b>Bancas</b>
Argentina	43 (26 en el período anterior)
Brasil	75 (37 en el período anterior)
Venezuela	33 (23 en el período anterior)
Paraguay	18
Uruguay	18

Fuente: Elaboración propia con base en la CMC Dec 28/10

En el caso brasileño, las elecciones directas para Parlamentarios del PARLASUR fueron especialmente discutidas, lo que impidió que se realizaran aun cuando habían sido previstas para 2012. La representación brasileña decidió entonces que debía aumentarse ya en 2011 de 18 a 37 el número de parlamentarios en la institución; dado que el número de 18 representantes por cada Estado Parte solamente se sostuvo en vigor hasta finales de 2010.

En el caso argentino las propuestas sobre los criterios de reparto de los escaños fueron numerosas. Finalmente, en diciembre de 2014, uno de los últimos proyectos presentados alcanzó la aprobación del cuerpo sancionándose la ley 27.120 que viabilizó la primera elección directa de parlamentarios en octubre de 2015.

#### **4. La suspensión de la elección directa de los parlamentarios del PARLASUR**

El 15 de abril de 2019 se suscribe el Protocolo Adicional al Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Este nuevo cuerpo normativo determina que hasta que se realice la elección de los

parlamentarios del MERCOSUR en forma simultánea, a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos, el Parlamento funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos nacionales de los Estados parte (Artículo 1°)

En la misma fecha se suscribe la Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR cuyo contenido se centra en la decisión de suspender la aplicación de las disposiciones Transitoria Tercera, párrafo segundo y Transitoria Quinta, párrafo segundo del protocolo constitutivo. Dispone además que los parlamentarios del MERCOSUR elegidos en forma directa con mandato en curso continuarán en funciones hasta completar dicho mandato (Artículos 1° y 2°). La primera disposición referida establece la elección directa de los parlamentarios conforme la agenda electoral nacional de cada Estado parte. La disposición Transitoria Quinta aludida determina que en la segunda etapa de transición los mandatos podrán tener excepcionalmente una duración diferente, por única vez.

Este protocolo impacta directamente en los dos países miembros que ya han elegido representantes por el voto directo, universal y secreto de los ciudadanos: Paraguay y Argentina. El primer país tuvo su primera elección el 20 de abril de 2008, una segunda elección el 22 de abril de 2013 y su tercera elección el 22 de abril de 2018. Argentina produjo la primera elección de parlamentarios del MERCOSUR el 25 de octubre de 2015 (ley 27.120) correspondiendo efectuar su segunda elección de parlamentarios al bloque el 27 de octubre de 2019.

Brasil no modificó aún su legislación interna a pesar de que se hicieron intentos que fracasaron en 2018. Uruguay debate sobre una posible reforma constitucional que viabilizaría la elección directa y la representatividad ciudadana en el parlamento.

Los Estados han entendido que el PARLASUR adolece de una asimetría en su constitución dado que, si bien estaba previsto que los miembros del MERCOSUR no procederían inmediatamente a la reforma de sus legislaciones electorales a fin de instrumentar la elección directa de sus representantes, el período de transición acordado no se extendería demasiado en el tiempo. Sin embargo, la realidad ha mostrado que este período de transición dejó de ser acotado y se fue extendiendo en años dando lugar a dificultades de funcionamiento y desequilibrios en la representatividad.

Los dos documentos adoptados en abril de 2019 fundamentan

la suspensión de las elecciones en que es necesario asegurar el equilibrio y la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los socios del bloque. La asimetría se produce entre Argentina y Paraguay que -como ya se ha explicitado- cuentan con legisladores elegidos por el voto directo de los ciudadanos respecto de Brasil y Uruguay que poseen representantes de sus parlamentos elegidos por sus pares con disímiles criterios.

#### **Cuadro N°4. Asimetrías entre los procesos eleccionarios de parlamentarios al PARLASUR**

<b>Estado Parte</b>	<b>Legislación electoral</b>	<b>Elecciones parlamentarias</b>
<b>Argentina</b>	27.120	1ª: 25 de octubre de 2015 2ª: 27 de octubre 2019 (suspendida)
<b>Paraguay</b>	Ley 834/96 Resoluciones del TSJE 55/07 (20/08/07 y 20/04/08) 65/13	1ª: 20 de abril de 2008 2ª: 22 de abril de 2013 3ª: 22 de abril de 2018
<b>Brasil</b>	3 proyectos de ley: PLS – Roberto Requeirão PLS 5279B/09 Zarattini y Rosinha PLS 126/11 Lindbergh Farias	Solicitó ampliación de plazo hasta 2020
<b>Uruguay</b>	Debate acerca de la necesidad de una reforma constitucional para ajustar su legislación electoral	Solicitó ampliación del plazo que en 2011 se había otorgado hasta 2018

Fuente: Elaboración propia tomando los proyectos de ley presentados en los Parlamentos.

La suspensión se dispone por tiempo indefinido ya que no se precisa plazo o fecha tope para que cada país se adecue a concretar elecciones directas. La “simultaneidad” en el acto eleccionario se había anunciado en 2014 y debía concretarse en 2020.

La normativa modificatoria dispone que el Protocolo entrará en vigor treinta (30) días después de que el último de los Estados Parte haya comunicado el cumplimiento de sus requisitos internos. (Artículo 5°). Sin embargo, tanto Argentina como Paraguay, la aplicaron sin internalizarla a través de los mecanismos previstos en cada Estado parte.

#### **4.1. Las razones explicitadas en la normativa**

El Protocolo Adicional considera que su contenido se enmarca en el Tratado de Asunción de 1991, en el Protocolo de Ouro Preto de 1994 y en el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR de 2005.

Fundamenta la decisión tomada en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio que caracterizan los derechos y obligaciones de los Estados parte.

Reconoce al PARLASUR como órgano de representación de los pueblos y que el mismo deberá integrarse respetando el criterio de representatividad ciudadana en sufragio directo, universal y secreto. No obstante, destaca que debe guardarse simultaneidad en la elección de representantes, entre todos los Estados parte, para evitar “desequilibrios” en la representación ciudadana.

Se afirma, una vez más, que el PARLASUR ha de ser un órgano parlamentario independiente y autónomo que represente a los pueblos del MERCOSUR. No obstante, se pone de relieve que las actividades del Parlamento deben desarrollarse en condiciones de igualdad, razón por la cual se hace necesario adecuar las Disposiciones Transitorias del Protocolo Constitutivo. A su vez se deja de manifiesto que el PARLASUR ha de ser un órgano parlamentario independiente y autónomo que represente a los pueblos del MERCOSUR.

Dispone entonces que hasta tanto se realice la elección en forma simultánea de los legisladores por el voto directo, universal y secreto, el Parlamento funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados parte (Artículo 1°).

Se deberá considerar para su conformación el Artículo 4° del Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR, Decisión CMC N° 28/10. (Artículo 2°)

Se insiste en establecer el Día del MERCOSUR Ciudadano para la realización la elección en forma simultánea de los parlamentarios.

Precisa que los parlamentarios elegidos en forma directa con mandato en curso continuarán en su función hasta completar su mandato.

El Protocolo está suscripto por los cancilleres de los cuatro socios fundadores.

La interpretación del Protocolo ha de completarse con la Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del PARLASUR

suscripta -asimismo- el 15 de abril de 2019. Entre sus considerandos se repite el fundamento en el marco de la normativa fundacional del MERCOSUR y se deja de resalto que el período de transición en la constitución del PARLASUR se comprendía entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014. Se destaca que el mismo fue extendido al 31 de diciembre de 2020 con el objetivo de alcanzar la elección simultánea de los parlamentarios.

A su vez se resalta que, con el fin de guardar la “simultaneidad” en la elección, se debió suscribir el Protocolo Adicional a fin de evitar el desequilibrio en la representación ciudadana. Por tales razones se decide “suspender” la aplicación de la Disposición Transitoria Tercera y del párrafo segundo de la Disposición Transitoria Quinta del mismo (Artículo 1°) disponiéndose que los parlamentarios elegidos en forma directa con mandato en curso continúen en su función hasta completar el mandato. (Artículo 2°)

## **4.2. Los argumentos no explicitados en la normativa**

Varios criterios y valoraciones trascendieron las negociaciones sobre la suspensión de las elecciones directas de parlamentarios al MERCOSUR. Algunos de ellos fueron emitidos por los presidentes en sus redes sociales, así fue el caso del presidente de Paraguay. Otros pueden inferirse de algunos hechos sucedidos al interior de los Estados parte. Enunciamos algunos argumentos que se consideran han tenido peso suficiente como para motivar las decisiones en análisis.

1. Los altos costos que insumen las dietas de los parlamentarios. En Argentina los representantes reclaman dietas similares a las de los diputados nacionales. Varios de ellos han iniciado acciones judiciales. Se calcularon a principios del año 2019 en 13 (trece) millones al año<sup>4</sup>. Un fallo de la Cámara Nacional Electoral habilitó el pago de cuatro años de sueldo de manera retroactiva. El precedente podría ser invocado por los 43 (cuarenta y tres) parlamentarios ya que habilita en la misma sentencia a que tres miembros más

<sup>4</sup> Diario INFOBAE 16/04/19. *El MERCOSUR suspendió el proceso de elección directa de parlamentarios*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/16/el-mercosur-suspendio-el-proceso-de-eleccion-directa-de-parlamentarios/>

presenten sus reclamos<sup>5</sup> en caso de que no tengan otros puestos en el Estado que se superpongan con la dieta.

El diputado que logró la sentencia favorable inició la demanda hace cuatro años. El fallo obliga al Estado a abonar las sumas correspondientes desde el tesoro nacional.

Para los observadores, dicho fallo revela la ausencia de una política de Estado dirigida a proponer el perfil pretendido del PARLASUR. Asimismo, se advierte la falta de un debate interno acerca de la institucionalización definitiva del órgano.

En torno al fallo se produce otro debate acerca de quien asume el pago de las dietas. En la sentencia de primera instancia se determinó que debería ser el PARLASUR. La Cámara revocó el fallo en este punto y en la Corte Suprema se encuentra sin resolver este aspecto aún. En el proceso de ejecución de sentencia quedó de manifiesto que es el Estado nacional quien debe erogar. El argumento del diputado sostiene que debe hacerlo el Estado argentino hasta que todos los países elijan sus representantes por el voto directo. Se trata ahora de un debate acerca de cuál es la partida presupuestaria correspondiente para asumir el gasto de las dietas.

2. El descrédito del que adolece el Parlamento desde que se planteara la asunción como representante en el bloque de quienes tuvieran orden de captura a nivel nacional. Del mismo modo el debate que se abrió en torno a las inmunidades de los parlamentarios del bloque<sup>6</sup>.

3. La inactividad de la que ha adolecido el bloque durante los años 2015, 2016 y 2017. Ante este argumento se ha propuesto el Ejecutivo nacional elevar el perfil del organismo. Se ha observado que la actividad desarrollada desde su creación insume en promedio unas ocho reuniones anuales como máximo.

<sup>5</sup> Diario CLARIN 6/03/20. *Un fallo judicial abre la puerta al pago millonario de sueldos a legisladores del PARLASUR*. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/fallo-judicial-abre-puerta-legisladores-parlasur-cobren-sueldo\\_0\\_ZJzPVaDb.html](https://www.clarin.com/politica/fallo-judicial-abre-puerta-legisladores-parlasur-cobren-sueldo_0_ZJzPVaDb.html)

<sup>6</sup> Para profundizar sobre este tema puede consultarse el fallo dictado por los camaristas Santiago H. Corcuera, Alberto Ricardo Dalla Vía y Rodolfo Emilio Munne en la causa: "Milman, Gerardo Fabián c/ EN-PEN s/ proceso de conocimiento – respecto del artículo 16 de la ley 27.120", del 15 de octubre de 2015.

4. El PARLASUR no emite legislación vinculante. No puede emitirla pues no se le han otorgado facultades supranacionales en razón de la asimetría constitucional existente entre los socios fundadores. Es un debate pendiente entre las tendencias monistas y dualistas en los órdenes internos de los Estados parte.

5. No se ha verificado prioridad o urgencia en establecer las elecciones simultáneas. Se entiende como más prudente preparar con tiempo las legislaciones nacionales para ese momento.

## **5. Alcances y consecuencias de la suspensión de la elección de parlamentarios**

Ante la inminencia de lo que sucedería días después, el presidente del PARLASUR Diputado Daniel Caggiani (Frente amplio – Uruguay) presentó una nota formal al Canciller argentino el 9 de abril de 2019 en la que expresamente solicitó que: “ante cualquier proyecto de modificación de este parlamento, sea activada la consulta para que pueda ser elaborado un dictamen al respecto”<sup>7</sup>. El legislador fundamentó la solicitud en la función que cumple el Parlamento en cuanto a que el PARLASUR mantiene entre sus competencias el seguimiento en la internacionalización de normas en los Estados parte. No obstante lo actuado, no se produjo ninguna respuesta a lo planteado por el legislador.

Los alcances de la suspensión dispuesta producen sus efectos particularmente en los dos países que han elegido por el sufragio directo, universal y secreto a sus representantes ante el PARLASUR.

En el caso de Paraguay, el presidente Mario Abdo Benítez declaró textualmente:

*“Con miras a una mejor disposición del dinero de todos los paraguayos, y de conformidad al derecho internacional, los presidentes de países del MERCOSUR decidimos suspender la*

<sup>7</sup> Chabay, E. (2019) *El gobierno suspendió la elección al Parlasur y provocó un roce a escala internacional*. Diario El Cronista. 16/04/19. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-suspendio-la-eleccion-al-Parlasur-y-provoco-un-roce-a-escala-internacional-20190416-0058.html>

*próxima elección directa de parlamentarios del MERCOSUR; el dinero ahorrado será destinado a la inversión social*<sup>8</sup>.

Las elecciones directas de parlamentarios al PARLASUR fueron suspendidas en Paraguay hasta el 30 de junio de 2023<sup>9</sup>.

La suspensión analizada impactó directamente en la Argentina que preparaba los comicios de octubre de 2019. Inmediatamente el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 343/2019<sup>10</sup> conteniendo la convocatoria a elecciones nacionales.

El mencionado cuerpo legal se dictó en virtud de la ley N° 26.571 y sus modificatorias que estableció que en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias que tendrían lugar en Argentina, debían votarse candidatos a integrar el parlamento del MERCOSUR cuando se produjese el proceso electoral nacional junto a todos los cargos que se renovasen.

En el decreto del poder ejecutivo se reconoce que 43 parlamentarios del MERCOSUR finalizan su mandato. Aun así, y con fundamento en el Protocolo Adicional al Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, se expresa que: “se suspende la aplicación de las disposiciones del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR en lo relativo a la elección directa de los Parlamentarios” dado que no corresponde convocar al electorado habiéndose suscripto el protocolo adicional mencionado.

Inmediatamente se produjeron acciones judiciales. La Cámara Nacional Electoral dio lugar a un recurso de apelación y revocó el fallo de la jueza de primera instancia María Servini que había convalidado la eliminación de las elecciones para legisladores del PARLASUR. En el fallo de segunda instancia, los jueces resolvieron ordenar al poder ejecutivo que convoque a esos comicios. El fallo no incluyó precisiones en relación al tiempo de implementación ni a la manera de ejecutar la manda judicial.

<sup>8</sup> Sputniknews 15/04/19. *El MERCOSUR suspende elecciones de parlamentarios para ahorrar*. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904151086718283-elecciones-en-mercosur/>

<sup>9</sup> Diario Última hora 15/04/19. *MERCOSUR suspende elecciones para miembros del Parlasur*. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/mercosur-suspende-elecciones-miembros-del-parlasur-n2813662.html>

<sup>10</sup> Decreto 343/19. B.O.N. 10/05/19

Entre los fundamentos del fallo se expresa que tanto la Declaración Conjunta como el Protocolo Adicional suscripto por los Cancilleres no reúnen las características de un tratado internacional. “La voluntad de suspender la elección directa por voto universal y secreto es una cuestión que por su relevancia debió someterse a consideración del Congreso de la Nación antes de entenderla como internalizada y vigente. En su lugar se recurrió a una declaración que se fundaría directamente en un pretendido imperio, sin mayor análisis, del derecho internacional por sobre el derecho interno, argumento que no resulta admisible por lo ya expuesto”<sup>11</sup>.

El fallo se emitió cuatro días antes de los comicios del 27 de octubre, de modo que la inminencia de las elecciones nacionales volvió la orden judicial de imposible cumplimiento y por ende abstracta.

### **5.1. Algunas cuestiones contradictorias en debate en torno a la Declaración Conjunta al Protocolo Adicional**

#### **- Internación de la norma en la legislación de los Estados Parte**

Los dos acuerdos alcanzados en el ámbito del MERCOSUR se efectivizaron sin la debida internación en el derecho interno de los Estados parte. Con fundamento en este aspecto la Cámara de Diputados de la Nación Argentina resolvió en el marco del Expte. 1956-D-2019: “Rechazar la Decisión del CMC expresada a través de la Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR”. Asimismo, dispuso: “Ratificar el rol insoslayable del Congreso de la Nación en lo que se refiere al rechazo o aprobación de los tratados o modificación de los mismos (CN Artículo 75 incs. 22 y 24). El Protocolo constitutivo es la ley 26.146 que no fue derogada”. Se manifestó así: “Expresar preocupación por la firma del Protocolo Adicional pues constituye un retroceso institucional sin precedentes en el proceso de integración regional”.

<sup>11</sup> Dalla Via, A. – Corcuera, S. 22/10/19 S. Fallo de la Cámara Nacional Electoral sobre la convocatoria a elecciones de parlamentarios al PARLASUR.

**- Necesidad de una interpretación armónica de la normativa MERCOSUR.**

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto que consagra el principio de jerarquía normativa del derecho del MERCOSUR, los protocolos no pueden ser derogados por decisiones del CMC. Se necesita un cuerpo legal de superior jerarquía normativa conforme definiera en los acuerdos fundacionales.

A todo evento, el Artículo 57. b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es de aplicación supletoria siempre que no contradiga normas del derecho del MERCOSUR.

**- Cumplimiento de la Recomendación del PARLASUR de extender el plazo hasta diciembre de 2020 para realizar reformas electorales.**

La extensión del plazo para proceder a realizar elecciones simultáneas fue ratificada por las Decisiones 18/11 y 11/ 14 del CMC en reuniones ordinarias. Un camino posible, que no fue recorrido, hubiese consistido en una nueva negociación sobre esta cuestión a fin de fijar alternativas que considerasen todas las realidades de los países miembros.

También podría haberse aplicado lo dispuesto en el Artículo 4° inc. 12 del PCPM que establece: “el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de 90 días de efectuada la consulta”.

**- Consideración a que el Congreso argentino no puede prorrogar mandatos**

En las actuaciones judiciales referidas, el Fiscal Electoral dictaminó que el Código Electoral se encuentra vigente y no puede superponérsele la Declaración Conjunta sobre la suspensión de las elecciones de parlamentarios del MERCOSUR.

La jueza de primera instancia, si bien rechazó un amparo presentado, exhortó al Ejecutivo a “dar cumplimiento al trámite legislativo en relación al Protocolo Adicional”. El ejecutivo no envió proyecto para su ratificación.

### **- La reunión de Cancilleres no constituye un órgano del MERCOSUR**

Otro aspecto a considerar es que la reunión de cancilleres no es un órgano de la estructura institucional del MERCOSUR y por tal razón no tiene facultades legisferantes.

## **Conclusiones**

Subyace en el temperamento manifestado por el Consejo Mercado Común la insatisfacción con el rol cumplido por el Parlamento del MERCOSUR en los últimos años. Ha quedado en evidencia que Brasil y Uruguay no han implementado las reformas legislativas y de adecuación constitucional para poder viabilizar las elecciones directas de los parlamentarios mercosureños.

Nos preguntamos en este estado de situación: ¿Cómo adquiere legitimidad la estructura orgánica del MERCOSUR? Avances y retrocesos en el proceso de construcción institucional en el bloque dejan expuesta la ausencia de una política al largo plazo sostenida.

Con la emisión de los dos documentos del CMC se produce el interrogante acerca del nivel de representatividad que la ciudadanía ostenta en el proceso de integración. Este señalamiento conduce al cuestionamiento respecto del necesario equilibrio institucional que debería alcanzar el MERCOSUR.

Queda planteada, una vez más, la necesidad de fortalecer la estructura institucional y propender a su completamiento si es que ha de sostenerse como objetivo de este proceso de integración su profundización más allá del incremento de los intercambios comerciales.

## **Bibliografía**

- ABDO BENITEZ, M. [@MaritoAbdo]. (15 de abril 2019). *Con miras a una mejor disposición del dinero de todos los paraguayos, y de conformidad al derecho internacional*. Twitter. <https://twitter.com/MaritoAbdo/status/1117756531804639233>
- ÁLVAREZ, M. V. (2008). El Parlamento del MERCOSUR: ¿hacia un

- proceso de integración democrático?. *Temas y Debates*, (16). <http://hdl.handle.net/2133/1446>.
- ARAGÓN GONZÁLEZ, L. (2011). La dimensión política de la deconstrucción. *Revista Internacional de Filosofía*, (54), 45-59. <http://hdl.handle.net/10201/48629>
- ATANASOFF, A. (2004). Introducción. En Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta MERCOSUR, (eds), *Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Una recopilación de documentos*. (pp 17- 22). Comisión Parlamentaria Conjunta MERCOSUR; Konrad Adenauer Stiftung. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=576e3246-9055-908e-de7b-ba547efb4447&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=576e3246-9055-908e-de7b-ba547efb4447&groupId=252038)
- BEETHAM, D. (2006) *El Parlamento y la Democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas* (Trad A. Thaler-de Klem). Unión Interparlamentaria [http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_sp.pdf](http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf)
- BOBBIO, N. (1984). Las promesas incumplidas de la democracia (Trad. M. Grannel), *Mondoperaio*, (5). <https://www.omegalfa.es>
- Cámara Nacional Electoral. Sentencia C.-3059/2019/CA1, Partido Justicialista en el orden nacional y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional-Estado Nacional s/ amparo acción de Inconstitucionalidad; 22 de octubre de 2019. <https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/086/774/000086774.pdf>
- Cámara Nacional Electoral. Sentencia C-1858/2015/CA1-CA2, Milman, Gerardo Fabián c/ EN-PEN s/proceso de conocimiento-respecto del artículo 16 de la ley 27.120; 15 de octubre 2015. <http://www.saij.gob.ar/camara-nacional-electoral-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-milman-gerardo-fabian-pen-proceso-conocimiento-respecto-articulo-16-ley-27120-fa15140042-2015-10-15/123456789-240-0415-1ots-eupmocsollaf?>
- CARRANZA, G. G. (2017). Iter constitutivo y desafíos del parlamento del Mercosur. Especial alusión al caso argentino. *Cuestiones Constitucionales*, 36, 51-77. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1405919318300167>
- CHABAY, E. (2019, 16 de Abril). El gobierno suspendió la elección al Parlasur y provocó un roce a escala internacional. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-suspendio-la-eleccion-al-Parlasur-y-provoco-un-roce-a-escala>

- internacional-20190416-0058.html
- Clarín. (2020, 6 de marzo). *Un fallo judicial abre la puerta al pago millonario de sueldos a legisladores del PARLASUR*. [https://www.clarin.com/politica/fallo-judicial-abre-puerta-legisladores-parlasur-cobren-sueldo\\_0\\_ZJzPVaDb.html](https://www.clarin.com/politica/fallo-judicial-abre-puerta-legisladores-parlasur-cobren-sueldo_0_ZJzPVaDb.html)
- Decreto 343 de 2019. (Presidencia de la Nación Argentina). Elecciones Nacionales. 9 de mayo de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/207294/20190510>
- Decisión 23/05 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR de 2005. Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 8 de diciembre de 2005. [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=195](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=195)
- Decisión 28/10 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR de 2010. Criterio de representación ciudadana. 18 de octubre de 2010 [http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC2810\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC2810_s.pdf)
- DEL PARDO FLORES, R. (2009). Lo político entre pragmatismo y deconstrucción: de Rorty a Derrida. En R. Salles, (coord.), *Actas del II Coloquio de Doctorandos Programa de Maestría y Doctorado en Filosofía – UNAM* (pp. 17-30). Universidad Nacional Autónoma de México. [http://www.posgrado.unam.mx/filosofia/publica/2\\_coloquioDoct.html](http://www.posgrado.unam.mx/filosofia/publica/2_coloquioDoct.html)
- DERRIDA, J. (1989). La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas. En Autor, *La escritura y la diferencia* (Trad. P. Peñalver) (pp. 383-401). Anthropos. (Trabajo original publicado en 1967)
- DREYZIN DE KLOOR, A. (2004). La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR. En Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta (eds.), *Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Una recopilación de documentos* (pp. 23-39). Comisión Parlamentaria Conjunta MERCOSUR; Konrad Adenauer Stiftung. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=576e3246-9055-908e-de7b-ba547efb4447&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=576e3246-9055-908e-de7b-ba547efb4447&groupId=252038)
- FERRER, A. (2015, 28 de septiembre). El MERCOSUR ideal y el que es posible. *Mercado. ¿Tiene futuro el MERCOSUR?* <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/8019437/tiene-futuro-el-mercosur>
- Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. (eds.) (2004). *Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Una recopilación de documentos*. Comisión

- Parlamentaria Conjunta MERCOSUR; Konrad Adenauer Stiftung. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=576e3246-9055-908e-de7b-ba547efb4447&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=576e3246-9055-908e-de7b-ba547efb4447&groupId=252038)
- GAJATE, R. (2014). Sistemas electorales y el Parlamento del MERCOSUR. Desafíos. En R. Gajate (ed. y dir.) *Construcción Institucional en el MERCOSUR* (pp. 141-176). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Universidad Nacional de La Plata.
- GRANDI, J. y BIZZÓZERO, L. (1997). Hacia una sociedad civil en el MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Integración y Comercio*, (3), 33-50. [http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/Catalogo.aspx?search=SI&auto=Bizz%C3%B3zero&auto\\_tipo=or&orden=1](http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/Catalogo.aspx?search=SI&auto=Bizz%C3%B3zero&auto_tipo=or&orden=1)
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2019, 8 de marzo). Proyecto de Ley (Expte. 0348-D-2019) Suspensión de la aplicación de la ley 27120 con relación a los parlamentarios del MERCOSUR. Excepción. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0348-D-2019>
- Infobae. (2019, 16 de abril). *El MERCOSUR suspendió el proceso de elección directa de parlamentarios*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/16/el-mercosur-suspendio-el-proceso-de-eleccion-directa-de-parlamentarios/>
- KRIEGER, P. (2004). La deconstrucción de Jacques Derrida (1930-2004). *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, (84), 179-188. <https://doi.org/10.22201/ii.18703062e.2004.84.2179>
- LEÓN, E. (2009). El giro hermenéutico de la fenomenológica en Martin Heidegger. *Polis. Revista Latinoamericana*, (22), 1-15. <https://journals.openedition.org/polis/2690>
- Ley 26.571 de 2006. Democratización de la representatividad política, transparencia y equidad social. 02 de diciembre de 2006. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/texact.htm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (2019). *PARLASUR: Estados Parte acuerdan la suspensión de la elección directa de sus integrantes*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes>
- Mercado. (2015, 28 de septiembre). *¿Tiene futuro el MERCOSUR?* <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/>

8019437/tiene-futuro-el-mercosur

- Mercado Común del Sur. (2019, 15 de abril). *Declaración conjunta relativa al funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-conjunta-relativa-al-funcionamiento-del-parlasur/>
- Mercado Común del Sur. (2016, 13 de septiembre). *Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/declaracion-conjunta-relativa-al-funcionamiento-del-mercosur-y-al-protocolo>
- Parlamento del MERCOSUR. (2009, 17 de agosto). *Firman acuerdo entre el PARLASUR y el Programa MERCOSUR Social y Solidario*. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/1005/1/parlasur/firman-acuerdo-entre-parlasur-y-el-programa-mercosur-social-y-solidario.htm>
- Parlamento del MERCOSUR. (2009, 28 de abril). *Acuerdo Político por el cual el Parlamento del MERCOSUR propone al Consejo del Mercado Común la adopción del criterio de representación ciudadana para su composición, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo*. [https://www4.hcdn.gob.ar/diputadosmercosur/documentos\\_institucionales/acuerdopolitico.pdf](https://www4.hcdn.gob.ar/diputadosmercosur/documentos_institucionales/acuerdopolitico.pdf)
- Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 17 de abril de 2019. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/>
- Organización de Naciones Unidas. (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*. [https://www.un.org/spanish/summit2005/fact\\_sheet.html](https://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html)
- PEÑA, F. (2015, marzo). Los espacios regionales y la transición del orden mundial: Su protagonismo en la construcción de una renovada gobernanza económica global. *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=-negociaciones&neagno=informes/2015-03-espacios-regionales-orden-mundial>
- PEÑA, F. (2014, enero). La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración de los procesos de integración regional. *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales*. <http://>

[www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=2014](http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=2014)

- RACOVSKIK, M. A. y RAIMUNDI, C. (comps.). (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 de FLACSO). FLACSO Argentina. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108042520/pdf\\_1482.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108042520/pdf_1482.pdf)
- SILVA BASCUÑAN, A. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional* (2° ed., Tom. 1). Editorial Jurídica de Chile. (Trabajo original publicado en 1963)[https://books.google.com.ar/books?id=b7SuZrunT2cC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ar/books?id=b7SuZrunT2cC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- SORIA GUADALUPE, A. (2020, 24 de febrero). Buscan elevar el perfil del PARLASUR luego de años de parálisis. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/buscan-elevar-el-perfil-del-parlasur-luego-de-anos-de-paralisis-nid2336674>
- SPUTNIKNEWS. (2019, 15 de Abril). *MERCOSUR suspende elecciones de parlamentarios para ahorrar*. <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904151086718283-elecciones-en-mercosur/>
- TARDITI, E. (2016). Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario. *Anuario de Integración*, (13), 208-222. <http://www.cries.org/?p=3856>
- Última hora. (2019, 15 de abril). *MERCOSUR suspende elecciones para miembros del Parlasur*. <https://www.ultimahora.com/mercosur-suspende-elecciones-miembros-del-parlasur-n2813662.html>
- VAILLANT, M. (2016, 8 de noviembre). La región y su laberinto. *Portal 180*. [http://www.180.com.uy/articulo/65155\\_la-region-y-su-laberinto](http://www.180.com.uy/articulo/65155_la-region-y-su-laberinto)
- VAZQUEZ, M. (2016, 11 de diciembre). Crónica de un golpe anunciado. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/8118-chronica-de-un-golpe-anunciado>

---

## CAPÍTULO III

---

### **La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019)**

RITA GIACALONE

#### **Introducción**

La arquitectura geopolítica<sup>1</sup> mundial enfrenta presiones a medida que un sistema internacional, basado en estados naciones cuyo poder se asocia a factores económicos, es afectado por el comportamiento de actores no estatales (empresas multinacionales, ongs) y grupos regionales (Unión Europea, UE) y por las consecuencias de una crisis económica prolongada. Mientras tanto, en América Latina, donde los estados naciones dominan el panorama, se producen cambios abruptos de política exterior después de procesos electorales, que repercuten sobre el regionalismo. El análisis de esa situación confirma que para los gobiernos latinoamericanos el regionalismo es un proyecto para

<sup>1</sup> Desde finales del siglo XX, la geopolítica se desligó de aspectos militares, se asoció con estudios económicos y geográficos, que la relacionan con búsqueda de poder, y en América Latina se expresó en intentos de distintos gobiernos por imponer sus visiones de la región al resto del conjunto mediante acuerdos que compiten entre sí.

reorganizar el espacio regional según líneas económicas y políticas que responden a sus intereses específicos y destaca la importancia que tiene la toma de decisiones de política exterior en su definición (Isbell y Nolan, 2015).

Lo anterior justifica la necesidad de estudiar la dinámica regional que generan las políticas exteriores de Chile, México y Venezuela en el siglo XXI y se plasma en la Alianza del Pacífico (AP) y la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA), proyectos regionales enfrentados. La literatura que estudia la crisis actual del regionalismo sudamericano puede agruparse según enfaticen: 1) la influencia de factores económicos externos (crisis global, proteccionismo estadounidense) que generan más interés por la inserción global que por la integración (CLACSO, 2019; Botto, 2017); o 2) el choque ideológico de personalidades, gobiernos y acuerdos regionales, que crea una dicotomía sin alternativas mediadoras (Saraiva y Granja, 2019; Briceño-Ruiz, 2017).

La literatura que analiza el juego regional como producto de esas fuerzas económicas o ideológicas parece negar que los actores estatales tengan agencia<sup>2</sup> para modificar las situaciones que crean. En nuestra interpretación, la competencia, cooperación o conflicto entre estados resulta del proceso de toma de decisiones de actores estatales y pueden alterarse por decisiones de ellos mismos. Nuestro objetivo es analizar la interacción entre actores regionales a fin de destacar la responsabilidad de los decisores en la situación actual del regionalismo sudamericano. Las principales interpretaciones de la influencia que la interacción tiene sobre el regionalismo son que: 1) el aumento de relaciones aumenta la cooperación entre actores (Polachek y Seigle, 2007); 2) el aumento de la interacción no conduce a cooperar porque en las regiones predominan factores históricos/culturales (Dabene, 2009); y 3) la interacción lleva a la cooperación si mejorar la inserción internacional de un actor necesita que mejore también la de sus vecinos (Bown et al., 2017).

<sup>2</sup> Agencia es la capacidad de un actor de obrar de forma independiente frente a una situación, para lo cual se requiere que tenga voluntad de hacerlo. Sin negar que factores sociales y materiales pueden afectar el resultado de sus acciones, el actor decide sus actos y, si en esa decisión influyen factores como su visión del mundo, ellos no constituyen una camisa de fuerza.

En la práctica, asignamos responsabilidad a los estados naciones de declarar guerras, contraer deudas, firmar tratados, etc., pero ellos actúan mediante seres humanos incluidos colectivamente bajo el nombre gobierno, y éste es el responsable, así como, salvo excepciones, un automóvil no es responsable de un accidente sino quien lo maneja (Fleming, 2014)<sup>3</sup>. La literatura muestra la responsabilidad de gobiernos y líderes políticos en fomentar el conflicto internacional para alcanzar objetivos políticos domésticos como mantenerse en el poder, en especial en periodos de transición a la democracia o al autoritarismo (Mansfield y Snyder, 2002), o generar apoyos externos. Bueno de Mesquita et al. (2003), por ejemplo, desplazan el foco de análisis del Estado a los actores gubernamentales y encuentran que algunas políticas exteriores guardan poca o ninguna relación con el interés por el bienestar de sus ciudadanos o con un supuesto interés nacional y dependen en cambio del interés partidista o personal de los gobiernos. Concluyen que, si la política doméstica influye en la política exterior de los países, es porque sus gobiernos persiguen sus propios intereses y toman decisiones que impactan en el contexto internacional.

Este capítulo no intenta probar o desaprobar las ideas de Bueno de Mesquita et al. y otros autores sino destacar que la literatura reconoce la responsabilidad de los gobiernos y sus políticas exteriores en el contexto internacional, responsabilidad que consideramos que se amplifica en el espacio regional donde la interacción es directa y entre menor número de actores. Sin descartar otros factores, se busca demostrar la influencia que tienen en el regionalismo las decisiones de los gobiernos, a fin de evaluar su responsabilidad en la crisis actual. Reconocer el rol de los gobiernos en la crisis del regionalismo sudamericano resulta necesario para alterar un patrón de comportamiento en el cual los intereses propios se imponen por encima de los de la región y aún de la nación misma.

En Sudamérica, desde 2003 Venezuela promovió en forma activa el regionalismo en su política exterior y la forma en que su

<sup>3</sup> La responsabilidad estatal es necesaria para las relaciones internacionales porque, de no existir, deudas, tratados, etc., desaparecerían con la desaparición política de sus creadores. Aunque la responsabilidad estatal sea una ficción, es necesaria para el equilibrio del sistema internacional y debe distribuirse entre seres humanos según los roles o posiciones que ocupan en el Estado (Fleming, 2014, pp. 5, 71).

gobierno asumió el regionalismo afectó negativamente las experiencias regionales existentes y las creadas en esos años, además de acelerar el desfase entre objetivos gubernamentales y regionales<sup>4</sup>. Para demostrarlo, después de esta introducción el capítulo incluye las siguientes secciones: marco analítico, políticas exteriores de Chile, México y Venezuela y sus efectos en el juego regional, análisis secuencial dinámico de toma de decisiones en coyunturas críticas y discusión y conclusiones acerca de su influencia en el regionalismo.

## **1. Marco analítico**

Se parte de considerar que los gobiernos constituyen actores racionales que, aunque pueden ser miopes, participan de forma continua en múltiples juegos, cuyas reglas construyen por medio del método de prueba y error. El juego evoluciona porque con el tiempo algunos jugadores seleccionan las estrategias que dan mejores resultados mientras otros las imitan o inventan nuevas estrategias. En el proceso, algunos actores comparten expectativas de mantener el juego, aunque su carácter o los actores hayan sufrido adaptaciones al entorno (Krasner, 2000), mientras otros buscan transformarlo. En el ámbito regional, adaptaciones y transformaciones se manifiestan en propuestas de los jugadores para organizar las relaciones regionales mediante el regionalismo. Interpretaciones teóricas de la geografía económica, la economía política y el institucionalismo intentan explicar esos juegos, pero aquí se usa un enfoque histórico de relaciones internacionales que enfatiza el proceso sobre la estructura y asigna rol central a la toma de decisiones.

A partir de trabajos de Mintz (2003), Astorino-Courteois y Trusty (2003), Ozkececi-Taner (2006) y Mintz y Rouen Jr. (2010) se adoptan las siguientes premisas del análisis secuencial dinámico de toma de decisiones:

<sup>4</sup> Para un análisis de las etapas de auge y crisis del regionalismo sudamericano y del rol de la política exterior venezolana en ellas, véase Bustamante y Giacalone (2019).

1) Las decisiones de política exterior son parte de un proceso, de manera que una decisión constituye punto de partida de otras posteriores<sup>5</sup>;

2) las decisiones afectan no solo a quien las toma sino también a sus aliados y rivales;

3) cuando un tema o problema exige tomar decisiones en forma repetida, los decisores pueden mantener su curso de acción, hacer pequeños ajustes, cambiar de curso sin cambiar su representación, cambiar su representación del tema o problema o reconsiderar sus objetivos fundamentales;

4) la toma de decisiones es afectada por cuan abiertos estén los decisores a la crítica y en qué tipo de *feedback* (político o económico, interno o externo) basan sus acciones.

En la siguiente sección, se identifica las ideas e intereses de las políticas exteriores de Chile, México y Venezuela plasmadas en la AP y el ALBA, para luego identificar las coyunturas críticas (Flexor y Grisa, 2016) en las que tuvieron que tomar decisiones respecto a los otros actores o al otro acuerdo regional, antes de analizar las consecuencias de esa interacción sobre el regionalismo. Se consideran coyunturas críticas aquellas que alteran las expectativas existentes, creando un sistema de interdependencia compleja regional (Warren, 2010, p.699), por lo cual se destacan decisiones de gobiernos y acuerdos regionales que afectaron otras posteriores de sus aliados y rivales. En todas ellas, se asume que los gobiernos tienen capacidad de decidir, de modo que pueden mantener o alterar su comportamiento lo que los hace responsables de las decisiones tomadas y sus consecuencias. Sus decisiones, al entrecruzarse con las de otros actores regionales, se derraman sobre la región, creando un proceso interactivo o juego regional evolutivo.

En la sección final se incluye la discusión de las ideas que vinculan el aumento del conflicto internacional con la presencia de petro-estados, definidos como naciones estados cuyas exportaciones por petróleo representan más del 10 % del Producto Interno Bruto.

<sup>5</sup> El análisis secuencial no es determinista como el enfoque “pathdependence,” porque no considera que una decisión limita las opciones posteriores — lo que influye en las decisiones siguientes es el “feedback” positivo o negativo con respecto a decisiones previas frente al mismo problema (Ozkececi-Taner, 2006).

Según Colgan (2103, p. 2), los datos estadísticos muestran que tienden a actuar agresivamente y a generar conflictos internacionales, situación que tiene relación con su política doméstica. No se trataría de conflictos por el control del petróleo o su precio internacional sino del hecho que los recursos financieros por exportación petrolera permiten que líderes o gobiernos con rasgos agresivos y poca necesidad de obtener apoyo doméstico tienen libertad para perseguir sus objetivos partidistas o personales en política exterior (Colgan, 2013, p. 4).

## **2. Políticas exteriores de Chile, México y Venezuela y sus efectos en el juego regional**

### **Chile**

Las ideas e intereses de la política exterior chilena muestran continuidad desde los años ochenta (Fernandois y Henriquez, 2005, p.57) y obtuvieron legitimidad por estar asociadas a un modelo de desarrollo que aseguró un periodo relativamente largo de estabilidad política y económica (Faust, 2004, p. 463). Esa política exterior, sobretudo en sus aspectos económicos, fue apoyada por el gobierno y el sector privado, de modo que se logró relativo consenso en su torno (Faust, 2004, pp. 766-767). Pero también otras políticas económicas y el contexto de transición a la democracia posterior a 1990 ayudaron a atraer inversiones y a que el modelo de desarrollo aplicado tuviera éxito (Agosin, 1999).

En los noventa, la inserción internacional fue para Chile más importante que la integración regional porque sus principales clientes eran extrarregionales, así como sus principales fuentes de inversión extranjera directa (IED). Esa política exterior chilena en Sudamérica llevó a que a principios del siglo XXI Chile rechazara ingresar al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) porque pertenecer a él obligaría a su gobierno a negociar tratados comerciales junto con economías cuyas estrategias e intereses internacionales eran diferentes de los propios (Fernandois y Henriquez, 2005, p. 59; Kahhat, 2011).

Sin embargo, declaraciones presidenciales, de asesores académicos y funcionarios destacaban la necesidad de crear un acuerdo amplio para *“competir con éxito en los mercados*

*internacionales*” mediante la convergencia con otros países de su región. Apertura económica y creación de un espacio económico regional no se oponían, sino que se retroalimentaban y sostenían mutuamente (Fernandois y Henríquez, 2005, p. 61). Esa posición económica coexistió con una política exterior que buscó recuperar “prestigio internacional” para Chile aun a costa de poner en peligro logros comerciales<sup>6</sup>.

Se buscaba alcanzar autonomía mediante el aumento de su diversificación exportadora, en la cual jugaba rol clave la proyección chilena hacia Asia Pacífico (Aranda, 2016) apoyada por gobierno y sector privado. Esa proyección se promovía de forma individual pero también en grupo, como lo demuestran su impulso a la propuesta de un acuerdo comercial transpacífico (el P4) junto con Brunéi, Nueva Zelanda y Singapur en 2005 y su apoyo en 2007 al Arco del Pacífico Latinoamericano (APL) (Colombia, Costa, Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México y Perú) para desarrollar mecanismos de cooperación e integración y coordinar acciones frente a Asia Pacífico.

En el siglo XXI, también la política exterior buscó defender su modelo de desarrollo frente a la expansión del discurso de política exterior venezolana, del aumento del número de miembros del ALBA y del financiamiento de Venezuela, a través de la Coordinadora Continental Bolivariana (Cobo, 2008), a partidos políticos y movimientos sociales opositores en países de la región que no compartían su posición político-ideológica.<sup>7</sup> La solicitud de ingreso de Venezuela al MERCOSUR (2006) e intentos de ampliar ese acuerdo incorporando también a Bolivia y Ecuador, miembros del ALBA, agravaron la percepción chilena de que existía una amenaza regional para su modelo de desarrollo. En esa percepción y en la necesidad de enfrentar el impacto de la crisis global, se apoyó su decisión de integrar la AP (2011) junto con Colombia, México y Perú, que compartían principios políticos y modelos económicos similares.

<sup>6</sup> Bywaters (2014) analiza el proceso secuencial de toma de decisiones que hizo que Chile se opusiera a la invasión estadounidense de Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2003), aunque ese voto podía afectar la ratificación del tratado comercial que acababan de firmar ambos gobiernos.

<sup>7</sup> Para el ejemplo de El Salvador, véase Robles, 2018, p. 161; otros ejemplos en Adins, 2013.

El formato secuencial dinámico de toma de decisiones de política exterior se manifestó en el cambio de la apertura comercial unilateral a la regional (APL) y del aislamiento político a la alianza con países que aplicaban el mismo modelo de desarrollo (AP). Si el APL buscaba enfrentar las consecuencias de la crisis financiera de los países desarrollados, la AP agregó como prioritaria la necesidad de protegerse del avance de la influencia venezolana y del ALBA en la región (Giacalone, 2017a).

En ese proceso, Chile no abandonó su modelo de desarrollo, pero pasó del aislamiento regional a otorgar mayor importancia a la asociación con otros. En la AP esa asociación puede considerarse un mecanismo de “poder suave” que se contrapuso a proyectos regionales proteccionistas para defender la utilidad del libre comercio en su seguridad económica (Oyarzun, 2008). En la misma dirección se encaminó la propuesta chilena de convergencia entre AP y MERCOSUR (2014) para sumar fuerzas al relacionarse con Asia Pacífico.

## **México**

La política exterior mexicana también muestra continuidad desde los ochenta en aspectos económicos. Su punto de partida se ubica en una combinación de factores durante esa década (crisis de la deuda y petrolera, terremoto en Ciudad de México, etc.) que facilitaron la transición a reformas económicas refrendadas en los noventa. Su continuidad y legitimidad se vincularon con el apoyo del sector privado y con la transición de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el gobierno desde 1929, a procesos electorales democráticos (2000).

Sus intereses económicos y la tradición histórica y cultural de la revolución mexicana le hicieron mantener en paralelo buenas relaciones con gobiernos que tenían regímenes políticos y modelos de desarrollo diferentes, como Cuba. Ese pragmatismo y el buen clima político y económico de sus relaciones regionales se rompieron en 2005-2006, cuando a raíz de divergencias con respecto a la negociación del Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), el presidente venezolano Hugo Chávez declaró que el gobierno mexicano se arrodillaba “ante el imperio norteamericano”.

Gobiernos mexicanos posteriores intentaron disminuir el conflicto –el presidente Felipe Calderón (2006-2012) hizo esfuerzos por acercarse al gobierno venezolano para impulsar el comercio y,

cuando ese gobierno expropió a empresas mexicanas como CEMEX, no les brindó apoyo (Rodríguez y Prado, 2015, p. 21). Pero el discurso del gobierno venezolano escaló el conflicto por su interés en influir a favor del candidato de izquierda en las elecciones mexicanas (Velásquez y Domínguez, 2007, p. 35). Cuando Calderón ganó la elección, Venezuela se negó a reconocerlo, alegando fraude. Sus consecuencias se sintieron en el regionalismo porque en 2006 Venezuela abandonó el Grupo de Los Tres (G-3, Colombia, México y Venezuela) firmado en 1994.

También la AP (2012) representó una desviación de la política exterior mexicana porque fue un intento por asociarse políticamente con gobiernos sudamericanos afines, diversificar mercados de exportación e importación y obtener acceso comercial y económico a Sudamérica, donde Brasil hacía esfuerzos por mantenerlo separado. Significó un cambio importante porque México asumió un papel activo en el regionalismo y promovió la convergencia entre acuerdos, en un contexto en el cual la política exterior venezolana amenazaba su estabilidad política y económica y existía una historia de proyectos regionales frustrados o que se solapaban (Hernández, 2013).

La AP revalorizó la política exterior económica y se asoció también a la necesidad de mejorar la imagen mexicana para atraer inversiones y turistas. Aunque Asia Pacífico ocupó lugar central, el gobierno mexicano mantuvo su interés por relacionarse con países latinoamericanos. En la integración transpacífica auspició acciones conjuntas con gobiernos sudamericanos y firmó acuerdos como el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con MERCOSUR, Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica, acuerdos bilaterales con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, e impulsó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) (Ramírez y Rochin, 2017).

Según González et. al. (2019), desde 2010 la compleja interacción entre cambios simultáneos en los escenarios internacional, regional y doméstico obligó a adaptar la política exterior mexicana a nuevas condiciones. México aprovechó el declive de los gobiernos de izquierda, que habían obstaculizado su presencia (González y Morales, 2019, p. 776), para proyectarse en Sudamérica desde 2012. Justificó su reinserción con el aumento de sus exportaciones hacia esos mercados entre 2006 y 2012 (González y Velásquez, 2013, pp. 589-590) y su coincidencia en modelo de desarrollo con Colombia,

Chile y Perú. Pero el gobierno mexicano no abandonó la promoción de relaciones económicas con Cuba, Venezuela y países del ALBA. Esa política – indiferente a la defensa de la democracia y derechos humanos por razones económicas y pragmáticas – buscaba quitarle fuerza a la oposición de izquierda en su política doméstica (González y Morales, 2019, pp. 782-783). Frente a la crisis venezolana, que se agudizó y derramó en la región desde 2014, México coordinó acciones con la AP como su participación en el Grupo de Lima (González y Morales, 2019, pp. 777-780).

Pese a la elección de Manuel López Obrador como presidente (2018), el gobierno mexicano declaró que la AP tiene prioridad (Gobierno de México, 2019). Las relaciones con América Latina se revalorizaron cuando el gobierno estadounidense de Donald Trump obligó a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, Canadá, Estados Unidos y México). En esa coyuntura los mercados sudamericanos, especialmente el brasileño, adquirieron importancia para contener al gobierno estadounidense, lo que promovió una reunión Argentina-Brasil-México (2017) para concertar posiciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Grupo de Los Veinte (G-20) (González et al., 2019, pp. 795-796). Pero el nuevo gobierno abandonó la coordinación política con la AP al salir del Grupo de Lima y auspiciar un Grupo de Mérida cercano al gobierno venezolano.

### **Venezuela<sup>8</sup>**

La política exterior venezolana cambió de rumbo con la elección de una coalición cívico-militar de izquierda en 1999. Desde entonces se agudizó el presidencialismo y el uso diplomático del petróleo y se agregaron un componente ideológico —el objetivo explícito de acelerar el final de la supremacía global de Estados Unidos, considerado símbolo del capitalismo (Giacalone, 2013, p. 298) —y la presencia de un líder “cruzado”— personalidad con creencias fuertes que persigue su propia visión del mundo, aun a riesgo de alienar a sus propios aliados (Hermann et al. 2001, p. 95, en Mintz y De Rouen Jr., 2010, p. 117) o sufrir pérdidas económicas (Astorino-Courtois y Trusty, 2003, p. 49). Sus ideas no cambian con facilidad y sus

<sup>8</sup> En esta subsección se incorpora material de Bustamante y Giacalone, 2019 y material adicional.

políticas no responden necesariamente a un proceso de elección racional porque, aunque no alcancen los objetivos esperados, no se alteran para no afectar la imagen del decisor (Ozkececi-Taner, 2006). El compromiso con una decisión anterior no cambia, pero pueden cambiar las justificaciones para mantenerla, como se observa en el discurso gubernamental venezolano<sup>9</sup>.

Como resultado de los nuevos factores y de los que se agudizaron, la política exterior se caracterizó por un aumento de la conflictividad que influyó en el regionalismo. Este se incorporó en la constitución venezolana de 1999 como unión política con elementos militares y culturales bolivarianos (Cardoso y Romero, 2001, pp. 9-10) y el discurso de política exterior destacó los siguientes conceptos—multipolaridad, autonomía, no intervención y autodeterminación de los pueblos, defensa de recursos naturales (petróleo) y unión política latinoamericana. Sin embargo, la cuestión de Honduras ilustra el carácter contingente de la aplicación de esos principios en su política exterior. Venezuela condenó como golpe imperialista contra el pueblo el golpe militar contra el presidente Manuel Zelaya (2008), pero en 2011 votó a favor de readmitir a Honduras en la Organización de Estados Americanos (OEA) debido a un acuerdo para abandonar los cargos de corrupción contra Zelaya y evitar que un juicio expusiera la injerencia política venezolana en ese país (Emerson, 2015, pp. 28-31).

En la práctica, su política exterior determinó que Venezuela saliera de la CAN y del G-3 en 2006, al no lograr ajustarlo a sus ideas políticas y económicas, para solicitar su ingreso al MERCOSUR, con la expectativa de “reformarlo” desde adentro. También creó su propio proyecto regional (ALBA), que planteó como embrión de una “*Patria Grande*” latinoamericana inspirada por Simón Bolívar<sup>10</sup> o una alianza política para producir “*transformaciones estructurales en la composición económica y social de las naciones que forman*

<sup>9</sup> El enfrentamiento con Estados Unidos se justificó primero por las consecuencias negativas de las reformas económicas de los noventa; luego el ALCA fue rechazado por agravar esos problemas y, después del fracaso de su negociación, los TLC de Estados Unidos con Colombia y Perú justificaron la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) por su rechazo del libre comercio, aunque Nicaragua, miembro del ALBA, tiene un TLC con Estados Unidos.

<sup>10</sup> Sobre el uso de Bolívar por el gobierno chavista, véase Langue (2011).

*parte de ella...*” (ALBA-TCP, 2011, p. 31), partiendo de la “*afinidad conceptual*” (ideológica) entre sus miembros (ALBA-TCP, 2011, p. 51). Como su objetivo era “*poner fin a la hegemonía imperial*” (ALBA-TCP, 2011, p. 155), el ALBA como eje contra hegemónico excluyó la posibilidad de convivencia con Estados Unidos, a diferencia del regionalismo contemporáneo de Brasil.

El cambio más importante se dio en las relaciones con Colombia, país con el cual Venezuela había tenido fricciones previas por cuestiones limítrofes que, desde 1992, se controlaron para dar paso a una positiva vinculación económica. Esta se abandonó con la salida de Venezuela de la CAN, pero ya antes el gobierno venezolano había brindado apoyo activo a grupos guerrilleros colombianos y enfatizado un discurso sobre Simón Bolívar que culpaba a gobiernos conservadores de Colombia por su fracaso político y muerte.

Si Venezuela pasó de vincularse a Colombia/CAN por razones económicas a hacerlo con Brasil/MERCOSUR por razones políticas y estratégicas, como parte de su enfrentamiento al poder estadounidense, en ambas etapas mantuvo como prioridad la defensa de sus intereses petroleros. Su política exterior buscaba desplazar competidores en el Caribe y Centroamérica (reconversión/construcción de refinerías y plantas de distribución para procesar petróleo pesado venezolano y desarrollar logística propia, Benzi y Zapata, 2013) y crear clientelas políticas. Tuvo éxito en el caso de los gobiernos que ingresaron al programa petrolero Petrocaribe (Northouse, 2001) porque su dependencia del petróleo venezolano aseguraba apoyo político para que Venezuela no fuera aislada en la región. Aunque su gobierno encontró seguidores ideológicos en algunos gobiernos regionales, siempre existieron recompensas o beneficios económicos para sus aliados como se observa en sus relaciones con Cuba y Nicaragua, los gobiernos políticamente más cercanos al venezolano (Romero, 2010).

Las clientelas políticas regionales fueron fundamentales después de la muerte de Chávez (2013), cuando el triunfo de la oposición política en las elecciones parlamentarias (2015) profundizó su represión por parte del gobierno y originó sanciones a Venezuela de la comunidad regional y global. La política exterior se orientó a defender la permanencia del gobierno en el poder y a mantener proyección regional proponiendo incorporar a países de Petrocaribe al ACE 70 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre Venezuela-Cuba- Bolivia-Nicaragua, como base de una potencial zona de comercio ALBA-Petrocaribe-Comunidad del Caribe

(CARICOM)-MERCOSUR. La escasa respuesta positiva de otros gobiernos indicó, sin embargo, que la política exterior venezolana había perdido la atracción que tuvo durante el auge petrolero. La ayuda económica a sus aliados disminuyó desde 2014 y casi se detuvo en agosto de 2017 (Wallace, 2018). Ese año, Guatemala y Belice abandonaron Petrocaribe por incumplimientos de Venezuela y, en 2018, el gobierno venezolano dejó de enviar petróleo a Antigua y Barbuda, Dominica, El Salvador, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Haití (Antonin, 2018). Ese mismo año, Ecuador abandonó el ALBA y Haití cambió su voto a favor de Venezuela en la OEA para votar en contra (Antonin, 2019) y el gobierno venezolano anunció su salida de esa organización regional.

En las relaciones Chile-México-Venezuela y ALBA-AP pueden establecerse tres etapas: 2000-2004, 2005-2011, 2012-2018<sup>11</sup>. En la primera, esas relaciones se dieron entre gobiernos nacionales, en un contexto global de auge de la exportación de petróleo y otras *commodities* y un contexto regional de cambio de orientación política en Venezuela, Brasil, Bolivia, Argentina. El primer choque en sus políticas exteriores se produjo durante la negociación del ALCA porque Chile y México se alinearon a favor y Venezuela, en contra. Esa etapa terminó con el fracaso de la negociación y la creación de acuerdos que representan proyectos regionales distintos –la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), inspirada por Brasil, y el ALBA, por Venezuela--, mientras gobiernos sudamericanos favorables al ALCA (Colombia, Perú) negociaban TLC con Estados Unidos.

En la segunda etapa (2005-2011), continuó el auge exportador, pero desde 2008 la crisis financiera global retrajo inversiones y demanda de países desarrollados y aumentó el valor y la importancia de las de China. En la región se apreciaba un proceso de cambio 1) la CSN se convirtió en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008) pasando de enfatizar el comercio entre CAN y MERCOSUR a ser un foro político sudamericano; 2) aumentó la conflictividad

<sup>11</sup> Adins (2013) identifica etapas similares de la política exterior venezolana: 2000-2004, 2005-2009, y 2010-2013, caracterizadas por pragmatismo, activismo y declive, respectivamente, y destaca que, en la segunda, Venezuela desarrolló una doctrina de seguridad militar basada en la hipótesis de guerra asimétrica con Estados Unidos y aumentó la compra de armas.

regional por un ataque militar colombiano a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Ecuador<sup>12</sup>; 3) Venezuela alcanzó su máxima expansión con Petrocaribe y el aumento del número de miembros del ALBA (11 en 2011), apoyada en un discurso radical agresivo; 4) Chile y México cooperaron para crear el APL (2007), —auspiciado por la CAN cuando Bolivia y Ecuador se opusieron a la negociación comercial del grupo con la UE—; y 5) Brasil obtuvo apoyo en UNASUR como único actor capaz de frenar la expansión venezolana (Diamint, 2013), asumiendo rasgos de poder regional.

En la tercera etapa, comenzó a desacelerarse la economía china, con lo cual terminó el auge de los precios de exportaciones sudamericanas y, en el contexto regional, la CELAC desplazó el regionalismo de Sudamérica a América Latina. Mientras tanto, la política exterior venezolana perdía influencia por menos recursos de Petrocaribe, muerte de Chávez y reactivación de oposición interna, además del cambio de orientación política de Argentina y Brasil en 2015 y 2018. Las políticas exteriores chilena y mexicana se fortalecieron con la AP y la CELAC (2011) y la propuesta de convergencia entre AP y MERCOSUR, del cual se suspendió a Venezuela por su represión de la oposición doméstica y una reelección presidencial poco transparente. Venezuela también abandonó la OEA (2019) por sanciones en su contra al perder el voto mayoritario de Petrocaribe (Antonin, 2019)<sup>13</sup>. Finalmente, la crisis venezolana produjo la desaparición práctica de la UNASUR<sup>14</sup> y la creación del Grupo de Lima (con Chile y México), que aplicó sanciones a Venezuela.

<sup>12</sup> El ataque de Colombia en Ecuador (marzo 2008) fue un mensaje al gobierno venezolano que en enero había declarado públicamente su apoyo a las FARC, movimiento cuyo objetivo era derrocar al gobierno colombiano. Sobre la relación Venezuela-FARC, véase el Informe de la Comisión de la Verdad de Ecuador (*Semana*, 2009, 12 de diciembre).

<sup>13</sup> El voto favorable a Venezuela de los países de CARICOM comenzó a resquebrajarse en 2015, cuando el gobierno venezolano reactivó la reclamación territorial contra Guyana (Giacalone, 2017b).

<sup>14</sup> Por la incapacidad de UNASUR de adoptar una decisión por consenso sobre Venezuela, además de no lograr acuerdo respecto al nombramiento de un nuevo secretario general, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay suspendieron su participación en el acuerdo.

En la actualidad (2019-2020), el contexto global se ve sacudido por guerras comerciales, salida del Reino Unido de la UE y anuncios de recesión global, y, en la región, elecciones presidenciales polarizadas generan incertidumbre respecto al rumbo del regionalismo. Un ejemplo del efecto de los procesos electorales sobre el regionalismo es el abandono por el gobierno argentino elegido a fines de 2019 de la propuesta de convergencia AP-MERCOSUR, que entre 2018 y 2019 elaboró una Hoja de Ruta con medidas concretas mediante un proceso de diálogo. Otro ejemplo, en sentido contrario, es la decisión del nuevo gobierno de Uruguay (2019) de salir de UNASUR, volver al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y retirarse del Grupo Internacional de Contacto (UE, Bolivia, Costa Rica, Ecuador) para apoyar a la OEA en la solución de la crisis venezolana.

### **3. Análisis secuencial dinámico de decisiones en coyunturas críticas**

Las coyunturas críticas que hicieron que los gobiernos tomaran decisiones respecto a otro de ellos o al otro acuerdo son importantes porque en ellas los gobiernos dejan de lado hábitos y rutinas. Algunos autores asumen que, por lo tanto, esas decisiones representan mejor sus intereses y objetivos, pero, a la vez, en coyunturas críticas los gobiernos tienen mayor libertad para elegir entre opciones y tomar decisiones que alteren sus expectativas y las de otros actores (Warren, 2010, p. 699). En cada una, los gobiernos pueden seguir las etapas del análisis secuencial dinámico: 1) definición sustantiva – primera definición de posición; 2) definición estratégica – se acomoda (o no) la decisión inicial y se busca (o no) aliados para apoyarla [equivale a un primer *feedback*]; y 3) despliegue de la decisión – se anuncia y justifica para afectar la opinión pública (Bywaters, 2014). Mientras la definición sustantiva puede apoyarse en ideas e intereses del gobierno, la definición estratégica es clave para condicionar la decisión final que, al hacerse pública, es la que ejerce mayor influencia sobre otros actores y en ella concentramos nuestra atención.

Las principales coyunturas críticas del ALBA pueden dividirse en externas o internas. Entre las primeras destacan la negociación del ALCA, el bombardeo colombiano al campamento de las FARC

(2008), el golpe de estado en Honduras (2009), la creación de la AP (2011) y las elecciones de Argentina (2015) y Brasil (2018). En todas ellas, Venezuela dio respuestas discursivas agresivas, como atribuir la creación de la AP a la decisión de Estados Unidos de interferir con el desarrollo de UNASUR (Castro Alegría, 2014, p. 297) y considerarla “una nueva versión del ALCA” (Pastrana, 2015, p. 56), que repitieron otros miembros del ALBA. De esa forma, el discurso político de Venezuela/ALBA convirtió el conflicto de baja intensidad e individual entre gobiernos con posturas políticas y económicas diferentes en conflicto abierto, colectivo e institucional, lo que obstaculizó el desarrollo de los acuerdos regionales y la posibilidad de negociar acercamientos entre ellos.

Entre las coyunturas críticas internas destaca la muerte de Chávez (2013), que marca la transición del activismo o expansión al declive del ALBA. Aunque el gobierno que lo sucedió intentó reactivar el acuerdo dotándolo de mecanismos comerciales como el ACE 70, que sustituiría a los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP) (programas preferenciales unilaterales de Venezuela), sólo consiguió respaldo de Bolivia, Cuba y Nicaragua. Asimismo, cuando MERCOSUR suspendió a Venezuela (2016), su gobierno no tomó represalias económicas como las que había tomado en conflictos anteriores<sup>15</sup>, mostrando que estaba consciente de su pérdida de influencia regional.

La más importante coyuntura crítica de la AP relacionada con Venezuela-ALBA fue su creación, cuando Chile y México (además de Colombia y Perú) se sintieron amenazados por el apoyo venezolano a grupos opositores internos y el aumento del número de miembros del ALBA, al mismo tiempo que sus políticas económicas y estrategias de inserción internacional convergían<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En 2008, Venezuela interrumpió el comercio con Colombia por el bombardeo en Ecuador y, en 2014, el pago a exportadores panameños, cuando Panamá cedió su turno para hablar en la OEA a una dirigente de oposición venezolana.

<sup>16</sup> Aunque este capítulo no explora este aspecto, en la teoría del juego evolutivo la estrategia más utilizada es intentar cooperar con el oponente primero y, luego, hacer lo mismo que éste haga (Axelrod y Williams, 1981). La segunda estrategia se observa en la decisión de Chile y México de buscar gobiernos afines en la región para crear la AP y en llamarla “alianza”, igual que el ALBA.

Hubo coyunturas críticas internas como la llegada del partido socialista a la presidencia chilena en 2013 y la de López Obrador al gobierno mexicano en 2018. Ambas movieron el eje político del centro derecha a la izquierda y plantearon la pregunta si Chile o México saldrían de la AP, pero el gobierno chileno propuso la convergencia AP-MERCOSUR y México no parece haber cambiado su política exterior económica, aunque ha salido del Grupo de Lima y auspiciado el Grupo de Mérida.

La interacción Chile-México-Venezuela no comenzó en 2004, pero el análisis del proceso secuencial de toma de decisiones que derivó en conflicto puede iniciarse ese año cuando eran obvios los choques acerca del ALCA. En esa coyuntura crítica, hubo decisiones enfrentadas – Venezuela creó ALBA (anti-ALCA y anti-Estados Unidos) en oposición a Chile y México, que tenían TLC con Estados Unidos, y al proyecto brasileño de la CSN, que aspiraba a crear una zona comercial CAN-MERCOSUR. Al año siguiente, estableció Petrocaribe, un programa venezolano unilateral que dejó afuera a México, su socio desde 1980 en el acuerdo petrolero de San José para el Caribe y Centroamérica.

En 2006 Venezuela dejó la CAN y el G-3 para solicitar su ingreso al MERCOSUR, lo que puede considerarse producto del *feedback* positivo obtenido por su decisión de rechazar el ALCA, mientras la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos por Colombia y Perú proveyó *feedback* negativo de sus socios andinos. La salida de Venezuela de esta última para ingresar a MERCOSUR llevó el conflicto entre gobiernos al ámbito del regionalismo.

Desde 2013, problemas de producción y la necesidad de cumplir obligaciones a futuro de los acuerdos firmados por Venezuela con China (Giacalone y Briceño-Ruiz, 2013) redujeron el impacto regional de la política petrolera y la muerte de Chávez disminuyó el impacto de su discurso político. Cuando la oposición venezolana ganó las elecciones legislativas, el gobierno aumentó la represión interna y generó *feedback* negativo regional —suspensión de Venezuela del MERCOSUR, paralización de UNASUR y salida de Venezuela de la OEA—.

Chile no tuvo choques abiertos con Venezuela, pero en el documento constitutivo de UNASUR su gobierno hizo incluir un artículo según el cual las decisiones del grupo, aunque sean por consenso, no son de obligatorio cumplimiento (Flisfich, 2011).

También apoyó propuestas moderadas de Brasil (integración energética, Consejo Sudamericano de Defensa) frente a propuestas radicales venezolanas (Quintanar, 2012; Diamint, 2013). Otras decisiones de política exterior que pueden relacionarse con Venezuela —asociación de Chile a la CAN después de la salida de Venezuela y creación del APL— responden a factores económicos. Si la creación de la AP estuvo ligada a la expansión regional de Venezuela, la propuesta de convergencia AP-MERCOSUR puede considerarse un intento por establecer puentes con el grupo que Venezuela aspiraba a incluir en la aplicación del ACE 70 junto con Petrocaribe y CARICOM. La creación del Grupo de Lima puede verse como una reacción concertada para frenar el derrame de la crisis venezolana al resto de la región.

La decisión mexicana frente a Venezuela luego del choque entre sus presidentes en 2005 fue disminuir el conflicto y mejorar las relaciones, decisión ignorada por el gobierno venezolano. Mientras el APL y la CELAC pueden considerarse intentos mexicanos por crear foros políticos regionales para profundizar vínculos con Sudamérica, el ingreso al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) y el apoyo a la convergencia con MERCOSUR se relacionan con intereses económicos. Solo la creación de la AP y el Grupo de Lima fueron decisiones mexicanas tomadas en coyunturas críticas relacionadas con Venezuela y el ALBA.

## **Discusión y Conclusiones**

Interpretar las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas latinoamericanas del siglo XXI desde la perspectiva de la interacción o juego evolutivo entre actores regionales agrega niveles explicativos. Partiendo de esa premisa, se analizó la interacción Chile-México-Venezuela entre 2000 y 2018, se la dividió en etapas y se identificó la importancia de la influencia venezolana, en especial en la segunda de esas etapas.

El análisis llevó a identificar coyunturas críticas en que gobiernos o acuerdos tomaron decisiones respecto a los otros y a observar si esas decisiones provocaron respuestas que alteraron las expectativas de los actores regionales. Si la negociación del ALCA originó el primer desacuerdo entre gobiernos y la interacción

entre ellos lo mantuvo, la salida de Venezuela de la CAN para ingresar a MERCOSUR y luego la conversión del regionalismo en alianzas con actores afines (ALBA, AP) convirtieron al desacuerdo entre gobiernos en conflicto regional. En el proceso, es posible advertir de que manera el discurso político venezolano y el uso de los recursos petroleros para expandir su influencia regional, en forma abierta o encubierta, generaron una dinámica de resistencia en la región que alimentó el conflicto.

A continuación, se destacan algunas conclusiones del análisis realizado. La primera es que los cambios de la situación actual (principios de 2020) con respecto a los avances alcanzados en la negociación AP-MERCOSUR (2018-2019) ponen de relieve la inestabilidad de los juegos de tres actores, porque dos de ellos pueden formar una coalición contra el tercero (Chile-México hasta 2018) y cambiarla después de procesos electorales (ahora sería México-Venezuela) (Doubt, 2000, p. 241).

Otra conclusión es que la inestabilidad política compromete la imagen de un gobierno como actor político efectivo y limita la difusión de su discurso político. Se observa en el caso de Venezuela ya que su crisis disminuyó su influencia regional, que había alcanzado su punto culminante durante el auge petrolero. De esa forma, el regionalismo sufre fluctuaciones siguiendo alzas y bajas de sus gobiernos promotores (Krampf, 2013, p. 7), como muestra el ALBA. Asimismo, el análisis secuencial dinámico de toma de decisiones confirma que el regionalismo no es para los gobiernos latinoamericanos un fin en sí mismo sino un instrumento para proyectar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos. Finalmente, prestar atención a la interacción entre esos gobiernos permite comprender mejor su responsabilidad en el éxito o fracaso del regionalismo y los problemas que aquejan a éste.

En América Latina, en los noventa, se firmaron acuerdos regionales y subregionales que aspiraban a consolidar programas de reformas económicas para volverse compatibles con las tendencias del multilateralismo (Ethier, 1998). Cuando esas reformas económicas se desprestigiaron por no haber logrado sus objetivos, la región experimentó una nueva oleada de regionalismo con características diferentes. En el siglo XXI, Brasil se benefició de la ambición venezolana de convertirse en líder regional, porque eso facilitó que otros actores prefirieran al gobierno brasileño en ese rol por ser el único país sudamericano que podía contener a Venezuela.

Los recursos materiales<sup>17</sup> y el discurso agresivo<sup>18</sup> de Venezuela para construir su liderazgo regional favorecieron en comparación que Brasil fuera percibido como moderado y positivo.

Aunque Venezuela no pudo imponer los principios de su regionalismo en UNASUR o MERCOSUR<sup>19</sup>, su política exterior afectó negativamente a los acuerdos regionales existentes y a los nuevos que se crearon. Cuando abandonó la CAN para ingresar al MERCOSUR, el componente ideológico de su política exterior y los rasgos personales del presidente venezolano (hasta 2012) exacerbaban características del regionalismo sudamericano como escasa institucionalización, baja participación efectiva de actores sociales distintos de los gubernamentales y abandono de objetivos económicos (Adins, 2013). La crisis venezolana posterior tuvo más consecuencias negativas: 1) el debilitamiento de UNASUR y CELAC, que no pudieron enfrentar el derrame regional de esa crisis (Giacalone, 2019) y 2) la subordinación del regionalismo a las coyunturas electorales de sus miembros (Adins, 2013).

Flemes y Wehner (2015) consideran que otros gobiernos sudamericanos reaccionaron a las aspiraciones regionales de Brasil y Venezuela apoyándose en la posición de sus grupos económicos. Esto explicaría las diferencias en las reacciones argentina y chilena al ascenso de Brasil e, indirectamente, a Venezuela y al regionalismo sudamericano. Lobell et al. (2015) destacan otros factores — cuanta atención presta el hegemón global a la región, cuantos gobiernos aspiran al rol de poder regional y en qué posición (ascendente o descendente en poder económico o influencia política) están los otros actores. El análisis de Lobell et al. muestra la importancia de los múltiples juegos simultáneos que se producen en una región. La

<sup>17</sup> En especial, los que se usaron para financiar partidos políticos y movimientos sociales de oposición en países que no compartían sus propuestas ideológicas.

<sup>18</sup> El discurso gubernamental se apoyó en el carisma de su líder y en el petróleo. Se caracterizó por la promoción de planes grandiosos, el lenguaje despectivo para referirse a quienes no pensaban lo mismo y un tono agresivo salpicado de términos militares.

<sup>19</sup> Tampoco logró moldear totalmente a ALBA porque en ella convergieron posiciones sobre temas indígenas, por ejemplo, que no coincidieron con las venezolanas y produjeron un regionalismo híbrido (Emerson, 2015, p. 20), aunque Venezuela siempre estableció la agenda política del grupo.

retracción de Estados Unidos de América Latina después de 2001 alentó las aspiraciones de distintos gobiernos por convertirse en poder regional (Lobell et. al., 2015). Argentina (descendente en poder frente a Brasil) buscó diversificar lazos fuera de MERCOSUR y balancear al gobierno brasileño apoyando el ingreso de Venezuela al acuerdo, mientras Chile (ascendente) buscó diversificarse basado en sus relaciones con Estados Unidos, la UE y Asia-Pacífico y acercarse a Brasil-UNASUR para balancear a Venezuela (Flemes y Wehner, 2015). La AP contribuyó a que ese acercamiento se hiciera desde una posición más fuerte.

Ambas interpretaciones contribuyen a explicar la forma que asumió el regionalismo sudamericano, pero nos interesa también explorar las consecuencias de la interacción en la situación actual de crisis del regionalismo e identificar la responsabilidad de las decisiones tomadas. Al respecto, se observa que Venezuela institucionalizó el conflicto en su discurso de política exterior y su regionalismo hasta que los dos perdieron dinamismo después de 2013. En comparación, con la AP Chile y México consolidaron decisiones que posiblemente hubieran tomado de manera individual pero que, al tomarlas juntos, fueron más efectivas y generaron mayor atención externa. Las políticas exteriores de los tres sufrieron cambios, no como consecuencia directa de cambios en el contexto global sino debido a decisiones gubernamentales frente a esos cambios. En ellas la influencia de la ideología estuvo matizada por el *feedback* recibido. En este sentido, para Venezuela parece haber pesado más el *feedback* político y para Chile y México, el económico<sup>20</sup>.

González et. al. (2019) destacan que en México funcionó una compleja interacción entre cambios internacionales, regionales y domésticos que llevó a adaptar su política exterior a nuevas condiciones desde 2010 y a cambiar su estrategia externa asociándose a otros gobiernos para entrar a Sudamérica. Ese ejemplo es consistente con el hecho que el análisis situacional puede cambiar o redefinir la agenda de política exterior de un gobierno. Aunque

<sup>20</sup> Para los gobiernos democráticos las ganancias políticas son más importantes mientras los autoritarios se interesan en ganancias económicas (Bueno de Mesquita et al., 2003). Sin embargo, la política exterior venezolana desde 2003 mostró mayor interés en los logros políticos porque Venezuela en esos años tuvo abundantes recursos financieros por exportaciones petroleras.

cada decisión tomada influye en las posteriores, esa influencia no está predeterminada por intereses económicos o político/ideológicos fijos porque los actores tienen una agenda de intereses, pero los reinterpretan en el proceso de definir las situaciones que se van presentando, especialmente en coyunturas críticas (Sánchez, 2015, p. 128).

Un ejemplo de que la posibilidad de reinterpretación aumenta en las coyunturas críticas es el caso de Venezuela frente a la readmisión de Honduras a la OEA, cuando abandonó su posición ideológica frente a la posibilidad de que, de no hacerlo, en un juicio contra Zelaya podría salir a la luz pública información negativa sobre el gobierno venezolano. Otro ejemplo es que, después del bombardeo colombiano en Ecuador, en la cumbre del Grupo de Río (Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo de 2008) el presidente venezolano se desligó de la cuestión alegando que se lo acusaba de cosas que no podía comprobarse (se refería a información acerca de sus lazos financieros con las FARC hallada en computadores del campamento guerrillero), lo que permitió que Colombia no fuera sancionada<sup>21</sup>.

Habiendo detectado la influencia de la política exterior venezolana en el juego regional, se discute si en él se cumple la teoría de Colgan (2013, p. 4), según la cual los petro-estados actúan con mayor agresividad y generan conflictos internacionales. Colgan considera a Venezuela después de 1999 un ejemplo de petro-estado que instiga la agresión antes que la cooperación. Asimismo, califica su política exterior como la más agresiva de la historia venezolana porque entre 1999 y 2010 pasó de un largo periodo de relaciones cooperativas con sus vecinos (con episodios de fricción moderada) a presentar en forma sostenida conflicto con Colombia y hostilidad

<sup>21</sup> Según Cortés y Aguila (2012, s/p), Venezuela buscó aprovechar el conflicto “para polarizar la zona” contra Estados Unidos, alegando que los aviones que bombardearon el campamento eran estadounidenses y habían salido de la base aérea de Manta (Ecuador). Esa posición “fue controlada con la amenaza encubierta de difundir la información encontrada que vinculaba” a su gobierno con las FARC [Parte de esa información está en IISS, 2011, y en Borda, 2012, pp. 137-140]. Desde entonces, Venezuela cambió de posición porque insistió en que las FARC negociaran con el gobierno colombiano.

hacia Estados Unidos, además de fricción con Guyana<sup>22</sup> (Colgan, 2013, p. 191). La mayor parte de las organizaciones que creó buscaron confrontar o desestabilizar organizaciones existentes o compañías extranjeras con inversiones directas en Venezuela, para sustituirlas por otras de “países amigos” (China y Federación Rusa). Esa diplomacia agresiva se acompañó de una escalada en la compra de armas y equipo militar ruso, pero el tamaño del país al que llama su enemigo (Estados Unidos), lo limita a buscar conflictos en su propia región, en especial con Colombia (Colgan, 2013, pp. 213, 216).

Esa política exterior se relaciona con cambios en la política doméstica porque entre 1999 y 2010 el gobierno cambió la constitución, dio el voto a los militares, aumentó el poder del Ejecutivo y controló la Asamblea Nacional y el poder judicial. Esas medidas concentraron el poder en manos del presidente y los ingresos petroleros facilitaron compras militares, financiaron a gobiernos aliados y movimientos subversivos en países de la región y permitieron expropiar a compañías extranjeras. Sin embargo, la alta dependencia del Estado venezolano de los ingresos petroleros hizo que el petróleo, en su fase de precios bajos, fuera un incentivo para no romper relaciones con Estados Unidos (Colgan, 2013, pp.220, 222-223) mientras Chávez fue presidente.

Del análisis de Colgan (2013) se puede concluir que hasta 2013: 1) la política exterior venezolana concentró su carácter agresivo en la región, limitándose a expresar hostilidad discursiva a Estados Unidos; 2) el petróleo fue instrumental en esa política, pero también determinante, y 3) cuando cayeron los precios del petróleo comenzó a perder influencia regional. A pesar de que su influencia disminuyó, el aumento de la conflictividad regional que había promovido incidió en el desarrollo de la crisis actual del regionalismo latinoamericano.

En términos teóricos, se concluye que un factor clave de la dinámica geopolítica regional es la toma de decisiones secuenciales por los gobiernos en interacción con aliados y opositores. Esas decisiones ilustran la importancia de la agencia gubernamental en

<sup>22</sup> La fricción con Guyana se inició luego de las elecciones presidenciales de 2015, cuando el control del gobierno guyanés pasó del Partido Progresista del Pueblo, ideológicamente afín al gobierno venezolano, al del Congreso Nacional del Pueblo, que no compartía sus postulados políticos (Giacalone, 2017b).

la generación de conflicto o cooperación y en el regionalismo. Desde la perspectiva de este último, los resultados del análisis no cuestionan las interpretaciones del rol de la interacción (Polachek y Seigle, 2007; Dabene, 2009; Bown et al. 2017) —porque la multiplicidad de juegos regionales simultáneos posibilita que un gobierno o gobiernos sucesivos asuman diferentes posiciones en cada juego o en distintas etapas de un mismo juego— pero le agregan niveles explicativos adicionales. Uno de los más importantes es la confirmación de que no son los factores externos sino la forma en que los gobiernos procesan esos factores lo que influye en un regionalismo que expresa los intereses de política exterior de sus gobiernos promotores.

## **Bibliografía**

- ADINS V. S. (2013). El proyecto regional bolivariano y las consecuencias de la muerte de Chávez para América Latina. *Agenda Internacional*, 20(31), pp. 9-30. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7725/7973>
- AGOSIN, M. R. (1999). Trade and Growth in Chile. *CEPAL Review*, (68), 79-100. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10688/1/68079100I\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10688/1/68079100I_en.pdf)
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (2011). *Building an Inter-Polar World. 2004-2010 Summits*.
- ANTONIN, A. (2019, diciembre). Radiografía de la crisis haitiana. *Nueva Sociedad* <https://www.nuso.org/articulo/crisis-haiti-moise/>
- ANTONIN, A. (2018, diciembre). ¿Dónde está el dinero de Petrocaribe? *Nueva Sociedad* <https://nuso.org/articulo/haiti-corrupcion-petrocaribe-venezuela/>
- ARANDA BUSTAMANTE, G. (2016). Human Rights, Economic Neoliberalism and Social Affairs in Post-Pinochet Chile. *Contexto Internacional*, 38(1). <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100004>.
- ASTORINO-COURTOIS, A. y TRUSTY, B. (2003). Degrees of Difficulty: The Effect of Israeli Policy Shifts on Syrian Peace Decisions. En A. Mintz, (ed.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making* (pp. 29-53). Palgrave Macmillan.

- AXELROD, R., y HAMILTON, W. D. (1981). The Evolution of Cooperation. *Science*, 211(4489), 1390-1396. <https://science.sciencemag.org/content/211/4489/1390>
- BENZI, D., y ZAPATA, X. (2013). Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación sur-sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe. *América Latina Hoy*, (63), 65-89. <http://dx.doi.org/10.14201/alh.9936>
- BORDA GUZMÁN, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- BOTTO, M. (2017). El Mercosur y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, 2(5), 155-176. [http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes/article/view/57](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/57)
- BOWN, C. P., LEDERMAN, D., PIENKNAGURA, S. y ROBERTSON, R. (2017). *Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina. Resumen*. Washington: Banco Mundial.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2017). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos*, 3(161), 15-45. <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca161-15.pdf>
- BUENO DE MESQUITA, B., SMITH, A., SILVERSON, R. M. y MORROW, J. D. (2003) *The logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- BUSTAMANTE, A. M. y GIACALONE, R. (2019, 6 de diciembre) *Venezuela en el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019)* [Ponencia presentada]. V Simposio Regionalismo Sudamericano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- BYWATERS, C. C. (2014) El “no” de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003. *Estudios Internacionales*, (177), 65-88. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/30869/32608>
- CARDOSO, E. y ROMERO, M. T. (2001) El proyecto internacional de Hugo Chávez y su propuesta para la democracia y la integración. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 8(1), 153-173. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36480108.pdf>
- CASTRO ALEGRÍA, R. F. (2014) La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿Una estrategia de impugnación? En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring, H., (eds.), *La Alianza del Pacífico: Mitos y realidades* (pp. 293-320) Pontificia Universidad Javeriana; Konrad

Adenauer Stiftung.

- COBO, L. (2008) Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina. *ILDIS, Serie Política Internacional*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05567.pdf>
- COLGAN, J. D. (2013). *Petro-aggression. When oil causes war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (2019). *América Latina: Una integración regional fragmentada y sin rumbo*. CLACSO. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/198096>
- CORTÉS VÁSQUEZ, J. y AGUILA COGHLAN, J. C. (2012, enero 18-21) *Crisis Colombia-Ecuador* [Ponencia presentada]. III Congreso de la Asociación Española de Investigación en Comunicación., Tarragona, España. [http://ae-ic.org/Tarragona/contents/download/aeic2012gn\\_abstract\\_ok\\_def.pdf](http://ae-ic.org/Tarragona/contents/download/aeic2012gn_abstract_ok_def.pdf)
- DABENE, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Basingstoke, UK: Palgrave.
- DIAMINT, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), 55-79. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/264160>
- DOUBT, K. (2000). *Sociology After Bosnia and Kosovo*. Rowman & Littlefield.
- EMERSON, G. (2015). Institutionalising a Radical Region? The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America. En S. W. Burgess, (ed.), *Latin America and the Shifting Sands of Globalization* (pp. 20-36). London: Routledge.
- ETHIER, W. J. (1998). Regionalism in a Multilateral World. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1214-1245. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.1086/250045?seq=1>
- FAUST, J. (2004). Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin American Studies*, 36(4), 743-770. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3875538?seq=1>.
- FERNANDOIS, J. y HENRIQUEZ, M. (2005). ¿Contradicción o diada? La política exterior chilena ante MERCOSUR. *Estudios Internacionales*, 38(148), pp. 55-77. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14428>

- FLEMES, D. y WEHNER, L. (2015). Drivers of strategic contestation: the case of South America, *International Politics*, 52(2), 163-177. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.45>
- FLEMING, S. (2014). *The locus of responsibility in International Relations: A theory of State responsibility*. (Tesis de Magister no publicada). University of Calgary. <http://dx.doi.org/10.11575/PRISM/28238>
- FLEXOR, G. y GRISA, C. (2016). Contention, ideas, and rules: the institutionalization of family farm policy in Brazil. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 41(1). 23-37. <https://doi.org/10.1080/08263663.2015.1130292>
- FLISFISCH, A. (2011). La política exterior chilena y América del Sur. *Estudios Internacionales*, 43(168), 115-141. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.14342>
- GIACALONE, R. (2020). De la cooperación al conflicto: el rol de la toma de decisiones en la integración regional latinoamericana (2000-2018). En Ramos Barrera, M.G., Pico Bonilla, C. M. y Valdés Mosquera, D. M. (Eds.) *Integración Latinoamericana: obstáculos y paradigmas*. pp. 42-77. Bogotá: Editorial Politécnico Grancolombiano.
- GIACALONE, R. (2017a). Aspectos políticos y geopolíticos de la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur. En J. U. Mora Mora, y M. I. Osorio Caballero, (eds.), *La Alianza del Pacífico: Nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica* (pp.51-80). ello Editorial Javeriana. <http://www.javerianacali.edu.co/libro-la-alianza-del-pacifico-nuevos-retos-e-implicaciones-para-latinoamerica>
- GIACALONE, R. (2017b). Posición y participación militar venezolana en la controversia del Esequibo: estudio comparativo 1982 y 2015. *Aldea Mundo* 22(43), 19-30. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54353312003>
- GIACALONE, R. (2013). Venezuelan Foreign Policy: Petro-Politics and Paradigm Change. En R. K. Beasley, j. Kaarbo, J. Mantis y M. Snarr, (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior* (pp.290-312). Sage Publications.
- GIACALONE, R. y BRICEÑO-RUIZ, J. (2013). The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals. *Latin American Policy*, 4(1), 76-92. <https://doi.org10.1111/lamp.12006>

- Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores (2019, 10 de mayo). *The 21st Meeting of the Pacific Alliance Council of Ministers*. <https://www.gob.mx/sre/en/articulos/21st-meeting-of-the-pacific-alliance-council-of-ministers-199684?idiom=en>
- GONZÁLEZ, G. y MORALES CASTILLO, R. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición. *Foro Internacional*, 59(3-4), 763-808. <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>
- GONZÁLEZ, G. y VELÁZQUEZ, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) *Foro Internacional* LIII (3-4), 572-618.
- HERMANN, M., PRESTON, T., KORANY, B. y SHAW, T. (2001). Who Leads Matter. The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review*, 3(2), 83-131. <https://www.jstor.org/stable/pdf/3186566.pdf?seq=1>
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, R. (2013, 21 de agosto). *Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano y sus implicaciones para las relaciones comerciales México-China* [Seminario Internacional]. Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacifico, Santiago de Chile, Chile. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/3EC3199A9A4395B503257C94004D7C8E/%24FILE/Libro\\_Relaciones\\_comerciales\\_AL\\_AP.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/3EC3199A9A4395B503257C94004D7C8E/%24FILE/Libro_Relaciones_comerciales_AL_AP.pdf)
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2011). *The FARC files: Venezuela, Ecuador and the secret archive of 'Raúl Reyes.'* London: International Institute for Strategic Studies.
- ISBELL, P. y NOLAN GARCÍA, K. A. (2015). Regionalism and Interregionalism in Latin America. *Atlantic Future Scientific Paper*, (20). <http://www.atlanticfuture.eu/files/1595-Regionalism%20and%20interregionalism%20in%20Latin%20America.%20The%20Beginning%20of%20the%20end%20of%20Latin%20America's%20Continental%20Integration.pdf>
- KAHHAT, F. (2011, 29 de abril). Del “Arco del Pacifico Latinoamericano” al “Acuerdo del Pacifico” *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>
- KRAMPF, A. (2013). The Life Cycles of Competing Policy Norms. *KFG Working Paper*, (49). [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_49.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_49.pdf)

- KRASNER, S. D. (2000). Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*, 22(3), 229-251. <https://www.jstor.org/stable/1601484?seq=1>
- LANGUE, F. (2011). Reinención del Libertador e historia oficial en Venezuela. *Araucaria*, 13(25), 26-45. <https://idus.us.es/handle/11441/46077>
- LOBELL, S. E., JESSE, N. G. y WILLIAMS, K. P. (2015) Why Do Secondary States Choose to Support, Follow or Challenge? *International Politics*, 52(2). 146-162. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.50>
- MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2002). Democratic Transitions, Institutional Strength, and War. *International Organization*, 56(2), 297-337. <https://www.jstor.org/stable/3078607?seq=1>
- MINTZ, A. (2003). Theory Development and integration in Foreign Policy Analysis. En A. Mintz, (ed.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Policy Decision Making* (pp. 159-168). Palgrave Macmillan.
- MINTZ, A. y DEROUEN JR., K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.
- NORTHOUSE, P. (2001). *Leadership Theory and Practice*. Sage Publications.
- OYARZÚN SERRANO, L. (2018). The Pacific in Chile's Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism. *Latin American Policy*, 9(2), 282-303. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12152>
- OZKECECI-TANER, B. (2006). Reviewing the Literature on Sequential/Dynamic Policy Decision Making. *International Studies Review*, 8(3), 545-554. [https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00624\\_2.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00624_2.x)
- PASTRANA BUELVAS, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: De cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Konrad Adenauer Stiftung; Universidad Javeriana de Colombia.
- POLACHEK, S. y SEIGLIE, C. (2007) Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute. En *Handbook of Defense Economics*, Volume 2 (pp 1017-1073). Amsterdam: Elsevier. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:hdechp:2-31>
- QUINTANAR, S. (2012). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética de Venezuela y Brasil. En R. Bernal-Meza, S. Quintanar (eds.) *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 241-283). Grupo Editor

Latinoamericano.

- RAMÍREZ MEDA, K. y ROCHIN AGUILAR, N. M. (2017). Mexico's foreign policy during the presidency of Enrique Peña Nieto. *Comillas Journal of International Relations*, (8), 51-66. <https://doi.org/10.14422/cir.i08.y2017.004>
- ROBLES RIVERA, F. J. (2018). El derecho de picaporte. Financiamiento privado de campañas electorales en América Central. *Nueva Sociedad*, (276), 152-163. <https://nuso.org/media/articulos/downloads/9.TC.Robles.pdf>
- RODRÍGUEZ AÑUEZ, M. y PRADO LALLANDE, J. P. (2015). La política exterior de México hacia América Latina durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). *Miríada*, 7(11), 11-34. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/3450>
- ROMERO, C. A. (2010). La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática Working Paper*, (4), 2-36. <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/La%20politica%20exterior%20de%20la%20Venezuela%20bolivariana.pdf>
- SÁNCHEZ, L. E. (2015). El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). *Colombia Internacional*, (83), 103-132. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/colombiaint83.2015.05>
- SARAIVA, M. G. y GRANJA, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 158-182. <http://rucp.cienciasociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/430/333>
- Semana. (2009, 12 de diciembre). La verdad del bombardeo, *Semana* <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-verdad-del-bombardeo/110971-3>
- VELÁZQUEZ FLORES, R. y DOMÍNGUEZ, R. (2013). Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo tres niveles de análisis. *Foro Internacional*, 53(3-4). 483-516. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2160>
- WALLACE, A. (2018). Nicaragua: que reste-t-il de la générosité du Venezuela d'Hugo Chávez? *Barril.Info*. <https://www.barril.info/fr/actualites/nicaragua-que-reste-t-il-de-la-generosite-du-venezuela-d-hugo-chavez?lang=fr>
- WARREN, T. C. (2010). The Geometry of Security: Modeling Interstate Alliances as Evolving Networks. *Journal of Peace Research*, 47(6), 607-709. <https://doi.org/10.1177/0022343310386270>

---

## CAPÍTULO IV

---

### **Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI**

NOEMÍ B. MELLADO

#### **Introducción**

América Latina en general conforma un espacio político y económico heterogéneo en el que existen múltiples actores, con propuestas regionales diferentes en cuanto a modelos de desarrollo e inserción internacional.

El actual contexto político y económico internacional se encuentra atravesado por la incertidumbre derivada de la dinámica vertiginosa con la que ocurren los cambios globales, transformando el sistema internacional, debilitando al multilateralismo y regionalismo en sus diversas dimensiones y generando una preocupación por el futuro del orden internacional liberal. Las relaciones de poder sufren una profunda mutación por lo que la estructura del sistema internacional se reconfigura con polos mal definidos, acompañado por una puja por la hegemonía entre Estados Unidos (EE.UU.) y China luego de que ésta se iniciara como jugador global, sumado a diferencias geopolíticas como la de EE.UU. con Rusia. Las resultantes son las políticas de apertura y el proteccionismo en permanente mutación, a la par que se exacerbaban los nacionalismos político y económico, tal como ocurrió con la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea (UE) en su

condición de Estado miembro (*Brexit*). Fruto de esta conducta es el retraimiento del bloque europeo “como actor internacional frente al protagonismo de los países emergentes y actores transnacionales” a raíz de las secuelas de la crisis económica que la atravesó, agravadas por la “desconfianza” hacia las propias instituciones comunitarias (Mellado, 2018, p. 149; Mellado, 2017, p. 21).

La asunción de Donald Trump en EE.UU. significó a nivel global un accionar unilateral e imprevisible con cambios en la geopolítica mundial al abandonar el Tratado Transpacífico (TPP), el Acuerdo de París sobre el cambio climático y el Tratado Nuclear con Irán, además de impulsarla reforma al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) a través del *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA) o Tratado México-EE.UU.-Canadá (TMEC). Con su política de *America First* promovió nuevas formas de políticas proteccionistas unilaterales expresado a través de negociaciones bilaterales; amenazas, guerra comercial y cambiaria con China (segunda economía mundial), con implicancias geoeconómicas que ponen en juego la estabilidad económica y financiera internacional profundizando así el escepticismo sobre las normas y acuerdos multilaterales. De este modo, en la era Trump se pasó del discurso liberal tradicional que promovía el libre comercio, el multilateralismo y la democracia liberal, a una exaltación “soberanista y ofensiva” (Tussie, 2019, p.110) con una visión anti-globalización y retórica nacionalista, deteriorando su relación con Europa.

Las pautas de funcionamiento del sistema global se ven así afectadas debilitando al multilateralismo en el contexto de un sistema financiero internacional “desregulado” (Barcena, 2018, p.108). Las reglas no sólo son cuestionadas por los perdedores y los que sienten que no participaron en su construcción, sino por los mismos actores centrales que las diseñaron en su propio beneficio, resquebrajando al orden mundial. Debido a la paralización de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) se agudizó el interregionalismo, aumentó la participación en acuerdos mega-regionales como así también proliferaron los Tratados de Libre Comercio (TLC)<sup>1</sup> y el regionalismo cruzado (Garzón y Prieto, 2017), diseñándose así nuevos escenarios y regulaciones en las que el

<sup>1</sup> Conforme Halperín (2018) el “[...] mentado ‘bilateralismo’ como rasgo dominante de los compromisos comerciales y económicos internacionales podría ser atribuido a las condiciones impuestas en el seno de una economía global cuyos procesos de acumulación y reproducción del

organismo multilateral de comercio pierde protagonismo, resintiéndolo estructuralmente y planteando nuevos retos para la inserción internacional de los países latinoamericanos, tal como lo señalan estudios previos.

En consecuencia, surgen amplios debates académicos que van desde la emergencia de un nuevo orden mundial poshegemónico (Nolte, 2019) multipolar o multiplex (Amitav Acharya, 2017), la reconfiguración global del poder (Ayuso, 2019) a la crisis de la globalización, la crisis de hegemonía (Sanahuja, 2017 y 2019; Tussie, 2019), la crisis del orden internacional (Ikenberry, 2018), entre otros.

La incertidumbre se acrecienta de modo inconmesurable por la emergencia de un evento disruptivo a escala global: la pandemia del COVID-19 con su expansión exponencial a nivel mundial. En un mundo que todavía siente las consecuencias de la crisis económica que lo aquejó, frente al *shock* de esta pandemia las medidas que adoptan las economías mundiales para frenarlo hacen pensar en una tasa de crecimiento global muy por debajo del 2,9% con la que se expandió la actividad durante el 2019, previendo la OMC una caída del comercio global entre el 13% y el 32% (El Economista, 2020). Se suma a ello la salida de capitales de los mercados emergentes hacia clases de activos más seguros como el oro o los bonos americanos como refugio de valor. La fuga se acelera por la guerra de precios desatada en el seno de la OPEP frente a la actitud de Arabia Saudita de recortar sus precios del petróleo debido a la negativa de Rusia (segundo productor mundial) de reducir la cuota de producción. Las implicancias geoeconómicas de estos fenómenos también afectan la estabilidad económica y financiera internacional y demostrarían que, mientras el mundo está cada vez más globalizado está más fragmentado, mostrando una vulnerabilidad e inseguridad mayor.

Por tanto, la conflictividad global derivada tanto de factores geoeconómicos como geopolíticos influye en el espacio regional y a

---

capital están activados por un ritmo frenético de sustituciones tecnológicas cuyos efectos adversos deben ser necesariamente asumidos por los estados nacionales. A los efectos de esta función reparadora o compensatoria, parecería que el encadenamiento de relaciones bilaterales a través de TLC resulta particularmente apropiado para que cada Estado nacional logre regular y graduar la inserción internacional de su actividad económica interna". (pp. 6-7)

nivel doméstico de los países, del mismo modo que los factores domésticos se interrelacionan con los globales desestructurando la gobernanza en sus distintos niveles (global, regional y nacional). Al respecto, Rojas Aravena (2018) sostiene que el mundo está sobrellevando un proceso de transformación de carácter “interméstico”, esto es, problemas que son globales a la vez lo son en lo doméstico, afectando a “[...] todos y cada uno de los países, independientemente de la región donde se ubiquen. De forma específica inciden en la transnacionalización sobre la política doméstica en cada región por sus particularidades y las formas de inserción en el sistema internacional” (p.173).

El escenario regional se identifica por sus desequilibrios socioeconómicos y políticos que la pandemia mundial pone aún más al descubierto, demostrando las insuficiencias de los sistemas de salud y las desigualdades sociales. Al unísono los Estados tratan de enfrentar el problema con medidas que tienden a llevar a cada país a encerrarse en sus propias fronteras y concentrar esfuerzos en sus agendas interiores en desmedro de los instrumentos de cooperación e integración.

Como actor en la dinámica internacional, Sudamérica exhibe una limitada cohesión regional derivada, entre otros factores, de: la deficiente interdependencia y convergencia económica-comercial intrarregional, a diferencia de la extrarregional que siempre ha sido más dinámica; la falta de liderazgos políticos ciertos; la ineptitud para consensuar acciones cooperativas o de concertación en defensa de los intereses comunes; la limitada institucionalidad y el relevante énfasis en la soberanía nacional; la fragilidad funcional jurídico-institucional de carácter intergubernamental con un fuerte presidencialismo; el obstructivo mecanismos de toma de decisiones (consenso o unanimidad) que permite a cualquier miembro bloquear el avance del proceso; el cambio de EE.UU. por China como principal socio comercial de la región; la fractura que provocó Venezuela amenazando con desestabilizar la región.

De este modo la incertidumbre transversaliza no sólo lo socio-económico sino lo político. Los cambios gubernamentales con un giro político más conservador muestran el fracaso de los proyectos políticos progresistas y populistas como respuesta al neoliberalismo de fines del siglo XX. Esos proyectos a mediados de la actual década y con el fin del superciclo de las materias primas, comienzan a evidenciar signos de agotamiento por el cuestionamiento y reclamos a nivel doméstico de los servicios esenciales de educación, salud y

seguridad social, que se tradujo en un voto castigo, dando lugar a un cambio en el mapa político regional y con ello en la política exterior que perjudica al regionalismo.

Asimismo la fragmentación lo atraviesa con una multiplicidad de propuestas de diversa índole como instancias de concertación, cooperación e integración. Cada uno de estos mecanismos ha generado sus propias reglas con una yuxtaposición regulatoria. Sin embargo, en el marco multilateral, se ha perdido peso e incidencia en las agendas global y regional mostrando los países ineptitud para converger en acciones comunes, resintiendo no sólo las instituciones regionales sino la capacidad de negociación externa.

El regionalismo latinoamericano en general exhibe una historia de fracasos. Algunos de los proyectos subregionales se encuentran sumidos en una profunda crisis o paralizados (ALBA, CELAC), otros siguen un proceso de desinstitucionalización (MERCOSUR) y desintegración (UNASUR, G3), mientras que están los de reciente creación (AP y PROSUR) que plantean serios interrogantes. La dificultad que enfrentan los distintos procesos ha sido abordada por la academia y se diferencian dos posiciones: los que basan su análisis en la incidencia de “factores externos” sobre los esquemas de integración latinoamericanos (crisis global, protagonismo de China, reconfiguración del sistema multilateral, el ascenso de Trump, el *Brexit* entre otros), inclinados a superarlos a través de la inserción en el mercado global que en la integración regional (Silva Flores, et al., 2018, pp. 5-12; Botto, 2017, pp. 155-174). La otra, enfatiza su explicación en las tensiones derivadas de “ideologías” no convergentes (Gomes Saravia y Granja Hernández, 2019, pp. 159-182).

En la trayectoria histórica del regionalismo latinoamericano las marchas y contramarchas del accionar de los gobiernos en política exterior producto de las transformaciones políticas domésticas pueden modificar las preferencias nacionales con relación al modelo de regionalismo (Sanahuja, 2017a), de allí que se tienda a instituir nuevas recetas y celebran su inauguración con pretensiones fundadoras de integración regional/regionalismo. Aunque exhiben enunciados retóricos y grandilocuentes no se condicen con la realidad y en el fondo solapan su inclinación por privilegiar los objetivos nacionales sobre los regionales.

A partir de estas aseveraciones de una historia de fracasos y en un marco de incertidumbre que caracteriza el tiempo actual, se

formulan las siguientes preguntas: ¿Qué incidencia tienen los cambios políticos en el accionar de actores estatales sobre los procesos y/o propuestas de integración en el siglo XXI? ¿Cuáles son las variables geopolíticas y geoeconómicas que identifican sus proyectos regionales? ¿Cómo afecta a los procesos en funcionamiento? ¿Cuáles son los desafíos sobre su trayectoria futura?

Concretamente se pretende analizar cómo los cambios políticos domésticos pueden modificar las inclinaciones nacionales sobre el tipo de integración/regionalismo, determinando el curso de acción de un grupo de países –Brasil, Argentina, Venezuela, México y Chile– y su incidencia o impacto en los procesos de integración Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Alianza del Pacífico (AP), planteando desafíos sobre su trayectoria futura. Se limita temporalmente el estudio a las dos últimas décadas del siglo actual.

Se articulan las dimensiones doméstica e internacional, sobre la base de las teorías que enfatizan que la política internacional de los Estados está influenciada a nivel doméstico por las vinculaciones entre gobierno y sociedad y se interrelacionan en sus dos niveles. (Putnam, 1996). Se toma como unidad de análisis a los presidentes de los países seleccionados para abordar las dinámicas de política internacional en las dimensiones (estilo de política exterior, orientación geopolítica, orientación económica y orientación hacia EE.UU. y países centrales). El estudio se efectúa tomando antecedentes bibliográficos, discursos, documentos oficiales (declaraciones, resoluciones, acuerdos, etc.) y prensa escrita con una perspectiva cualitativa. Se combinan distintos enfoques (política exterior, regionalismo, geopolíticos y geoeconómicos).

## **1. Breve marco analítico de partida**

Robert D. Putnam en su obra original (1988) proponía la metáfora del juego en dos niveles para estudiar la interacción de la política nacional e internacional. Argumentaba que en las negociaciones internacionales se compartían simultáneamente dos mesas (nacional e internacional) con diferentes jugadores (aludiendo de esta forma a la multiplicidad de actores e intereses) en dónde se opera simultáneamente con la política nacional e internacional tratando de equilibrar los intereses. El Estado como actor principal (1996) interrelaciona ambas políticas en el doble nivel de tal forma

que, los intereses domésticos pueden afectar los resultados de las negociaciones internacionales y la política internacional puede orientarse a satisfacer los objetivos domésticos.

Desde esta perspectiva, los Jefes de Estado (en nuestro caso los presidentes) como negociadores se mueven en los dos niveles y media entre las presiones de ambos. De allí que los cambios presidenciales en los países seleccionados para nuestro estudio adquieren una gran importancia ante una funcionalidad jurídico-institucional institucional de carácter “intergubernamental” y con marcado “presidencialismo” (Legler y Santa Cruz, 2011; Sanahuja, 2009) en donde los mecanismos de toma de decisiones siguen el procedimiento del consenso o unanimidad que otorga un veto a cada Estado miembro imposibilitando lograr acuerdos, es suficiente la oposición de cualquiera de ellos para bloquear el proceso. Resalta Nolte (2019) que si bien esta combinación entre lo “intergubernamental” e “interpresidencial” ha servido de impulso a la integración en “[...] épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas” también “[...] han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos político” (p.140).

En Suramérica se ha agudizado el marco de incertidumbre que impera a nivel global por la situación coyuntural política, económica y social interna de algunos países. Los nuevos gobiernos enfrentan en los dos niveles (doméstico e internacional) diversos desafíos: en Argentina, pese a la asunción de un nuevo gobierno (Alberto Fernández), predomina la indefinición económica y se requiere de definiciones externas e internas, del mismo modo en su política exterior, particularmente en el ámbito regional. A Brasil los problemas políticos lo llevaron a un debilitamiento de su protagonismo regional y el actual gobierno de Bolsonaro cambió la orientación de la política del antecesor Partido de los Trabajadores (PT) y, pese a su acercamiento con Donald Trump, muestra signos de inconsistencia en cuanto a su política exterior. Venezuela está sumida en una de las peores crisis económica, humanitaria y política; además está afectada ya que sus aliados más cercanos (Ecuador y Bolivia) se alejaron de la corriente bolivariana. Colombia, con el triunfo de Iván Duque como candidato uribista del Centro Democrático, enfrenta un gran desafío en su proceso de paz. México, pese al amplio triunfo que obtuvo el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador como candidato de la coalición “Juntos Haremos Historia” compuesta por Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Encuentro Social

(PES), se encuentra complicada por problemas migratorios, relaciones con EE.UU. entre otras. En Bolivia, el gobierno interino de Jeanine Añez no resolvió todavía la crisis política que padece y a raíz del COVID19 suspendió sin fecha las elecciones generales. Chile, pese a la reelección de Sebastián Piñera, afronta una grave crisis social que sacudió al país a partir de octubre de 2019 y que llevó a promover una reforma constitucional (actualmente suspendida). La crisis política que vive Perú originó la renuncia del Presidente Pedro Pablo Kuczynski por problemas de corrupción ligados con Odebrecht y pérdida del poder político; en su reemplazo asumió Martín A. Vizcarra Cornejo (deberá completar el mandato) quien disolvió el Congreso.

## 2. Cambios en el mapa político regional en el Sig. XXI

**Cuadro 1**  
**Presidentes en los países del MERCOSUR:**  
**por período y partido político**

PAIS	PRESIDENTE	PERIODO	PARTIDO	CAMBIOS POLITICOS
<b>ARGENTINA</b>	Néstor Kirchner	2003 – 2007	Partido Justicialista-Frente para la victoria (PJ-FPV)	<i>Sucesión política</i>
	Cristina Fernández de K.	2007 – 2011	PJ-FPV	<i>Sucesión política</i>
		2011 – 2015	PJ-FPV	<i>Sucesión política</i>
	Mauricio Macri	2015 – 2019	Cambiamos: Pro-Ari- P. Radical	<i>Alternancia política</i>
	Alberto Fernández	2019 – 2023	PJ-FPV	<i>Alternancia política</i>
<b>BRASIL</b>	Fernando Henrique Cardoso	1999 - 2003	Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)	<i>Sucesión política</i>
	Luiz Inácio Lula da Silva	2003 – 2007	Partido de los Trabajadores (P.T.)	<i>Alternancia política</i>
		2007 – 2011	P.T.	<i>Sucesión política</i>
	Dilma Rousseff	2011 – 2015	P.T.	<i>Sucesión política</i>
		2015 – 2016	P.T.	<i>Sucesión política</i>
	Michel Temer	2016 - 2018	Movimiento Democrático Brasileño (MDB)	<i>Vice presidente de Rousseff, assume por Impeachment</i>
	Jair Bolsonaro	2018 – 2022	Alianza por Brasil (AB)	<i>Alternancia política</i>

<b>PARAGUAY</b>	Luis Ángel González Macchi	1999 - 2003	Asociación Nacional Republicana (ANR)-Partido Colorado(PC)	<i>Asume como presidente del senado por la renuncia de Raúl Cubas Grau</i>
	Nicanor Duarte Frutos	2003 – 2008	ANR - PC	<i>Sucesión política</i>
	Fernando Lugo	2008 – 2012	Alianza Patriótica para el Cambio (APC)	<i>Alternancia política</i>
	Federico Franco	2012 – 2013	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	<i>Vicepresidente de F. Lugo, asume por su destitución</i>
	Horacio M. Cartes Jara	2013 – 2018	ANR-PC	<i>Alternancia política</i>
	Mario Abdo Benitez	2018 – 2023	ANR-PC	<i>Sucesión política</i>
<b>URUGUAY</b>	Jorge Luis Beattie	2000 – 2005	Partido Colorado (PC)	<i>Sucesión política</i>
	Tabaré Vázquez	2005 – 2010	Frente Amplio (FA)	<i>Alternancia política</i>
	José Mujica	2010 – 2015	Movimiento de Liberación Nacional (MLN) – Tupamaros (T) y FA	<i>Sucesión política</i>
	Tabaré Vázquez	2015 – 2020	FA	<i>Sucesión política</i>
	Luis Alberto Lacalle Pou	2020 – 2025	Partido Nacional (PN)	<i>Alternancia política</i>
<b>VENEZUELA</b>	Hugo Chávez	1999-2001	Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)	<i>Alternancia política</i>
		2001-2007	PSUV	<i>Sucesión política</i>
		2007-2013	PSUV	<i>Sucesión política</i>
	Nicolás Maduro	2013-2019	PSUV	<i>Asume por fallecimiento de H. Chávez</i>
		2019 – 2025	PSUV	<i>Sucesión política</i>

Fuente: elaboración propia.

Nota: alternancia política: “cambio político al interior de un régimen democrático que permite alterar la orientación política y modificar las políticas públicas de las cuales la política exterior es una” (Oviedo, 2018, p.83). Sucesión política: “cuando el partido gobernante entrega el mando político a otro miembro de ese mismo partido democrático” (pp.86-87).

**Cuadro 2**  
**Presidentes en los países de la AP:**  
**por período y partido político**

PAIS	PRESIDENTE	PERIODO	PARTIDO	CAMBIOS POLITICOS
<b>CHILE</b>	Ricardo Lagos	2000 - 2006	Concertación. Partido por la Democracia (PD)- Partido Socialista (PS)	<i>Sucesión política</i>
	Michelle Bachelet	2006 – 2010	Concertación	<i>Sucesión política</i>
	Sebastián Piñera	2010 – 2014	Coalición por el Cambio (CC): Unión Democrática por Chile-Renovación Nacional-Chile Primero	<i>Alternancia política</i>
	Michelle Bachelet	2014 – 2018	Concertación	<i>Alternancia política</i>
	Sebastián Piñera	2018 – 2022	Chile Vamos: (Sucesora de CC) Unión Demócrata Independiente- Renovación Nacional-Partido Regionalista Independiente- Partido Evolución por Chile	<i>Alternancia política</i>
<b>COLOMBIA</b>	Andrés Pastrana	1998 – 2002	Partido Conservador Colombiano (PCC)	<i>Alternancia política</i>
	Álvaro Uribe Vélez	2002 – 2006	Partido Social de la Unidad Nacional (PSUN)	<i>Alternancia política</i>
	Álvaro Uribe Vélez	2006 - 2010	PSUN	<i>Sucesión política</i>
	Juan Manuel Santos	2010 - 2014	PSUN	<i>Sucesión política</i>
	Juan Manuel Santos	2014 - 2018	PSUN	<i>Sucesión política</i>
	Iván Duque	2018 - 2022	Centro Democrático(CD)	<i>Alternancia política</i>
<b>MEXICO</b>	Vicente Fox	2000-2006	Partido Acción Nacional (PAN)	<i>Alternancia política</i>
	Felipe Calderón	2006 - 2012	PAN	<i>Sucesión política</i>
	Enrique Peña Nieto	2012 - 2018	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	<i>Alternancia política</i>
	Andrés M. López Obrador	2018 - 2024	Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)	<i>Alternancia política</i>
<b>PERU</b>	Alejandro C. Toledo Manrique	2001 – 2006	PerúPosible (PP)	<i>Alternancia política</i>
	Alan García	2006 - 2011	Partido Aprista Peruano (PAP)	<i>Alternancia política</i>
	Ollanta Humala	2011 – 2016	Partido Nacionalista Peruano (PNP)	<i>Alternancia política</i>
	Pedro Pablo Kuczynski	2016 – 2018	Peruanos por el Kambio (PPK)	<i>Alternancia política</i>
	Martín A. Vizcarra Cornejo	2018 – 2021	PPK	<i>Vice presidente de Kuczynski asume por renuncia presidencial</i>

Fuente: elaboración propia.

Nota: similar a la del cuadro anterior.

## **2.1. Afinidades políticas e ideológicas en discusión**

Desde mediados del siglo XX e inicios del siglo XXI comienzan a manifestarse las crisis socio económicas y políticas de México (1994), Brasil (1999) y Argentina (2001), el cuestionamiento social y el surgimiento de movimientos sociales como indicios del agotamiento del modelo neoliberal y de regionalismo abierto<sup>2</sup> de los noventa y de una crisis de representación política que, en el caso argentino, se expresó en el cacerolazo y en que se vayan todos.

Como consecuencia, en Sudamérica ascienden al poder gobernantes que muestran una afinidad política por su pertenencia a partidos políticos de orientación ideológica similar tal como Inacio Lula Da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil; Néstor Kirchner del Frente para la Victoria en Argentina; Evo Morales del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia; Rafael V. Correa Delgado de la Alianza País (AP) en Ecuador; Hugo Chávez Frías del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en Venezuela; el Frente Amplio (FA) en Uruguay y Fernando Lugo de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) en Paraguay dio fin a la hegemonía del Partido Colorado en el gobierno que se mantenía desde 1947 (Sousa Santos, en: Aguilo Bonet, 2012; Rodríguez Garavito et al, 2005).

Precisamente, el mapa político regional va conformando un ciclo de gobiernos progresistas (Sanchez, 2017; Serbin et. al., 2012) con cierta similitud ideológica en cuanto al cuestionamiento de los “efectos socio-económicos de las reformas neoliberales” aplicadas y la conversión del mercado regional “en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas” (Mellado, 2017, p. 27; 2018, p. 149). Así es como el regionalismo estratégico (Briceno, 2006; Sanahuja, 2007; Bizzózero, 2014) adquirió un rol esencial como respuesta de los Estados al proceso globalizador. También, sostiene Mellado (2017, p.27), se objetó al multilateralismo en sus diversos niveles -comercial, político y financiero- desarrollando “un discurso confrontativo” de base ideológica de un nacionalismo económico (Turcotte, 2008), nuevas izquierdas

<sup>2</sup> La CEPAL (1994, p. 8) lo precisaba en estos términos: “[...] proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.

(Rodríguez Garavito et al., 2005) o socialismo del siglo XXI (Borón, 2014). El mismo tenía ciertas características programáticas que permitió el resurgimiento del nacionalismo en lo económico (proteccionismo) y la “politización de las agendas externas de los países orientadas geopolíticamente a fortalecer el eje Sur-Sur...” impulsando un regionalismo más “[...] heterogéneo en donde la dimensión comercial perdió protagonismo frente a las dimensiones sociales y políticas recibiendo distintas denominaciones” (Mellado, 2018, p.150) y con una orientación hacia EE.UU. y países centrales más autonomista.

La emergencia de este tipo de regionalismo se debió al cambio político de los gobernantes con similitudes políticas e ideológicas, aunque con diferencias políticas regionales y desavenencias derivadas de competencias por liderazgos en un contexto caracterizado por factores tales como el desinterés estadounidense en la región, el *boom* de los *commodities* y la presencia de nuevos socios comerciales (China e India).

Pese a que su denominación no tiene anuencia en la literatura especializada y de ella derivaron algunos debates, existe consenso académico respecto a que “[...] configura una nueva etapa” (Mellado, 2018a, p. 79). Se referencian algunas: Klaveren (2012) heterodoxo, por su mayor pragmatismo y la superposición de diversas vías de acción; Bizzózero (2014) estratégico y continental, impulsado preferentemente por Brasil; Tussie y Trucco (2010) poscomercial, por su énfasis en superar los factores que están detrás de estos procesos y no sólo su dimensión comercial; Riggirozzi (2012)<sup>3</sup> poshegemónico, al desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense; Chacón (2004), Motta Veiga y Rios (2007), Sanahuja (2009), Serbin et. al., (2012) posliberal, para diferenciarlo del regionalismo abierto; Baldwin (2011) regionalismo del siglo XXI, como respuesta al impacto tecnológico sobre la organización territorial de la producción; sin embargo, Bouzas (2017) considera que reúne las características del regionalismo estratégico

<sup>3</sup> Conforme a Guerra Cavalcanti (2019, p. 84), la terminología de “regionalismo poshegemónico” utilizada por Riggirozzi tiene su antecedente en Armitav Acharya (2009), en virtud de la cual los órdenes regionales estaban inscriptos en la “práctica de hegemonía”; al finalizar la hegemonía americana se estaría en la emergencia de “hegemonías regionales”.

por ser estos acuerdos internacionales el resultado de la acción política. Pese a configurar una nueva etapa y que cada autor lo denominara conforme a sus particularidades sin que haya un concepto unívoco del fenómeno, “no modificó los elementos estructurales” (Mellado, 2017, p. 29) que históricamente lo caracterizan.

El criterio de un concepto unitario de regionalismo con distintas denominaciones, según las características particulares de esa década donde convergen ciertas similitudes ideológicas y políticas, no es compartido por Giacalone (2016) por considerar que ellas por sí solas no alcanzan para justificar su existencia, puesto que persistieron las diferencias políticas regionales con una fuerte polarización política y disputas por el liderazgo (Brasil y Venezuela). Más aún, Rojas Aravena (2019) alega que ninguno de los ciclos tuvo “[...] la consistencia, la fuerza y la proyección necesaria para marcar, de manera indeleble, los derroteros de cada uno de los países y, por ende, de la región”(p. 121). Asimismo, la retórica integracionista contenida en los discursos y documentos -declaraciones y resoluciones- de la patria grande, basada en una trayectoria histórica e identidad común, no se corresponde con la realidad, esto es, con el accionar efectivo de las organizaciones.

## **2.2. Liderazgos en competencia**

En esta etapa confluyeron dos liderazgos: uno bajo el protagonismo de Hugo Chávez con su propuesta de Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004) -a *posteriori* “Alianza”- y, el otro, de Luis Inacio Lula Da Silva con la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2004) luego devenida en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC, 2010).

Según Sanchez (2017), la afinidad política entre estos líderes facilitó la creación de estas “organizaciones de carácter intergubernamental” (p.238) con el fin de facilitar la concertación y el diálogo político para superar las dificultades de los viejos esquemas de integración latinoamericanos concentrados en la integración económica. Ambos gobiernos tenían una orientación progresista y una afinidad política e ideológica “de izquierda” con un “discurso antiestadounidense y crítico al neoliberalismo” (p. 237). También reconoce en la creación de las nuevas organizaciones el ascenso de

Brasil como líder regional y su proyecto de sudamericanización para fortalecer su liderazgo y “blindar a la región de interferencias extranjeras”<sup>4</sup>. Esta posición es criticada por Giacalone (2016) al sostener:

“[...] la existencia de gobiernos de izquierda en Brasil y Venezuela no alcanza por sí sola a explicar por qué esta agrupó a una constelación de naciones pequeñas en un primer círculo ideológico (ALBA) y a naciones del Caribe y Centroamérica en otro mayor y transaccional (Petrocaribe), mientras Brasil creaba la Comunidad Suramericana de Naciones...”. (p. 19).

Reconoce (p. 19) que a Brasil el MERCOSUR le sirvió para que surgiera como “poder regional” una vez alcanzada cierta visibilidad y reconocimiento internacional, el gobierno promovió sus “intereses nacionales” antes que los del conjunto tanto en el ámbito regional como global. De este modo su emergencia como poder regional “[...] no representó un cambio de poder global para el regionalismo suramericano” dado que ese país forzó la institucionalización del MERCOSUR y la UNASUR para no verse limitado por el resto de sus integrantes” (p. 20).

El *boom* de los *commodities* fue una variable contextual que tuvo una incidencia muy importante en el accionar de los actores gubernamentales los que, aprovechando la renta petrolera, minera

<sup>4</sup> Si bien Sanahuja (2011) destaca dos rasgos constantes de la política exterior brasileña: “búsqueda de autonomía”, y “voluntad de convertirse en una potencia regional y global” (p.123), Vigevani y Cepaluni (2007), definen y caracterizan tres formas de estrategia. La que prevaleció durante el gobierno de Fernando H. Cardoso y denominan “autonomía por la participación”, en ella hay adhesión a los regímenes internacionales conciliando el margen de maniobra de la política exterior tendiente a influir en la formulación de principios y reglas que regulan el sistema internacional; distinguiéndose de la “autonomía por la distancia” que enfatiza en la defensa de la soberanía e intereses nacionales con una diplomacia que se contrapone en algunos aspectos a la agenda de las grandes potencias para preservar la soberanía del Estado, ella preponderó al final del gobierno de Sarney. En cambio, Lula da Silva transformó la política externa “autonomía por diversificación” tratando de insertar a Brasil en el escenario mundial e incrementar su protagonismo a través de estrategias autónomas y diversificadas a partir de la cooperación Sur-Sur. (s/p)

y sojera, tuvieron comportamientos tendientes a “expandir o conservar su poder y orientar sus economías para satisfacer sus intereses nacionales” (De Gori, et al., 2017, p.18; Giacalone, 2016, p.19). La tasa de crecimiento económico promedio del período 2003-2008 del 4 % anual, fue acompañada por el incremento de las exportaciones regionales hacia los mercados asiáticos, el aumento de los precios de las materias primas por una mayor demanda internacional y una mejora en los términos de intercambio (Ocampo, 2008, pp.16-17), mientras que India y China se consolidaron como socios estratégicos en materia de inversiones y comercio. Esta situación coyuntural favorable no llevó a mejorar la calidad en la inserción comercial ni a modificar la estructura productiva primario-exportadora extractiva que permitiera ganar competitividad en otros sectores y/o rubros. De este modo la soja benefició a Brasil del mismo modo que el petróleo a Venezuela. Gracias a los beneficios del superciclo de las materias primas, América Latina en general pudo sortear la crisis económica y financiera de 2008 pero poco le quedó de aquel período de vacas gordas; sigue siendo la región más desigual del mundo puesto que el 20% de la población concentra más del 80 % de la riqueza.

En el caso de Venezuela esta bonanza permitió al gobierno instaurar un modelo económico basado en el “control de los precios, tipo de cambio y comercio exterior, al tiempo que asumía la propiedad social de los medios de producción considerados estratégicos” (Gutiérrez, 2019, p. 31) a través de expropiaciones. Asimismo, en el aparato estatal los militares ocuparon los espacios de poder y se convirtieron en el principal sostén del actual gobierno de Nicolás Maduro

Desde los primeros triunfos electorales presidenciales de Hugo Chávez en 1999, se planteó un bolivarianismo regional y un “antiimperialismo mundial” que le sirvió de apoyo a un discurso antiliberal en contra de la hegemonía estadounidense, a fin de mermar su poder “implicando un reto para los países miembros de la CAN y del MERCOSUR” (Romero, 2010, p.171). El soporte económico del petróleo llevó al alineamiento e influencia sobre países como Ecuador, Bolivia o Nicaragua; se utilizó como instrumento al ALBA adoptando un formato ejes-rayos que asegurara la dependencia de los miembros de sus recursos propiciando la creación de Petro Caribe y atrayendo, por sus ventajas, a Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda. Por eso, lo que comenzó siendo una “Alternativa” a los procesos existentes (CAN, MERCOSUR) hoy

es una “Alianza” cuya naturaleza, de acuerdo a Giacalone (2016), es “[...] política y defensiva entre gobiernos con elementos ideológicos comunes” y de proyección del gobierno venezolano, su accionar político se dirige a “[...] defender la permanencia en el poder y obstaculizar a otros actores regionales” (p. 20)<sup>5</sup>.

Sus principios de sustentación, cooperación/colaboración/asociación/solidaridad, complementación económica y su retórica consecuente de cooperación e integración, tuvieron propósitos de “[...] legitimación y movilización política interna, en una lógica de fuerte polarización” (Sanahuja, 2019a, p.119). No obstante, el proceso se ha ido debilitando por la crisis socioeconómica en la que está sumida Venezuela, su progresivo aislamiento regional e internacional y por los anuncios de retiro del gobierno transitorio de Bolivia (2019) y Ecuador (2018).

En cambio Brasil con la propuesta del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), “[...] ante la iniciativa de EE.UU. de acoger a otros países latinoamericanos en el TLCAN”, apuntó desde esa instancia a lograr “[...] para sí el *status* de potencia regional y jugar un rol influyente en las relaciones internacionales” (Mellado, 2009, pp. 113-114). Con el lanzamiento del Área de Libre Comercio Americana (ALCA) por parte del gobierno estadounidense, reforzó la idea y contrapone una agenda sudamericana a la del país del norte que se centraba “[...] exclusivamente en los nuevos asuntos del comercio internacional” (p.115). Allí es cuando Fernando H. Cardoso convocó a los gobernantes de los países sudamericanos a la Cumbre de Brasilia (2000) iniciando la marcha hacia la CSN concretada en Cuzco en el 2004. De ese modo adopta un regionalismo en clave sudamericana y queda como líder “natural” de la subregión (Sanahuja, 2009, p.31).

Por tanto el MERCOSUR le sirvió para extender su poder a Sudamérica y lograr sus objetivos “nacionales” (Giacalone, 2016, p. 20). La propuesta tuvo una política lógica acompañada de un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física, apoyándose en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), que limitaba su “desarrollo” y la “interna-

<sup>5</sup> Precisamente las tensiones generadas por los debates sobre la crisis política venezolana en la Organización de Estados Americanos (OEA), fragmentó a sus miembros y generó incapacidad en el organismo para tomar decisiones.

cionalización” de sus empresas constructoras, como también la conectividad energética conforme a sus necesidades y potencialidades promoviendo la ampliación del MERCOSUR a través de la incorporación de Venezuela por sus recursos “petroleros”, y la de Bolivia por los “gasíficos”, (aunque hasta hoy no se aprobó su incorporación), frente a la “crisis energética” que sufría (Mellado, 2009, pp. 131-134; Giacalone, 2016, p. 19). El proyecto de extensión de su poder a Sudamérica con la CSN red denominada en el 2007 como UNASUR, logró formalmente integrar a doce países sudamericanos, aspirando en esa instancia a crear un bloque con verdadero peso mundial que no sólo le permitiera potenciar su liderazgo en el concierto internacional sino también la defensa de sus intereses nacionales, como ya se expusiera.

Ambos gobiernos de izquierda desarrollaron instrumentos de política exterior con objetivos distintos y no tuvieron un “accionar político como actores antiglobalización” (Bernal-Meza, 2017, p.2), ya que aceptaron y usufructuaron las condiciones favorables que les brindó oportunamente el mercado global de entonces. Por tanto, los argumentos sobre la existencia de una ideología común de izquierda “no alcanza por sí solo” (Giacalone, 2016, p.19) para explicar los distintos procesos.

Se señala que en la literatura sobre el estudio del multilateralismo latinoamericano se han desarrollado un abanico de explicaciones de las organizaciones multilaterales como UNASUR, CELAC y ALBA, diferenciándolas de los acuerdos de integración económica. Dichos trabajos reconocen ciertos rasgos (identidad común, cultura, tradiciones, asimetrías de poder, presidencialismo entre otros), u observan a esas entidades como “expresiones de tendencias de integración regional y regionalismo” (Legler y Santa Cruz, 2011, p. 12).

Al respecto, compartimos que UNASUR, CELAC y ALBA tienen diferentes lógicas a los acuerdos de integración caracterizándose por su diversidad más que por sus similitudes en cuanto a sus propósitos en referencia a “[...] comercio preferencial, estabilidad política y defensa ideológica” (Giacalone 2016, p.16).

UNASUR y CELAC tienen en común su carácter intergubernamental con una débil institucionalidad que les garantiza la facultad a sus Estados miembros, de intervenir en iniciativas extrarregionales y permite una pertenencia múltiple; la naturaleza es preponderantemente política y los objetivos están dirigidos a

contribuir a la estabilidad regional. Ambas son expresión del proyecto brasileño y se puede percibir su estilo

“[...] de armar coaliciones que está centrado en el debate político y en el cual el mercado y el comercio son instancias secundarias de la receta para la integración política. Y, por ello mismo, no suscita condicionamientos a la actuación global de Brasil” (Rut Diamint, 2013, p. 63).

La UNASUR ha contribuido en su trayectoria (desde 2008) a la solución de las tensiones regionales tales como las crisis internas de Bolivia y Ecuador e interestatales como la de Colombia y Venezuela. Sin embargo, se fue “degastando” por: una pérdida de impulso para dirimir conflictos inter e intraestatales, la crisis de Venezuela, las implicancias del rechazo de la propuesta gubernamental de Morales en el referéndum bolivariano, el recambio electoral de Perú y Ecuador, la destitución de Dilma Rousseff y la asunción de su vicepresidente Michel Temer (Mellado, 2018, p. 151).

La suerte del organismo regional por su desintegración quedó sellada cuando en abril de 2018 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú (integrantes del grupo Lima), comunicaron que suspendían temporalmente e indefinidamente su participación y que no contribuirían al financiamiento del organismo, argumentando su mal funcionamiento por no haber logrado designar por consenso (oposición de Venezuela y Bolivia) el cargo vacante de Secretario General, luego del término del mandato de Ernesto Samper; también aducían su utilización como instrumento del chavismo por el bloqueo de iniciativas de condena al gobierno de Maduro y por último su ideologización. En agosto de 2018 Colombia se retiró definitivamente seguida por Ecuador y así la sede del organismo<sup>6</sup> se convirtió en una universidad indígena. También el gobierno provisional de Bolivia siguió el mismo camino que los anteriores e igual suerte tuvo el edificio para el Parlamento de la UNASUR. Por último se sumó a los anteriores el reciente gobierno electo de Uruguay (Luis Alberto Lacalle Pou) fundamentando su decisión en la falta de funcionamiento (no tiene sede ni Secretaría General).

<sup>6</sup> El edificio sede fue donado por Ecuador producto de la “megalomanía” en la construcciones fastuosas, en un contexto de una débil institucionalidad y carencia de recursos (Rojas Aravena, 2019, p.127)

La CELAC fue diseñada para “equilibrar” en lo regional “el poder de Chávez” (Rut Diamint, 2013, p. 63); surgió en 2011 como un mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados Latinoamericanos (Declaración de Caracas, Punto 31) esto es, un foro de discusión de problemas que afectan la agenda global y regional donde los países deben concertar posiciones para potenciar su capacidad de negociación externa ante el agotamiento del grupo de Río y para incrementar el margen de maniobra de Brasil. Mientras la UNASUR se generó en clave Sudamericana, la CELAC incorporó a México. Se conformó como un interlocutor regional ante actores externos como la UE, China o EE.UU., reforzando su condición de actor regional y contribuyendo a la estabilidad regional propiciando los acuerdos que impulsaron el retorno de Cuba a los foros regionales. Sin embargo, las tensiones generadas por la crisis venezolana en el ámbito de la OEA y la conducta del gobierno venezolano tendiente a obstaculizar la acción del organismo llevaron a su retiro y trasladó sus problemas domésticos al organismo regional, afectando el diálogo tanto con la UE como con China.

Mientras tanto, otros gobiernos no satisfechos con el regionalismo brasileño ni la proyección de Venezuela buscaron alternativas como el Arco del Pacífico Latinoamericano (APL, 2007), que luego devino en la AP creada en Lima (abril de 2011), y formalizado su Acuerdo Marco (junio de 2012) en Paranal, Chile.

### **2.3. Nueva configuración del mapa político y preferencias regionales. Desde la AP a PROSUR**

Los cambios que operaran en el escenario global y regional en la segunda década del siglo actual le dieron una nueva fisonomía al regionalismo, por lo cual Actis y Busso (2017, p.58) los ha denominado regionalismo “desconcertado”. Se conjugaron una serie de factores de incidencia en este estado de confusión o desorden: el fin del ciclo económico expansivo de la década anterior, la fragmentación política e ideológica regional y la crisis generalizada de las organizaciones regionales como consecuencia de una serie de retos internos -cambios políticos, económicos y sociales- y de desafíos del entorno regional y global en transformación (Mellado, 2018).

Los proyectos políticos y económicos vigentes en Sudamérica fueron objeto de críticas por la sociedad y dieron lugar a un viraje

político con una orientación menos progresista, liberal en lo económico y conservadora en lo político (Sanahuja, 2019a; Tokatlian y Russel, 2017; Burchardt, 2017). En lo económico tuvo como principal objetivo convertirse en plataforma de exportación para las empresas (locales y las multinacionales) fuera del bloque, particularmente hacia EE.UU. y la región de Asia-Pacífico (Actis y Busso, 2017, p. 59). En lo político se exhibió en la deslegitimación del adversario, tal como ocurrió en Argentina (tanto en el oficialismo como en la oposición acentuando la grieta o polarización) en las elecciones de 2019 en las que resultaron electos los candidatos del Frente de la Victoria. En Ecuador con Lenin Moreno se manifestó una posición congruente con el giro político regional pese a provenir de la corriente correísta, siendo su antecesor el principal opositor (escindió el partido gobernante Alianza País) y en Colombia con los discursos de polarización de Iván Duque (Sanahuja, 2019a).

En este marco la AP parece ser “defensiva” frente a la expansión del poder de Venezuela y Brasil (Giacalone, 2016, p. 20); sin embargo para Ardila (2017, p. 242), en función de su inserción internacional, responde más al “multilateralismo cooperativo” que al defensivo, tienen una cercanía ideológica de índole más económica que política y ese vínculo económico, conforme a Bernal Meza (2017, p. 3), se asienta en la “ideología neoliberal” –de apertura, desregulación, liberalización y globalización–; otros enfatizan más en las condiciones del comercio actual y lo consideran una expresión del regionalismo del siglo XXI (Baldwin, 2011). Así es como incorpora disciplinas y regulaciones funcionales “al nexo entre comercio-servicios-inversiones” en el nuevo paradigma productivo centrado en las “Cadenas Globales de Valor” (Zelicovich, 2016, p.2; Actis y Busso, 2017, p. 57).

Debido a que las economías de los Estados miembros “no son complementarias”, buscan una inserción externa “hacia afuera de Latinoamérica” a través de la “construcción de cadenas productivas” para insertarse conjuntamente en la economía global (Ardila, 2017, p. 243) y persiguen al fin una estrategia de regionalismo cruzado (Garzón y Nolte, 2018, p. 122), que desde el punto de vista de las ventajas políticas, les permite negociar acuerdos conforme a las condiciones domésticas del país que los negocia, así los celebrados por cada uno de los países tales como con la UE, países de Asia y con EE.UU.

La integran Chile, Colombia, México y Perú. Su surgimiento se dio en forma paralela al ocaso del regionalismo de la primera década.

Los países que la conforman comparten la orientación económica traducida en un modelo de desarrollo “aperturista y de regionalismo abierto” (Ardila, 2017, p. 238), sin embargo Rodríguez (2015) considera que se aleja de ese tipo de regionalismo porque el comercio intrarregional no es su objetivo sino un instrumento previo para hacer más competitivo el comercio con Asia-Pacífico.

Desde el punto de vista geopolítico, en la óptica de Theone et. al, (2017, p. 102), la creación de la AP “para Perú y Colombia suponía una salida a la ralentización de la CAN” (la que había sido afectada por la denuncia al tratado por parte de Venezuela para incorporarse al MERCOSUR). Para Colombia es parte de su estrategia de diversificación geográfica de su política exterior que inicia el gobierno Santos (2010-2018), tendiente a “reducir relativamente su alineamiento tradicional con EE.UU”, reforzado por el gobierno uribista, y a lograr una “mayor participación regional” mediante un regreso a la región, al tiempo de tratar de “incrementar su proyección en Asia-Pacífico” (Pastrana Buelvas y Castro, 2018, p. 38). Según Garzón y Prieto (2017, p. 122), el gobierno colombiano adoptó como instrumento de política económica exterior una estrategia de regionalismo “cruzado”<sup>7</sup> a través de una mayor suscripción de TLCs (Guatemala, el Salvador, Honduras, MERCOSUR, AELC, Canadá, EE.UU., UE, Corea del Sur, Israel, entre otros) y “complementada con la AP” (p. 131), cuya lógica estaría dirigida a crear una “base de diversificación adicional” a sus exportaciones, aunque el comercio entre los países ya estaba liberalizado a la firma del Protocolo Comercial. Entonces la potencialidad que la Alianza podría brindarle sería la de formar “[...] encadenamientos productivos en algunos sectores para acumular origen y poder incrementar la competitividad” (p.137) en los mercados mundiales. También Perú adoptó en los últimos años una estrategia de “regionalismo cruzado” (p.122) e inició con Fujimori (1992-2000) un camino tendiente a estrechar relaciones con Suramérica, Asia y Oceanía; la misma continuó con Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y llegó a la actualidad ya que Martín Vizcarra ha mantenido la participación del país en la AP. Esa participación puede ser vista como la “profundización de su estrategia de relacionamiento, a partir del libre comercio” (Pastrana Buelvas y Castro, 2018, p. 41).

<sup>7</sup> Sanahuja (2009, p. 24) la llama “estrategia radial” de inserción internacional.

Asimismo, Theone et. al, (2017, p. 102) consideran que para Chile significa la posibilidad “de potenciar su economía” volcada al comercio internacional y junto a Perú forman parte “de una estrategia más amplia de inserción en Asia” (Pastrana Buelvas y Castro, 2018, pp. 38-41). En el caso de Chile, fue el gobierno de Pinochet que inició un acercamiento con los gobiernos del sudeste asiático, pese al aislamiento que sometió al país, se mantuvo con la transición democrática de los 90 y se extendió a la actualidad. Sin embargo, con el retorno democrático se trató de restaurar las relaciones con distintos países y consolidar el proceso de apertura económica ya iniciado en la dictadura (modelo neoliberal con apertura de la economía, ofensiva exportadora y promoción de la radicación de inversiones extranjeras) a través de TLCs. El gobierno del presidente Ricardo Lagos, conforme a Quezada (2010), se basó en dos ejes “la concertación política multilateral y la integración económico-comercial” (p.122). Respecto al primero, buscó “aumentar la capacidad de influencia” de Chile en la “toma de decisiones a nivel global” (p.126) a través de la participación en organismos multilaterales (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, elección de Chile como Miembro No Permanente -2003-04) y en cuanto al segundo, celebró acuerdos con: Europa -Acuerdo de Asociación económica, 2002-, América -TLC con EE.UU. 2003-, Asia -TLC con China, 2006- entre otros. Su sucesora Michelle Bachelet dio continuidad a la política anterior (Rodríguez, 2010) y fortaleció los vínculos bilaterales y multilaterales con Sudamérica (UNASUR). Con la primera alternancia política de Sebastián Piñera hubo continuidad en los objetivos de política exterior y las estrategias de inserción (Rodríguez, 2018) participando en la creación de CELAC y de la AP. Conforme a la autora, la participación chilena en la Alianza encuentra explicación en los objetivos que persigue el bloque de aumentar y diversificar el comercio con Asia-Pacífico. De esta manera la flexibilidad de la AP le permite una mayor aproximación con los países latinoamericanos sin que su política exterior se vea limitada por normativas y/o instituciones de ningún bloque subregional.

Por último, a México le permite “reafirmar sus intenciones de liderazgo en Sudamérica” (Theone et. al, 2017, p. 102), históricamente en disputa con Brasil, y toda proyección pretendida en el espacio regional activa “la dinámica de rivalidad tácita” con ese país (González González y Velázquez Flores, 2013, p. 607).

Desde que el país azteca por el TLCAN se acercó más a EE. UU fue tomando distancia de la región pero su orientación pragmática lo condujo a integrar el Grupo de Los Tres (G-3) junto a Colombia y Venezuela (1994). El triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) que llevó al poder a Vicente Fox (2000-2006) implicó poner fin a más de setenta años en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con los consiguientes cambios en la política exterior del país. Si bien retóricamente promocionó estrechar relaciones con la región, en la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (2005) que rechazó la iniciativa del ALCA, México la defendió resquebrajando la relación con algunos países de la región, del mismo modo que la dañó con Chile ante la propuesta de designación del secretario general de la OEA. En definitiva, durante su mandato la relación con Latinoamérica se deterioró. En cambio su sucesor, Felipe Calderón, buscó recomponerla como objetivo prioritario de política exterior (al menos desde lo retórico), pero su actitud fue de una política de “bajo perfil”, teniendo una conducta “más reactiva que proactiva” basada en las “negociaciones de nuevos acuerdos de libre comercio” (González González y Velázquez Flores, 2013, p. 587). Durante su gestión Venezuela abandonó el G3. En el ámbito multilateral regional apoyó la creación de la CELAC como nueva arquitectura latinoamericana de la que se excluía a EE.UU. y Canadá. La actitud desarrollada aunque circunstancialmente, favorecida por el desinterés estadounidense en la región, le sirvió para retomar la interlocución regional aún a costa de la desaparición del Grupo de Río al que había apoyado decididamente. De este modo la AP instrumentalmente le sirvió para acercarse a Sudamérica e incrementar y diversificar sus relaciones comerciales pese a las pretensiones de Brasil de marginarlo de la subregión y de Venezuela amenazando su estabilidad política y económica.

Según González González y Morales (2019), la alternancia política de Peña Nieto “Nuevo PRI” no buscó reestructurar la política latinoamericana de su antecesor sino darle continuidad. Su coincidencia en cuanto a la orientación económica de apertura con Colombia, Chile y Perú además de compartir el sustrato ideológico-político de “las democracias representativas”, le sirvió como elemento “identitario” y “contrapeso al regionalismo poshegemónico” (p.779). Mientras la AP le permitía ampliar su comercio con Asia Pacífico, dinamizaba sus vínculos co-merciales con Latinoamérica y el Caribe, dando inicio a una coo-peración técnica entre AP-MERCOSUR y

celebrando la primera cumbre en Puerto Vallarta (julio de 2018) que, desde el punto de vista simbólico, viabilizó el potencial de una convergencia futura. Ante la agudización de la crisis venezolana coordinó acciones con la AP y el Grupo de Lima (pp. 777-780). Frente a la política exterior de Donald Trump de renegociar el TLCAN y de adoptar una política migratoria más restrictiva, “revalorizó las relaciones con Latinoamérica” en donde los mercados sudamericanos adquirieron importancia como también la concertación de posiciones en la OMC y G-20 (pp.795-796). En cambio la alternancia política de Manuel López Obrador implicó el retiro del Grupo de Lima, una mayor cercanía con Venezuela y una posición más proteccionista que ha generado preocupación entre miembros y observadores de la Alianza.

A nivel regional se creó el llamado “Grupo de Lima” (agosto de 2017), por iniciativa del presidente de Perú (Pedro Pablo Kuczynski), como mecanismo ad-hoc para afrontar la crisis política y denunciar el quiebre democrático y constitucional en Venezuela ante la creación de la Asamblea Nacional Constituyente adjudicándose competencias legislativas de la Asamblea Nacional, desconociéndose su legitimidad. Esta ruptura del orden democrático impulsó al MERCOSUR a suspender a Venezuela por aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (agosto 2017). Integran dicho Grupo Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana, Haití y Santa Lucía; lo avalan Barbados, EE.UU., Granada, y Jamaica. También consideraron ilegítimas las elecciones realizadas en mayo del 2018 (sin candidaturas de partidos políticos) que dieron la victoria al presidente Nicolás Maduro para el período 2019-2025. Días antes de su asunción (enero del 2019) se reunieron para el tratamiento de este tema y sacar una declaración conjunta donde instaban a Maduro a no asumir. México se abstuvo en esa instancia de opinar sobre la legitimidad del gobierno. A partir de allí promovió, junto a la ONU y Uruguay con el aval del Vaticano, un camino de diálogo y consensos (Tussie, 2019, p.116-117) que hasta el momento no exhibe ningún producto como tampoco otras alternativas mediadoras. La situación política se agravó por el reconocimiento de varios gobiernos a Juan Guaidó como presidente de la Asamblea Nacional y presidente interino de la República, conforme al artículo 233 de la Constitución.

La asunción de Andrés López Obrador afectó el acercamiento político mexicano con Latinoamérica al retirarse del Grupo de Lima, como se expresara. Sin embargo el gobierno de Maduro, contradiciendo su base ideológica y retórica del modelo

contrahegemónico y antiestadounidense frente al debilitamiento de sus finanzas, la profundización de la crisis humanitaria y social que la atraviesa y la pandemia mundial, solicitó un préstamo al FMI a pesar de que su permanencia en el poder se sostiene por los militares y el respaldo, entre otros, de Rusia, China, Irán y Turquía.

En este entorno y frente a la pérdida de iniciativas de Argentina y Brasil, el presidente de Chile (Sebastián Piñera) acompañado por el de Colombia (Iván Duque), encabezan cambios de orden geopolítico y económico propiciando la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Para tal fin convocan a los países de la UNASUR (excepto Venezuela) a la Cumbre de Santiago (marzo de 2019). La Declaración que generó el foro, fue suscrita por los presidentes que entonces tenían cierta afinidad ideológica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana). No fueron signatarios Surinam, Bolivia<sup>8</sup> y Uruguay. Para Sanahuja (2019a, p. 119) no se diferencia de otras iniciativas ideologizadas y deliberadamente débiles en su institucionalidad, como el ALBA-TCP o UNASUR. Se define como un “mero foro de deliberación, coordinación y cooperación” sin ninguna estructura institucional de toma de decisiones y funcionamiento.

### **3. Repercusiones en los procesos existentes: debates en el Mercosur e incógnitas en la AP**

Desde fines de 2015 la realidad política de los dos países más grandes del MERCOSUR tiene modificaciones profundas por

<sup>8</sup> La crisis de Bolivia tiene origen en el referéndum (febrero 2016) para un cambio constitucional que permitiera la reelección; su rechazo fue contundente. A partir de allí el gobierno de Evo Morales se dedicó a buscar las vías que le permitieran la permanencia en el poder y logró que el Tribunal Constitucional lo habilitara. A raíz de las elecciones en 2019 censuradas como fraudulentas y que el gobierno sólo tuvo explicaciones ambigüas, se afectó su legitimidad. Frente a las movilizaciones sociales y el caos, presentó su renuncia y se fue como refugiado a México. Según Stefanoni (2020), lo que repolarizó al país no fueron las medidas radicales del gobierno (no hubo ninguna desde 2014) sino la insistencia en la reelección indefinida, en un país que históricamente fue anti-reeleccionista.

variables electorales y políticas que representan aún hoy en día una orientación ideológica distinta.

Con las asunciones a la presidencia de Macri en Argentina y de Bolsonaro en Brasil, se generaron nuevas convergencia internas y externas y desde lo retórico fueron presentadas como el advenimiento del “pragmatismo”<sup>9</sup> frente al “ideologismo”.

Argentina, a partir de la asunción de Macri, modificó su política exterior proponiendo sacar al país de su aislamiento internacional como consecuencia del accionar del gobierno anterior caracterizado por relaciones estrechas con Venezuela y los países identificados con la izquierda latinoamericana (Bolivia, Cuba, Ecuador y Brasil), por considerarse como parte constitutiva de la Patria Grande; así también por sus vínculos con Irán, Rusia y China. Además propugnaba un país activo, acrítico y abierto a la globalización en oposición al proteccionismo y el distanciamiento con EE.UU. y UE del gobierno anterior (Tokatlian y Russell, 2017; Oviedo, 2018). La ex canciller Susana Malcorra sintetizó el accionar futuro en la “desideologización” de la política exterior y la vinculación con el mundo conforme a los intereses del país (Dinatale y Liotti, 2015). El funcionario que le siguió, Faurie (2018), aclaró esos conceptos al expresar:

“[...] una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que –sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo– consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados”. (p.21)

Así se pasó de una orientación política de “izquierda populista”, conforme a Gratius (2009, p.16), a una política exterior

<sup>9</sup> La doctrina destaca que una política exterior pragmática tiene en cuenta la utilidad práctica de determinadas acciones políticas, a diferencia de la ideológica, cuya actuación se basa en conceptos, principios e ideas preconcebidos (Gardini, 2011).

desideologizada y pragmática. Esta posición fue también compartida por Brasil<sup>10</sup>.

El nuevo gobierno trató de diferenciarse del anterior supliendo el modelo de desarrollo mercado internista por uno liberal y la estrategia de inserción internacional de una perspectiva autonomista por una de inserción global, de vinculación con el mundo y liberalización comercial. En lo atinente específicamente a la política comercial externa, adoleció de una sobre determinación de los condicionantes domésticos, entre otras cosas, por las disputas entre “modelos de desarrollo y estrategia de inserción internacional” que la vuelve pendular respecto de la administración anterior (Zelicovich, 2018, pp. 52-55); por la subordinación a los objetivos macroeconómicos de corto plazo (atracción de inversiones, o balance de las cuentas fiscales) y por una “errada percepción” respecto del contexto internacional (Zelicovich, 2018, p. 54) o una estrategia de inserción internacional “tardía frente a los cambios nacionalistas políticos y económicos de los países centrales” (Sanahuja, 2019a, p.120). Lo cierto es que desde su orientación diplomática mejoró las relaciones con la UE, Canadá, EE.UU. e Israel, se alejó de Venezuela e Irán y mantuvo continuidad en sus relaciones con Chile, Brasil, China, Japón, y Corea del Sur.

Asimismo Argentina, con su acercamiento a Chile y Brasil, adoptó la propuesta que propicia la convergencia entre MERCOSUR y la AP. Sin embargo, debido a la heterogeneidad de uno y otro esquema, las acciones de convergencia se producen “de a pares” de países, de uno y otro lado. En cambio, las iniciativas que surgen de las reuniones a las que concurren representantes de los distintos países de ambos esquemas, aluden a la facilitación del comercio, cooperación, entre otras, temáticas muy diferentes a la negociación o renegociación de concesiones (Halperin, 2018). También entre otras acciones incrementó su crítica a Venezuela profundizando las diferencias, acompañó el proceso de paz en Colombia y continuó

<sup>10</sup> Al respecto el canciller brasileño (Serra) manifestaba que la diplomacia volverá a reflejar “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 (Armendariz, 2016).

respaldando al MERCOSUR en su dimensión comercial con la intención de forjar acuerdos de libre comercio (concretado con la UE), a la vez que buscó y logró la condición de observador en la AP (Tokatlian y Russel, 2017; Elizondo, 2016); frente a la retracción de Brasil tuvo un rol más activo en el G-20.

Como afirma Mellado (2018a, p.160), esta retracción brasileña obedeció a las “tensiones económicas y políticas” que atravesó, agravadas por “cuestiones de corrupción” relacionadas con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y Petrobras y, la “financiación ilegal de partidos políticos” que comprenden varias empresas, entre otras, Odebrecht y Engevix. Un serio malestar político, condujo a la suspensión y luego a la destitución de la presidente Dilma Rousseff (2016) asumiendo el vicepresidente Michel Temer para finalizar su mandato. También “sospechado por corrupción” fue detenido el ex presidente Lula da Silva inhabilitándolo a presentarse como candidato en las elecciones. El nuevo presidente por alternancia política es Jair Bolsonaro, acentuando la tendencia conservadora de Temer en cuanto a la orientación económica y su alineación hacia EE.UU.

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. Por su parte, Uruguay también sufrió cambios políticos por elecciones democráticas asumiendo Tabaré Vázquez, sucediendo su mandato por alternancia política Luis Alberto Lacalle Pou del Partido Nacional, con una orientación política y económica diferente a las de su antecesor. En Paraguay, a raíz del golpe parlamentario (2012) que destituyó al presidente Fernando Lugo, llevando a suspender a ese país del MERCOSUR mediante la aplicación por primera vez del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, implicó en los hechos el ingreso de Venezuela al bloque ya que su entrada se encontraba bloqueada por el congreso paraguayo (aunque luego fue suspendida, como ya se pusiera de manifiesto). En 2013 asumió como presidente de este país Horacio Cartes del Partido Colorado; siguiendo la misma línea política, en las recientes elecciones se impuso el candidato oficialista Mario Abdo Benitez.

En el actual escenario los cuatro países miembros del MERCOSUR comparten su insatisfacción por la evolución del proceso integrador y su relacionamiento externo, en un contexto de dificultades económicas y cambios políticos. Persisten las barreras al comercio intrazona y la unión aduanera sufre múltiples

perforaciones, a la par que existen dificultades de concretar acuerdos con terceros países por la existencia de la Decisión CMC 32/2000 que obliga a negociar en bloque con los mismos. Aunque recientemente, en el gobierno macrista y después de años de estancamiento en la agenda externa, se firmó el acuerdo MERCOSUR-UE y concluyó la negociación con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés).

No obstante, en su seno se plantea un debate sobre los alcances y objetivos del proceso, esto es, reducirlo 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 que cuestiona el nivel de protección del AEC y, más en general, la escasa apertura del bloque. También se manifestó en otros hechos como su resistencia a dar curso a la solicitud de adhesión de Bolivia o la iniciativa de los países de suspender la aplicación del protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) en lo atinente a la elección de sus miembros por sufragio universal y directo, con el argumento de “despolitizarlo” y “reducir costes y burocracia” (INFOBAE, 2019; Sputniknews, 2019; Chabay, 2019) y no a reforzarlas instituciones ni la legitimidad democrática del proceso frente a un organismo de naturaleza deliberativa y consultiva. Únicamente Argentina y Paraguay habían adoptado la legislación necesaria para la elección directa. La segunda perspectiva se puso de manifiesto en la Cumbre de Presidentes en Mendoza (julio de 2017) en donde hubo una inclinación por ampliar las negociaciones con países extrarregionales. El gobierno de Macri se opuso a la flexibilización del MERCOSUR en el sentido de abrir las puertas para que cada uno de los Estados parte negocie de modo individual con terceros países.

Sin embargo, con la asunción del reciente presidente de Argentina Alberto Fernández del Frente para la Victoria, predomina la indefinición económica que requiere de determinaciones externas e internas frente a su endeudamiento externo y salida de la crisis económica y social afrontándola con asistencialismo en el marco de un imaginario de concertación social, ligado al peronismo, en el cual la justicia social está asociada al crecimiento económico, que puede apelar a un “ideal industrializador dentro de un modelo extractivo exportador de petróleo, agronegocio y minería a cielo abierto” (Svampa, 2020, s/p). Afirma, que de este modo se distorsiona el debate nacional en clave global de un gran pacto eco-social y

económico en un contexto de crisis climática, sanitaria y económica con miras al futuro. En el poco tiempo del desarrollo del mandato pareciera adoptar una política exterior errática que insinúa: A) por un lado, la vuelta a una política de aislamiento en la región y en el mundo, tal como la decisión reciente de no acompañar la agenda de negociaciones comerciales del MERCOSUR, en una reunión de Coordinadores Nacionales del día 24 de abril. Esto es, al retirarse del ámbito natural de discusión de las negociaciones del bloque con terceros países ponía en juego la perdurabilidad y estabilidad del MERCOSUR por dos razones: 1) la Decisión CMC 32/2000 obliga a negociar en bloque; 2) la política comercial común es un compromiso jurídico internacional que se asumió y conforme a la Constitución Nacional Argentina tiene rango superior al ordenamiento jurídico interno del Estado<sup>11</sup>

Por otro, frente a las innumerables críticas que cosechó la medida trató de justificarla con un discurso ambiguo tal como el que expresara en la Comisión de Comercio Exterior del Senado: “[...] El comercio internacional exige una mentalidad abierta. No es un tema ideológico. Argentina no se excluye de ningún lado, tiene un interés enorme en conectarse con el mundo y en desideologizar sus relaciones...” (Informe de Prensa N° 86/20). Conforme a estas expresiones parecería que continúa la política exterior de sus antecesores del gobierno anterior.

La coexistencia del MERCOSUR con la AP generó un período de divergencias/convergencias entre ambos (Briceno Ruiz, 2017). Al momento de la creación de la Alianza, las discrepancias político-ideológicas eran manifiestas entre ambas propuestas, reintroduciendo el debate sobre el regionalismo abierto de los ‘90. En el Acuerdo Marco (2012) se estableció: “[...] fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto, que inserte a las Partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule con otras iniciativas de regionalización...” (Preámbulo 5, p.1). En sus comienzos despertó grandes expectativas ya que, como se manifestó, a México le permitía enfrentar a Brasil - eje de UNASUR- como a Venezuela que, a través del ALBA, ejercía el

<sup>11</sup> Ver Información para la Prensa N°: 083/20 y N°: 094/20 de la Cancillería argentina y Comunicado de Prensa N° 40/20 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay B).

poder de veto sobre temas de la agenda regional y también diversificar mercados frente a su relación estrecha con EE.UU. Fue Chile quien inició el camino hacia la convergencia entre la AP-MERCOSUR, a través de su ex-presidenta Michelle Bachelet, apoyada por la CEPAL a través del documento titulado “La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad” (CEPAL, 2014).

El impulso de Chile al proyecto se remite a su vocación histórica de influir en los países andinos, puesta de manifiesto desde la creación del Grupo Andino, surgiendo en un contexto regional caracterizado por la fragilidad de ALBA-TCP debido a los problemas domésticos de Venezuela y a la falta de una agenda exterior del MERCOSUR que disminuía sus posibilidades económicas (De María y Pereira, 2016).

En ese camino, en la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico (julio de 2018) en Puerto Vallarta, México, surgió la Declaración Conjunta de los presidentes de ambos bloques por la que asumieron el compromiso del libre comercio y el regionalismo abierto, evitando el proteccionismo para una inserción eficiente en el mundo globalizado y continuar avanzando y profundizando la integración entre ambas partes a través de la implementación de un Plan de Acción comprensivo de diversas cuestiones estratégicas y acciones a implementar. Fue un hito histórico en el acercamiento y consenso de ambos procesos, sobre todo a nivel bilateral, suscribiéndose nuevos acuerdos tales como MERCOSUR-Colombia, México-Argentina, México-Brasil, México-Paraguay, Argentina-Chile, Brasil-Chile y Perú-Uruguay.

Con todo, el impulso inicial se fue perdiendo por la modificación del alineamiento político y comercial de los miembros debido a los cambios políticos internos, tal el caso de México con Andrés López Obrador y de Colombia con Iván Duque, poniendo en evidencia que las transformaciones políticas domésticas inciden sobre el tipo de regionalismo necesario. Pese a ello se plantea, en cuanto a su potencial futuro, que para adquirir una proyección global la AP precisa de un escenario internacional de multilateralismo, apertura comercial, desregulación y liberalización. Sin embargo, el contexto actual le juega en contra, agravado por el COVID19, con una fragilidad palpable del multilateralismo y regionalismo en un orden liberal erosionado tanto por Trump como por el Brexit porque ambos expresan en su actuación al unilateralismo.

## Conclusiones

En este mundo incierto, el mapa político sudamericano en el siglo XXI muestra que la gobernabilidad democrática sufrió un retroceso agudizado por la falta o insuficiencia de acción de los mecanismos de concertación y diálogo a nivel hemisférico (OEA), regional (CELAC) y subregional (UNASUR y MERCOSUR), tal como ocurrió con Fernando Lugo en Paraguay, Dilma Rousseff en Brasil, Nicolás Maduro en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, independientemente de las imputaciones y causas de corrupción en las que se han visto involucrados algunos presidentes de entonces. Fue el gobierno venezolano que continuamente mostró una actitud política obstructiva al accionar de las organizaciones referenciadas. La fragilidad democrática de los países se profundiza como consecuencia del COVID 19, Bolivia suspendió sin fecha las elecciones generales, Chile prorrogó su referéndum constitucional, Perú decretó toque de queda y en algunos casos desde el punto de vista institucional el funcionamiento los poderes del Estado es muy limitado.

La reconfiguración del regionalismo/integración sudamericana que se está dando, producto de contextos geopolíticos y geoeconómicos complejos expresada en marchas y contramarchas y en el agravamiento de tensiones internas y externas, va afectando la gobernabilidad regional. Al debilitarse los organismos regionales se dilapida la relevancia de la política mundial por la pérdida de capacidad de negociación externa ante la falta de convergencia de acciones de concertación en defensa de intereses comunes y no basadas en afinidades políticas circunstanciales; así se va reforzando al bilateralismo en las negociaciones internacionales en detrimento del multilateralismo.

Al diferenciar las dos décadas transcurridas del nuevo siglo se visualizan la interrelación entre el nivel doméstico e internacional en cuanto a las dinámicas de política internacional de los países integrantes del MERCOSUR y AP respecto a estilos, orientación geopolítica y económica y vinculaciones con los países centrales.

En cuanto a estilos, Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Fernando Lugo, José Mujica, Evo Morales y Rafael Correa, son los presidentes que tuvieron una política exterior de tinte ideológico similar, con una orientación geopolítica hacia Sudamérica y políticas económicas

proteccionistas desde una visión mercado internista. Asimismo plantearon una mayor autonomía en relación con EE.UU. y la UE mientras algunos definían un mayor acercamiento a Irán, Rusia y China. Pese a ello Venezuela mantuvo sus relaciones comerciales con EE.UU. y trató de extender su poder hacia el Caribe con una retórica tendiente a nivel doméstico de legitimación, movilización política y permanencia en el poder. Se comparte con Bernal Meza que ello no fue congruente con su accionar político como actor antiglobalización; por el contrario, junto a Brasil aceptaron las condiciones que les brindó el mercado global de entonces (*boom* de los *commodities*).

Otros presidentes tuvieron una actitud equidistante entre la dicotomía autonomía/ alineación adoptando posiciones intermedias en la relación con Washington, tal los casos de Michelle Bachelet de Chile y Fernando H. Cardoso de Brasil. Aunque este país tuvo por momentos una orientación más hacia el Sur, mantuvo relaciones pragmáticas y de buen diálogo con EE.UU., las que en la actualidad se estrecharon fuertemente con Jair Bolsonaro.

Respecto a la política exterior de Chile, muestra una continuidad en cuanto a su estilo pragmático y de apertura al mundo para aprovechar las oportunidades de negocios que benefician a sus exportaciones; la apertura comercial comienza con los militares y la apertura bilateral y multilateral a partir de los años noventa hasta el presente. Asimismo estuvo menos sujeta a las variaciones de la política y coaliciones internas, incluso al cambio de régimen y la democratización. Pese a que se convirtió en un “modelo ejemplificador”, hoy enfrenta una gran crisis social de cuestionamiento a dichas políticas que induce a la población a sentirse marginada de los beneficios del “modelo a imitar”.

Hay coincidencia entre los analistas que, en general, la diplomacia de México ha sido más continua y estable que la de otros países (Argentina, Brasil y Venezuela), y ha estado menos sujeta a las variaciones de la política doméstica; la mayor alineación con EE.UU. se produjo durante el gobierno de Vicente Fox. Pese a su vinculación con este país, los sucesivos gobiernos buscaron desarrollar continuamente sus vinculaciones con Latinoamérica y Sudamérica.

El nuevo ciclo electoral exhibe un giro más conservador en algunos países desde lo político (Brasil con Bolsonaro, Ecuador con Lenin Moreno, Luis Alberto Lacalle Pou de Uruguay, Iván Duque de

Colombia, entre otros), implicando el alejamiento del bolivarianismo de la Patria Grande de la primera década de este siglo y la recuperación de la tendencia hacia el mercado internacional y la apertura económica, en algunos casos a contramano de la tendencia de los países centrales al nacionalismo y proteccionismo. Pero también en simultáneo se dio en Argentina y México un giro que no condice con el perfil conservador: México se retiró del Grupo de Lima y tuvo un acercamiento con Maduro y Evo Morales, al que cobijó cuando salió del país al igual que Argentina. El nuevo gobierno argentino de Fernández-Fernández, con un supuesto perfil ideológico distinto, si bien exhibe palpables tensiones hacia su interior, desde el punto de vista económico muestra una clara indefinición, en sus políticas e instrumentos para superar la crisis socioeconómica que afecta al país; en el poco tiempo que lleva se orientó a paliar la crisis social de los sectores más vulnerables (desocupados y trabajo no registrado). Tampoco en materia de política exterior muestra un perfil claro, imperan las contradicciones, impericias e indefiniciones.

Asimismo, el desencanto de las poblaciones con los políticos y con las consecuencias de la crisis económica, social y climática que afectara a la región en el marco de la finalización del superciclo de las materias primas y de la polarización, puso en jaque a los procesos de cooperación e integración. Las transformaciones políticas domésticas modificaron en algunos casos las preferencias nacionales respecto al tipo de regionalismo necesario, tal el caso de UNASUR, ALBA-TCP y la desinstitucionalización del MERCOSUR que afecta su funcionamiento. De allí la falta de claridad sobre el rumbo futuro de los procesos como el MERCOSUR o la AP: en el primero está en juego su reconfiguración que puede ser afectada por los cambios de gobierno, empero en la AP, hasta la actualidad, los factores domésticos de cambio de gobierno parecen no influir en su continuidad en cuanto a la apertura de las economías a la estrategia liberal de inserción con la suscripción de TLCs y su proyección hacia el Asia Pacífico.

Sin embargo, la emergencia del evento disruptivo de la pandemia del COVID-19 por la que el rol internacional del Estado se fortalece con más nacionalismo, proteccionismo y unilateralismo que impulsa a exacerbar la xenofobia y la prevención por el vecino, afecta la trayectoria futura del regionalismo y la gobernabilidad global.

## Bibliografía

- ACTIS, E. y BUSO A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 3(2), 51-64. <http://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/issue/view/6>
- ACHARYA, A. (2009). Regional Worlds in a post-hegemonic era. In: *Cashier de SPIRIT/SPIRIT Working paper 1*. Francia: Science Po Bordeaux – SPIRIT.
- ACHARYA, A. (2017). Europa en el “Orden Mundial Multiplex” emergente. *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*, 16-20. [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2016/europa\\_en\\_el\\_orden\\_mundial\\_multiplex\\_emergente](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/europa_en_el_orden_mundial_multiplex_emergente)
- ÁGUILÓ BONET, A. J. (2012). La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI entrevista a Boaventura de Sousa Santos. *Cuaderno de Trabajo N°. 18 De las dualidades a las ecologías Boaventura de Sousa Santos*. Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE). <http://remte-bolivia.org/index.php/publicaciones/cuadernos-de-trabajo?start=7>
- Alianza del Pacífico (2012) *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- ALTMANN BORBÓN, J. (ed.) (2019). *América Latina Frente a La Reconfiguración Global*. FLACSO Secretaría General.
- ARDILA, M. (2017). La Alianza del Pacífico: Intereses de sus miembros e importancia geoestratégica. En N. B. Mellado (coord. y edit.) y J. C. Fernández Saca (coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 235-254). Editorial Delgado. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67592>
- ARMENDARIZ, A. (2016, 19 de mayo). Serra promete limpiar de ideología la política exterior. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1900119-serra-promete-limpiar-de-ideologia-la-politica-exterior>
- AYUSO, A. (2019). América Latina y el Caribe: ¿fin de ciclo o cambio de régimen regional? *Anuario Internacional CIDOB 2019*, 143-151. [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2019/america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_fin\\_de\\_ciclo\\_o\\_cambio\\_de\\_regimen\\_regional](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/america_latina_y_el_caribe_fin_de_ciclo_o_cambio_de_regimen_regional)
- BALDWIN, R. (2011). 21st century regionalism: Filling the gap between

- 21<sup>st</sup> century and 20<sup>th</sup> century trade rules. *World Trade Organization -Economic Research and Statistics Division- Staff Working Paper* (N° ERSD-2011-08). [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201108\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf)
- BÁRCENA, A. (2018). Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe. En J. Altmann Borbón y F. Rojas Aravena (eds.), *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres* (pp. 89-118). UPAZ; FLACSO.
- BERNAL MEZA, R. (julio 2017). Las relaciones internacionales de América Latina ante un cambio de época: enfoques teóricos, escenarios y procesos. En Asociación Uruguaya de Ciencia Política (organizadora) *9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Panel: Las relaciones internacionales de América Latina ante un cambio de época: enfoques teóricos, escenarios y procesos. Uruguay. <http://www.congresoalacip2017.org>
- BIZZOZERO, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latinas: del regionalismo abierto al continental. En R. Bernal Meza y L. Bizzozero (eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 57-78). Ediciones Cruz del Sur.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (15). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3328>
- BRICEÑO RUIZ, J. (2017). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos: Nueva Época*, 3(161), 15-45. [https://opac.um.edu.uy/index.php?lvl=notice\\_display&id=93600](https://opac.um.edu.uy/index.php?lvl=notice_display&id=93600)
- BORÓN, A. (2014). El socialismo del siglo XXI: breves notas sobre algunas experiencias recientes, y otras no tan recientes, de América Latina. En J. L. Coraggio, y J. Louis Lavillle (orgs.). *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: hacia un dialogo norte-sur* (pp. 237-252) Universidad Nacional de General Sarmiento. [http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-publication-1264\\_es.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-1264_es.html)
- BOUZAS R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales*, 49, 65-88. 10.5354/0719-3769.2017.47533
- BOTTO, M. (2017) El Mercosur y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, 2(5), pp. 155-

176. [http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes/article/view/57](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/57)
- BURCHARDT, H. J. (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*, (267), 114-128. <https://nuso.org/articulo/la-crisis-actual-de-america-latina-causas-y-soluciones/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad* (LC/L.3922). Naciones Unidas; CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37304>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*. Naciones Unidas; CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf)
- Comunicado de Prensa (2020). N° 40/20, Montevideo, 25 de abril, Uruguay. <http://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/>
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (2011) *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”*. [http://www.cancilleria.gob.bo/celac/sites/default/files/2019-02/Declaracion\\_de\\_Caracas.pdf](http://www.cancilleria.gob.bo/celac/sites/default/files/2019-02/Declaracion_de_Caracas.pdf)
- CHABAY, E. (2019, 16 de Abril). El gobierno suspendió la elección al Parlasur y provocó un roce a escala internacional. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-gobierno-suspendio-la-eleccion-al-Parlasur-y-provoco-un-roce-a-escala-internacional-20190416-0058.html>
- CHACÓN, J. (2004). Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo. *Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio CEICOM Observatorio del Sur*.
- DIAMINT, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano. UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (101), 55-79. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/issue/view/19826>
- DE GORI, E., GÓMEZ, A. y ESTER, B. (2017). Gobiernos progresistas en América Latina: cambios y permanencias tras un período de estabilidad. En J. A Sotillo y B. Ayllón (coords.), *Las transformaciones de América Latina* (pp. 17-33). Los Libros de la Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- DE MARÍA, N. y PEREIRA, M. E. (2016). Estrategias de inserción internacional del MERCOSUR y la ASEAN. *Revista PUCE*, (103),

- 273-297. <http://www.revistapuce.edu.ec/index.php/revpuce/issue/view/12>
- DINATALE, M. y LIOTTI, J. (2015) Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar la política exterior”. *La Nación*. 7 de diciembre. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina>
- DINATALE, M. (2016, 10 de junio). La Alianza del Pacífico aceptó a la Argentina como país observador. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1907468-la-alianza-del-pacifico-acepto-a-la-argentina-como-pais-observador>
- El Economista. (2020, 8 de Abril). Según la OMC el comercio mundial caerá entre el 13% y 32 %. <https://www.economista.com.ar/2020-04-segun-la-omc-el-comercio-mundial-caera-entre-13-y-32/>
- FAURIE, J. (2018, 26 de Febrero). La Inserción Inteligente. *Clarín*. [https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente\\_0\\_ryxrHqxdf.html](https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente_0_ryxrHqxdf.html)
- GARDINI, G. L. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: a framework for analyses. En G. L. Gardini y P. Lambert (eds), *Latin America Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. Palgrave Macmillan.
- GARZÓN, J. F. y PRIETO, G. C. (2017). Estrategias de inserción económica internacional de Colombia y Brasil: regionalismo cruzado y estrategia de tamaño. En D. Flandes y E. Pastranas Buelvas (eds), *Estado y Perspectivas de las Relaciones Colombo-brasileñas*, (pp. 119-146). Pontificia Universidad Javeriana. [https://www.researchgate.net/publication/324992244\\_Estrategias\\_de\\_insercion\\_economica\\_internacional\\_de\\_Colombia\\_y\\_Brasil\\_regionalismo\\_cruzado\\_y\\_estrategia\\_de\\_tamano](https://www.researchgate.net/publication/324992244_Estrategias_de_insercion_economica_internacional_de_Colombia_y_Brasil_regionalismo_cruzado_y_estrategia_de_tamano) Jorge F. Garzón, Germán C. Prieto (2017) *Estrategias de inserción económica*
- GIACALONE, R. (2013). Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), 129-163. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0124-40352013000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0124-40352013000100005)
- GIACALONE, R. (2016). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. *OASIS*, (24), 7-25. <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n24.02>

- GIACALONE, R. (2017). Aspectos políticos y geopolíticos de la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur. En J. U. Mora Mora y M. I. Osorio Caballero (comps.), *La Alianza del Pacífico: Nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica* (pp. 51-80). Sello Editorial Javeriana.
- GIACALONE, R. (2018). Latin American Regionalism in the XXI Century: An Ongoing Interactive Game of Resistance and Cooperation. *Mural Internacional*, 9(1), 21-38. <https://doi.org/10.12957/rmi.2018.36079>
- GIACALONE, R. (2019). La inserción internacional de la Alianza del Pacífico en la visión de sus empresarios. En G. Palamara (Ed.), *Nuevas miradas y dinámicas de inserción internacional suramericana*. Universidad Externado de Colombia.
- GOMES SARAIVA, M. y GRANJA HERNÁNDEZ, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1), 157-182. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/37>
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G. y VELÁZQUEZ FLORES, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): Entre la prudencia política y el pragmatismo económico. *Foro Internacional*, 53(3-4), 572-618. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2163/2153>
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G. y MORALES CASTILLO, R. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro Internacional*, 59(3-4), 763-808. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>
- GRATIUS, S. (2009). Reflexiones sobre izquierda y populismo en América Latina. *Colección de estudios internacionales*, (6), 1-29.
- GUERRA CAVALCANTI, F. (2019). O Mercosulpós-Dilma Rouseff e o retorno do regionalismo aberto. En J. Briceño Ruiz, J. Leal, A. Rocha Valencia, M. Serna Forcheri (coords.), *La integración latinoamericana en debate. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes* (pp. 69-96). Teseo.
- GUTIÉRREZ, A. (2019). La situación agroalimentaria en Venezuela. Hacia una nueva estrategia. *Foro*, 3(5), 31-55. <https://www.revistaforo.com/2019/0305-04>

- HALPERIN, M. (2018). Negociaciones de integración económica encaradas por países latinoamericanos: seguimiento de Tratados de Libre Comercio (TLC) y profundización y diversificación de acuerdos preferenciales. Novedades producidas en el bienio 2017-2018. *Informe Integrar*, (113). <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar113.pdf>
- Infobae. (2019, 16 de Abril). *El MERCOSUR suspendió el proceso de elección directa de parlamentarios*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/16/el-mercosur-suspendio-el-proceso-de-eleccion-directa-de-parlamentarios/>
- Información para la prensa (2020). N° 094/20. *Mercosur: En dialogo con Solá, la UIA y la CGT acompañaron la propuesta argentina*. Miércoles 6 de mayo. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-en-dialogo-con-sola-la-uia-y-la-cgt-acompanaron-la-propuesta-argentina>
- Información para la prensa (2020). N° 086/20. *Solá en el senado: “Queremos preservar el Mercosur como espacio de integración”*. Miércoles 29 de abril. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sola-en-el-senado-queremos-preservar-el-mercosur-como-espacio-de-integracion>
- Información para la prensa (2020). N°: 083/20. *El Gobierno argentino y el Mercosur*, Viernes 24 de abril. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>
- IKENBERRY, J. (2018). The End of the Liberal International Order. *International Affairs*, 24(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- KLAVEREN, A. V. (2012). América Latina en un nuevo mundo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (100), 131-150. [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/100/america\\_latina\\_en\\_un\\_nuevo\\_mundo](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/america_latina_en_un_nuevo_mundo)
- MELLADO, N. B. (2018). El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano. En N. B. Mellado (coord. y ed.) y Manuel Cienfuegos Mateo (coed.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el Regionalismo Sudamericano* (129-173). Ediciones Lerner
- MELLADO, N. B. (2018a). El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de ALC en un sistema multipolar. *Derecho y Economía de la Integración*, (6), 73-90. <https://global.juri-dileyc.com/el-marco-multilateral-como-herramienta->

- esencial-de-la-integracion-de-alc-en-un-sistema-multipolar-pdf
- MELLADO N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: reconfiguración del orden regional. En N. B. Mellado (coord. y ed.) y J. C. Fernandez Saca (coed), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 19-50). Editorial Delgado.
- MELLADO, N. B. (2009). La integración Sudamericana. En *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?* (pp. 111-167). Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59808>
- MOTTA VEIGA, P. DA y RÍOS, S. P. (2007). O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Orígens, Iniciativas e Dilemas. *Serie Comercio Internacional*, (82), 1-48. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/4428>
- NOLTE D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1), 131-156. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/37>
- OCAMPO, J. A. (2008). El auge económico latinoamericano. *Revista de Ciencias Política*, 28(1), 7-33. Pontificia Universidad Católica de Chile. [https://www.academia.edu/7600773/Jos%C3%A9\\_Antonio\\_Ocampo\\_El\\_auge\\_econ%C3%B3mico\\_latinoamericano\\_](https://www.academia.edu/7600773/Jos%C3%A9_Antonio_Ocampo_El_auge_econ%C3%B3mico_latinoamericano_)
- OVIEDO, E. D. (2018). Alternancia política y política exterior. El caso de Argentina y sus relaciones con China y otros países del Noreste Asiático. En M. C. Guiñazú y A. Pelfini (coords.), *Las relaciones entre Sudamérica y Asia-Pacífico en un mundo incierto. Los casos de Argentina, Chile y Brasil* (pp. 83-114). Ediciones CICCUS; FLACSO Argentina.
- PASTRANA BUELVAS, E. y CASTRO, R. (2018). Marco interpretativo. La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica. En E. Pastrana Buelvas (Edit) *La alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* (pp. 17-70). Opciones Gráficas
- PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two level-games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://www.law.upenn.edu/live/files/5154-putnamdiplomacy-and-domestic-politicspdf>
- PUTNAM, R. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, (74), 69-120.
- QUEZADA, A. (2010). Inserción internacional de Chile en la post Guerra

- Fría. *Revista Enfoques*, 8(13), 119-134. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/issue/view/11>
- RIGGIROZZI, P. (2012). Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coords.) *Anuario de Integración. El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 129-151). CRIES. [http://www.cries.org/?page\\_id=44](http://www.cries.org/?page_id=44)
- RODRÍGUEZ ARANDA, I. (2010). Cincuenta años de participación chilena en los procesos de integración latinoamericana 1960-2010. *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, (4), 399-437.
- RODRÍGUEZ ARANDA, I. (2015). Oportunidades y desafíos que plantea la Alianza del Pacífico para la política exterior y para los modelos de integración regional de sus miembros. En I. Rodríguez Aranda y E. Vieira Posada (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la alianza del Pacífico* (pp.33-60). CESA; CEGLI.
- RODRÍGUEZ ARANDA, I. (2018). Evolución de la inserción económica internacional de Chile en el Asia Pacífico: 1973-2017. En M. C. Guiñazú y A. Pelfini (coords.), *Las relaciones entre Sudamérica y Asia-Pacífico en un mundo incierto. Los casos de Argentina, Chile y Brasil* (pp. 157-179). Ediciones CICCUS; FLACSO Argentina.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, C., BARRET, P. y CHÁVEZ, D. (eds.). (2005). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo Editorial Norma
- ROJAS ARAVENA, F. (2019). El multilateralismo latinoamericano a la deriva. En J. Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 121-133). FLACSO.
- ROJAS ARAVENA, F. (2018). Incertidumbres globales: impactos en los procesos de integración latinoamericanos. En J. Altmann Borbón y F. Rojas Aravena (eds.), *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres* (pp.171-190). FLACSO, UPAZ. [https://eulacfoundation.org/es/system/files/libro\\_upaz\\_flacso\\_vdigital\\_0.pdf](https://eulacfoundation.org/es/system/files/libro_upaz_flacso_vdigital_0.pdf)
- ROMERO, C. (2010). La política exterior de Venezuela bolivariana. En B. Sorj y S. Fausto (comps.), *América Latina: Transformaciones geopolíticas y democracia* (pp. 117-180). Siglo XXI.
- SANAHUJA, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, (0), 75-106. <https://eprints.ucm.es/42577/>

- SANAHUJA, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vázquez, (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 7. CRIES. pp. 12-54. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- SANAHUJA, J. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. *Pensamiento Propio*, (33), 115-158. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>
- SANAHUJA, J. A. (2012). El regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En Serbín, A., Martínez, L. y Ramanzini Junior, H. (eds.). *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 2012*(pp. 19-72). CRIES.
- SANAHUJA J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Meza (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario Ceipaz 2016-2017* (pp. 41-78). CEIPAZ. <https://ceipaz.blogspot.com/2017/06/anuario-ceipaz-2016-2017.html>
- SANAHUJA, J. A. (2017a). Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle. En J. Briceño-Ruiz, e I. Morales (Eds.), *Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (99-124). Routledge.
- SANAHUJA J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En J. Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 13-64). FLACSO
- SANAHUJA J.A. (2019a). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Meza (coord.), *Anuario Ceipaz 2018-2019* (pp. 107-126). CEIPAZ. <http://www.ceipaz.org/publicaciones.php#>
- SÁNCHEZ CABARCAS, F. (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada. (ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 221-243). Universidad Externado de Colombia. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3188920>
- SARAIVA, M. G. y GRANJA, L. (2019). La integración sudamericana en

- la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28(1), 158-182. 10.26851/RUCP.28.1.6
- SERBIN, A., L. MARTÍNEZ y RAMANZINI JUNIOR, H. (2012). El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Junior (coords.), *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 2012* (pp. 7-18). CRIES. [http://www.cries.org/?page\\_id=44](http://www.cries.org/?page_id=44)
- SILVA FLORES, C., NOYOLA RODRÍGUEZ, A. y KAN, J. (coords.). (2018). *América Latina una integración regional fragmentada y sin rumbo*. CLACSO; IADE; MEGA2.
- Sputnik noticias. (2019, 15 de Abril). *MERCOSUR suspende elecciones de parlamentarios para ahorrar*. <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904151086718283-elecciones-en-mercosur/>
- STEFANONI, P. (2020, Marzo). Las lecciones que nos deja Bolivia. *Nueva sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Bolivia-Evo-Morales-elecciones/>
- SVAMPA, M. (2020). Reflexiones para un mundo post-coronavirus. *Nueva Sociedad*. Abril. <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>
- THOENE, U., CUESTAS ZAMORA, E. J. y LONDOÑO, M. C. (2017). *La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: En búsqueda de una revitalización autonomista de la integración*. *Análisis Político*, 30(89), 91-110. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n89.66219>
- TOKATLIAN, J. G. y RUSSELL, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario internacional del Cidob 2016-17* (pp. 216-222). CIDOB. <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>
- TURCOTTE, S. F. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias. *Foro internacional*, 48(194), 785-806. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1928/1918>
- TUSSIE D. y TRUCCO P. (eds.). (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Teseo.
- TUSSIE, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para

- América Latina. En J. Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 107-119). FLACSO.
- VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2). [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002)
- ZELICOVICH, J. (2016). El MERCOSUR frente al “Regionalismo del Siglo XXI”. Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (34), 1-27. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53785>
- ZELICOVICH, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, 1(2), 49-66. <https://lajtp.uchile.cl/index.php/LAJTP/issue/view/5065>



---

## CAPÍTULO V

---

### **Relaciones internacionales subnacionales. La internacionalización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.\***

RICARDO SEBASTIÁN PIANA  
MARÍA SOLEDAD MANASSERO  
JUAN CRUZ TISERA

#### **Introducción**

Estamos frente a una “*verdadera mutación de la sociedad internacional*” (Truyol, 1993, p. 26), que caracterizamos por la dialéctica global-local, lo glocal. Los internacionalistas destacan el proceso de globalización, la interdependencia compleja y mundialización de los procesos económicos. Pero también debe remarcarse otro fenómeno, poco estudiado, que es el resurgimiento de las ciudades como eje, centro y experimento de políticas públicas que luego se convierten en globales. Las *good governance practices*

\* El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación “Instituciones, Legislación y Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires: Un estudio en el micro y macro nivel.” (J162), Universidad Nacional de La Plata, Argentina. El mismo es inédito aunque retoma el resultado de una investigación anterior publicada en la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana; año 24, No. 39. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/24689912e015>

nacen en las ciudades y se erigen luego como modelos para replicar en el mundo.

La era postwestfaliana<sup>1</sup>, dado el debilitamiento de los principales elementos que se afirmaron a partir de 1648 (Buzan y Little, 2000, pp. 2-6), ha dado lugar a una dinámica de cambios profundos donde actores subnacionales, unos de los nuevos actores internacionales, han buscado potenciar sus capacidades estatales a través de acciones en el exterior que les permitan desarrollar y sostener sus políticas públicas.

En el marco de los desafíos que imprime la actual sociedad internacional, ahora global, la política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso (en lo teórico pero no en la práctica) que se encuentra en constante transformación, un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones a veces contradictorias (Calvento, 2015). Para no entrar en conclusiones erróneas, creemos necesario profundizar el debate teórico y ampliar los estudios empíricos, generando nuevos interrogantes que permitan comprender el proceso actual.

Entendemos necesario estudiar las realidades de los municipios siguiendo a Beck, cuando afirma que “*Lo global (lo grande) sólo puede ser comprendido en función de lo concreto, lo pequeño, lo local*” (Beck, 2008, pp. 76-77). En efecto, mientras los actores tradicionales de las relaciones internacionales se encuentran encorsetados en complejas relaciones y condicionamientos políticos y económicos, los actores subnacionales han demostrado mayor flexibilidad e innovación.

De esta manera buscamos considerar a los actores subnacionales que se interrelacionan internacionalmente, en nuestro caso los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Definimos a los actores subnacionales como “*las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales*” (Fronzaglia, 2005, p. 44).

<sup>1</sup> Hoffmann (1990, pp. 115-122) y Nye (2003, pp. 66-67) sostienen que lo que históricamente ha variado de un modelo de Westfalia a sociedad internacional a otra, ha sido la importancia y el protagonismo que cada una de esas realidades sociales han tenido en las sociedades internacionales del momento y las interacciones que se han establecido entre ellas.

Esta investigación pretende contribuir a la construcción de un marco teórico desde las relaciones internacionales, centrados en el lema “*pensar globalmente y actuar localmente*” (Cruz y Bodnar, 2008, pp. 13-25), y pensado desde la realidad latinoamericana.

Buscaremos identificar el accionar internacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de generar modelos explicativos que nos permitan comprender su accionar, señalando sus herramientas de relacionamiento y posicionamiento en el actual escenario internacional-global. Concluiremos sosteniendo que, aún con limitaciones normativas, éstas no se constituyen en obstáculos a sus vínculos internacionales; tampoco los municipios aparecerían condicionados por la existencia de una estructura formal institucional.

En la primera parte nos proponemos desarrollar un marco teórico adecuado para estudiar este fenómeno y desde esta perspectiva ubicamos la aparición de los actores de carácter subnacional, identificados en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Seguidamente detallaremos la metodología de análisis y finalmente daremos cuenta de los resultados de las experiencias internacionales de esos municipios. Identificaremos las posibilidades que tienen estos actores, en el contexto de las restricciones normativas que aún existen en Argentina.

## **1. Marco Teórico**

Hedley Bull (1977) había señalado la necesidad de hacer una distinción entre sistema internacional y sociedad internacional: el primero se da cuando dos o más Estados tienen contacto suficiente entre ellos, mientras que la sociedad internacional existe cuando un grupo de Estados, conscientes de determinados intereses y valores comunes, forman una sociedad concibiéndose a sí mismos como sujetos a un conjunto de normas compartidas en su relación con los otros y participan en el funcionamiento de las instituciones comunes. Según los planteos del autor, la sociedad internacional tiene cuatro objetivos universales de vida: la preservación del sistema y la sociedad en sí mismo; el mantenimiento y la independencia de la soberanía de los Estados (sobre todo la externa); el mantenimiento

de la paz como ausencia de guerra entre los Estados; y por último, la estabilidad de las estructuras que posibilitan cumplir la palabra y los contratos, limitando de este modo la violencia.

Arenal Moyua hace referencia a la existencia de tres realidades sociales que coexisten e interactúan: el sistema político-diplomático, el sistema transnacional y la sociedad humana (Arenal Moyua, 2005, pp. 453-464). Y aclara:

Con todo, de las tres realidades sociales que conforman la sociedad internacional es, lógicamente, el sistema político-diplomático, en cuanto expresión del fenómeno de descentralización del poder, el que proporciona al menos formalmente los rasgos definitorios de cada sociedad internacional y el que genera normalmente la existencia de normas e instituciones comunes que regulan el funcionamiento de esa sociedad internacional, especialmente a nivel del propio sistema político-diplomático. Todo ello supone que de las tres realidades sociales que configuran la sociedad internacional es el sistema político-diplomático la única que tiene un relativo grado de institucionalización y formalización, que varía notablemente, como es lógico, en función de los distintos tipos de sociedad internacional que han existido históricamente (Arenal Moyua, 2005, pp. 460-461).

Como sostuvieron R. Keohane y J. Nye (1988, p. 19), *“vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando”*. El enfoque conocido como interdependencia compleja tuvo su desarrollo a partir de las propuestas trabajadas por Keohane y Nye, dentro del seno del realismo político estadounidense y que posteriormente logra alcanzar un análisis más profundo sosteniendo que *“En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”* (1988, p. 22).

Para Nye los procesos de transformación que generan la interdependencia compleja en la sociedad internacional, tanto en lo económico, político, sociocultural como científico-tecnológico, *“elevaron la importancia de los asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tener un papel más amplio en la política mundial”* (2003, p. 2). Por esto es que identificamos la participación ineludible de una variedad de actores además de los Estados nacionales: un escenario que se visualiza como favorable para la

participación de actores subnacionales, que no son considerados como sujetos del Derecho Internacional clásico, pero que efectivamente están interviniendo en diversas modalidades de acuerdos, entendimientos y hermanamientos de cooperación internacional de manera formal o informal y desde ámbitos económicos y/o culturales.

La visión realista de las relaciones internacionales y la hipótesis del Estado como único actor del sistema internacional, ya no es un modelo teórico válido. Un mundo interdependiente supone que conceptos como “Estado nacional”, “capitalismo nacional”, “soberanía nacional”, entre otros, pierden su utilidad porque referencian situaciones y valores que ya no describen la compleja realidad del sistema internacional y, por ende, no pueden explicarlo. Pero además, el proceso globalizador genera nuevos espacios y, por lo tanto, nuevos términos adaptados para esta nueva realidad. De esta manera “*la política se deslimita y desestataliza*” (Beck, 2007, p. 22).

El Estado pierde el rasgo exclusivo que pregonaban los tradicionalistas entrando en competencia con otros actores: lo local rompe con la lógica clásica de los Estados, generando múltiples conexiones (Piana y Tisera, 2017). En este proceso aparecen nuevos actores, con nuevos papeles, con reglas diferentes, generando la necesidad de identificar conceptos que se adapten a una sociedad en cambio.

Hoy creemos necesario hablar de una *sociedad internacional global*, aun cuando reconocemos la existencia de otros términos como escenario internacional, sistema internacional, vida internacional, también comprensivos. En nuestra opinión, preferimos el de sociedad internacional global porque incorpora una pluralidad de actores de características no estatales, tales como los organismos internacionales, ONGs, empresas multinacionales, las ciudades y los individuos que se reconocen e interactúan independientemente de las limitaciones jurídicas propias del modelo de exclusividad de la diplomacia estatal. Las acciones de cualquiera de estos actores tienen efectos en otros, muchas veces impensados e imposibles de prever. Este “efecto mariposa” es una de las características novedosas de esta sociedad internacional, ahora global.

Siguiendo la noción que nos propone Zubelzú (2008, p. 36), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en

las investigaciones que el de subestatal, aunque señala que “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-Nación’ [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto”.

Dentro de este esquema aparece la política internacional subnacional como “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento, 2016, p. 309)<sup>2</sup>.

La modalidad de internacionalización que ejercen los actores subnacionales se determina a partir del uso de la paradiplomacia, nueva diplomacia regional o protodiplomacia. Keating define a la nueva diplomacia como “un tipo de actividad, que funciona por debajo o dentro de los intersticios del sistema tradicional de las relaciones internacionales” (2001, p. 2). El concepto paradiplomacia es definido por Zeraoui para “designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país” (2007, p. 1). Otro grupo de definiciones señala que ella refiere a “Canales informales de participación que actúan de forma paralela a la diplomacia del Estado nacional, lo que denominan algunos autores como “paradiplomacia”, que tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales” (Ruiz Alanís, 2009, p. 256).

Dentro de estos nuevos actores aparecen en un lugar de privilegio los actores públicos subnacionales, esto es, entidades públicas reconocidas al interior del Estado nacional tales como Estados, regiones, provincias, municipios o ciudades que no se confunden con esta macro estructura jurídico-política: la integran pero tienen funciones, competencias y lógicas diferenciadas. Por ello, en el estudio de las relaciones internacionales hoy debemos necesariamente considerar y estudiar la participación internacional de estos actores locales.

<sup>2</sup> Y agrega que “la participación externa de las entidades subnacionales es una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales” (Calvento, 2016, p. 309).

Sin embargo, la presencia de las ciudades en las relaciones internacionales clásicas no es novedosa. Como recuerda Ruiz Alanís (2009), ya en 1965 las Naciones Unidas, a través de la Resolución 2058 de su Asamblea General, estimaron que “*el hermanamiento de ciudades representa uno de los medios de cooperación que deben fomentar las Naciones Unidas*”<sup>3</sup>. Más tarde, en 1971, por Resolución 2861 se estimó a la “*cooperación intermunicipal mundial*” como un complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales<sup>4</sup>.

Ahora bien, ante las limitaciones de las capacidades estatales nacionales se ha hecho cada vez más notoria la presencia de las ciudades en las dinámicas propuestas desde el ámbito global. Ha aparecido, además, un discurso que vincula fuertemente el desarrollo local y la inserción internacional. Los gobiernos locales impulsan la actividad internacional:

Por un lado, en clave económica, para la creación de lazos internacionales tendientes a estimular varias cuestiones que potencien y refuercen el desarrollo local, entre otras, el comercio, la inversión y el turismo. Por otro lado, en clave política, el municipio es una herramienta fundamental para sostener la relación entre el desarrollo local y la dimensión externa, a través del diseño de un esquema de influencia institucional sobre las estructuras del gobierno central (Miranda, 2005, p. 7).

Otra explicación ha dado Perotti:

La creciente actividad externa que han venido desarrollando las unidades subnacionales en la Argentina ha tenido causas de orden doméstico (como el regreso de la democracia, en la década de 1980, que actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y de la sociedad argentina, y posteriormente, el proceso de apertura de la economía en los años 90' del siglo XX) y otras de carácter externo (como el propio proceso de globalización y el regionalismo) que han incidido fuertemente en la asunción por parte de las entidades subnacionales de actividades que, en otras épocas, pertenecían al ámbito de acción exclusivo del gobierno nacional (Perotti, 2010, p. 6).

<sup>3</sup> [https://undocs.org/es/A/RES/2058\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2058(XX)). Fecha de acceso 14/10/19.

<sup>4</sup> [https://undocs.org/es/A/RES/2861\(XXVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2861(XXVI)) Fecha de acceso 14/10/19.

“*Pensar globalmente y actuar localmente*” señala una apertura de lo particular a lo universal que requiere repensar las bases y las unidades de las relaciones internacionales.

## 2. Método

Debemos considerar las “*transformaciones globales*”<sup>5</sup> en un proceso que implica, según Beck (2008, p. 129), “*un cambio de paradigma científico y un cambio de paradigma político*”.

En esta investigación entendemos a las ciudades como los actores centrales de la política internacional subnacional ya que “*lo local, es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes*” (Di Pietro, 2001, p. 23). Sostenemos que lo local es: *territorial*, porque se despliega en un espacio determinado (municipal o regional); *multidimensional*, abarcando las distintas facetas de la vida humana; *sistémico*, porque supone la cooperación de los diversos actores de una comunidad; *integrado*, ya que articulan políticas públicas locales (presupuestos participativos, por ejemplo); *institucionalizado*, ya que se establecen reglas de juegos que regulan las conductas locales; e *innovador*, porque es el primer ámbito de exploración para los cambios.

En un contexto complejo, un enfoque multidimensional nos permite realizar una mejor aproximación a nuestro estudio porque la sociedad internacional global integra unidades que vinculan no sólo Estados entre sí sino a éstos con (y entre) las sociedades civiles, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, las ciudades e individuos<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> El concepto transformaciones globales es trabajado en extenso por los académicos Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perration, J., (2002).

<sup>6</sup> En ese sentido Arenal señala: “El constante incremento de los niveles de interdependencia ha transformado radicalmente la sociedad internacional y de manera muy especial el comportamiento de los Estados, contribuyendo de manera decisiva a conformar una sociedad internacional postwestfaliana, como consecuencia de los decisivos efectos que se han derivado de esta dinámica” (Arenal, 2009, p. 209).

Hemos seleccionado a los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires como unidad de análisis. Buscamos los instrumentos de relacionamiento internacional donde participan los que ellos informan e investigamos, desde sus propias páginas web, si tienen áreas específicas y/o refieren a competencias y/o acciones para el relacionamiento internacional.

La Provincia de Buenos Aires es una de las veintitrés (23) provincias que, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforman la división política y administrativa del federalismo argentino. Esta provincia tiene una centralidad política, económica, poblacional y territorial única: es la segunda provincia en extensión territorial<sup>7</sup> y su población, que alcanzó los 15.625.084 habitantes según el censo 2010, representa el 38,94% del total del país<sup>8</sup>.

Según los datos censales 2010, en la provincia hay una ratio de 50,8 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km<sup>2</sup>, esto es, un porcentaje de 1,18% respecto de la superficie total de su territorio, habita el 63% de su población<sup>9</sup>. Así, la densidad poblacional de los 24 municipios que integran el conurbano es de 2.694,75 hab./km<sup>2</sup> mientras que en el interior es de 18,8 hab./km<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista económico Buenos Aires se constituye en la provincia de mayor peso relativo en cuanto al tamaño de su economía siendo, por otro lado, la que posee mayor grado de diversificación productiva. Su peso específico en cuanto a población en el contexto nacional la hace estar presente en cualquiera de los grandes acontecimientos políticos de Argentina.

<sup>7</sup> Tiene una superficie de 307.571 Km<sup>2</sup>, lo cual representa un 8,26% respecto del total del país. <http://www.ign.gov.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>

<sup>8</sup> Para el año 2019 se ha proyectado una población 17.370.144 habitantes.

<sup>9</sup> El INDEC incluye como Conurbano a los Partidos de Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López. Sin embargo, según Ley provincial N° 13.473, se entiende que también integran el área territorial del conurbano bonaerense los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Fernando, San Miguel y Tigre; con estos municipios, el aglomerado numerado en la Ley N° 13.473 incluye un total de 13.693.332 de habitantes, esto es, poco más del 87% del total poblacional.

Las provincias argentinas, a la que cabe agregar con un status especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la facultad de darse y regirse según sus propias instituciones locales y elegir sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno federal (artículo 122 de la Constitución Nacional). Ahora bien, como todas las provincias sus Constituciones deben ser dictadas *“bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria”* (art. 5 Constitución Nacional), teniendo el gobierno nacional la facultad-deber de intervenirlas *“para garantizar la forma republicana de gobierno”* (art. 6 Constitución Nacional).

Como hemos señalado, la existencia de un régimen municipal es una de las condiciones que el sistema federal le impone a las provincias. Ahora, como en la mayoría de las Constituciones políticas, las relaciones internacionales han sido un atributo exclusivo de los Estados nacionales. La posibilidad del relacionamiento internacional de las entidades subnacionales en Argentina está enmarcada en el artículo 124 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, que señala que las provincias pueden *“celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”*.

Si bien los entes autónomos no pueden técnicamente celebrar tratados o tener una política exterior, la habilitación a las provincias se da en los términos de “convenios” para sus materias reservadas o concurrentes. Ellas no pueden contradecir la política exterior del Estado ni su crédito, para lo cual el conocimiento del Congreso es visto como un ámbito de concertación y colaboración ya que tampoco se le ha atribuido la facultad de aprobarlos o desecharlos como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica (Gelli, 2006, p. 1024).

Si para las provincias la posibilidad de vinculación internacional es limitada, para el caso de los municipios la Constitución Nacional nada prevé. Por su parte, tampoco la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ni la legislación bonaerense infra constitucional (Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto-Ley N°

6769/58 y sus modificatorias) habilita las relaciones internacionales municipales<sup>10</sup>.

Sin embargo, se detectan políticas de relacionamiento en los municipios. En esta línea y, de conformidad con el auge en la participación internacional de los actores subnacionales, nos preguntamos ¿cómo se desarrolla la política internacional subnacional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires?

Es necesario describir y estudiar el amplio abanico disponible de políticas posibles, detectando cómo se han vinculado a pesar de estas restricciones normativas. Dentro de las herramientas y el accionar disponibles que presenta la política internacional subnacional, pretendemos identificar las acciones y antecedentes que han realizado los municipios bonaerenses (política internacional subnacional) a pesar de las limitaciones normativas (restricciones normativas). Luego de identificar estas acciones estudiaremos qué patrones de relacionamiento internacional tienen los municipios y si es posible identificar algún parámetro.

Entendemos a modo de hipótesis orientativa que, aún en un contexto de limitaciones normativas, los municipios bonaerenses, en su mayoría, realizan acciones de política internacional subnacional sin necesidad de contar con estructuras institucionales.

Mariana Calvento (2016) realiza una conceptualización que seguiremos en nuestro desarrollo operacionalizando y sistematizando la política internacional subnacional en dos dimensiones: *de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional*.

En relación a las herramientas de *relacionamiento institucional internacional* se destacan los acuerdos bilaterales<sup>11</sup> donde cobran

<sup>10</sup> Si bien en 1987, en el contexto de la creación de una entidad pública no estatal que crea una Federación de Municipios, se prevé y le reconoce entre una de sus principales finalidades, objetivos y acciones la de “*Establecer nexos y acuerdos con asociaciones afines de otros países, como también con organizaciones regionales e internacionales, con la finalidad de fomentar el intercambio de información, documentación y experiencias afines y alentar el desarrollo de programas y acciones de interés común*” (art. 8° inc. i, Ley N°24.807), esto no altera la inexistencia de normas específicas particulares para los municipios.

<sup>11</sup> Los acuerdos bilaterales “representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008, p. 59).

un rol protagónico los hermanamientos de ciudades<sup>12</sup> y, en menor medida, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral. En cuanto al *posicionamiento internacional*, los municipios buscan generar acuerdos de carácter multilateral con el objetivo de lograr posicionamiento exterior<sup>13</sup>. En una variedad de herramientas destacamos el desarrollo de políticas locales de comercio exterior cuyo objetivo prioritario se establece en generar condiciones favorables para el desarrollo de economías locales y regionales.

### 3. Resultados

Tal como ha sistematizado el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2015) hasta la mitad de esta década, la Provincia de Buenos Aires tiene un variado y profuso listado de Convenios, Cartas, Entendimientos y Protocolos suscriptos con Estados nacionales pero especialmente con otros actores subnacionales<sup>14</sup>. ¿Pero qué sucede en el ámbito de los municipios?

Los municipios argentinos y en especial los bonaerenses, objeto de esta investigación, también han entablado vinculaciones con otros organismos internacionales a pesar de la inexistencia de autorizaciones legales. En efecto, desde los 90<sup>15</sup> han desarrollado diversas estrategias de cooperación internacional descentralizada o paradiplomacia superando la limitación normativa.

<sup>12</sup> La importancia de este tipo de acciones se encuentra determinada a partir de una búsqueda que extienda las fronteras locales promoviendo el contacto entre culturas y pueblos diferentes.

<sup>13</sup> “A diferencia de las políticas de relacionamiento institucional, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y el trabajo unilateral de este actor” (Calvento, 2012, p. 321).

<sup>14</sup> Como recuerda Calvento (2010, p. 2), “en el caso de la Provincia de Buenos Aires, es preciso destacar que desde los años noventa, en consonancia con las nuevas tendencias nacionales, se crearon las primeras áreas específicas de gestión externa: la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, principal agencia de gestión exterior de la Provincia, y la Dirección de Integración Regional, dependientes del Ministerio de Producción”.

<sup>15</sup> Sin embargo, desde el CIPPEC (2004) se señala que el crecimiento de esta política es a inicios de 2000.

Los municipios bonaerenses desarrollan múltiples actividades que van desde acuerdos bilaterales, hermanamientos de ciudades, proyectos de cooperación técnica y financiera, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, entre otras actividades.

En materia de relacionamiento institucional internacional, a partir de los datos recolectados, el hermanamiento *de ciudades* es la práctica más utilizada por los municipios, lo que requiere la aprobación del ejecutivo y del legislativo local, como así también el conocimiento de la Cancillería. A nivel general se reconocen más de 400 experiencias entre gobiernos provinciales y municipales argentinos con actores extranjeros siendo más del 80% de esos vínculos, los iniciados por los municipios, especialmente, de la Provincia de Buenos Aires<sup>16</sup>.

Otra de las vinculaciones de los municipios con el exterior surgen de las relaciones multilaterales municipales, destacándose la creación de redes de ciudades que permiten una mayor generación de políticas de promoción e imagen de las ciudades.

En nuestra región la red principal de municipios es la Red de Mercociudades<sup>17</sup>, constituyéndose como la mayor red regional de participación de estrategias de relacionamiento institucional regional. Lo distintivo de estas herramientas es que se establecen a partir de relaciones horizontales, que se realizan entre actores similares, con un gran margen de flexibilidad (Zapata Garesché, 2007). Este tipo de estrategia ha permitido la construcción de una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas<sup>18</sup> (Chasquetti, 2006).

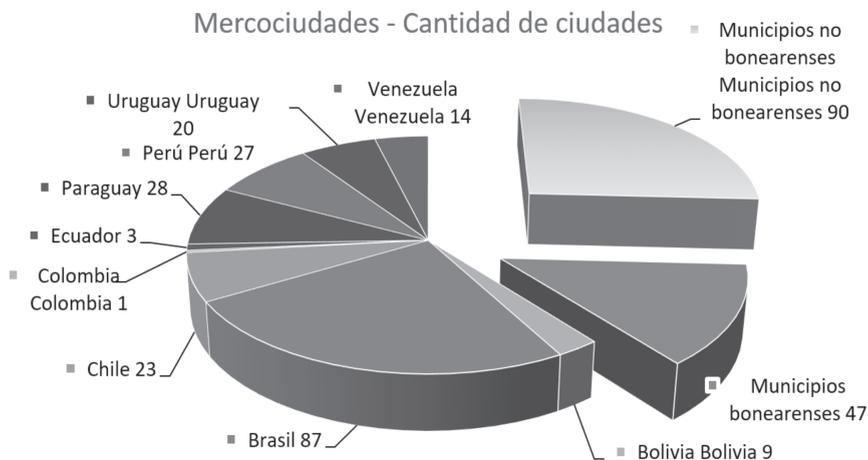
<sup>16</sup> En 1967 se concretó el primer hermanamiento del cual se tiene su registro formal, entre el municipio de Bahía Blanca y la ciudad de Jacksonville, Estados Unidos.

<sup>17</sup> <http://www.mercociudades.org/> Participan municipios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

<sup>18</sup> Se generan vinculaciones en las áreas de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; integración Fronteriza; Turismo, entre otros.

En la actualidad participan ciento treinta y siete (137) municipios argentinos sobre un total de trescientas cuarenta y nueve (349) ciudades; es decir, casi el 40% de la Red está conformada por ciudades argentinas (39,25 %). Entre los argentinos los de Buenos Aires conforman más de un tercio del total, destacando los de Avellaneda, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Pilar, Vicente López, entre otros, los que suman un total de 10.932.379 de habitantes según Censo 2010.

**Cuadro 1 - Ciudades integrantes de la Red Mercociudades por país**



Fuente: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/> Fecha de acceso: 30/10/19.

Relevando las informaciones publicadas en las 135 páginas web de los propios municipios: 66 de ellos no informan ninguna política internacional subnacional; los 47 que integran Mercociudades informan actividades; y 22 municipios, que no integran esa Red, también han dado cuenta de haber establecido alguna actividad identificable como parte de las relaciones internacionales subnacionales.

En cuanto a las actividades, identificamos acciones de inserción internacional a partir de políticas de promoción y de imagen de los

municipios. Una de estas estrategias es la de posicionamiento conocida como marketing internacional, la cual busca señalar las ventajas comparativas de una localidad, identificada en torno a la idea de Marca-Ciudad, la que pondera los atributos y las diferencias que la identifican de otras. Dentro de estas estrategias podemos resaltar el lanzamiento en el año 2012 de la marca “Ciudad de Avellaneda” identificando los productos y servicios necesarios para el desarrollo y la identificación del municipio en el exterior. Otro de los casos detectados es el desarrollo de la Marca-Ciudad en el Municipio de Morón hace ya más de una década, generando la construcción de un *slogan* que identifica a los habitantes con la ciudad donde viven. Estas políticas permiten posicionar al municipio de manera competitiva ayudando a generar una identidad en la memoria colectiva.

También detectamos evidencias de posicionamiento internacional de otros municipios de la Provincia de Buenos Aires. Algunos de los que realizan actividades de comercio exterior son Quilmes, Mar del Plata, Tandil, Bahía Blanca, entre otros. En los últimos años el municipio de Lanús ha realizado una serie de actividades tendientes a favorecer el desarrollo local, como la “Casa de Lanús en el exterior”, en articulación con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, consistente en impulsar los negocios de las empresas locales, participando de las rondas de la Fundación Export-Ar. Otro ejemplo de este tipo de accionar se identifica en el Club de Exportadores, un espacio cuyo objetivo es ser portavoz de las empresas locales ofreciendo apoyo en la actividad internacional.

Finalmente, debemos destacar la faz institucional de estas políticas<sup>19</sup>. Desde hace años varios de los municipios bonaerenses cuentan con oficinas especializadas para trabajar estos acuerdos y vinculaciones. Podemos mencionar la oficina de Coordinación de Cooperación Internacional (hoy Dirección de Coordinación de la Gestión) de la ciudad de Pergamino, que impulsa el establecimiento y desarrollo de las relaciones interinstitucionales con el exterior, trabajando de manera transversal y articulada con otras áreas de

<sup>19</sup> Tomamos esta dimensión porque se ha señalado su alto valor para la proyección de este tipo de políticas. En efecto, como señala Pallero (2014, p. 22) “La creación de la Oficina de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales tiene un impacto positivo para el gobierno local, se ha demostrado en otros municipios de la Argentina que la institucionalización genera este tipo de impacto.”

gobierno. Junín, otra ciudad del interior de la provincia, cuenta con una Dirección General de Relaciones Internacionales que realiza las acciones vinculadas al Comercio Exterior, a las Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno Local y la coordinación de Programas de Cooperación Internacional. Avellaneda cuenta con una Coordinación de Proyectos y Cooperación Internacional, mientras que en Quilmes se desarrollan dentro de la Dirección General de Relaciones Regionales, Intermunicipales e Institucionales.

Algunas áreas específicas son temáticamente vinculadas a los aspectos comerciales, como la Dirección de Producción y Comercio Exterior en el Municipio de Vicente López o el de Morón, ya que dentro de la Secretaría de Producción y Desarrollo Económico se tratan los aspectos vinculados a la promoción Económica y Comercio Internacional. En el caso de Bahía Blanca, “Bahía Internacional” tiene un perfil claramente orientado a la cooperación descentralizada. En otros casos, las acciones internacionales forman parte de la competencia de diversas áreas, como la Subsecretaria de Coordinación y Gestión de Proyectos en el caso del Municipio de Tandil.

Ahora bien, la existencia de un área específica no parece ser un requisito para llevar adelante este tipo de actividades porque sólo 11 de los 69 municipios bonaerenses que participan de una u otra manera en acciones de política internacional subnacional, cuenta con un área institucional.

Finalmente, la heterogeneidad de municipios bonaerenses que participan en estrategias de internacionalización, tanto en cuanto a su tamaño, ubicación interior-conurbano, como color político, dan cuenta de que se trata de una estrategia-necesidad ya enraizada en las políticas públicas locales no dependiente de alguna de aquellas variables<sup>20</sup>.

## **Conclusión**

Señalamos los principales enfoques y herramientas desde el campo de las relaciones internacionales conceptualizando la

<sup>20</sup> Ya Calvento (2010) señalaba la tendencia a la inserción a nivel internacional de las ciudades intermedias que componen la provincia de Buenos Aires, con una alta y diversificada inserción.

inserción internacional de los actores subnacionales. En este marco nos adentramos a estudiar la creciente interdependencia como una de las dinámicas de la actual sociedad internacional global. Ella se desprende de la conceptualización de la globalización y comienza a adquirir características autónomas, hecho relevante para comprender las profundas transformaciones que experimenta la actual realidad internacional.

La visibilidad alcanzada en las últimas décadas por la política internacional subnacional permite señalar las oportunidades e identificar la complejidad del proceso que hemos reseñado. En este trabajo identificamos dos planos de análisis: en primer lugar, se analizó la creciente interdependencia como una dinámica en el marco de la actual sociedad internacional global y desde esta perspectiva ubicamos la aparición de los actores de carácter subnacional, resaltando la participación de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, nos detuvimos en el concepto política internacional subnacional, identificando las diversas formas de posicionamiento y relacionamiento de los municipios en el exterior deteniéndonos en ejemplos de las diversas experiencias de los municipios de esta provincia.

Como hemos afirmado, la realidad ha superado las restricciones normativas de los municipios. Especialmente desde la década de los '90 y en el marco de la apertura de la economía, los acuerdos de financiamiento internacionales y el desarrollo de la cooperación sur-sur y descentralizada, los municipios argentinos en general y, los bonaerenses en particular, fueron adquiriendo mayor experiencia e iniciativa en estas políticas internacionales subnacionales.

Sobre la base de la conceptualización realizada distinguimos un conjunto de tareas realizadas por ellos y determinadas desde dos áreas: las de relacionamiento institucional internacional y las de posicionamiento internacional. De esta manera, se observa cómo las primeras se conforman en relación con otros actores subnacionales, suponiendo un mayor compromiso por parte de los gobiernos subnacionales, mientras que las segundas se utilizan para su jerarquización en la esfera internacional. Por otro lado, reconocimos las diversas estrategias institucionales que llevan adelante los municipios para liderar y orientar sus políticas internacionales.

Estas vinculaciones generan una verdadera sociedad internacional subnacional porque los actores que se vinculan se

reconocen más allá de las limitaciones normativas dadas por los Estados nacionales.

Entendemos que las redes entre pares, como las de Mercociudades, han funcionado como ejemplo-estímulo para dar los primeros pasos en estas acciones. También, que este accionar no ha precisado (ni derivado necesariamente) en la formalización de estas relaciones a través de áreas institucionales.

No siendo necesario para el relacionamiento internacional de las ciudades entre sí o con otros actores que aquellas cuenten con áreas específicas, esto permitiría (sin mayores esfuerzos) incentivar a que nuevos actores locales se lancen a realizar sus propias experiencias sin necesidad de aumentar sus organigramas. Esta relativa informalidad resulta distintiva y novedosa respecto a las tradicionales relaciones diplomáticas estatales.

Será necesario, a futuro, explorar cómo se consolidan estas políticas en otros actores locales a fin de identificar si las notas aquí señaladas pueden generalizarse.

## **Bibliografía**

- ARENAL MOYUA, C. (2005). En torno al concepto de sociedad internacional. En M. Vargas Gomez-Urrutia *et al.* (Coords.). *Soberanía del Estado y derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo* (pp. 453-464). Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga.
- BATISTA, S. JAKOBSEN, K. y EVANGELISTA, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina.
- BECK, U. (2007). *Poder y contrapoder en el era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- BECK, U. (2008). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- BULL, H. (1977). *The Anarchical Society*. Columbia University Press.
- BUZAN B. y LITTLE, R. (2000). *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford

University Press.

- CALVENTO, M. (2010). Estrategias de vinculación internacional en los municipios de tamaño intermedio de Argentina. En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, Argentina. <http://www.aacademica.org/000-036/12>
- CALVENTO, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires* [tesis doctoral], Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- CALVENTO, M. (comp.)(2015). *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. CEIPIL-ANPCyT.
- CALVENTO, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332. <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>
- CHASQUETTI, D. (2006). *El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Friedrich Ebert Foundation. [https://www.fes-uruguay.org/publicaciones/?tx\\_digbib\\_digbibpublicationlist%5BpageIndex%5D=9](https://www.fes-uruguay.org/publicaciones/?tx_digbib_digbibpublicationlist%5BpageIndex%5D=9)
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2004, Mayo). *Informe Especial. Cooperación Internacional para Municipios. Mayo 2004*. [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv\\_188.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_188.pdf)
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. (2015). *Proyecto Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas*. <http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html>
- DI PIETRO, P. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En D. Buriny A. Heras Monner Sans. (comps.), *Desarrollo local: Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 50-85). CICCUS-La Crujía Ediciones.
- FRONZAGLIA, M. L. (2005). *Unidades subnacionales: un estudio de caso sobre a cidade de São Paulo de 2001 a 2004* [Tesis de Maestría, Universidade Estadual de Campinas]. Repositorio Institucional UNICAMP de <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/>

REPOSIP/279810

- GELLI, M. A. (2006). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. (3ª ed.). La Ley.
- HELD, D., MC GREW, A., GOLDBLATT, D. y PERRATON, A. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford University Press.
- HOFFMANN, S. (1990). *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos.
- KEATING, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, (36), 39-50.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires, Argentina: GEL.
- MIRANDA, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. *Anuario 2005 en Relaciones Internacionales*, 1-8. [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Indices/cerpi.htm](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Indices/cerpi.htm)
- NYE, J. S. (2003). *La paradoja del poder americano*. Taurus.
- CRUZ, P. M. y BODNAR, Z. (2008). Pensar globalmente y actuar localmente: el estado transnacional ambiental. *Jurídicas*, 5(2), 13-25. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012573002.pdf>
- PALLERO, R. (2014, 26 al 28 de noviembre). La institucionalización del área de relaciones internacionales en los municipios de Mendoza Argentina: ¿Una deuda pendiente? Trabajo presentado en VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEI y II Congreso de la FLAEI, La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44487>
- PEROTTI, J. (2010, 24 al 26 de noviembre). La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales. Trabajo presentado en V Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39740>
- PIANA, R. S. y TISERA, J. (2017). Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local. *Razón Crítica*, (3), 145-173. <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1240>
- RUIZ ALANÍS, L. (2009). Las relaciones internacionales de los

municipios. *Convergencia*. 16(49), 253-275. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352009000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100010)

TRUYOL, A. (1993). *La sociedad internacional*. Alianza.

ZAPATA GARESCHÉ, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*(vol. 1). Diputació de Barcelona.

ZERAOUI, Z. (04 de marzo 2007). ¿Qué es la paradiplomacia? *La Red 21*. <http://www.lr21.com.uy/mundo/248234-que-es-la-paradiplomacia>

ZUBELZÚ, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En F. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (coords.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (1.<sup>a</sup> ed.). CARI-PNUD.



---

## CAPÍTULO VI

---

### **América Latina: multilateralismo, desarrollo y acción colectiva**

FABIO SÁNCHEZ  
CATHERINE ORTIZ MORALES

#### **Introducción**

El actual contexto político y económico internacional se ha caracterizado por una constante incertidumbre, escenario en el cual, las distintas instituciones internacionales, necesarias para garantizar la cooperación internacional, enfrentan un panorama crítico. Así, el multilateralismo como forma de institución particular ha estado permeado por el solapamiento de compromisos en distintas agendas dentro de una pugna de relaciones de poder a partir de los intereses de los principales *rule makers* del sistema internacional. Sin embargo, con el cambio en la estructura del poder global y el ascenso de nuevas potencias regionales, se han planteado mayores demandas de reforma para una democratización, representatividad y legitimidad de las instituciones internacionales que regulan el orden global.

Como se mencionó, la importancia de las instituciones internacionales radica en su relevancia para gestionar los efectos de la globalización, así como los conflictos de intereses en la arena internacional puesto que son resultado de la negociación y cooperación. No obstante, uno de los principales cuestionamientos

a este ordenamiento radica en que las –políticas de ajuste– emitidas por las distintas organizaciones internacionales, en ocasiones son aplicadas a los países en desarrollo (PED). Sin embargo, no han tenido efectos para reformar a las mismas instituciones así como a las dinámicas y relaciones de la realidad política y económica internacional, caracterizada por una compleja asimetría de poder.

Algunos intentos explícitos de reformas que buscan generar cambios y ajustes para todos los involucrados han sido: i) la Agenda de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ii) el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y, iii) algunas propuestas de políticas públicas ecologistas para soluciones eco sociales y el crecimiento verde con iniciativas como *Green New Deal*, Horizonte Verde y Transición Ecológica, entre otras. En el primer caso, se planteó un cambio de paradigma a partir de un enfoque de desarrollo sostenible desde una perspectiva multidimensional, integral y multinivel, puesto que desde un enfoque de gobernanza es necesario reconocer la importancia de los distintos actores más allá de los gubernamentales (Estado, sociedad y mercado), así como la implementación de sus compromisos que debe involucrar en la práctica actores en distintos niveles (local, regional, nacional y global). El segundo compromiso de alcance global es el Acuerdo de París para abordar los efectos del cambio climático desde una acción colectiva multilateral. Sin embargo, se ha visto permeado por un juego de intereses en un contexto en el cual, los efectos de los diversos cambios en el clima han afectado directamente indicadores económicos como la inflación, la competitividad y la sostenibilidad aumentando así la pobreza y los desplazamientos en territorios vulnerables. No obstante, este acuerdo global plantea abordar el cambio climático como problemática global dados sus efectos transnacionales que amenazan la supervivencia y afectan el desarrollo al limitar los medios de subsistencia, pese a que busca involucrar en sus compromisos a países desarrollados (PD) y a los ya mencionados (PED) (Lozano & Santiago, 2017).

Al respecto dos aspectos se destacan. En primer lugar, asistimos a un cambio de paradigma que ha planteado la necesidad de establecer un enfoque de gobernanza global; el concepto implica trascender el nivel gubernamental a partir de un equilibrio entre Estado, sociedad y mercado. Por otra parte, la acción colectiva no se limita al orden estatal para responder a los desafíos actuales, puesto que con el mismo cambio de paradigma se ha planteado establecer compromisos a partir de una aproximación integral; es

decir, que abarque distintos actores en todos los niveles (local, regional, nacional y global).

Las preocupaciones por el desarrollo no han sido ajenas a este cambio de paradigma. Con la agenda de desarrollo y los ODS, las preocupaciones han trascendido la variable económica para centrarse en la dimensión humana y transnacional, así como en lo sostenible, dada la evolución teórico-conceptual del desarrollo en las discusiones de agenda global; los temas del desarrollo y la cooperación internacional reflejándose en la perspectiva de los actuales acuerdos globales. Sin embargo, una de las preocupaciones para los PED tiene relación con los compromisos a nivel global así como su realidad y sus particularidades económicas, sus estructuras productivas y las dinámicas de inserción en el comercio internacional. Estas preocupaciones no son ajenas a los países latinoamericanos, los cuales enfrentan altas tasa de pobreza, desigualdad y requieren una acción colectiva a nivel regional.

En este contexto, el argumento central del capítulo destaca la importancia de la agricultura como sector estratégico de la estructura productiva de los PED latinoamericanos. Estos países enfrentan limitantes para su desarrollo frente a las prácticas desleales de comercio, el dilema entre el enfoque de seguridad alimentaria y agricultura sostenible frente a un enfoque de crecimiento económico y ventaja comparativa propuestos en los objetivos de la Agenda de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2015). Sin embargo, en el marco multilateral, la denominada Troika Latinoamericana –México, Argentina y Brasil– (miembros del G20), ha intentado ejercer un liderazgo supeditado al escenario político regional y nacional para influir en los distintos escenarios multilaterales, dadas sus capacidades materiales. No obstante, su participación se ha visto restringida por factores sistémicos y domésticos que han limitado una acción colectiva frente al cambio de paradigma propuesto en la agenda global en materia de desarrollo.

El capítulo plantea como marco de referencia la importancia de dos categorías relevantes en la agenda de investigación para las disciplinas de las Relaciones Internacionales, la Economía Política Internacional y la Economía Internacional: la preocupación por el desarrollo y el papel de las instituciones internacionales, en particular, el multilateralismo como institución internacional y su estado actual de crisis en la gobernanza global. En la primera parte se aborda el desarrollo desde una breve aproximación histórica y conceptual, a nivel global y regional, a partir de la evolución en su

aproximación dentro de los acuerdos globales, especialmente la actual agenda de desarrollo y los ODS. En la segunda parte se explora el multilateralismo y su crisis actual en el marco de las demandas del sur frente a la OMC, su instrumento multilateral de la Ronda de Doha para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resaltándose la importancia de la agricultura como sector estratégico para los PED, los cuales enfrentan un dilema entre el crecimiento económico y la ventaja comparativa frente a un enfoque de seguridad alimentaria y agricultura sostenible. Por último, se analiza el papel, liderazgo y acción colectiva de la denominada Troika Latinoamericana.

## **1. El desarrollo en la agenda global y regional: cambio de paradigma y cambio de modelo de desarrollo e inserción internacional**

En la literatura académica se encuentran distintas perspectivas y aproximaciones al desarrollo como categoría analítica. Algunos estudios son enfoques lineales y de crecimiento económico con una visión ortodoxa –Smith, Malthus, Rostow, Lewis–. Por otra parte, se encuentran enfoques desde aproximaciones complejas –Marx, Schumpeter, Hirschman, Prebisch– que constituyen una visión heterodoxa. Así, en el primer caso se asocia una visión economicista sobre concepciones dominantes del desarrollo económico como la denominada teoría de la modernización de la Escuela de Chicago, la teoría de la acumulación, la teoría de las etapas de crecimiento, entre otras, que comprenden el desarrollo asociado al tipo de vida y capacidad de consumo dependiente de la riqueza económica medido mediante indicadores como el PIB y el PIB per cápita.

Esta primera aproximación del desarrollo desde una visión economicista tuvo lugar como resultado de la recuperación económica posterior a la crisis del 29 y de las dos guerras mundiales, materializándose el ideario de estabilidad y progreso en los principios de las instituciones internacionales creadas en la Conferencia Bretton Woods (1944) en un contexto marcado, en parte, por la corriente de pensamiento keynesiana del siglo XX, la cual determina que el Estado mediante la inversión y el gasto público estimula la economía para aumentar la producción, el consumo y el bienestar;

una aproximación indirecta al desarrollo. Sin embargo, el ciclo de crecimiento estable tuvo lugar hasta la década de 1970.

La evolución conceptual sobre el desarrollo ha planteado que éste sea asociado al bienestar y a las oportunidades de las personas, reflejándose en dimensiones sociales mediante la satisfacción de necesidades básicas. Así, por una parte, su concepción de crecimiento económico evolucionó hacia la concepción del desarrollo sostenible reconociéndose la dimensión transnacional de la sociedad internacional, planteándose con ello un cambio de paradigma dada la desarticulación que existía entre desarrollo y medio ambiente ante los efectos negativos de la creciente industrialización, urbanización y pobreza. Desde el enfoque de desarrollo sostenible se buscó “hacer que sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (ONU, 1987, p. 23). De esta manera, se buscó trascender la variable de crecimiento económico hacia el reconocimiento de las necesidades humanas; sin embargo, su punto de inflexión estuvo marcado por el contexto de crisis de la deuda en América Latina en la década de los ochenta.

Para 1989 se asiste a un contexto marcado por la agenda del Consenso de Washington y un cambio en la variable contextual como interviniente en la realidad internacional –globalización–, lo cual trajo consigo políticas de ajuste sentando las bases de un orden mundial neoliberal en un contexto de globalización sobre los pilares de la democracia liberal y el libre comercio (Held, 2002), a lo que se sumó un cambio de paradigma económico de Keynes a Hayek. En este periodo el desarrollo se enmarcó dentro de un contexto multilateral de alcance global en una apuesta por la integración internacional, mediante acuerdos no discriminatorios, a partir del universalismo en los ámbitos económico-comerciales (comercio internacional y las finanzas internacionales), así como político-diplomáticos que con las políticas de ajuste implementadas a principios de la década de 1990, dejó un alto costo social para los países de la región latinoamericana, que se sumó a las nefastas consecuencias de la crisis del periodo de la deuda externa –década perdida– generando “nuestra deuda social” (PNUD, 1990).

En una tercera etapa, en el marco del contexto de la globalización, se planteó el enfoque de desarrollo humano poniendo en el centro del desarrollo al individuo en el contexto de una tercera dimensión de la sociedad internacional, la

dimensión humana. Así, para la década de 1990, el desarrollo fue vinculado con libertad, entendiéndose “desarrollo como libertad”. De acuerdo con este enfoque, los regímenes políticos que garantizan dicho derecho en un marco de democracia, justicia y legalidad, permiten garantizar mejores condiciones de vida, por lo cual, el desarrollo es concebido como un proceso de expansión de las libertades reales y sus diferentes tipos – libertades políticas, las oportunidades sociales, los servicios económicos y los recursos públicos– que disfrutan los individuos. Por otra parte, el crecimiento económico es concebido como un medio para expandir las mismas libertades, que dependen también de las instituciones sociales y económicas, así como de los derechos políticos y humanos. En este contexto se hace necesario eliminar las fuentes de privación de la libertad como la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales y la intolerancia o exceso de intervención de Estados represivos, entre otros (Sen, 2000). Por lo anterior, se concibe al ser humano como un fin a partir de su capacidad para valorar, elegir y actuar libremente en donde difiere de la concepción de capital humano –capacidad productiva–, vista como un medio del desarrollo económico. De esta manera, “el desarrollo debe proporcionar a toda la población las oportunidades necesarias para vivir dignamente y ejercer una plena libertad” (Sen, 1998, p. 74).

Con el interés de superar la visión economicista sobre el desarrollo y en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el desarrollo humano emerge por tanto como un concepto integral en el cual su aproximación plantea que el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano “porque el desarrollo humano se entiende como un proceso para ampliar las oportunidades de los individuos” (PNUD, 1990, p. 17).

Estas aproximaciones se enmarcaron en los compromisos internacionales denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000-2015). Su evaluación en el 2015 planteó una redefinición de las metas establecidas para los siguientes 15 años en una agenda de desarrollo: i) más amplia con 17 objetivos y 169 metas; ii) multidimensional al abarcar nuevas esferas como cambio climático, desigualdad económica, innovación, consumo sostenible, paz y justicia y iii) integral, contando con la participación de nuevos actores. Esta última característica representa un verdadero intento

de gobernanza global, al reconocer la interacción e interdependencia así como el equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado para dar respuesta colectiva a los problemas del desarrollo desde un enfoque posgubernamental, jerárquico, sistémico y estatal, pese a que en el marco del derecho internacional público son los Estados los que se obligan a sí mismos. Adicionalmente, el enfoque de desarrollo sostenible se sustenta sobre la base de los denominados ODS y sus cuatro instrumentos internacionales o acuerdos globales: el Marco de Sendai, la Agenda Addis Abeba, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

Por otra parte, el enfoque de desarrollo latinoamericano se ha enmarcado en el sub campo de la Economía Política Internacional (EPI), buscando dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales superar la ruptura entre lo interno y lo externo, así como entre lo político y económico (Tussie, 2015). Así, las relaciones económicas transfronterizas “no se dan solamente entre naciones sino también entre agentes no gubernamentales, regionales, multinacionales y locales, [...] [donde] la economía es un escenario de pujas de poder” (Tussie, 2015, p. 160). Sus dos premisas centrales plantean que lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales y, los niveles de análisis nacional e internacional no pueden ser separados (Deciancio, 2018; Tussie, 2015), planteándose así dentro de su agenda de investigación el desarrollo económico y los procesos de integración regional, así como los organismos internacionales y la gobernanza de la economía internacional, su uso, sus agendas, sus disputas y condicionamientos, entre otros temas (Leiteritz, 2005; Tussie, 2015).

En América Latina, el pensamiento estructuralista de la CEPAL, la teoría del Desarrollo y la Teoría de la Autonomía<sup>1</sup>, se enmarcó

<sup>1</sup> Para los autores es importante hacer la distinción entre paradigma y teorías. De esta manera, el pensamiento latinoamericano se sustenta en las premisas del paradigma estructuralista a partir del cual surgen los distintos aportes teóricos latinoamericanos. Así, se diferencia la teoría del desarrollo de Raúl Prebisch y las teorías de la Dependencia; estos últimos como críticos a algunos postulados de la Teoría del Desarrollo y su estrategia de industrialización con el modelo ISI como estrategia de desarrollo económico e inserción internacional.

dentro de la EPI en donde la integración regional fue vista como un instrumento para impulsar el desarrollo y fortalecer la posición conjunta (Tussie, 2015). Así, el desarrollo es articulado con la integración regional como una estrategia de desarrollo e inserción internacional, constituido el principal aporte latinoamericano a la disciplina a partir de principios económicos orientados a la búsqueda de una inserción internacional menos asimétrica dentro de la economía global, mediante el ensanchamiento del sector industrial (Deciancio, 2018). Por lo anterior, se buscó tratar el desarrollo económico a largo plazo a partir de la escasez a lo largo del tiempo que a su vez depende del nivel de ingreso y la tasa de cambio (García, 2000).

En conclusión, el estructuralismo en perspectiva latinoamericana –pensamiento latinoamericano– ha estado estrechamente vinculado con el debate sobre el desarrollo y, en particular, las preocupaciones sobre el desarrollo económico. A partir de su perspectiva de centro-periferia, su principal e inicial exponente Raúl Prebisch (2012), buscó explicar la realidad del subdesarrollo sobre la lógica de la evolución histórica siendo así la base teórica de los estudios de Economía Política Internacional en la región. Su aproximación se basó en una interpretación sistémica, estructural e histórica para abordar sus causas formulando propuestas<sup>2</sup> a partir del paradigma keynesiano de intervención del Estado en la etapa en que el concepto de desarrollo fue asociado a la industrialización, aumento del ingreso per cápita y mejora en las condiciones de vida (Prebisch, 1983).

Con el cambio de siglo se planteó un cambio de paradigma hacia un neo-estructuralismo que consigo trajo un cambio de modelo como estrategia de desarrollo e inserción internacional –modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) al modelo de

<sup>2</sup> Las propuestas comprenden: Industrialización de la economía del país para superar la condición de atraso, Modelo de sustitución de importaciones como principal herramienta, Promoción de exportaciones de origen industrial, Integración regional como estrategia para ampliar mercados (Lorenzini & Pereyra, 2013).

regionalismo abierto<sup>3</sup>-, integrando en su análisis dos factores actuales: la globalización y la incorporación de la categoría intermedia de semi-periferia para comprender las características de la economía internacional (Bernal-Meza, 2016).

Como solución, el neo estructuralismo parte de una perspectiva renovada y reformulada planteando así la propuesta de transformación productiva con equidad –modelo de regionalismo abierto–, con un “desarrollo desde dentro” buscando incentivar las exportaciones (Sunkel & Zuelta, 1990) a partir de la profundización de la institucionalidad democrática como respuesta a los problemas de desarrollo latinoamericano. Para tal fin es necesario configurar una estructura productiva dinámica y orientada hacia una inserción eficiente, con la participación activa del Estado y los agentes privados, que incremente la generación de empleo de tipo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y mejore la distribución del ingreso aliviando la situación de pobreza a través de medidas redistributivas complementarias. Por lo anterior, la solución pasa por la modernización, despolitización y descentralización a partir de una estrategia deliberada de desarrollo reduciendo las distorsiones endógenas o intrínsecas para responder a las externas del mercado (Sunkel & Zuelta, 1990).

## **2. El multilateralismo como institución internacional: evolución histórica y crisis actual**

El multilateralismo es un concepto que ha sido objeto de estudio y preocupación en las Relaciones Internacionales. En el marco del Liberalismo Neoinstitucional, Keohane (1990) lo define como una

<sup>3</sup> De acuerdo con Ocampo (2008), América Latina ha comprendido tres cambios paradigmáticos del desarrollo: i) el desarrollo hacia afuera con el auge exportador –modelo primario exportador–; ii) la industrialización dirigida por el Estado (Cepalino) –industrialización como motor del desarrollo– y, iii) la agenda de reformas de mercado a partir del Consenso de Washington –paradigma de orientación ortodoxa–. Este último se orientó hacia la liberalización de las fuerzas de mercado como forma de integración a la economía mundial.

práctica para coordinar políticas entre varios Estados a través de instituciones o acuerdos *ad hoc*. Otros autores desde la academia estadounidense también se han enfocado en su papel como institución y espacio para la cooperación (Caporaso, 1992a; Cox, 1992a; Ruggie, 1992a, 1993). Desde entonces, en la agenda de investigación sobre el multilateralismo la cooperación ha sido la variable predilecta (Keohane, 1990, p. 740). El mismo autor clasifica a las instituciones internacionales “multilaterales” como restringidas, condicionalmente abiertas y abiertas, las cuales facilitan a los Estados más fuertes concretar sus objetivos (Keohane, 1990, pp. 747-748)<sup>4</sup>. Por su parte, John Ruggie lo enfatiza en los “principios generalizados de conducta” y señala que se trata de un fenómeno que siempre ha existido en el sistema internacional (1992b).

De nuevo, Caporaso destaca el principio organizador (1992b) y coincide con las características señaladas por Keohane y Ruggie: “indivisible, principios de conducta generales y reciprocidad difusa” (1992b, pp. 601-602). Más allá del debate académico y teórico, el concepto ha estado marcado por las tensiones y crisis del sistema internacional. Robert Cox señala que el multilateralismo tiene aplicación política y económica y puede ser visto como la institucionalización y regulación del orden establecido (1992b, pp. 162-163). Lisa Martin (1992) señala que permite analizar la variación en el carácter de las normas de la cooperación internacional y las organizaciones en las que ocurre a través de tres momentos específicos: el nacimiento de las decisiones, el alcance y la implementación.

Para Robert Cox la crisis del multilateralismo se inicia con la reducción de la ayuda al Tercer Mundo en la década de 1970, lo que genera un movimiento de impugnación de los países en desarrollo hacia el FMI y el BM, países que además ven a la ONU como obstáculo para la promoción del libre mercado (1992b, p. 164). Esta crisis se agudizó con el perfil unilateral que adoptó de EE. UU. al final de la Guerra Fría (Krauthammer, 1990), lo cual se confirmó con los efectos de los atentados del 9-11 en Nueva York y la posterior intervención ilegal en Irak en 2003, una tentación imperial (Snyder, 2003) que

<sup>4</sup> Parte de este análisis se encuentra en (Sánchez, 2017).

deslegitimó la construcción multilateral y parte de la gobernanza global<sup>5</sup> que se había construido luego de la Segunda Guerra Mundial.

### *2.1 La globalización y los desafíos del multilateralismo: la Organización Mundial del Comercio*

La crisis actual del multilateralismo en el marco de la gobernanza global enfrenta nuevas realidades internacionales a lo que se suma la falta de eficiencia por mecanismos obsoletos que responden a otro momento histórico, la situación de fragmentación e incertidumbre en las relaciones económicas internacionales, las nuevas tendencias de integración internacional, así como las nuevas temáticas planteadas inicialmente en la Ronda de Doha que pasa por una amplia agenda. Ésta incluye la agricultura; el acceso a mercados para bienes no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés); el comercio de servicios; las reglas para temas como derechos antidumping, subsidios y medidas compensatorias, subsidios a la pesca y acuerdos regionales; comercio y medio ambiente; facilitación del comercio y algunos aspectos de propiedad intelectual, a lo que se suma la demanda por un principio de tratamiento especial y diferenciado (TED) en favor de los PED.

La crisis de la OMC comprende desde su arquitectura institucional<sup>6</sup>, los cuestionamientos a sus principios, mecanismos, prioridades y estrategias así como la apuesta por la bilateralización y los acuerdos plurilaterales de las relaciones comerciales, dándose una erosión del multilateralismo tradicionalmente a partir de las implicaciones de las negociaciones de mega-acuerdos interregionales

<sup>5</sup> Para más información sobre el concepto véase: (Carlsson et al., 1995).

<sup>6</sup> Su flaqueza institucional como organización internacional responde a la exigencia de consensuarlo todo en un juego de intereses, a lo que se suma la falta de órganos comunitarios y tribunales jurisdiccionales. Los procesos de toma de decisiones tienen lugar en múltiples comisiones, comités, foros, grupos técnicos y *ad hoc*, entre otras instancias y, ante la falta de concertación sobre ciertas disciplinas y temas sensibles, se ha dado paso a la proliferación de prácticas como la adopción de reglas construidas sin la participación de los actores sobre quienes recae el peso (Halperin, 2012).

que aumenta la incertidumbre, fragmenta el sistema comercial internacional y afecta su gobernanza (Peña, 2014), sumándose el actual unilateralismo dada la defensa de intereses nacionales que amenazan los compromisos institucionales del orden (Peña, 2017).

Así, la OMC enfrenta grandes cuestionamientos a sus reglas y principios de no discriminación: Trato de la Nación Más Favorecida (NMF) y Trato Nacional (TN) (OMC, 2018) desde su etapa fundacional, principalmente por parte de los PED y no sólo en la actualidad por parte del gobierno de EE.UU frente a la insatisfacción del sistema multilateral del comercio internacional (Peña, 2017). Para Peña (2014) el unilateralismo, bilateralismo y regionalismo, debilitan el sistema multilateral de comercio y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC al pasar a una “globalización regionalizada” de clubes comerciales cerrados que fragmentan el comercio mundial y discriminan a terceros países. En este contexto, se puede destacar que las relaciones económicas internacionales están signadas por su fragmentación y contingencia. Estas características son “constantes” puesto que la fragmentación de las relaciones internacionales es un constante “estado” de fragmentación y la contingencia, un constante “estado” de incertidumbre (Halperin, 2012, 2013).

Sin embargo, frente al estado actual de la OMC se pueden identificar dos aproximaciones. Desde las perspectivas clásicas se plantea un escenario de crisis, caos y desorden internacional. Sin embargo, desde enfoques críticos y reflexivos, el actual escenario marcado por un pluralismo de órdenes regionales puede interpretarse como un escenario de oportunidad hacia una nueva forma de gobernanza (Cháves García & Ortiz Morales, 2018). Así, se habla de que estos cambios han dado lugar a un fin de ciclo en el cual, “la fragmentación o atomización de negociaciones y compromisos no está desintegrando las relaciones económicas internacionales en el sentido de dejar a su paso tierra arrasada. En cambio, afloran nuevas condiciones para estabilizarlas, aunque bajo un paradigma distinto” (Halperin, 2012, p. 3).

En conclusión y, ante este contexto institucional, en el marco de la OMC un imperativo regional es retomar la “convergencia en la diversidad”, siendo un enfoque estratégico válido para la región que demanda mayor articulación entre los distintos procesos de integración buscando revalorizar la región (Peña, 2018).

## 2.2 Demandas del Sur Global: la crisis de la Ronda de Doha para el desarrollo

Uno de los cuestionamientos a las reglas de la OMC parte del vínculo entre comercio y desarrollo, dada “la necesidad de tornar a tales reglas como más favorables al desarrollo industrial incipiente de muchos PED y, también de hacer más flexibles los requerimientos que permitan excepciones al principio de no discriminación, a fin de facilitar los acuerdos preferenciales orientados a la promoción del desarrollo económico” (Peña, 2017). A esta crítica al *principio de no discriminación*, se suman las críticas a los mecanismos de defensa comercial, su limitada eficacia frente a las prácticas dumping y a la falta de eficacia del sistema de solución de controversias de la OMC (Peña, 2017).

Su principio de no discriminación que originariamente sustentó el multilateralismo en las relaciones económico-comerciales, ha dejado de ser tal, incluso a pequeña escala en las uniones aduaneras y los mercados comunes, siendo desplazado por prácticas como reciprocidad condicionada, condicionalidad y regateo en los Tratados de Libre Comercio (TLC) (Halperin, 2016). En este sentido, la proliferación de TLC que se configura como “aperturas negociadas” por las excepciones, salvedades y reservas del mercado –“medidas disconformes”<sup>7</sup>–, constituye una vía de concertación alternativa a la vía multilateral (Halperin, 2017) que complejiza el escenario del comercio global dados los posibles escenarios de convergencia de múltiples instrumentos que haría referencia en dos sentidos: la convergencia de concesiones arancelarias y, algo más difícil aún, la convergencia de “medidas disconformes” (Halperin, 2016).

En cuanto a las preocupaciones de comercio y desarrollo, la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle (1999) fue considerada un claro ejemplo de los múltiples fracasos ante la falta de consenso entre los miembros para acordar una agenda común

<sup>7</sup> De acuerdo con Marcelo Halperin (2012), las medidas disconformes “constituyen extensas y densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios [trato de la nación más favorecida y trato nacional] 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.4).

de negociaciones para la futura Ronda, dadas las distintas perspectivas entre los PD y PED con relación a la liberalización y profundización de ciertas disciplinas (Estay, 2016; Ramírez, 2018), frente a las preocupaciones de los PED y sus dificultades para aplicar los acuerdos de la Ronda de Uruguay (1995). Así, la Reunión Ministerial de Seattle (1999) fue el antecedente para la creación de las negociaciones de la Ronda de Doha (2001).

En el marco del denominado comercio recíproco, la asimetría sectorial ha sido una gran limitante puesto que, los países de menor desarrollo relativo, exportan a los de mayor desarrollo relativo materias primas e insumos e importan bienes finales. En este escenario de asimetrías, “[l]os países en desarrollo [PED] tienden a suscribir acríticamente y, por lo tanto, a descontextualizar los principios y criterios multilaterales que en última instancia reposan sobre un postulado de igualdad jurídica” (Halperin, 2017, p. 58).

No obstante y, ante las evidentes asimetrías, el sistema multilateral de la OMC ha buscado “[...] lograr una importante reforma del sistema de comercio internacional mediante el establecimiento de medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio y de normas comerciales revisadas” (OMC, s. f.). Para ello, uno de sus instrumentos multilaterales ha sido la Ronda de Doha (2001) en la cual se planteó la necesidad de una reforma al sistema comercial internacional definiendo en su agenda la necesidad de priorizar el “desarrollo” entendido como *desarrollo económico* y alivio de la pobreza (Declaración Ministerial de la OMC (DOHA), 2001), bajo la promesa de atender las necesidades de los PED y países menos adelantados (PMA) a través de una efectiva aplicación del llamado Tratamiento Especial y Diferenciado (TED)<sup>8</sup>, el cual es

<sup>8</sup> El TED se entiende como derechos especiales conferidos a los PED de acuerdo con el punto 44 de la Declaración Ministerial (Declaración Ministerial de la OMC (DOHA), 2001) que incluyen: (i) plazos más largos para aplicar los acuerdos y cumplir los compromisos y, (ii) medidas destinadas a aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo (OMC, s. f.). Por otra parte, la misma Declaración hace referencia a la instrumentalización del comercio internacional para la promoción del *desarrollo económico* (Declaración Ministerial de la OMC (DOHA), 2001) a partir de la concepción de desarrollo sostenible (OMC, 1994).

una disposición/mandato establecida/o en Doha como parte integrante de la OMC.

En materia de agricultura, Doha plantea el compromiso “[...] de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales” (Declaración Ministerial de la OMC (DOHA), 2001). Así, se busca lograr:

[...] mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. (Declaración Ministerial de la OMC (DOHA), 2001)

Pese al propósito multilateral de priorizar el desarrollo en la agenda del marco multilateral de la OMC, actualmente se asiste a su estancamiento dada la ausencia de resultados sustantivos después de varios años de negociaciones, abriendo así la puerta a un período signado por el pesimismo sobre la eficacia y la funcionalidad del régimen multilateral (Ramírez, 2018). Su estancamiento responde a causas como: i) la ausencia casi total del TED de los PD hacia los PED y PMA, no sólo como tema específico de negociación, sino como criterio a aplicar en las negociaciones de los demás temas de la agenda; ii) los PD han intentado imponer mayores niveles de apertura hacia los PED y PMA y agregar nuevos acuerdos en materia de inversiones, política de competencia, transparencia de las compras públicas y facilitación del comercio; iii) las negociaciones se han centrado en el tema agrícola, principalmente, así como en las reducciones de subsidios a ese sector que se supone terminarán comprometiendo los PD (Estay, 2016). A lo anterior se suma que en el marco de la Ronda de Doha las decisiones son tomadas por unanimidad – consenso– con la modalidad de la OMC conocida como *single undertaking*, principio según el cual “[...] todos los elementos de la

negociación forman parte de un paquete completo e indivisible y no pueden acordarse por separado. Nada se acuerda hasta que todo se acuerda” (WTO, 2002).

Por otra parte, Doha y la propia OMC siguen sin resolver los subsidios de los PD al sector agrícola que desde la misma Ronda de Uruguay (1995) marcan las diferencias con los PMD y PMA. De esta manera, los desacuerdos pasan por el claro incumplimiento de la “prioridad del desarrollo” anunciada para la Ronda, poniendo en evidencia que los intereses y necesidades de los PED y PMA tuvieron un rol marginal en las negociaciones, acrecentando la tensión con los PD, contribuyendo así al estado de debilitamiento del sistema mundial de comercio amplificando acuerdos plurilaterales.

### **3. La agricultura como sector estratégico para el desarrollo: entre la ventaja comparativa y la seguridad alimentaria**

En el marco de la nueva agenda de desarrollo y los ODS, la agricultura como sector estratégico enfrenta una dicotomía como sector vulnerable frente a los desafíos y externalidades generados con el cambio climático y como parte de las soluciones de las problemáticas del desarrollo a partir de los enfoques de seguridad alimentaria y crecimiento económico. De esta manera, la nueva agenda de desarrollo sostenible desde su visión de integralidad, al reconocer la diversidad de actores en las alianzas para el desarrollo a partir de un enfoque multidimensional e integral sobre el desarrollo, resalta la relevancia, necesidad y prioridad de “[dedicar] recursos a desarrollar las zonas rurales y la agricultura y la pesca sostenibles, y a apoyar a los pequeños agricultores, especialmente las agricultoras, y a los ganaderos y pescadores de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados”(ONU, 2015, p. 8). Así, dentro de la misma agenda y su perspectiva integral de desarrollo, la agricultura como sector estratégico para los PED se configura desde dos perspectivas: crecimiento económico, siendo una de las principales ventajas comparativas de sus estructuras productivas para el comercio exterior (ODS # 8) y, agricultura sostenible, seguridad alimentaria y hambre cero (ODS #2) para erradicar la pobreza.

Sin embargo, en el marco multilateral de la OMC a partir del comercio como instrumento de desarrollo, los PED enfrentan

restricciones como las prácticas desleales<sup>9</sup> de comercio, pese a que en el marco multilateral de la OMC se pretenden evitar las restricciones a las importaciones y los subsidios a las exportaciones como principio de los acuerdos no discriminatorios en el marco del orden establecido de libre comercio. En términos de desarrollo económico y, como se mencionó con anterioridad, este tipo de restricciones ha sido una de las limitantes en el avance de las negociaciones de la Ronda de Doha a partir de reconocer las asimetrías de acuerdo con el principio del TED con el cual la OMC puede contribuir a reducir las desigualdades entre los países: “Esto permite que los países en desarrollo y los países menos desarrollados utilicen flexibilidades para tener en cuenta sus limitaciones de capacidad” (WTO, 2015).

A estas restricciones se suma la volatilidad de los precios de los productos agropecuarios y naturales, que en medio de un contexto de precios altos, los PED han logrado promover su desarrollo en un escenario de bonanza buscando así mayor efectividad de la exportación. Sin embargo, puede ser contraproducente para los importadores de alimentos, siendo así ambas partes (exportadores e importadores) vulnerables a los ciclos de expansión y recesión como los marcadamente identificados en lo corrido del siglo XXI (OMC, 2014).

En conclusión, siendo la agricultura relevante como parte de la ventaja comparativa de los PED sobre el factor tierra, el comercio internacional y sus beneficios son fuentes importantes para el crecimiento económico como estrategia de desarrollo en el marco del ODS: “Promover el crecimiento económico y sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (ONU, 2015, p. 16). Sin embargo, las economías de los PED enfrentan restricciones al respecto, lo que en el marco multilateral de la OMC se denomina prácticas desleales de comercio, a lo que se suman las asimetrías estructurales con los PD.

Por otra parte, en el cuadro de la agenda de desarrollo y los ODS, se plantea el enfoque de la agricultura sostenible y la seguridad

<sup>9</sup> Se entienden como prácticas “desleales” como restricciones y distorsiones comerciales en los mercados como las subvenciones a la exportación y el *dumping* de productos a precios inferiores a su costo, para obtener una mayor participación en el mercado (OMC, 2019a).

alimentaria: “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (ONU, 2015, p. 16). Dentro del marco de referencia de los ODS y, en particular, a partir del objetivo estratégico hambre cero, la agricultura se ha configurado como sector estratégico para la seguridad alimentaria buscándose que los compromisos y acuerdos internacionales adopten la visión de agricultura y alimentación sostenible en términos de consumo y producción como parte del desarrollo.

El enfoque de agricultura sostenible adopta “una visión holística de sostenibilidad [que] debe explorar oportunidades para sinergias y para compensaciones, y considerar las fuerzas externas que moldean la agricultura, incluyendo el contexto macro-económico y el cambio climático” (FAO, 2015, p. 3). Así, desde su enfoque de desarrollo sostenible se plantean cinco principios que equilibran la dimensión social, económica y ambiental del sector: i) mejorar la eficiencia en el uso de los recursos; ii) acciones directas para conservar, proteger y optimizar los recursos naturales; iii) proteger los medios de vida rurales y lograr la equidad y el bienestar social; iv) mejorar la resiliencia de las personas, comunidades y ecosistemas, especialmente ante la volatilidad de los mercados y el cambio climático y; v) la buena gobernanza es esencial para la sostenibilidad de los sistemas naturales y humanos (FAO, 2015).

Para el cumplimiento de los ODS, la OMC juega un papel importante y directo en el marco del sistema multilateral a partir de reformas comerciales que promuevan el crecimiento y desarrollo, dadas las demandas del Sur en la Ronda de Doha (2001). En este contexto, la Reunión Ministerial de Nairobi (2015) representó allí un hito sobre la agricultura: “Paquete Nairobi”. En éste, los miembros de la OMC acordaron una decisión histórica para eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas siendo una de las principales reformas demandadas por los PED. Según la decisión, los PD se comprometerían a eliminar de inmediato los subsidios a la exportación, a excepción de unos pocos productos agrícolas. Por otra parte, los PED tendrían periodos más largos. De esta manera, se busca en el marco de la agenda de desarrollo y los ODS, contribuir con el objetivo sobre hambre cero y seguridad alimentaria (OMC, 2015b) a partir de los tres pilares de la agricultura conocidos como el mandato agrícola de la Ronda de Doha: i) ayuda interna (reducciones sustanciales para ayudas que distorsionan el comercio,

principalmente a la producción); ii) acceso al mercado (reducciones sustanciales de tarifas) y; iii) competencia de las exportaciones (reducciones de todas las formas de subvenciones con vistas a su eliminación) (OMC, s. f.).

**Tabla 1. El papel de la OMC en la agenda de desarrollo y los ODS**

<b>Enfoque de seguridad alimentaria y agricultura sostenible</b>	<b>Enfoque de crecimiento económico y ventaja comparativa</b>
ODS # 2 Hambre cero	ODS # 8 Empleo y Crecimiento económico
La eliminación de los subsidios que causan distorsiones en los mercados agrícolas conducirá a mercados más justos y competitivos que ayuden tanto a los agricultores como a los consumidores a la vez que contribuyen a la seguridad alimentaria. La decisión de 2015 de la OMC sobre la competencia de las exportaciones eliminó los subsidios a las exportaciones en la agricultura, cumpliendo así con el Objetivo 2.B de este objetivo.	El crecimiento económico inclusivo liderado por el comercio mejora la capacidad de generación de ingresos de un país, que es uno de los requisitos esenciales para lograr un desarrollo sostenible. La iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC puede marcar una gran diferencia al complementar los esfuerzos nacionales en la creación de capacidad comercial, y el ODS 8 contiene un objetivo específico para que los países incrementen el apoyo bajo esta iniciativa.

Fuente: elaboración propia a partir de (WTO, 2015).

Se puede concluir que el sector agrícola como sector estratégico para los compromisos internacionales enfrenta un dilema entre el enfoque de seguridad alimentaria y agricultura sostenible y el de crecimiento económico y ventaja comparativa, puesto que, junto a las medidas que distorsionan el comercio (subsidios, salvaguardia, *dumping*), se suman los programas de constitución de existencias

públicas, entendidas como instrumentos de política utilizados por los gobiernos para comprar, almacenar y distribuir alimentos cuando es necesario, contribuyendo así a la seguridad alimentaria. Sin embargo, la compra de alimentos a precios fijos o “administrados” superiores a los del mercado, se considera una forma de subvención lo que genera efectos de distorsión del comercio. Por lo anterior, coexisten dos posiciones al respecto: la constitución de existencias públicas puede ser restrictiva y limitar así la acción de los gobiernos para responder a las necesidades de seguridad alimentaria y los programas de existencias públicas, puede perjudicar los intereses comerciales de los miembros de la OMC (OMC, 2017).

#### **4. Estrategias políticas y dilemas del multilateralismo latinoamericanas: la acción colectiva y el surlateralismo**

Dado al multilateralismo como forma de institución internacional, en América Latina ha sido estudiado desde hace varias décadas por analistas interesados en la diplomacia de cumbres, el regionalismo y el interregionalismo (Heine, 2006, 2018; Pellicer, 2000; Rojas Aravena, 2000, 2012; Rojas Aravena & Paz, 1998). Históricamente, la región se ha visto afectada por la asimetría con Washington y la poca posibilidad de crear una agenda multilateral y de integración más sólida, a pesar de los diversos esfuerzos.

Desde la década del 2000, con los cambios en el orden internacional originados por el fin de la Guerra Fría y el inicio de la multipolaridad, se dio el nacimiento de nuevas organizaciones en América Latina. Se destacan la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) y, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), marcadas con un ADN diferente a las del viejo multilateralismo encarnado por la OEA y los procesos de integración del siglo XX (Rosenthal, 1991). Este nuevo multilateralismo nació sin la presión de la integración económica ni la supranacionalidad y en lugar de ello se enfocó en lo social, identitario y las diferentes capacidades de sus miembros (Saltalamacchia Ziccardi, 2015).

Este contexto estaba delineado por un factor sistémico importante: una relativa pérdida de interés de Washington en la región, debido a la guerra contra el terror cuyo enfoque estaba en Irak y Afganistán y, en lo doméstico, el ascenso de líderes de izquierda

que favorecieron la creación de estas organizaciones que en sus tratados fundacionales cuentan con un claro revisionismo histórico; en otros casos, buscando impugnar y erosionar la influencia de EE. UU. Desde la academia los analistas señalaron el nacimiento de un regionalismo posliberal y/o pos hegemónico (Da Motta Veiga & Rios, 2007; Sanahuja, 2010) y pos hegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012) acompañado por un nuevo multilateralismo latinoamericano (Legler, 2011; Sanahuja, 2013; Serbin, 2010).

Con relación a lo anterior, la UNASUR logró resolver crisis internas e interestatales bajo una alta dosis de flexibilidad institucional y además promovió acciones en favor de la infraestructura, cultura, seguridad, salud y observación electoral en Suramérica. Esta actividad constituye un surlateralismo basado en la concertación y el diálogo político con un ritmo diferenciado de los actores participantes (Sánchez, 2019). A pesar de los logros, la UNASUR se fue debilitando al punto de perder varios de sus miembros, su sede institucional y su legitimidad, minada por su inacción frente a la crisis venezolana desde 2015 y una incapacidad institucional para elegir al sucesor del último secretario general Ernesto Samper.

Cambios a nivel sistémico y en las preferencias domésticas incidieron en el ocaso de la organización. El giro a la derecha con los presidentes de Colombia (Iván Duque), Chile (Sebastián Piñera), Argentina (Muricio Macri), Brasil (Jair Bolsonaro), Ecuador (Lenin Moreno), Perú (Martín Vizcarra) y Paraguay (Mario Abdo), dio paso a la propuesta del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), una organización que busca “renovar y fortalecer” la integración suramericana (El Espectador, 2019) y que, paradójicamente, en su agenda se asemeja a la propuesta ya desarrollada hace 10 años en la UNASUR: diálogo político, desarrollo, infraestructura, energía, salud, seguridad y defensa (MRE Chile, 2019).

Tal y como se evidencia, el multilateralismo en la región posee características propias: concertación, informalidad, acepta el solapamiento y depende de la tendencia política del momento. A través de los años hemos visto la evolución de esta institución que da cuenta de la opción concertada de los actores latinoamericanos (Grupo de Contadora, 1983; Grupo de Río, 1986; Alba, 2004; UNASUR, 2008; PROSUR, 2019). Estas organizaciones han funcionado de forma simultánea y en ocasiones lograron resolver algunos temas críticos, no obstante, las diferentes amenazas a la

democracia se convirtieron en un problema difícil de atender, incluso para la propia OEA.

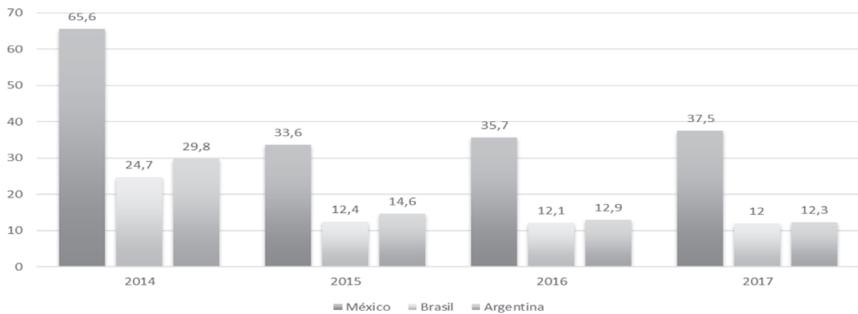
#### *4.2 Agricultura y comercio exterior como herramientas de desarrollo: los casos de México, Brasil y Argentina*

Tres actores claves en la configuración del orden regional latinoamericano por sus capacidades y activa participación en escenarios multilaterales son México, Brasil y Argentina, catalogados como potencias regionales que han configurado ejes de poder en sus regiones próximas, desdibujados recientemente por problemas internos: corrupción, drogas y desórdenes económicos. En el orden regional, México se ha proyectado hacia Centroamérica y el Caribe como su zona de influencia a través del proyecto Mesoamérica. Posteriormente, se caracterizó por su inicial activa participación en la Alianza del Pacífico (AP) como mecanismo para responder a la exclusión del proyecto de suramericanización liderado por Brasil con la creación de UNASUR. No obstante, pese a sus cambios y continuidades en materia de política exterior, México se ha caracterizado por su activa inserción internacional haciendo presencia en distintas áreas geográficas a través de su red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLC), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Secretaría de Economía, 2018). Esta realidad ha permitido que para el año 2018 México cuente con una participación del 2,31% en las exportaciones mundiales y un 2,4% de en las importaciones mundiales, que responde a sus capacidades económicas (OMC, 2019b).

Por otra parte, Argentina y Brasil, miembros del Mercosur, han proyectado su inserción internacional mediante este mecanismo de integración regional que, de acuerdo con sus instrumentos jurídicos, propende por la negociación en bloque como estrategia para blindar su proceso de integración frente a amenazas del unilateralismo en un mundo de regiones y actores regionales. En este contexto, la inserción internacional de Brasil y Argentina ha estado determinada en el escenario del Mercosur quienes, sumado a la realidad de sus capacidades, cuentan con una participación de 1.23% y 0.33% en las exportaciones mundiales y una participación de 0,87% y 0,37%

en las importaciones mundiales respectivamente, en el caso de Argentina (OMC, 2019b).

**Gráfica 1. Relación entre el comercio y el PIB**

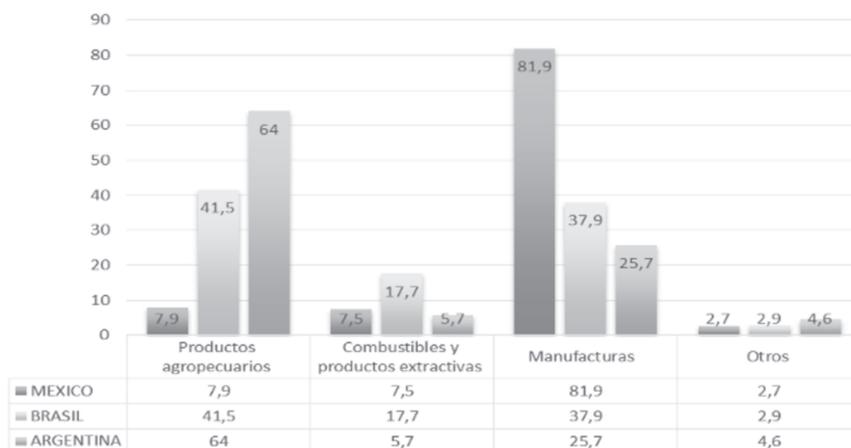


Fuente: elaboración propia con datos de (OMC, 2018). [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/trade\\_profiles18\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_profiles18_s.pdf)

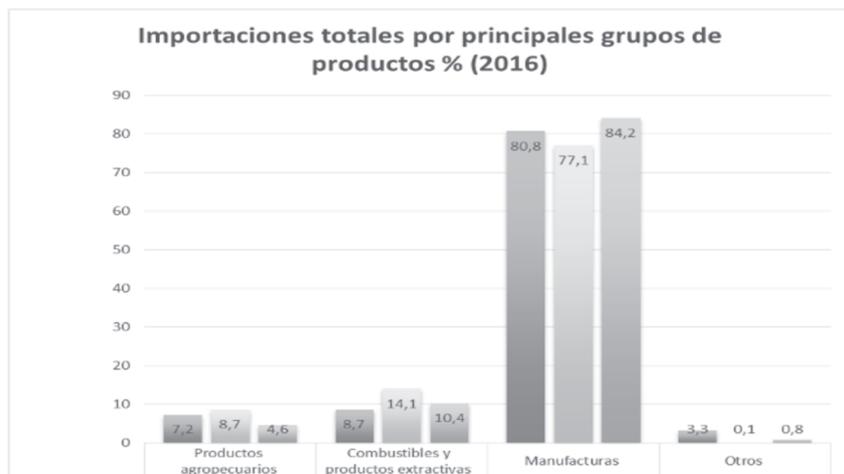
Con relación a la tesis del comercio internacional como mecanismo e instrumento al servicio del desarrollo, los tres países mantienen ciertas diferencias con relación a los enfoques clásicos sobre desarrollo económico y plasmado en los ODS, en particular el ODS#8. La participación del comercio en el PIB de México representa el 37,5% para el año 2017 (Gráfica 1) y a partir de su estructura productiva, la mayor participación se encuentra en el sector de manufacturas con un 81.9% (Gráfica. 2). Por otra parte, la participación del comercio en el PIB de Brasil y Argentina comprende un 12% y 12,3% respectivamente para el 2017, en la cual, la correlación entre exportaciones e importaciones por sectores económicos mantiene una relación inversa puesto que, las exportaciones de estas economías se concentran principalmente en productos agrícolas, contrario a sus importaciones, entre las cuales se caracterizan por una mayor participación de manufacturas (Gráfico. 3). Así, los productos agropecuarios se configuran como un sector estratégico dentro de la estructura productiva de estos PED latinoamericanos, clave para el desarrollo de sus países. Dentro de ellos, su principal producto de exportación ha sido la soya (OMC, 2018. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/trade\\_profiles18\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_profiles18_s.pdf)), la cual, “[...] contribuyó a la reducción de la pobreza durante los periodos de altos precios al generar crecimiento, ingresos fiscales y empleo” (FAO, 2017, p. 12).

## Gráfica. 2 Exportaciones e importaciones por principales grupos de productos % (2016)

### Exportaciones totales por principales grupos de productos % (2016)



### Importaciones totales por principales grupos de productos % (2016)



Fuente: elaboración propia con datos de (OMC, 2018). [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/trade\\_profiles18\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_profiles18_s.pdf)

### 4.3 La “troika latinoamericana” y el surlateralismo frente a la Ronda de Doha para el desarrollo

México, Brasil y Argentina conforman la denominada “Troika Latinoamericana”, actores claves que han buscado participar

activamente en el G20 y en la negociación de la Ronda de Doha. En el marco de la crisis financiera global, el G20 logró un mayor protagonismo dados los cambios institucionales que favorecieron a los países de América Latina, contexto en el cual, Brasil y Argentina reorientaron su política exterior hacia una posición pro-sur crítica a la arquitectura financiera contraria a la posición de México. No obstante, se asiste a un cambio de posiciones entre los actores resultado de los cambios políticos, como en los casos de estos dos países, que ha dado paso a un viraje hacia posturas más libre-cambistas (Stanley, 2018). Así, la Troika Latinoamericana en el marco de influencia de las negociaciones multilaterales ha buscado participar activamente en distintas negociaciones multilaterales como durante la presidencia de Argentina del G20 (2018), *“construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible”*.

Sus actores han conformado el eje de poder tradicional en la región. México con énfasis en el Gran Caribe, y Argentina y Brasil disputando su influencia en Suramérica; algo que cambió sustancialmente a partir de la década del 2000, con la *mareja rosa*, el ascenso de Brasil y su proyección como potencia regional, el fortalecimiento de Venezuela y sus capacidades económicas catapultadas por el contexto económico internacional del momento. Sin embargo, la región asistió al declive de Argentina como consecuencia de los efectos de su crisis estructural interna, al de México por los problemas del narcotráfico y, al de Brasil debido a la corrupción política en el seno del Partido de los Trabajadores (PT), Odebrecht y Petrobras.

Actualmente se asiste a un reacomodo y cambio de ciclo determinado por el péndulo ideológico –giro a la derecha– (Sánchez, 2019). A este nuevo contexto se suma la recuperación económica posterior a la crisis financiera de 2008 que, pese a un desacelere para los PED dada la baja en los precios de materias primas, a partir de 2016 se vio el alza de los precios internacionales, lo que ha permitido recuperar, en menor proporción, una senda de crecimiento económico a partir de las dinámicas de comercio internacional.

En el marco de este contexto internacional y regional, se propone analizar la participación de la “Troika Latinoamericana” en las negociaciones de la Ronda de Doha tomando como referencia tres tipos de participación negociadora: acotada, efectiva y trunca. De acuerdo con Zelicovich (2015), la influencia de los PED en la adopción de decisiones en las negociaciones multilaterales puede ser determinada por su participación a partir de un análisis de

doble nivel –enfoque teórico de Robert Putman (1988)– que, pese a la asimetría de poder, han generado nuevos mecanismos de participación para ejercer influencia sobre el proceso negociador en un contexto de negociaciones formales, multilaterales y de una agenda extensa y compleja. De esta manera los cursos de acción se determinan por la articulación entre la política doméstica (activismo) y el sistema internacional (permisibilidad).

La *participación acotada* se caracteriza por una influencia limitada pese a la intensidad del activismo resultante de la composición y alcance de la mesa doméstica, pero limitada por la falta de recursos y de interés puesto que la atención está centrada en la esfera doméstica. La *participación efectiva* tiene lugar a partir de la eficacia del activismo, así como de la convergencia de la mesa nacional e internacional, logrando así una mayor influencia en las negociaciones y sobre los otros actores para alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso y aceptable dada la permisibilidad del sistema internacional. Por último, la *participación truncada* se caracteriza por lograr cierto grado de influencia sin alcanzar un objetivo, puesto que los determinantes en la negociación son sistémicos como la ausencia de un espacio de permisibilidad o la asimetría de una lógica de poder (Zelicovich, 2015).

El G20 es uno de los principales escenarios multilaterales que reúne a países industrializados y emergentes, pesos pesados de la economía global que convergen en este espacio de deliberación política y económica. Sin embargo, frente a la participación y representación de la región en este escenario, es importante resaltar algunos aspectos contextuales que han limitado un claro liderazgo latinoamericano.

Así, por ejemplo, en 2018 tuvo lugar la cumbre del G20 en Argentina, uno de los principales representantes latinoamericanos que, pese a su contexto de crisis estructural, vio amenazada su participación y membresía por sus medidas de proteccionismo económico durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Ferguson, 2012). Por otra parte, en la cumbre G20 de 2019 en Japón, México, bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador, no participó, lo que denotó un cambio en su política exterior (BBC, 2019) dando mayor relevancia a los asuntos de agenda doméstica, a diferencia de la cumbre del G20 de 2016 en la cual este país se reconocía como un actor relevante en el escenario internacional con capacidad de influir en la decisiones que le afectaban al ser “[...] la decimoquinta economía del mundo” (Ruiz Massieu, 2016).

Por otra parte, Brasil se caracterizó por su activa participación en su creación así como en las negociaciones agrícolas en la OMC, incluidas en la Ronda en 2003, puesto que tuvo un importante papel en la coordinación de las posiciones de esa colación (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.).

Estos tres líderes regionales, miembros del foro, están pasando por significativas transformaciones políticas y económicas a lo que se suma que su participación ha estado concentrada en sus problemas internos. De esta manera la región se ha visto afectada al no existir un liderazgo regional ni una visión estratégica conjunta; “La troika latinoamericana está envuelta en su propia emergencia doméstica” (BBC, 2018).

Lo anterior también se ve reflejado en el marco de la Ronda de Doha. Mediante el denominado “Grupo de Cairns” creado en 1986 y conformado por países exportadores agrícolas del cual forman parte Argentina y Brasil así como Colombia, entre otros países latinoamericanos, se ha buscado una estrategia de negociación en coaliciones para una mayor cohesión, bajo una única postura de promover el libre comercio en la agricultura, desempeñando un papel importante en las negociaciones agrícolas a partir de un enfoque de seguridad alimentaria, entendiendo la relación entre agricultura y desarrollo como:

La seguridad alimentaria se fortalecerá mediante fuentes de abastecimiento más diversificadas y confiables, ya que más agricultores, incluyendo los agricultores más pobres de los países en desarrollo, podrán responder a las fuerzas del mercado y a las nuevas oportunidades de generación de ingresos, sin enfrentar la competencia de los productos fuertemente subvencionados (Lisson, 2017).

**Argentina.** La posición negociadora de Argentina se caracterizó históricamente por una revisión hacia una mayor liberalización del comercio a partir de la eliminación de los subsidios agrícolas y de las barreras al comercio agroalimentario por los PD desde su imagen de “granero del mundo” (Zelicovich, 2015). Un punto de inflexión en su participación dentro de la Ronda de Doha tuvo lugar ante sus propuestas presentadas en 2015, en las que propuso un nuevo enfoque frente al Comité de Agricultura de la OMC para destrabar las negociaciones agrícolas de la Ronda sobre el acceso a mercados y las ayudas internas agrícolas. Así, la propuesta sobre reducciones de aranceles agrícolas “debería ser alcanzada mediante requerimientos y ofertas de país a país” (Télam, 2015).

Con la llegada del presidente Mauricio Macri en 2015 se plantearon cambios en la mesa doméstica y en su política comercial que, en un contexto de transición política y económica marcada por una crisis estructural dado el déficit en su balanza de pagos, representó un reacomodo y ajuste en su posición y estrategia negociadora también de conexión internacional. Lo anterior se evidenciaría en su apuesta por “[...] una inserción inteligente en el mundo, respaldando el multilateralismo” (Faurie, 2017). Este pretendido liderazgo buscó materializarse con la realización de la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC (MC11) del 2017, realizada en Buenos Aires, como estrategia de inserción en el mundo mediante el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y el objetivo de construir un comercio justo basado en reglas claras:

Esta XI Conferencia Ministerial coincide con una nueva etapa de la Argentina que despierta mucho entusiasmo, porque queremos ser una Argentina confiable, productiva, sostenible e inserta en el mundo. Ser sede de esta conferencia y asumir la Presidencia del G-20 afirma nuestra vocación por ser parte de una conversación global que mejore la calidad de vida de millones de argentinos. (Macri, 2017).

No obstante, ante el eminente escenario de crisis y estancamiento de la Ronda de Doha, la Conferencia Ministerial (MC11) fue vista como un escenario de oportunidad para avanzar en temas de la agenda y en su apuesta por nuevas reglas y mayor liberalización, en particular, la complicada negociación en la agricultura dados los temas sensibles de los subsidios internos, acceso al mercado, inventarios públicos para la seguridad alimentaria o el comercio de algodón (Agencia EFE, 2017).

En su apuesta por el multilateralismo, Argentina lideró la posición latinoamericana en el marco de la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC (MC11) en una amplia agenda que comprendió temas como la agricultura, pesca ilegal (tema central en sus intereses), el tratamiento especial y diferenciado, los subsidios a la pesca, la regulación doméstica en servicios y comercio electrónico, entre otros temas, liderando los esfuerzos para conducir las negociaciones y acercar posiciones en cada una de esas áreas, en particular, y buscar avances en la labor sobre los tres pilares de la agricultura –la ayuda interna, el acceso a los mercados y la competencia de las exportaciones– (Malcorra, 2017). Con relación al tema agrícola, la posición de Argentina en la Conferencia resaltó:

Estamos convencidos que persistir en el proceso de reforma del comercio agrícola es un requisito necesario para eliminar el hambre

y erradicar la pobreza. La Argentina tiene un enorme potencial: hoy producimos alimentos para 400 millones de personas y aspiramos a aumentarlo a 600 millones para 2020, en aras de satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos (Faurie, 2017).

**Brasil.** En el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha para el desarrollo, desde Itamaraty, Brasil ha resaltado la importancia de la agricultura como centro de las negociaciones, importante sector para los PED y sus exportaciones, a lo que se suma el hecho de que la liberalización de este sector estratégico, fue modesto en el marco de las negociaciones del antiguo GATT frente a la liberalización del sector de bienes manufacturados.

Bajo este contexto y, como característica del funcionamiento del sistema multilateral del comercio, este país ha sustentado su posición para que la Ronda de Doha sea el escenario multilateral para corregir las distorsiones existentes sobre el comercio agrícola, para lo cual se debe promover “[...] la eliminación de los subsidios a la exportación, la reducción sustancial y acción disciplinantes de los subsidios a la producción (apoyo interno), además de la ampliación del acceso a los mercados de bienes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.).

La participación de Brasil en la undécima Conferencia Ministerial de la OMC (MC11) partió de sus prioridades, siendo el desarrollo el centro de las consideraciones que han tenido lugar. De esta manera, “Nuestra primera prioridad es por tanto la ayuda interna en la agricultura, incluido el algodón, dos esferas en las que hay mandatos absolutamente claros” (Aloysio Nunes, 2017) para lo cual se incluyó en su propuesta la ayuda interna y el algodón. Así, su posición resalta estos elementos dentro de la agricultura, dada la relevancia de los mismos para los países en desarrollo, siendo hoy una de las principales dificultades que frenan los avances en el conjunto de los temas de la OMC, por lo que se hace necesario un debate franco sobre la agricultura (Aloysio Nunes, 2017). En el marco de la cumbre ministerial y, a partir del dilema entre el enfoque de seguridad alimentaria y el de crecimiento económico y ventaja comparativa, Brasil, junto a otros PED, lideró la propuesta sobre la ayuda interna, la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria y el algodón (Committee on Agriculture, 2017).

**México.** A nivel regional y dentro de la Troika Latinoamericana, México evidencia características diferentes. De acuerdo con la gráfica 3, este país sobresale en materia de comercio por una mayor participación en la exportación de manufacturas (81.9%); sin embargo, mantiene una baja dependencia de la importación de *commodities* (FAO, 2017, p. 5). No obstante, ha sido un actor regional clave en las negociaciones multilaterales: por ejemplo, su activa participación en la Conferencia Ministerial de Cancún en 2003 así como en la Cumbre de Líderes de G20 de 2016 realizada en Hangzhou (China).

En la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC (MC11) su posición partió de reconocer la existencia de un nuevo contexto económico internacional, dado con el fin de ciclo, marcado por el *boom* de las materias primas que, en su momento, impulsó el crecimiento de varias economías latinoamericanas a partir del desarrollo exportador. Para este periodo, la visión regional por parte de la mayor parte de las democracias y en particular la mexicana, resaltó la importancia de la apertura e integración para generar mayores oportunidades de crecimiento ante la realidad que el comercio internacional se ha convertido en uno de los motores de crecimiento económico gracias a la OMC y su sistema basado en reglas. México resaltó que Argentina está llamado a ejercer un importante rol de liderazgo siendo uno de los ejes de integración. Frente al tema de la agricultura, fue uno de los objetivos de su participación en la Conferencia: “Lograr acuerdos en asignaturas pendientes en la agenda, teniendo en mente aquellas áreas donde es cada vez más urgente actuar, como agricultura y pesca” (Guajardo Villarreal, 2017).

## **Conclusiones y recomendaciones**

En este capítulo hemos visto los desafíos del multilateralismo que enfrenta América Latina en el contexto global contemporáneo. La posición histórica de los países de la región ha sido favorable al diálogo y la concertación política, a la búsqueda de acuerdos y el mantenimiento de la paz internacional. Esta tradición ha sobrevivido a los quiebres democráticos, al populismo y los diversos actores autoritarios, lo cual no deja de ser paradójico y sorprendente. A esta condición se suman los giros entre izquierda y derecha que afectan las políticas públicas y que no consiguen superar la pobreza,

disminuir la corrupción y lograr mayor autonomía, desarrollo y democracias más consolidadas.

Tal y como se analizó, el multilateralismo es una institución internacional cuya agenda de estudio ha evolucionado, tratando de identificar el comportamiento colaborativo de los actores internacionales. En el caso latinoamericano, es clara la tendencia del diálogo político y la concertación, lo cual ha favorecido la solución pacífica de controversias y el alivio de las tensiones regionales. El caso de las organizaciones de la década del 2000 (UNASUR, ALBA, CELAC) ha demostrado la capacidad de acción de organizaciones con las ya nombradas características de la región, un Surlateralismo que busca acuerdos entre países que respetan sus diferentes capacidades y que actualmente se encuentra desafiado por el giro político (caso de la UNASUR debilitada por la creación de PROSUR).

Bajo este marco analítico hemos estudiado el comportamiento de tres líderes regionales latinoamericanos en el marco de la OMC. La información evidencia una agenda de negociaciones compleja, llena de obstáculos propios de la condición menos favorable en los escenarios grandes del comercio internacional, a pesar de ser “despensas” de productos necesarios en la dieta de sus compradores.

Desde esta perspectiva positivista, se aprecian debilidades sobre la capacidad de acción de los líderes regionales tradicionales latinoamericanos. Este análisis bien se constituye en un punto de partida para una posterior investigación que explore y analice las preferencias y motivaciones de los decisores políticos de la mencionada troika y otros actores latinoamericanos. Con relación a lo anterior se recomienda:

- Elaborar políticas exteriores más precisas, que den cuenta de los desafíos del orden multilateral comercial contemporáneo.
- Revisar el nivel de cumplimiento de los ODS.
- Verificar el seguimiento de la agenda de post Doha de los países latinoamericanos.
- Afinar la propuesta del –surlateralismo– para analizar la agenda multilateral latinoamericana.
- Identificar el grado de afectación que generan los giros políticos en las políticas comerciales y el comportamiento ante la OMC de los países latinoamericanos.
- Promover investigaciones críticas y desarrollar evaluaciones sobre el rol exportador de los países latinoamericanos, al final del segundo decenio del siglo XXI.

## Bibliografía

- Agencia EFE. (2017, 6 de diciembre). *Argentina ve difícil acuerdos en agricultura en OMC y viable en pesca ilegal*. EFE. <https://www.efe.com/efe/america/economia/argentina-ve-dificil-acuerdos-en-agricultura-omc-y-viable-pesca-ilegal/20000011-3460281>
- ALOYSIO NUNES, A. N. (2017, 10-13 de diciembre). *Declaración del excmo. Sr. Aloysio Nunes Ferreira Filho, Ministro de relaciones exteriores de Brasil*. Conferencia Ministerial. Undécimo período de sesiones. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/mc11\\_plenary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_plenary_s.htm)
- BARRÍA, C. (2018, 29 de noviembre). *Qué es el G20 y qué países de América Latina participan (y lo que ganan con estar ahí)*. BBC News mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46351925>
- BBC. (2019, 28 de junio). *Cumbre del G20 2019: qué es el Grupo de los 20, el mayor espacio de deliberación política y económica del mundo (y por qué genera controversia)*. BBC News mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48751686>
- BERNAL-MEZA, R. (2016). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. Reflexiones para una contribución a la economía política internacional. *Estudios sociales contemporáneos*, (14), 12-26. <https://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=8535>
- CAPORASO, J. A. (1992). International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, 46(3), 599-632. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027843>
- CARLSSON, I., RAMPHAL, S., y DAHLGREN, H. (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.
- CHÁVES GARCÍA, C. A., y ORTIZ MORALES, C. (2018). Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar. En N. Mellado y M. Cienfuegos (eds.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano* (pp. 29-57). Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/78055>
- Committee on Agriculture. (2017). *Proposal on Domestic Support, Public Stockholding for Food Security Purposes and Cotton from Brazil, European Union, Colombia, Peru and Uruguay* (JOB/AG/99;

- Special Session). WTO. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_SearchFE\\_S\\_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=149993&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUICChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_SearchFE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=149993&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUICChanged=true)
- COX, R. W. (1992a). Multilateralism and world order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180. <https://doi.org/10.1017/S0260210500118832>
- DA MOTTA VEIGA, P. y RIOS, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. (Serie Comercio Internacional No. 82). División de Comercio Internacional e Integración CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4428>
- DECIANCIO, M. (2018). La Economía Política Internacional en el campo de las Relaciones Internacionales argentinas. *Desafíos*, 30(2), 15-42. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/30-2.2018>
- EFE agencia. (2019, 27 de febrero). *Prosur, el nuevo bloque regional que excluye a Venezuela*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/prosur-el-nuevo-bloque-regional-que-excluye-venezuela-articulo-846434>
- ESTAY, J. (2016). La situación actual de las negociaciones comerciales multilaterales. En J. Estay (coord.), *La economía mundial y América Latina ante la continuidad de la crisis global* (pp. 91-112). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/colecciones/saladelectura/index.php?a=q&r=1&hs=1&t=1&q=Estay%2C+J.+&j=dl&c=general&fqf=AU&Submit=buscar+en+CLACSO>
- Food and Agriculture Organization. (2015). *Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles. Principios y enfoques*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/3/a-i3941s.pdf>
- Food and Agriculture Organization. (2017). *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development*. United Nations Conference on Trade and Development. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/a-i7937e.pdf>
- FAURIE, J. M. (2017, 10-13 de diciembre). *Declaración del Excmo. Sr. Jorge Marcelo Faurie, Ministro de relaciones exteriores y culto*. Conferencia Ministerial. Undécimo período de sesiones.

- Organización Mundial del Comercio. Buenos Aires. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/mc11\\_plenary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_plenary_s.htm)
- FERGUSON, T. (2012, 9 de abril). *G20: Boot Argentina, Include Poland*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/timferguson/2012/04/09/g20-boot-argentina-include-poland/#679a90f72da5>
- GARCÍA, V. (2000). *Para entender la economía política (y la política económica)* (1.ª ed.). Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. <http://biblioteca.cemla.org/cgi-bin/koha/opac-search.pl?idx=au&q=Garcia+Valeriano+F>.
- GUAJARDO VILLARREAL, I. (2017, 10-13 de diciembre). *Declaración del Excmo. Sr. Idefonso Guajardo Villarreal, Secretario de economía*. Conferencia Ministerial. Undécimo período de sesiones). Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/mc11\\_plenary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_plenary_s.htm)
- HALPERIN, M. (2012). El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo. *Informe Integrar. Instituto de Integración Latinoamericana. Universidad Nacional de La Plata, (75)*. <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar75.pdf>
- HALPERIN, M. (2013). El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo. En N. Mellado y J. C. Fernández Saca (eds.), *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI* (1.ª ed., pp. 27-35). Editorial Delgado. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59817>
- HALPERIN, M. (2016). *Primer semestre de 2016: negociaciones de países latinoamericanos en materia de integración económica*. Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. <http://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/novedades/HALPERIN.pdf>
- HALPERIN, M. (2017). Tratamiento de las asimetrías en tratados de libre comercio entre países con distinto nivel de desarrollo. A propósito de las negociaciones MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA (UE) y a los vínculos establecidos entre la UE y distintos países latinoamericanos y caribeños. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, 23(37)*, 46-82. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/issue/view/367>
- HEINE, J. (2006). Between a rock and a hard place: Latin America

- and multilateralism after 9/11. En E. Newman, R. Thakur, y J. Tirman (eds.), *Multilateralism under Challenge? Power, international order, and structural change*. United Nations University Press. <https://collections.unu.edu/view/UNU:2470#viewAttachments>
- HEINE, J. (2018). Multilateralismo latinoamericano: ¿de menos a más?. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(2), 8-13.
- HELD, D. (2002). *Transformaciones globales: Política, economía y cultura*. Oxford University Press.
- KEOHANE, R. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal: quarterly of the Canadian Institute of international affairs*, 45(4), 731-764. <https://www.jstor.org/stable/i40006673>.
- KRAUTHAMMER, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33. <https://doi.org/10.2307/20044692>
- LEGLER, T. (2011). De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América latina y el Caribe. En F. Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (1ª. ed., pp. 23-48)*. Teseo y Flacso.
- LEITERITZ, R. J. (2005). International Political Economy: the state of the art. *Colombia Internacional*, 1(62), 50-63. <https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.03>
- LISSON, F. (2017, 30 de agosto). El Grupo Cairns en la OMC: pragmáticos preocupados. *Puentes*, 18(4), <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-grupo-cairns-en-la-omc-pragm%C3%A1ticos-preocupados>
- LORENZINI, M. E., y PEREYRA DOVAL, M. G. (2013, Mayo). Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, (22), 9-26. <http://hdl.handle.net/11336/21665>
- LOZANO, R., & SANTIAGO, G. (2017). *El nuevo multilateralismo frente al cambio climático: el alcance global y nacional del acuerdo de París*. Acontecer Mundial.
- MACRI, M. (2017, 11 de diciembre). *El presidente Mauricio Macri inauguró la XI Conferencia Ministerial de la OMC*. Casa Rosada. Presidencia de la Nación. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41447-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-la-xi-conferencia-ministerial-de-la-omc>

- MALCORRA, S. (2017, diciembre 13). *Observaciones de Susana Malcorra, Ministra argentina y Presidenta de la Undécima Conferencia Ministerial*. Clausura de la onceava conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news17\\_s/malcora\\_13dec17\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/malcora_13dec17_s.htm)
- MARTIN, L. (1992). Interests, power, and multilateralism. *International Organization*, 46(4), 765-792. <https://www.jstor.org/stable/327221>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2001, noviembre). *La Ronda de Doha de la OMC*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Recuperado 1 de agosto de 2019, de <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/6483-la-ronda-de-doha-de-la-omc>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019, 22 de marzo). *Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20190322/pags/20190322145147.html>
- OCAMPO, J. A. (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En O. Altimir, E. V. Iglesias, y J. L. Machinea (eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina* (pp. 19-75). Santiago CEPAL.
- Organización Mundial del Comercio. (s. f.). *Declaración de Doha explicada*. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/dohaexplained\\_s.htm#s\\_and\\_d](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohaexplained_s.htm#s_and_d)
- Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm)
- OMC. (2001, 14 de noviembre). *Declaración Ministerial de DOHA (WT/MIN(01)/DEC/1)* Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_s.htm#top](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm#top)
- Organización Mundial del Comercio. (2014). *Informe sobre el Comercio Mundial 2014. Comercio y desarrollo: tendencias recientes y función de la OMC*. OMC. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/world\\_trade\\_report14\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report14_s.pdf)

- Organización Mundial del Comercio. (2015). *Perfiles comerciales*. OMC. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/trade\\_profiles\\_lists.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/trade_profiles_lists.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2015). *Declaración Ministerial de Nairobi*. OMC. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2017). *Cuestiones relativas a la agricultura*. OMC. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/briefing\\_notes\\_s/bfagric\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/briefing_notes_s/bfagric_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2018). *Los principios del sistema de comercio*. OMC. [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)
- Organización Mundial del Comercio. (2019). *Lo que propugnamos*. OMC. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/what\\_stand\\_for\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/what_stand_for_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2018). *Perfiles Comerciales 2019*. OMC. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/trade\\_profiles18\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_profiles18_s.pdf)
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Nuestro Futuro Común). ONU. <https://undocs.org/es/A/42/427>
- Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- PELLICER, O. (2000). El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades. En F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (pp. 117-125). FLACSO-Chile; Editorial Nueva Sociedad.
- PEÑA, F. (2014, marzo). Fragmentación en las negociaciones comerciales: los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global. *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=2014>
- PEÑA, F. (2017, julio ). Las Reglas del sistema Multilateral de Comercio. ¿Se ha abierto una etapa de eventual rediseño?. *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=2017>

- PEÑA, F. (2018, enero). Un mundo dinámico, complejo e imprevisible: su incidencia en la agenda comercial internacional, global y regional. *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=2018>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>
- PREBISH, R. (1983). La crisis del capitalismo y la periferia. *Estudios Internacionales*, 16(62), 169-179. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16111>
- PREBISH, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40010>.
- PUTMAN, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- RAMÍREZ, L. (2018). *EL escenario global post Doha: la inserción internacional del MERCOUR en el marco del regionalismo del Siglo XXI* [Manuscrito de circulación limitada]. En N. Mellado (dir.), *Informe final de investigación Fuerzas centrífugas y centrípetas en el proceso de integración Mercosur*. Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Springer.
- ROJAS ARAVENA, F. (2000). Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo. En F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (pp. 13-53). FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad.
- ROJAS ARAVENA, F. (2012). El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. En A. Bonilla & M. S. Ortiz (comps.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 285-296). FLACSO; Secretaria General Iberoamericana.
- ROJAS ARAVENA, F. (1998). *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*. FLACSO Chile.
- ROSENTHAL, G. (1991). Un informe crítico a 30 años de integración en

- América Latina. *Nueva Sociedad*, (113), 60-66. <https://www.nuso.org/revista/113/democracia-ajuste-e-integracion/>
- RUGGIE, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831>
- RUGGIE, J. G. (1993). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Columbia University Press.
- RUIZ MASSIEU, C. (2016, septiembre 5). *México en la Cumbre del G20*. EXCELSIOR. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/mexico-global/2016/09/05/1114990>
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, N. (2015). Regional Multilateralism in Latin America: UNASUR, ALBA and CELAC. En J. I. Domínguez y A. Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 298-310). Routledge.
- SANAHUJA, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos. y J. A. Sanahuja (eds.), *Una Región en Construcción, UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-136). CIDOB.
- SANAHUJA, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (101), 27-54. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/issue/view/19826>
- SÁNCHEZ, F. (2017). *Multilateralismo: agenda de investigación e impacto en América Latina*. En E. Tremolada Alvarez. (ed.), *Desafíos del Multilateralismo y de la Paz*, (221-244). Universidad externado de Colombia.
- SÁNCHEZ, F. (2019). Unasur vs Prosur: un análisis crítico. En E. Vieira Posada & C. Ortiz Morales (Eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 249-266). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia
- Secretaría de Economía. (2018). *Tratados y Acuerdos que México ha firmado con otros países*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/se/articulos/tratados-y-acuerdos-que-mexico-ha-firmado-con-otros-paises?idiom=es>
- SEN, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 73-100.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- SERBIN, A. (2010). Los desafíos del multilateralismo en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran*

- Caribe 2010*, (8), 7-24. [http://www.cries.org/?page\\_id=44](http://www.cries.org/?page_id=44)
- SNYDER, J. (2003). Imperial temptations. *National Interest*, 71(abril), 29-40. <https://nationalinterest.org/article/imperial-temptations-355>
- STANLEY, L. (2018). ¿Cómo potenciar la relación entre China, Brasil, México y Argentina, para la Cumbre del G20 en Buenos Aires 2018?. *Working Paper Series (WPS) de REDCAEM*, (2). <http://chinayamericalatina.com/wps/>
- SUNKEL, O., y ZULETA, G. (1990, Diciembre). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, (42), 35-53. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38024-revista-la-cepal-no42>
- Télam Agencia Nacional de Noticias. (2015, 30 de marzo). *Argentina y Paraguay proponen nuevos enfoques para destrabar las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha*. Télam. <http://www.telam.com.ar/notas/201503/99785-argentina-paraguay-negociaciones-agricolas-ronda-de-doha.html>
- TUSSIE, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48), 155-175. [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/cd\\_revista\\_48/menu.htm](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd_revista_48/menu.htm)
- World Trade Organization. (2002). *How the negotiations are organized*. WTO. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/work\\_organi\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organi_e.htm)
- World Trade Organization. (2015). *The WTO and the Sustainable Development Goals*. WTO. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/coher\\_e/sdgs\\_e/sdgs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/sdgs_e/sdgs_e.htm)
- ZELICOVICH, J. (2015, enero-junio). ¿Pueden los países en desarrollo ejercer influencia en las negociaciones multilaterales?: consideraciones en torno al caso argentino en la Ronda Doha (2001-2011). *Temas y debates*, (29), 79-100. <http://hdl.handle.net/2133/4969>

---

## CAPÍTULO VII

---

### **El largo camino del desarrollo sostenible en el contexto regional del MERCOSUR: consideraciones desde Uruguay sobre comercio, energías renovables y cambio climático**

AMALIA STUHLDTREHER  
VIRGINIA MORALES OLMOS

#### **Introducción**

Considerando el contexto internacional cambiante, con perspectivas marcadas por el riesgo y la incertidumbre y la reconfiguración del multilateralismo, puede asumirse que el sistema internacional se torna más diverso y complejo institucionalmente y asume un carácter policéntrico o multipolar, con probabilidades crecientes de conflicto. Al mismo tiempo se hace evidente el desacople de los procesos de desarrollo económico, político y social que tienden a fragmentarse en regiones, lo que afecta la interdependencia mundial impulsada originalmente por la aceleración de la globalización que marcó las últimas décadas (Serbin, 2019).

Frente a esa complejidad creciente, este trabajo apunta a explorar las oportunidades y desafíos que surgen en términos de la reconfiguración del regionalismo en América del Sur. Desde una perspectiva conceptual de desarrollo humano sostenible, se busca explicitar posibles juegos entre las diferentes dimensiones del desarrollo conjugadas en torno a la propuesta de la Agenda 2030 y

los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015 y asumiendo a las personas como destinatarias y protagonistas en un proceso que amplía las posibilidades de elección del tipo de vida que dichas personas consideran valioso. En la visión de autores como Sanahuja y Tezanos Vázquez (2019), los ODS representarían una narrativa de progreso humano universalista, atenta a la diversidad y que interpela a la comunidad internacional en una etapa marcada por la crisis de la globalización entendida como modelo de relaciones sociales y como narrativa de progreso. En este contexto, la agenda propuesta devendría en un desafío de naturaleza esencialmente política y no técnica, requiriendo el apoyo de los Estados y de otros actores, a la vez de requerir un sistema multilateral competente en materia de coordinación de acciones estatales en clave colectiva y con instituciones representativas, legítimas y eficaces. A las consideraciones de los autores cabría sumar el interrogante acerca del potencial articulador de los procesos regionales en materia de la promoción del desarrollo sostenible.

En un marco de condiciones inestables en la región sudamericana, este trabajo aborda la potencialidad de la articulación de las políticas energéticas focalizando la situación de las energías renovables en el contexto del MERCOSUR. Considerando sus posibles aportes en términos de mitigación del cambio climático,<sup>1</sup> se analiza por un lado la evolución de las matrices energéticas de Uruguay, Argentina y Brasil, visualizando en particular la situación uruguaya en relación a la potencial reducción de los Gases de Efecto Invernadero (GEI). Por otro lado, se analiza el patrón de intercambios comerciales entre Uruguay y sus socios del MERCOSUR, destacando las posibilidades que surgen a raíz del proceso de inversiones en el sector de las energías renovables que experimentó dicho país en los últimos años, lo que impulsó la exportación de energía a cargo de actores públicos y privados. Finalmente, se proyectan algunas perspectivas de los procesos regionales y nacionales en términos de modelos que apuntan hacia sociedades y economías

<sup>1</sup> Siguiendo la definición propuesta por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que en su Art. 1, párrafo 2 de la CMNUCC, se entiende que el cambio climático constituye “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”.

‘descarbonizadas’ que viabilicen nuevos formatos de una gobernanza climática regional.

Desde el punto de vista metodológico, en razón del objeto de estudio seleccionado, el presente trabajo asume métodos combinados de análisis, abarcando un componente cuantitativo y un componente cualitativo. Coincidiendo con lo postulado por Ivankova, Creswell y Stick (2006), a través de este abordaje de métodos combinados se busca un análisis integrado de datos obtenidos a través de diferentes técnicas cuantitativas o cualitativas en diferentes instancias de la investigación, buscando una comprensión integral del problema planteado. En ese sentido, el componente cualitativo de este trabajo incluye una revisión bibliográfica y documental, a la vez que incorporan los resultados de una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2010 y 2019 a informantes calificados en Uruguay. Dicho seguimiento apunta a captar la evolución de las percepciones de los referentes en el curso del tiempo en lo que hace a la situación de las energías renovables en el Uruguay y el contexto cambiante del MERCOSUR. Por su parte, el componente cuantitativo analiza las matrices energéticas de los tres países, Argentina, Brasil y Uruguay, considerando las fuentes de energía utilizadas y su evolución en el período 1990-2018.<sup>2</sup> En el caso de Uruguay, se profundiza en el uso de energía por sector de actividad y se analizan las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por fuente de energía. Adicionalmente se estudian los intercambios de energía eléctrica entre Uruguay y dos países del MERCOSUR, Argentina y Brasil, entre los años 1999 y 2019.

## **1. Trayectorias de la conceptualización del desarrollo y paradigma actual del desarrollo humano en el marco de los ODS**

Las discusiones contemporáneas acerca de las implicancias de los actuales ODS se remontan a la evolución de las trayectorias conceptuales de la noción de desarrollo desde mediados de siglo

<sup>2</sup> En el caso de los datos de Uruguay, el balance energético 2018 está disponible en su versión preliminar a la fecha, por lo cual se utilizaron los datos de 2017.

XX. Procurando una mirada integral de dicha evolución, autores como Griffin (2001) y Bertoni et al. (2011) parten de aquellos enfoques teóricos posteriores a la Segunda Guerra Mundial que subrayan al crecimiento económico como factor central al momento de pensar el desarrollo de las comunidades (Rostow, 1960; Kuznets, 1971). En respuesta a esa corriente, desde los años 60 y 70 del siglo XX es posible identificar una fuerte oposición al paradigma economicista anterior, donde en particular se postula la especificidad de los desafíos en materia de desarrollo de las distintas sociedades y la necesidad de explicitar la dimensión normativa del desarrollo (Seers, 1970). Ahondando en esa vertiente, también cabe mencionar las contribuciones de Manfred Max-Neef (1993) y otros colegas en su discusión acerca del desarrollo “a escala humana”. Asimismo, desde los años 50 y desde la perspectiva del estructuralismo en América Latina, fueron significativos los aportes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a la discusión del desarrollo con foco en la dimensión económica.

En la década de los 90, las conceptualizaciones de Amartya Sen (1990; 1992; 2000) y del paquistaní Mahbub ul Haq (1987) sitúan a las personas en el centro de las discusiones del desarrollo, en su carácter de destinatarias y a la vez agentes del mismo. Dicha visión se plasma en la serie de Informes sobre Desarrollo Humano que lanza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), subrayando aquellas interpretaciones acerca de que la verdadera riqueza de una nación está en su gente. Abrevando en particular del pensamiento de Sen, el desarrollo humano se conceptualiza como un proceso de ampliación de las opciones de las personas para construir sus vidas en sociedad. Junto con ese énfasis, el enfoque de desarrollo humano experimentó una amalgama con los aspectos medioambientales como componente medular del desarrollo sostenible, en especial con las contribuciones del llamado Club de Roma en la década de los '70 (Meadows et al., 1972) y que cobraron mayor fuerza desde el Informe Brundtland (1987). De esa forma, el denominado paradigma del desarrollo humano sostenible deviene en referencia central de los estudios del desarrollo, pese a que los debates y propuestas de ajustes muestran que no existen consensos absolutos (Bertoni et al., 2011: 29-30; Evans y Heller, 2015; Arocena, 2017).

Sin ignorar esas limitaciones puede afirmarse que estas nociones conceptuales abonaron la senda hacia la agenda establecida en torno a los Objetivos del Milenio (ODM) propuesta para el periodo 2000-

2015, donde primó la perspectiva de desarrollo humano con perspectiva de derechos y sin que la dimensión económica ni la medioambiental tuvieran una gravitación decisiva. Tras un período de transición desde los ODM, iniciado en la Cumbre Río+20 y a partir de un proceso de consulta intergubernamental en 2015, se presentan los ODS con una agenda definida con el horizonte de 2030. Desde América Latina las discusiones apoyadas desde la CEPAL habían subrayado problemáticas tales como 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, incluyendo expresamente la temática del cambio climático y las energías renovables (CEPAL, 2016). Esa focalización de la agenda regional en temáticas medioambientales no resulta ajena a su importancia progresiva dentro de la agenda global. En especial, en el ámbito multilateral la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), representaba un hito significativo en los esfuerzos por gestar una gobernanza climática global que asegurase también a las generaciones futuras, sobre la base de la equidad y conforme al principio de ‘responsabilidades comunes pero diferenciadas’ (Art. 3.1), lo que fue refrendado con la firma del Acuerdo de París en 2015. Dentro de los 17 ODS planteados existen numerosos puntos de contacto con la problemática del cambio climático: más allá del ODS específico 13 (Acción por el clima)<sup>3</sup> y a

<sup>3</sup> A su vez, el ODS 13 plantea una serie de metas específicas: 3.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países; 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales; 13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional. respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana; 13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible; 13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

los fines de la temática de este trabajo cabe mencionar el ODS 7 (Energía asequible y no contaminante).<sup>4</sup>

## **2. Desarrollo sostenible, cambio climático y energías renovables en el marco del MERCOSUR**

La discusión acerca de la articulación de las políticas energéticas en el MERCOSUR y sus implicancias para la gobernanza climática regional no puede desconocer algunos antecedentes en materia de iniciativas tendientes a la integración energética regional (CEFIR, 2010): en especial pueden mencionarse la creación de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER) en 1964, la Organización Latinoamericana de Desarrollo Energético (OLADE) en 1973, así como la firma del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969. Asimismo, la Unión de Naciones Suramericanas creada en 2008 definió entre sus cometidos a la integración energética, articulando con la OLADE e instituyendo un Consejo Energético. En relación a los escasos avances, siguiendo a Travieso y Bertoni (2013) puede señalarse que la dificultad demostrada para que los procesos de integración de América del Sur incorporen eficazmente la cuestión energética a nivel multilateral radica tanto en las dificultades y vaivenes generales

<sup>4</sup> Las metas específicas planteadas para el ODS 7 son: 7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos; 7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas; 7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética; 7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias, 7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

de las iniciativas integracionistas, así como en aspectos específicos de la integración energética. Al mismo tiempo deben mencionarse los cambios en las formas de abordaje de la cuestión energética en el marco de los diferentes esquemas regionales. En ese sentido, el foco netamente técnico y económico de la cuestión energética – propio del “nuevo regionalismo” – se amplía progresivamente en el curso del nuevo siglo, incorporando aspectos de gobernabilidad y seguridad (Bodemer, 2010; Westphal, 2006; Cardozo, 2006). Al respecto, es posible constatar una evolución desde una conceptualización propia de los ‘90 (donde la energía era visualizada esencialmente como un bien comerciable basándose en la premisa de la mayor eficiencia de las empresas privadas), en dirección hacia otro paradigma donde conviven con dificultad, por un lado, una perspectiva restringida – que enlaza a la energía con la seguridad misma del Estado y la competencia internacional por recursos estratégicos), con otro enfoque más abarcativo – que vincula a la energía con seguridad de la sociedad, las posibilidades de desarrollo humano y la consolidación de las instituciones, lo que señala ciertos paralelismos con la evolución y trayectorias de la noción de desarrollo esbozadas anteriormente.

En referencia al bloque MERCOSUR, los objetivos explicitados en el Tratado de Asunción (1991) se vinculaban con la creación de un espacio de libre circulación de bienes, capitales y personas, así como al desarrollo de políticas macroeconómicas y sectoriales comunes. En comparación con la claridad de estas metas, la aspiración a desarrollar políticas que promuevan el desarrollo sustentable en un enfoque que contemplara la articulación de posiciones conjuntas sólo se esboza con una alusión genérica a la meta del desarrollo económico con justicia social en el mencionado Tratado.<sup>5</sup> Más allá del desarrollo institucional que incluye en 1992 la REMA (Reunión Especializada en Medio Ambiente), del Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 6 de Medioambiente y del Sistema de Información

<sup>5</sup> Específicamente en sus consideraciones iniciales el Tratado señala: “Ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” (Mercado Común del Sur, 1991).

Ambiental del MERCOSUR (SIAM),<sup>6</sup> en los últimos años el foco de la actuación del MERCOSUR no prioriza en particular la cuestión medioambiental. Resulta sugestivo que de 2013 a 2016 no se registran Resoluciones del GMC ni Decisiones del CMC referidas a temáticas ambientales, mientras que en 2017 destaca la Declaración Especial de los Estados Parte y Asociados sobre el Compromiso con el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, así como la Declaración del MERCOSUR sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (De Souza Leite García, 2018). Por su parte, la REMA en los dos últimos años ha apuntado a fortalecer los intercambios en el marco del diálogo político entre las autoridades ambientales del bloque, donde ha cobrado centralidad la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la implementación de los ODS con foco en algunas temáticas ligadas al cambio climático como la movilidad sustentable,<sup>7</sup> mientras que también se tematiza la articulación de la agenda ambiental del MERCOSUR con la agenda internacional. Asimismo, en el marco del SGT-6 los coordinadores nacionales del bloque incorporaron en su agenda entre otras cuestiones el seguimiento de la implementación de los ODS en el marco de los acuerdos multilaterales ambientales.

Teniendo en cuenta los aportes a la mitigación del cambio climático a partir del desarrollo de las energías renovables, es relevante mencionar que ya en 1993 el GMC aprueba las Directrices de Políticas Energéticas (Resolución 57/93), con la expresa intención de promover la producción y uso de las energías renovables (Directriz N°9) con criterios de sustentabilidad económica y ambiental. En 2000 la Decisión 60/00 creó la Reunión de Ministros de Minas y Energía del MERCOSUR (RMME) con el objetivo de impulsar la coordinación en estas temáticas. Cinco años después se firmó el Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional entre los

<sup>6</sup> Según los documentos oficiales del bloque el SIAM fue concebido como una herramienta para apoyar la toma de decisiones, aportar a la visibilidad de las negociaciones de los foros ambientales del MERCOSUR, así como a la gestión integrada del medio ambiente, a la formulación de políticas ambientales regionales y a la sensibilización y educación ambiental. Disponible en: [https://ambiente.mercosur.int/p\\_45/Proyecto\\_SIAM.html](https://ambiente.mercosur.int/p_45/Proyecto_SIAM.html) [Consultado: 25/11/2019]

<sup>7</sup> Otras temáticas priorizadas en la agenda se vinculan con la calidad de aire; gestión de productos químicos y desechos; biodiversidad; acceso a la información pública, participación y gobierno abierto.

Estados miembros y asociados, aunque no fue ratificado. Eso fue seguido en 2006 por la firma del Acuerdo Marco de Interconexión Eléctrica a nivel del bloque, del Acuerdo Marco de Interconexión Eléctrica específico entre Brasil y Uruguay, así como un Memorándum de Entendimiento entre los ministros del área energética de ambos países, estableciéndose las bases para el desarrollo de la interconexión eléctrica binacional y del comercio de excedentes energéticos interrumpibles entre ambos países (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 02/10). Asimismo, en 2005 se estableció el SGT N° 9 de Energía, cuyo trabajo se concentró en la generación de energía eléctrica, mientras que en 2006 se constituyó por medio de la Decisión del CMC N° 36/06 un Grupo de Trabajo especial sobre biocombustibles, que al año siguiente planteó un Plan de Acción en materia de biocombustibles. Como resultado de una propuesta del SGT N°9, en 2009 el CMC aprobó las Directrices de Fuentes Renovables de Energía en el Ámbito del MERCOSUR, con el propósito de promover su inclusión gradual en las matrices nacionales.

Junto con la consideración de los hitos institucionales, para el análisis cualitativo es relevante considerar la evolución de las percepciones de actores involucrados en el proceso. En ese sentido, debe señalarse que la impronta intergubernamental del bloque condiciona decisivamente el trabajo conjunto entre los países integrantes del MERCOSUR. Considerando las percepciones relevadas entre funcionarios uruguayos, en 2010 al momento de iniciar la presente investigación, es posible identificar matices en las evaluaciones respecto a los logros y desafíos. En ese momento se visualizaba al SGT N° 9 como un ámbito de actualización de información sobre los avances de los países miembros, a la vez que se identificaban algunos condicionantes que afectaban el proceso:<sup>8</sup> Así, los informantes calificados hacían mención del cambio de las presidencias pro t mpore con diversas prioridades, la frecuente rotación del personal, el ritmo irregular de los encuentros que afectaba la continuidad de la agenda, la metodología de trabajo poco operativa, como también dificultades presupuestales. Asimismo se

<sup>8</sup> Entrevistas efectuadas el 6/9/2010 a los Ingenieros Olga Otegui y Wilson Sierra, que se desempeñaban en ese momento como funcionarios de la DNETN (Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear) del Uruguay.

hacia referencia a las dificultades de coordinación con otros Subgrupos y a las especificidades de los organigramas de los diferentes ministerios nacionales. En consecuencia, los referentes entendían que la articulación de políticas nacionales en materia energética a la que apuntaba el SGT seguía siendo un objetivo distante, a excepción del área de los biocombustibles. Se mencionaban también los desafíos propios de la conciliación de los intereses nacionales, así como la superposición de esfuerzos dentro de la institucionalidad del bloque. Pese a todo esto, se enfatizaba el potencial para la promoción de las energías renovables en función de la interconexión de redes existentes, con corredores que habilitarían a futuro proyectos de gran escala en el marco de la Decisión del CMC N° 10/98 de 1998 relativa a la complementación de los recursos energéticos.<sup>9</sup>

Desde una perspectiva actual, resulta significativo recabar la percepción respecto a la evolución del proceso de articulación. En ese sentido, las entrevistas efectuadas a los mismos referentes indican que las dificultades en la coordinación de la política energética constatadas en 2010 persistieron en los años subsiguientes.<sup>10</sup> En relación con esto, cabe mencionar que hasta podría pensarse en un retroceso, ya que desde 2011 se discontinuaron los encuentros en el marco del SGT N°9 (Casola y Freier, 2018), pese a identificarse algunas actividades relevantes realizadas en el marco de los siete años del Sub Grupo y que favorecieron la inclusión de las energías renovables en la agenda del bloque. Al respecto, se valoran positivamente algunos seminarios, jornadas de capacitación y proyectos de cooperación con la ex GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) de la cooperación oficial alemana. En ese contexto, los referentes entrevistados hacen una valoración positiva de la función de articulación del esquema regional de cara a los condicionamientos impuestos por orientaciones políticas diversas y de una trayectoria diferenciada de las respectivas

<sup>9</sup> Entrevistas efectuadas el 6/9/2010 a los Ingenieros Olga Otegui y Wilson Sierra, que se desempeñaban en ese momento como funcionarios de la DNETN (Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear) del Uruguay.

<sup>10</sup> Entrevista efectuada el 8/8/2018 al Ingeniero Wilson Sierra en su carácter de funcionario de la DNE (Dirección Nacional de Energía) del Uruguay.

matrices energéticas de los países miembros.<sup>11</sup> Así, en términos comparativos resulta evidente la participación significativa de fuentes no renovables en la matriz energética de Argentina y Brasil, a diferencia de la reconversión que atravesó Uruguay. La observación de las tendencias de los últimos años evidencia una fuerte apuesta de ambos países a petróleo, recurriendo incluso a la técnica del *fracking* en el caso argentino. En el mismo sentido, el encuentro de junio de 2019 entre los presidentes de Argentina, Mauricio Macri y el nuevo presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, confirmó que la preocupación de sus gobiernos es el acceso a la energía, independientemente de su origen renovable o no.<sup>12</sup>

En lo que respecta a la evaluación de la potencialidad del esquema regional como plataforma de articulación en materia energética, Freier (2016) subraya la contribución específica de los mecanismos desarrollados: sin negar las brechas señaladas, el autor señala que el bloque consiguió instalar un ámbito de interlocución compartida sin ignorar las divergencias. Esto podría inducir un proceso de aprendizaje político convergente que a futuro promueva eventualmente la articulación de las regulaciones y promueva iniciativas conjuntas. Coincidiendo con esa valoración puede afirmarse que, aún sin haberse resuelto los obstáculos que

<sup>11</sup> Entrevista efectuada el 8/8/2018 al Ingeniero Wilson Sierra en su carácter de funcionario de la DNE (Dirección Nacional de Energía) del Uruguay.

<sup>12</sup> Así, la Declaración conjunta del 6 de junio de 2019 en ocasión de la visita de Bolsonaro a Buenos Aires subraya la importancia de acceder a nuevas fuentes de energía para sustentar el desarrollo reconociendo el potencial de las reservas y producción de petróleo y gas natural de los yacimientos de Pre-Sal y Vaca Muerta de ambos países. Por otra parte, se señala la importancia de continuar trabajando en mecanismos de integración y colaboración conjunta, priorizando los proyectos energéticos de acuerdo a las circunstancias existentes en cada país. Finalmente, se alude a la importancia de la bioenergía y de los biocombustibles para la seguridad energética, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Por eso se enfatiza la cooperación entre Brasil y Argentina por medio de la Plataforma para el Biofuturo y del Grupo Ad Hoc de Biocombustibles del MERCOSUR y se manifiesta la intención de profundizar la cooperación en esos ámbitos, en un nuevo proceso bilateral con miras a la progresiva armonización de políticas y normas técnicas para el sector.

caracterizan la interacción político-institucional del bloque, se han materializado algunos proyectos de fortalecimiento financiados por el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR,<sup>13</sup> lo que a su vez ha contribuido a materializar en los últimos años un innovador proceso de comercialización de energía entre los países del bloque sobre la base de excedentes generados a partir del desarrollo de las energías renovables en el Uruguay.<sup>14</sup>

### **3. Energías renovables a nivel nacional en Estados miembros del MERCOSUR**

En términos generales América Latina experimentó una gradual evolución hacia una matriz eléctrica más sostenible en las últimas décadas, para consagrarse en 2015 en una de las regiones con mayor uso de energías renovables, que rondaban en torno a un 30% de la energía primaria total. Un dato relevante está dado por la significativa participación histórica de la energía hidráulica en las matrices eléctricas de varios países latinoamericanos. A esto se sumaron las llamadas “nuevas energías renovables”, lo que impactó positivamente en las capacidades instaladas: en ese sentido, la última década presenció un aumento de un 8%, por encima de la media global, llegando a un nivel de inversiones de alrededor de 54.000 millones US\$ entre 2015 y 2018 (Fariza, 2018). Pasando de este contexto regional general a la consideración de los países miembros del MERCOSUR, cabe resaltar la heterogeneidad de situaciones como consecuencia de los diferentes perfiles productivos y los distintos marcos normativos, así como de las respectivas políticas sectoriales y la consecuente asignación de recursos (Freier, 2016; CEFIR, 2010).

<sup>13</sup> Los fondos asignados permitieron la ampliación de la Estación San Carlos (500 kV), el desarrollo de la línea San Carlos-Melo en 500 kV, en 50 Hz, la construcción de la Estación de transmisión y de la planta convertidora de frecuencia en Melo, el desarrollo de la línea desde Melo hasta la frontera en 525 kV a 60 Hz, la línea desde la frontera hasta la subestación terminal en Brasil en 525 kV, en 60 Hz, así como ampliaciones de la subestación terminal en Brasil en 60 Hz.

<sup>14</sup> Entrevista efectuada el 31/7/2017 a la Ingeniera Olga Otegui en su carácter de Directora de la DNE (Dirección Nacional de Energía) del Uruguay.

Tomando el caso brasilero, debe mencionarse su larga trayectoria de liderazgo en programas de fomento y un marco regulatorio que encuadrara la producción y uso de las energías renovables (Programa Nacional do Álcool de 1975 y Programa de Incentivo as Fontes Alternativas de Energia Elétrica, creado por la Ley 10.438/02 en 2002). Gradualmente Brasil ha desarrollado la normativa para diferentes fuentes de energía, habilitando en los últimos años la competencia entre aquellas de origen renovable (Freier, 2016): el instrumento de las licitaciones de la ANEEL (Agencia Brasileña de Regulación de la Electricidad) promovió con éxito la energía eólica reduciendo sus precios, sin lograr que la solar alcance un desarrollo similar. En lo tocante a mitigación del cambio climático, Brasil adhirió en 1998 a la CMNUCC (Decreto 2652/98), ratificando en 2005 el Protocolo de Kioto (Decreto 5.445/05) y estableciendo en 2009 una Política Nacional sobre Cambio Climático (Ley 12.187/09 y Decreto 7.390/10), lo que incluye un Plan Nacional y planes sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático. A través de la Ley N° 12114 creó el Fondo Nacional sobre Cambio Climático (modificando los artículos 6 a 50 de la Ley 9.478 de 1997). En ese contexto, el impulso de las energías renovables es visualizado como factor central en su combate al fenómeno del calentamiento global, donde cabe mencionar el Plan Nacional (2008) y el Plan Decenal de Expansión Energética (actualizado anualmente desde 2007) (Casola y Freier, 2018).

También en Argentina existen antecedentes de esfuerzos para promover cambios en la matriz energética, que se remontan a 1998 con la sanción del Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar (Ley 25.019), seguidos de la Resolución 129/2001 de la Secretaría de Energía y Minería que regula la producción de biodiesel y la Resolución 1076/01 de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental estableciendo un Programa nacional de biocombustibles. Entre la normativa reciente resalta la Ley 27.191 de 2015 (modificando la Ley 26.190) con el objetivo de incrementar la contribución de energía renovable a la red eléctrica nacional. La meta del 8% para fines de 2017 se reprogramó para fines de 2018, apuntándose a un 20% para 2025. La Ley 27.424 (“Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Pública”) sancionada durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue continuada por el gobierno de Mauricio Macri con el Programa de licitaciones públicas RenovAr 1. A esto se sumó el nuevo FODER (Fondo para el Desarrollo de

Energías Renovables), cuyos instrumentos son considerados por algunos observadores uruguayos como potenciales impulsores de un cambio significativo en la promoción de las energías renovables en el país vecino.<sup>15</sup> En relación a los compromisos de Argentina en materia climática puede mencionarse su adhesión en 1993 a la CMNUCC (Ley 24.295 y Decreto N° 2213/2002, donde se establece a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación de dicha Ley); el Decreto N° 822/1998 que creó la Oficina Argentina de Implementación Conjunta; la ratificación del Protocolo de Kioto en 2001 (Ley 25.438); la promulgación en 2002 de la Política Ambiental Nacional (Ley 25.675); y el Decreto N° 1070 que creó el Fondo Argentino de Carbono. En términos de la vinculación de las energías renovables y la mitigación del cambio climático, es significativo que instrumentos centrales como la mencionada Política Ambiental Nacional no sean concebidos como herramientas específicas frente al fenómeno climático: no se explicita aquí el rol potencial de las energías renovables, más allá de adherir a un enfoque de desarrollo sostenible (Casola y Freier, 2018).

En perspectiva comparada resulta contrastante el caso uruguayo, ya que desde 2004 apunta a un debate nacional sobre la futura política energética, buscando la inclusión de todos los actores involucrados (Estado, empresas, academia y actores sociales).<sup>16</sup> Con un abordaje de concertación, en 2008 el Poder Ejecutivo definió la política energética hasta el 2030, donde se postularon metas como la independencia energética en el marco de integración regional, con políticas económica y ambientalmente sustentables para un país productivo con justicia social (Otegui, 2010). Con el impulso que otorgó el Acuerdo de la Comisión Interpartidaria, el país logró articular un consenso nacional en materia energética, lo que apuntala una política de Estado en este sector (y que no logra ser emulado por ningún otro tema de la agenda nacional). En consonancia con la meta de reducir al mínimo la dependencia respecto al petróleo, se buscó llegar a generar 500 MWh de origen

<sup>15</sup> Entrevista efectuada el 8/8/2018 al Ingeniero Wilson Sierra, en su carácter de funcionario de la DNE (Dirección Nacional de Energía) del Uruguay.

<sup>16</sup> Entrevista efectuada el 31/7/2017 a la Ingeniera Olga Otegui, en su carácter de Directora de la DNE (Dirección Nacional de Energía) del Uruguay.

renovable para 2015, un objetivo que en los hechos fue rápidamente superado: ya para 2017 el 98% de la energía eléctrica era de origen renovable, alcanzando la producción más alta de los anteriores diez años, 14.363,90 GWh (MIEM, 2019a). Hoy en día, prácticamente el total de la energía diaria generada es renovable, habilitando un seguimiento a través del portal de la empresa estatal de electricidad UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas).<sup>17</sup>

En términos de los instrumentos normativos pueden citarse el Decreto sobre promoción de las energías renovables: 354/09 (2009), la Ley de Eficiencia Energética: Ley 18.579, la Ley de Agrocombustibles 18.195 y Decreto Reglamentario 532/2008 (2008), la Ley de Energía Solar Térmica: Ley 18.585, el Decreto de Relevamiento del Recurso Eólico: 258/09 (2009), los Decretos que promueven compra de energía eléctrica a partir de energías renovables: 77/06; 397/07; 296/2008; 403/09 (de 2007 a 2009), así como la promulgación de beneficios fiscales (exoneración al IRAE, al Impuesto al Patrimonio; exoneraciones al amparo de la Ley de Inversiones 16.906). Este marco de promoción incluyó diferentes fuentes de energías renovables y promovió una inversión que superó los 7.000 millones de US\$, incluyendo la inversión en infraestructura energética (Uruguay XXI, 2017). En ese contexto, Uruguay se convirtió en 2014 en el país de América Latina con la mayor tasa de crecimiento de las inversiones en energías limpias. En 2016 se constituía en el país con el mayor porcentaje de energía eólica de todo el mundo, lo que lleva a los expertos a señalar una “revolución eólica” en este país (Bertoni et al., 2018). En forma significativa, desde el nivel nacional se buscó vincular el desarrollo de las energías renovables con las contribuciones a la lucha contra el cambio climático, donde puede mencionarse la adhesión en julio de 1994 a la CMNUCC (Ley 16.517) y en 2001 al Protocolo de Kioto (Ley 17.279). Asimismo se creó la Unidad de Cambio Climático (UCC) y se hicieron las Comunicaciones Nacionales y los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para los años 1990, 1994, 1998, 2000 y 2002. En mayo de 2009 se sumó un Decreto del Poder Ejecutivo que creó el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), coordinado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y que logró desarrollar un

<sup>17</sup> Ver: <https://portal.ute.com.uy/energia-generada-intercambios-demanda>. [Consultado: 24/11/2019].

esquema de gobernanza climática que contempla diversos actores y niveles de gobierno. En octubre de 2016 Uruguay ratificó el Acuerdo de París (Ley 9.439) y en abril de 2017 promulgó la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que expresamente incluye al sector energético, incorporando la diversificación de la matriz energética como línea de acción asociada a la dimensión productiva (SNRCC, 2017). Por otra parte, el caso de la redacción en 2017 de la primera Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) constituye, según referentes del SNRCC, un caso singular en el mundo: “La NDC no sólo es un instrumento donde el país comunica a la comunidad internacional sus metas, sino que tiene un efecto doméstico de organizar, priorizar y establecer metas específicas de acción”. Así, en la PNCC: “La NDC servirá como instrumento de implementación de esta Política y le permitirá tener metas en períodos sucesivos de 5 años”.<sup>18</sup> Asimismo el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible promulgado en 2018 focaliza expresamente la contribución de las energías renovables a la mitigación del cambio climático (MVOTMA, 2018).

Desde la visión de un referente de un organismo internacional activo en materia climática como la FAO (Food and Agriculture Organization), se subraya el activo rol del Uruguay tanto en materia de adaptación como de mitigación: “Es uno de los países que más rápidamente avanzó: confirmó el SNRCC y se enfocó en generar evidencia empírica que brindara soporte a mejores políticas, en el entendido que las buenas políticas son las que se desarrollan en diálogo con los administrados, con la sociedad”.<sup>19</sup> Por otra parte, en esa visión también se enfatiza algunos aspectos singulares del desempeño del país en perspectiva comparada: “Uruguay fue el primer país que propuso una NDC con medidas numéricas. Es un

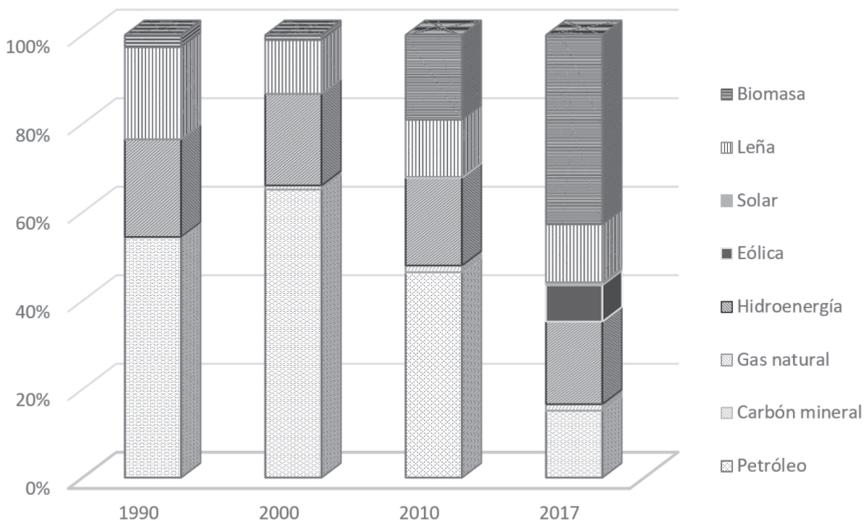
<sup>18</sup> Entrevista efectuada el 24/7/2019 al Arq. Ignacio Lorenzo, presidente del Grupo de Coordinación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC). El entrevistado señala asimismo la creación del instrumento PMRV (Programación, monitoreo, reporte y verificación) de la PNCC y de la NDC, donde están presentadas las matrices de todo el contenido de ambos instrumentos. Existe asimismo un proyecto piloto donde de las 80 medidas de las NDC se seleccionaron 20 a 30 para las que se detallará cuáles instituciones del sector público, privado y sociedad civil liderarán el proceso de implementación.

<sup>19</sup> Entrevista efectuada el 24/7/2019 al Ing. Vicente Plata, Oficial a Cargo, Representación de FAO en Uruguay.

compromiso muy fuerte. Evidencia una madurez institucional y una madurez técnica que realmente llamó la atención en la negociación internacional, fue un momento en que Uruguay brilló internacionalmente”.<sup>20</sup>

En términos cuantitativos, es interesante remitirse al Balance Energético Nacional de cada uno de los países donde se observa la oferta de energía, primaria y secundaria, así como el consumo de la misma. La primera se define como la suma de la producción total más las importaciones menos las exportaciones, más la variación de stock, pérdidas y ajustes, lo cual permite conocer la composición de la oferta por fuentes y la participación de las energías renovables en la misma. En el caso de Uruguay, se destaca una baja en la participación del petróleo como parte de la oferta energética entre 2010 y 2017 y un aumento de la participación de la energía eólica (Figura 1). En menor medida, la biomasa y la energía solar han aumentado su participación en la matriz. Por otra parte, la energía hidroeléctrica sigue siendo una de las principales fuentes de energía a nivel nacional.

**Figura 1. Uruguay: fuentes de energía 1990-2017**

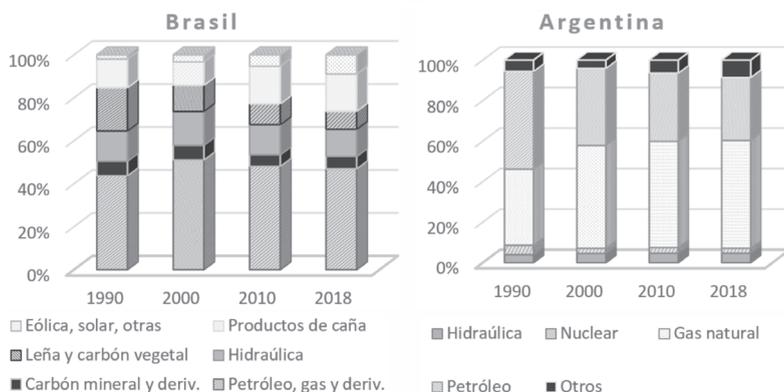


Fuente: Uruguay, MIEM (2019a)

<sup>20</sup> Entrevista efectuada el 24/7/2019 al Ing. Vicente Plata, Oficial a Cargo, Representación de FAO en Uruguay.

En los casos de Brasil y Argentina, a pesar de que los cambios no han sido tan drásticos como en Uruguay en el período, se observan modificaciones en la oferta energética en diferentes niveles (Figura 2). En la matriz energética de Brasil la energía eólica tiene una participación inferior al 2% en el año 2018, sin embargo, ha venido aumentando desde el año 2016. La caña de azúcar y los biocombustibles tienen una participación creciente con un importante rol del etanol. La energía hidráulica tiene una participación constante en la matriz de alrededor de 13% y el petróleo continúa siendo la principal fuente de energía. Por otro lado, en Argentina el gas natural es la principal fuente de energía utilizada seguida por el petróleo. En tanto la participación de la energía eólica es incipiente.

**Figura 2. Argentina y Brasil:  
fuentes de energía 1990-2018**



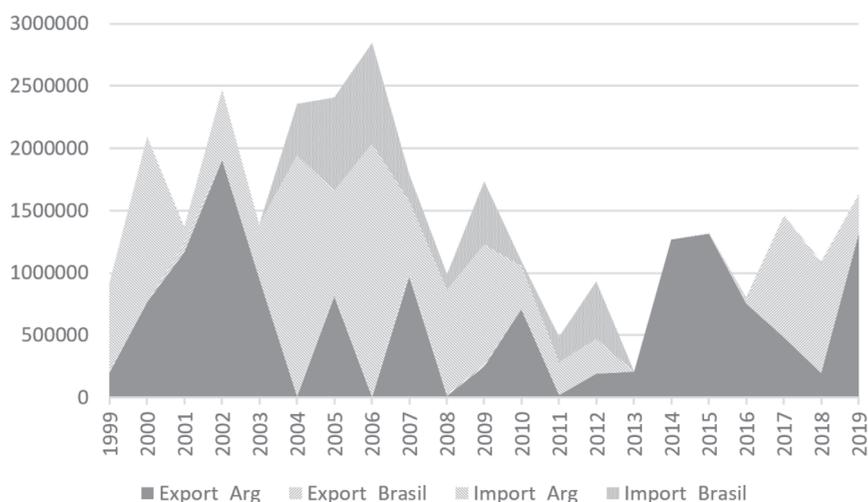
Fuentes: Argentina, Ministerio de Hacienda (2019). Brasil, Empresa de Pesquisa Energética, (2018).

La generación de excedentes de energía sobre la base de fuentes renovables, sumado al fortalecimiento de la infraestructura de interconexión eléctrica entre los países del MERCOSUR (tales como el caso Uruguay-Brasil), permite en la actualidad un intercambio comercial significativo. La evaluación de este proceso global según la visión de algunos referentes privados uruguayos es mixta: sin poner en duda factores positivos del mismo, se entiende que la reconversión de la matriz energética del Uruguay fue llevada adelante a una velocidad muy rápida: si por contrario se hubiera realizada

en forma escalonada, probablemente habría sido posible lograr precios más bajos y un mejor acompañamiento de la demanda.<sup>21</sup>

Por otra parte, Argentina y Brasil son los dos destinos de las exportaciones de energía eléctrica<sup>22</sup> de Uruguay, lo cual permite afirmar el importante papel del MERCOSUR en el intercambio energético. A partir del año 2014 Uruguay tiene un saldo positivo medido en MWh exportando más energía de la que importa. A partir del año 2102 se observa un incremento de las exportaciones de energía con una caída en 2015 (Figura 3).

**Figura 3. Importaciones y exportaciones de energía eléctrica de Uruguay, en MWh (1999-2019\*)**



\*Los datos de 2019 abarcan el período 1 de enero-4 de noviembre de 2019

Fuente: MIEM (2019b)

<sup>21</sup> Entrevista efectuada el 6/3/2018 al Ingeniero Gerardo Ferreño, actual referente de la firma VENTUS y Gerente de Generación de UTE entre los años 1993 y 2015.

<sup>22</sup> Rubro 2716 de la Nomenclatura MERCOSUR.

En el año 2017 se observa el comienzo de la exportación de energía a Argentina por parte de una empresa privada (Cuadro 1). La empresa Ventus en Uruguay opera siete parques eólicos y ha presentado proyectos a ser promovidos por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP). En el año 2018, esta empresa multiplicó sus exportaciones por 3,3. Sin embargo, según datos a noviembre de 2019, en el año 2019 las mismas han disminuido drásticamente. Esta oscilación indica la inestabilidad de las incipientes exportaciones privadas a los países vecinos. Por otra parte, una nueva empresa comenzó a exportar energía con destino a Argentina, la empresa Comercializadora de Energía Oriental SA (CEOSA), solicitando en el año 2019 dos ampliaciones de la autorización para ampliar la exportación de energía eléctrica a Argentina.<sup>23</sup> El origen de esta energía también es eólica, lo cual es consistente con la composición de la oferta de energía en Uruguay. En el período 2017-2019 no se observan exportaciones de privados a Brasil, sino únicamente de la empresa estatal UTE.

**Cuadro 1. Exportaciones de energía eléctrica de Uruguay, por destino y empresa (en miles de dólares)**

	2017	2018	2019
<i>Argentina</i>			
UTE	0	10510	49555
Ventus Com. de Energía SA	905	3211	180
Com. de Energía Oriental SA	0	28	145
<i>Brasil</i>			
UTE	116501	58071	30771
Total	117406	71820	80651

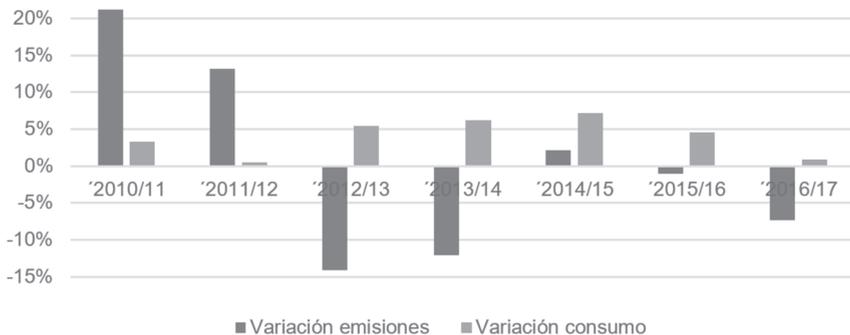
Fuente: Uruguay XXI (2019)

<sup>23</sup> [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/resoluciones/06/miem\\_149.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/resoluciones/06/miem_149.pdf).

El incremento de la oferta de energía eólica ha sido uno de los grandes cambios observados al analizar los balances energéticos de Uruguay en el período 2010-2017. La producción se multiplicó por 54, alcanzando una oferta en el año 2017 de 324,6 toneladas equivalentes de petróleo (ktep), en tanto en el año 2010 era de 6 ktep. En el año 2014 se comenzó a producir energía eléctrica a partir de energía solar, pasando la oferta de 2,9 a 26,8 ktep en 2017. Particular destaque corresponde al comportamiento de la producción de biomasa, la cual aumentó sustancialmente a partir del año 2007 y se explica por la producción de licor negro, subproducto de la celulosa. En ese año comenzó a funcionar la primera planta de celulosa de gran porte y la segunda en el año 2013. Es importante destacar que los detalles de producción de licor negro se reportan a partir de ese año, mientras que antes solamente se reportaba el grupo biomasa. A partir del crecimiento del sector forestal en Uruguay, que comenzó en la década de 1990, se esperaba un incremento de la producción de biomasa a partir de chips de madera; sin embargo, en los hechos este fenómeno no ha ocurrido.

A pesar del aumento en el consumo de energía en Uruguay, se observa una disminución de las emisiones de CO2 a partir del año 2013 (Figura 4). El sector industrial tuvo sus picos de crecimiento de consumo entre 2014 y 2015, año en el que también aumentaron las emisiones. Es necesario un análisis en profundidad de la contribución de cada sector a las emisiones de CO2 para visualizar la trayectoria futura de las mismas.

**Figura 4. Variación de Emisiones de CO2 y Consumo de energía – Uruguay**



Fuente: MIEM (2019 a, c)

Considerando la trayectoria de los recientes intercambios comerciales, las entrevistas realizadas a algunos referentes estatales uruguayos reflejan ciertas expectativas vinculadas a la integración regional en el marco del MERCOSUR, visualizándose un eventual diálogo innovador entre la dimensión económica y la dimensión ambiental de la política energética,<sup>24</sup> en el que junto con los beneficios del intercambio comercial y la seguridad del acceso a la energía, las políticas energéticas de los países miembros además podrían ser subsidiarias de las políticas de mitigación del cambio climático. El punto de partida estaría dado por la experiencia de la reconversión de la matriz de generación eléctrica uruguaya, que permitió una reducción a fines de 2017 a la mitad de las emisiones absolutas de GEI del país respecto a 1990, a pesar de casi triplicarse el consumo eléctrico (MVOTMA / SNRCC, 2017). En esa dirección argumentativa otros referentes señalan que la reciente firma del Acuerdo MERCOSUR- Unión Europea (UE) en junio de 2019 coloca la tarea de articulación en el marco del MERCOSUR bajo una nueva luz: así, según algunos referentes del SNRCC de la administración saliente del gobierno del Frente Amplio (FA) los compromisos asumidos a nivel interregional implicarán también impactos en los países del bloque. En ese sentido, se esperan cambios en los comportamientos a nivel doméstico, con posibles procesos de innovación en los sectores industriales brasilero y argentino, con foco en tecnologías amigables con el ambiente aplicables a nivel del bloque regional y potenciando sinergias.<sup>25</sup> En contraste con esas visiones, referentes de la FAO con actuación en Uruguay subrayan las diferencias de tamaño y orientación de los países miembros del bloque, lo que dificultaría la articulación también en esta temática dado el grado de heterogeneidad.<sup>26</sup> En un sentido similar, el referente de la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) encargado de representar a Uruguay en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, señala las

<sup>24</sup> Entrevista efectuada el 8/8/2018 al Ingeniero Wilson Sierra, en su carácter de funcionario de la DNE (Dirección Nacional de Energía) del Uruguay.

<sup>25</sup> Entrevista efectuada el 24/7/2019 al Arq. Ignacio Lorenzo, presidente del Grupo de Coordinación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC).

<sup>26</sup> Entrevista efectuada el 24/7/2019 al Ing. Vicente Plata, Oficial a Cargo, Representación de FAO en Uruguay.

dificultades para trabajar en este tema como región dado que en las negociaciones hay intereses que priman, en particular aquellos que no son ambientales, ni climáticos, sino más bien económicos y geopolíticos.<sup>27</sup>

## **Conclusiones y perspectivas a futuro**

El presente trabajo se encuadra teóricamente en la perspectiva del desarrollo humano sostenible, subrayando la necesidad de superar concepciones economicistas y señalando la pertinencia de un abordaje multidimensional en materia de desarrollo a través de una concepción integral que abarque factores económicos, sociales, políticos y culturales y que pueda articularse con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y las metas planteadas a través de los ODS. Teniendo en cuenta el contexto global de cambios e incertidumbres, el trabajo busca discutir el potencial de articulación en las políticas energéticas en el marco del MERCOSUR, focalizando el sector de las energías renovables por su contribución a la mitigación del cambio climático. Con ese objetivo, el trabajo considera por una parte los esfuerzos que se han dado tanto dentro de los órganos del bloque así como en tres de sus países miembros, revisando los principales instrumentos y políticas respectivas. Por otro lado, se examinan también los intercambios comerciales entre Uruguay y sus socios del MERCOSUR en materia energética, donde resultan interesantes las dinámicas establecidas en los últimos años a partir del proceso de inversiones en el sector de las energías renovables en Uruguay, lo que dio lugar a exportaciones de energía a cargo de actores públicos y también privados. Se profundiza el análisis de las emisiones de CO<sub>2</sub> de Uruguay luego de aprobada la nueva política energética en el año 2010.

De cara a la arquitectura institucional y al cumplimiento de la Agenda 2030 en materia climática y energética, son evidentes los desafíos de los juegos multinivel propios de la interacción del nivel global con los procesos regionales y los niveles nacionales, e incluso locales. Pese a los avances de la gobernanza climática global con

<sup>27</sup> Entrevista efectuada el 26/7/2019 al Ingr. Agr. Walter Oyancabal, Unidad de Cambio Climático, MGAP.

hitos significativos como el Acuerdo de París, es innegable el reto que impone el contexto internacional cambiante y marcado por la incertidumbre, a lo que se suma el encapsulamiento de algunos Estados en la lógica de la soberanía estatal. En lo tocante al nivel regional en América Latina, resultan contrastantes las dificultades en profundizar la articulación energética y la timidez de los avances conjuntos en materia climática, frente a la disponibilidad de recursos y a las oportunidades que surgen en particular en el sector de las energías renovables.

El presente análisis pone de manifiesto la incorporación de las energías renovables y el combate al cambio climático tanto en el organigrama del MERCOSUR, como también en las políticas e instrumentos de sus países miembros, donde es posible identificar algunas diferencias en el respectivo accionar. En términos del bloque no pueden negarse algunos logros, más allá de las restricciones propias del carácter intergubernamental del MERCOSUR, lo que redundaría en una todavía endeble concertación de los esfuerzos nacionales por lograr un perfil regional en esta temática. El escaso interés por las problemáticas ambientales - incluido el cambio climático - por parte de los órganos centrales del MERCOSUR durante los últimos años, así como la discontinuidad de las reuniones del SGT 9, son indicativos de la debilidad. Por otra parte algunos órganos para la REMA muestran indicios de los esfuerzos para incluir que la Agenda 2030 y los ODS en el accionar del bloque.

En oposición dialéctica con esta situación, el monitoreo de las percepciones a lo largo de la etapa analizada permite vislumbrar cierto consenso entre analistas y actores de los procesos intergubernamentales en lo que respecta al potencial del MERCOSUR como plataforma de coordinación de acciones conjuntas y en particular subrayan el aprendizaje político colectivo, que eventualmente podría propiciar el desarrollo de la gobernanza climática regional, saliendo al encuentro de los retos de la Agenda 2030. Desde una perspectiva integral de desarrollo humano sustentable resulta de interés el seguimiento de la evolución futura de las matrices energéticas nacionales. En ese sentido, aunque las políticas energéticas nacionales podrían representar pilares de las políticas de mitigación del cambio climático, la coyuntura actual pone de manifiesto los desafíos para países como Argentina y Brasil para que incorporen las consideraciones ambientales en la definición

de su política energética, a diferencia de la experiencia del Uruguay. Esto es indicativo a la vez de la complejidad, pero también de la potencialidad del diálogo entre las diferentes dimensiones del desarrollo. El intercambio de energía aparece como una oportunidad interesante para la gestión de sus excedentes y, en particular, en el caso de Uruguay, con el elevado nivel de inversiones en el sector que ha concretado en los últimos años. La aparición de actores privados participando del mercado externo se presenta como un elemento novedoso para el país. Sin embargo, de los datos se desprende que esta participación aún es incipiente y con oscilaciones. Finalmente, en relación a la emisión de CO<sub>2</sub> se destaca la relación negativa entre el aumento de consumo y la disminución de las emisiones, lo cual se denota como un elemento prometedor de cara al combate al cambio climático.

## **Bibliografía**

- BERTONI, R., CASTELNOVO, C., CUELLO, A., FLEITAS, S., PERA, S., RODRÍGUEZ, J. & RUMEAU, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo: UDELAR; UCUR; CSE.
- BERTONI, R. BITTENCOURT, G., SAAVEDRA, C., CANTERA, V. MESSINA, P., JAUGE, M., DUFRECHOU, H y MORALES, V. (2018). Política energética como política de desarrollo productivo en Uruguay. El caso de la energía eólica, su impacto global y las oportunidades ofrecidas por el instrumento “componente nacional”. En L. Bértola, (coord.) *Políticas de Desarrollo Productivo en Uruguay* (pp. 116-139). OIT, Oficina Regional para América Latina.
- BODEMER, K. (2010). Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación? En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja. (Eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 179-205). Fundación CIDOB.
- CARDOSO, F. H. y FALETTA, E. (2003). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo Veintiuno Editores.
- CARDOZO, E. (2006). *Integración energética y gobernabilidad en la región andina*. Instituto de Investigaciones Sociales, Caracas.
- CASOLA, L. y FREIER, A. (2018). El nexo entre cambio climático y energía

- renovable en el MERCOSUR. Un análisis comparativo de las legislaciones de Argentina y Brasil. *Derecho de Estado*, (40), 153-179. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/issue/view/496>
- Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). (2010). *Atlas de energías renovables del MERCOSUR*. CEFIR.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Naciones Unidas, CEPAL.
- DE SOUZA LEITE GARCIA, T. (2018, 16-21 de julio). *A agenda ambiental do Mercosul de 2012 a 2017* [ponencia]. 56° Congreso de Americanistas, Universidad de Salamanca.
- Empresa de Pesquisa Energética (2018). *Balanço energetico nacional*. <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>
- Fariza, I. (2018, 15 de noviembre). La segunda revolución renovable de América Latina. *Diario El País*. [https://elpais.com/economia/2018/11/15/actualidad/1542293699\\_535260.html](https://elpais.com/economia/2018/11/15/actualidad/1542293699_535260.html)
- FREIER, A. (2016). La situación de la cooperación energética entre Argentina y Brasil en el área de la energía renovable: ¿Integración, difusión o fragmentación? *Relaciones Internacionales*, 25(51), 1-20. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/276>
- GARCINUÑO, P. (2017, 28 de marzo). Brasil acapara el 40% de las inversiones en energía renovable en América Latina. *Al navío*. <https://alnavio.com/brasil-acapara-el-40-de-las-inversiones-en-energias-renovables-de-america-latina>
- GRIFFIN, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. En P. Ibarra y K. Unceta (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano* (pp. 25-40). Ed. Icaria.
- Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas. (1987). *Nuestro futuro común*. Oxford University Press.
- IVANKOVA, N. V., CRESWELL, J. W. y STICK, S. L. (2006). Using mixed-methods sequential explanatory design: From theory to practice. *Field Methods*, 18 (1), 3-20. <https://doi.org/10.1177%2F1525822X05282260>
- MAHBUB UL HAQ. (1987). *Reflections on Human Development*. Oxford University Press.
- Mercado Común del Sur. (1991). *Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República*

- Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>
- MAX-NEEF, M. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Editorial Nordan-Comunidad.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay (MIEM) (2019a). *Balance energético nacional. Generación de electricidad por fuentes*. MIEM. <https://ben.miem.gub.uy/oferta5.html>
- MIEM. (2019b). *Series estadísticas de energía eléctrica. Importación de energía eléctrica por origen. Exportación de energía eléctrica por origen*. MIEM. <https://www.miem.gub.uy/energia/series-estadisticas-de-energia-electrica>
- MIEM. (2018). *Emisiones de CO2 PIB y per cápita*. MIEM. <https://ben.miem.gub.uy/indicadores4.html>
- Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina. (2019). *Balances energéticos nacionales 1990-1999, 2000-2009, 2010-2016 y 2018*. MDP. <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/balances-energeticos>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). (2018). *Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible. Documento síntesis para la consulta pública*. <http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10011400-plan-ambiental-nacional-2018-documento-sintesis>
- MVOTMA. (2017). *Segundo Informe Bienal de Actualización a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 2017 Uruguay*. [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/43207915\\_Uruguay-BUR2-1-1-BUR\\_2-URUGUAY.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/43207915_Uruguay-BUR2-1-1-BUR_2-URUGUAY.pdf)
- MVOTMA, MIEM y Agencia Española de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2014). *Informe medioambiente y energía en Uruguay: Aspectos de la temática energética desde una perspectiva ambiental*. [https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/informe\\_medio\\_ambiente\\_energia.pdf](https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/informe_medio_ambiente_energia.pdf)
- OTEGUI, O. (2010, mayo). *Política de incorporación de generación eléctrica a partir de biomasa* [ponencia]. Seminario Exposición Casa Alemana de la Cámara de Comercio e Industria Uruguayo-Alemana. DNETN, MVOTMA y MIEM.
- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS VÁZQUES, S. (2019) Futuro de la cooperación

- internacional para el desarrollo. ¿Cooperación o competencia? *Temas para el Debate*, (300), 80-82. <https://eprints.ucm.es/58041/>
- SANAHUJA, J. A. (2015). *LA UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica. Relaciones birregionales*. Fundación EU-LAC. <http://dx.doi.org/10.12858/0115es1>
- SEERS, D. (1970). The Meaning of Development. *Revista Brasileira de Economía*. 24(3), 29-50. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/issue/view/24-3>
- SEN, A. (1990). Development as Capacity Expansion. En K. Griffin y J. Knight (eds.). *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. (pp. 41-58). Palgrave Macmillan.
- SEN, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford University Press.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- SERBIN, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Icaria Editorial; Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Sistema Nacional Ambiental, Gabinete Nacional Ambiental y Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático. República Oriental del Uruguay*. AECID; PNUD y MVOTMA. <http://www.mvotma.gub.uy/politica-planes-y-proyectos/politica-nacional-de-cambio-climatico>
- TRAVIESO, E. y BERTONI, R. (2013). El concepto de comunidad energética regional en el Mercosur ampliado. En I. Sarti, M. Leite Lessa, D. Perrotta y G. Cardoso Carvahlo (rgs.), *Por uma integração ampliada da America do Sul no século XXI* (pp. 481-494). [https://www.academia.edu/8168911/Por\\_uma\\_integra%C3%A7%C3%A3o\\_ampliada\\_da\\_Am%C3%A9rica\\_do\\_Sul\\_no\\_s%C3%A9culo\\_XXI\\_-\\_V.1](https://www.academia.edu/8168911/Por_uma_integra%C3%A7%C3%A3o_ampliada_da_Am%C3%A9rica_do_Sul_no_s%C3%A9culo_XXI_-_V.1)
- Uruguay XXI. (2017,). *Energías renovables. Oportunidades de inversión*. Promoción de Inversiones y Exportaciones. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/inversor/oportunidades-de-inversion/>
- Uruguay XXI. (2019). *Sistema de Información de Exportaciones. Energía eléctrica*. Montevideo. <http://aplicaciones.uruguayxxi.gub.uy/uruguayxxi/inteligencia/sie/>
- WESTPHAL, K. (2006) *Flujos energéticos, cambios en la correlación de*

*poder y relaciones internacionales. Una visión comparada de la macro-región europea y las Américas.* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.



---

## CAPÍTULO VIII

---

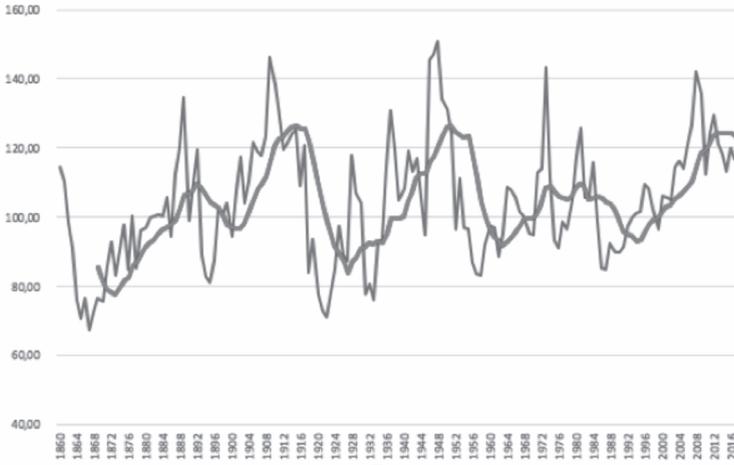
### **La integración como una estrategia para bajar el riesgo país y reducir la volatilidad de los términos de intercambio**

MARTÍN TETAZ

#### **Introducción**

En los últimos 100 años los términos de intercambio argentinos han tenido una particular volatilidad y lo mismo ha sucedido con la relación de precios del resto de los países latinoamericanos que dependen de exportaciones de *commodities*. Los comportamientos cíclicos de las materias primas transmitían por el canal comercial su impulso oscilatorio al crecimiento económico y amplificaban la volatilidad por el canal financiero, toda vez que la abundancia de divisas conducía a una apreciación de las monedas locales, incentivando el ingreso de capitales especulativos, hasta que el ciclo de términos de intercambio pegaba la vuelta y la recesión se aceleraba y profundizaba con la huída de las inversiones golondrina.

**Gráfico 1- Términos de intercambio argentinos 1860-2016**



Fuente: Construcción propia en base a Ferreres e INDEC

La propia volatilidad, a su turno, reduce la tasa de crecimiento de largo plazo porque aumenta el riesgo de las inversiones y acumula en cada recesión una nueva capa de pobreza, que luego no se reduce simétricamente cuando el viento vuelve a soplar a favor.

**Gráfico 2- PBI per cápita Argentina 1900-2016 (\$ de 1993)**



Fuente: Construcción propia en base a Ferreres e INDEC

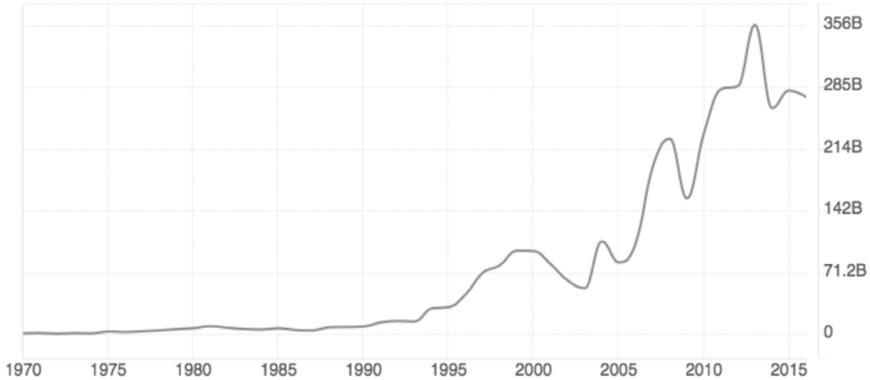
Además, las abruptas subidas y bajadas en los términos de intercambio agregan inestabilidad política a los países de la región y recrudecen los conflictos entre ellos cuando arrecia la recesión, como lo demuestran Campello y Zucco (2013), porque el público sufre del sesgo de identificación por el cual no somos capaces de distinguir la causa de los fenómenos contractivos que observamos, haciendo que la volatilidad en los términos de intercambio se propague hacia el sistema político causando debilidades y rupturas institucionales.

Como hemos mencionado, en la etapa creciente del superciclo de *commodities* ingresan más divisas y, como han demostrado Gerchunoff y Rapetti (2016), esa abundancia de dólares se traduce en una mejora de los salarios reales de la población, sin que eso tenga que ver necesariamente con las políticas públicas concretas del gobierno de turno. Lo contrario ocurre en las etapas en que los precios internacionales regresan a la media y los salarios reales caen. En un contexto de actores hiper racionales como los que tiene en mente la escuela del *Public Choice* (Buchanan 1984), los votantes distinguen hasta qué punto los resultados económicos son producto de la política del gobierno o de las condiciones externas. Por ejemplo, los ciudadanos generalmente no penalizan al presidente al que le toca gobernar durante una catástrofe como un terremoto o un huracán, e incluso pueden favorecerlo si usa más recursos para asistir a los damnificados de manera clientelista, como mostró Gallego (2018). Pero cuando el shock es menos visible para el electorado, como una suba en la tasa de interés internacional o una caída en el precio de los *commodities*, la capacidad del público para identificar correctamente la causalidad se desvanece.

En contraste, los flujos de inversión extranjera directa son una fuente alternativa de divisas, con la ventaja de que no producen enfermedad holandesa porque, a diferencia de las mejoras en los ingresos causadas por *shocks* transitorios en los precios, aumentan la productividad del receptor haciendo que el tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo tienda a la baja.

En este sentido, hay evidencia de que los flujos de inversión extranjera (IED) que eran insignificantes en la región hasta los 90s, crecieron de manera exponencial en los últimos 25 años, aunque no han estado distribuidos de manera homogénea hacia dentro de América Latina

**Gráfico 3- Flujos de inversión extranjera directa en Latinoamérica**



Fuente: tradingeconomics.com

Los flujos de inversión de cartera también han crecido de forma significativa pero, a diferencia de la IED, le suman volatilidad al ciclo porque propagan los fenómenos de apreciación cambiaria en los años de precios internacionales favorables, al tiempo que profundizan la depreciación de las monedas domésticas cuando las condiciones externas son más desfavorables y los fondos vuelan a calidad, tal y como señala Haussmann (1996).

**Gráfico 4- Flujos de inversión de cartera en Latinoamérica**



Fuente: tradingeconomics.com

El impacto positivo de la inversión extranjera en el crecimiento está probado; Ozturk (2007) resume la literatura sobre la relación entre ambas variables. Sin embargo Lensink (2001) muestra que la volatilidad de esos flujos atenta en sentido contrario.

A diferencia de lo que ocurre con los shocks en los precios de los *commodities* o en las tasas de interés que los gobiernos locales no controlan, las políticas anticíclicas y la tendencia a una mayor prudencia fiscal empujan el riesgo país hacia abajo, bajando el costo del financiamiento y atrayendo inversión extranjera directa que contribuye a aumentar la productividad, aumentando la tasa de crecimiento de largo plazo y proveyendo una fuente más estable de divisas que reducen la volatilidad del ciclo económico, como muestran Block y Vaaler (2004).

La hipótesis de este trabajo entonces, es que el tipo de integración regional que promueven los países determina la estabilidad de sus ciclos de largo plazo, tanto si contribuye a modificar la estructura productiva diversificando el comercio y agregándole valor para blindarlo de la volatilidad de los *commodities*, como si ayuda a reducir el riesgo país, facilitando las inversiones extranjeras como fuente alternativa de divisas. En contraste, el enfoque de integración subsidiario de los términos de intercambio se derrumba cuando sucumben los precios internacionales que permiten los esquemas de transferencias y subsidios sobre los que se asientan, mientras que las propuestas meramente comercialistas tampoco garantizan inversiones ni diversificación del comercio.

La estructura del trabajo es la siguiente: en la próxima sección se discuten los antecedentes de la literatura sobre inversión extranjera con foco en la integración regional, conjuntamente con las investigaciones que relacionan la volatilidad de los términos de intercambio con el ciclo económico. En la siguiente sección se discute el riesgo país como determinante del flujo de inversión directa y su relación con la estabilidad del balance de pagos, analizándose su evolución en el contexto de dos esquemas de integración: el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (AP). La última sección discute el foco que deberían tener los acuerdos de integración para reducir la exposición a *socks* externos y contribuir a amortiguar la volatilidad de los ciclos económicos, en sintonía con la propuesta de Ocampo (2012).

## 1. Inversión extranjera e integración

Desde un punto de vista teórico, los procesos de integración regional facilitan la llegada de inversión extranjera directa por distintas vías: la primera es el tamaño del mercado, que al crecer favorece la radicación de multinacionales; la segunda es la mayor eficiencia asignativa que la libertad de circulación de bienes permite, incentivando a las empresas a relocalizar sus procesos productivos en los países donde el factor intensivo en ese proceso es más abundante, como en los modelos de Helpman (1984). Un tercer factor tiene que ver con la reducción de costos de transacción, siendo también más importante ese efecto cuando se avanza hacia un grado que suponga coordinación monetaria, con la eventual adopción de una moneda común.

A todos estos factores se suma el impacto de los acuerdos comerciales con los países emisores de inversión extranjera que, según Levy Yeyati et al. (2003), incrementan el flujo de IED en un 27% al resto de los países que pactan. Un ejemplo de estos acuerdos es el NAFTA, que potenció las inversiones de Estados Unidos en México a punto tal que, según Waldkirch (2010), las duplicó entre 1994 y 2005.

Más allá de la dimensión comercial o puramente económica, Stein y Daude (2001) arman un índice de calidad de las regulaciones públicas y encuentran que un desvío estándar en ese indicador, que en la práctica sería equivalente a dotar a México de las políticas regulatorias australianas, multiplica por 6 los flujos de inversión que recibe el país. Si los acuerdos de integración mejoran la calidad institucional de los países signatarios, pueden ayudar a multiplicar las inversiones que reciben sus miembros.

En ese sentido, los acuerdos de integración que contienen reglas de inversión pueden ayudar a potenciar los flujos de IED, aunque algunos autores como Page (2000) sostienen que estas reglas agregan valor al acuerdo cuando los países que se integran presentan debilidades institucionales y las normas tienen mecanismos de *enforcement* que refuerzan su cumplimiento.

Al mismo tiempo, algunos procesos de integración pueden reducir los incentivos a la IED. Levi Yeyati et al. (2003) sostiene que si la inversión surgía como respuesta al cierre de los mercados y era por lo tanto la consecuencia de una estrategia comercial de acceso a un mercado que de otro modo estaba cerrado, pues la

apertura del comercio con ese país reduciría la inversión. Pensemos en una gran empresa automotriz, por ejemplo, que radican plantas en distintos países en los que busca vender sus unidades sin limitaciones, pero que si varios de ellos se integran entre sí, podría encontrar conveniente concentrar su producción en el que tuviera menores costos o acceso a un recurso productivo clave.

Más en general, te Velde y Bezemer (2006) diferencian entre flujos verticales y flujos horizontales de inversión. Los primeros tienen que ver con las ganancias de eficiencia de las empresas multinacionales que construyen cadenas de valor globales, localizando las distintas etapas de sus procesos productivos en los lugares donde tienen ventajas de costos, productividad o acceso a insumos claves. Los segundos refieren a las estrategias para saltar las barreras arancelarias y ganar acceso a mercados. Estos autores suman a las reglas de origen como un factor que puede contribuir a incentivar la llegada de inversiones para cumplir con los mínimos de composición local que permiten la libre circulación de bienes dentro de la zona de libre comercio que se forma.

En general, te Velde y Bezemer coinciden en que el factor del área de mercado es el que domina y que por lo tanto los países reciben más IED cuando se integran.

## **2. Términos de intercambio y ciclo económico**

La segunda mitad del siglo pasado y ciertamente las primeras dos décadas del corriente, han estado caracterizadas por una gran volatilidad en el PBI de los países latinoamericanos. De acuerdo a una investigación de Solimano y Soto (2006), en promedio las economías de la región han pasado el 28% del tiempo en recesión, con casos extremos como Venezuela y Argentina con 52% y 39% de los años en crisis respectivamente. En contraste, un grupo de seis países asiáticos y europeos de ingresos medios utilizados como control, entre los que se cuentan Filipinas, Tailandia, Korea, Turquía, Irlanda y España, sólo registraron 11% del período en contracción económica.

La pregunta relevante es ¿por qué? Grimes (2006) estudia, por ejemplo, la economía de Nueva Zelanda y encuentra que 45% de la varianza en el PBI desde 1960 es explicada por el nivel y la volatilidad

en los términos de intercambio, mientras que Easterly, et al. (2001) sostienen que la apertura económica, que puede proveer una herramienta para aislar a los países de los *shocks* idiosincráticos, aumenta por otro lado la vulnerabilidad a los *shocks* externos y que la variable clave que resuelve esta aparente ambigüedad es el desarrollo institucional local y en particular el del mercado financiero.

A su turno, Ocampo y Parra (2004) sostienen que el grado en el cual la apertura amplifica la volatilidad del producto depende del patrón de inserción en el comercio internacional, puesto que si el país en cuestión es altamente dependiente del comercio en *commodities* agrícolas y energéticos, queda expuesto a la mayor volatilidad de estos precios en relación a los de los productos más elaborados.

Los *shocks* en los precios de las materias primas tienen múltiples canales de transmisión en el ciclo económico. Brueckner y Carneiro (2006) estudian un panel de 175 países entre 1980 y 2010, encontrando que es la prociclicidad de la política fiscal la causa principal por la que los cambios en los precios de *commodities* impactan en el PBI, porque los gobiernos que obtienen sus ingresos de las exportaciones de petróleo y derivados, de la minería, o de impuestos al agro, tienen dificultades para ajustar el gasto cuando sobreviene una caída en los términos de intercambio.

Sin embargo, uno de los canales más significativos es el del tipo de cambio real, con su consecuente impacto en los salarios y en las condiciones financieras de los gobiernos locales, que combinado con un sesgo de sobreconfianza pueden hacer que gobiernos y personas confundan un shock transitorio con un cambio permanente en la productividad indirecta de su sector externo y aumenten sus gastos a un ritmo que después no puedan sostener cuando los altos precios cedan. La relación entre los términos de intercambio y el tipo de cambio real está abundantemente probada en la literatura, por ejemplo en Chen y Rogoff (2003), pero Coudert et al. (2013) demuestran además que en contextos de alta volatilidad, cuando la incertidumbre es mayor, hay una sobre reacción de los tipos de cambio a los *shocks* en los precios de los *commodities*, exacerbando a su turno los efectos sobre los ingresos fiscales y el salario real.

### **3. Riesgo país, inversión extranjera directa y estabilidad del balance de pagos**

Bajo ciertas condiciones como libre movilidad de capitales y ausencia de costos de transacción significativos, dos bonos de distintos países con similar estructura; esto es, con la misma madurez y duración, deberían tener el mismo precio arrojando un retorno esperado que fuera el mismo en ambos casos.

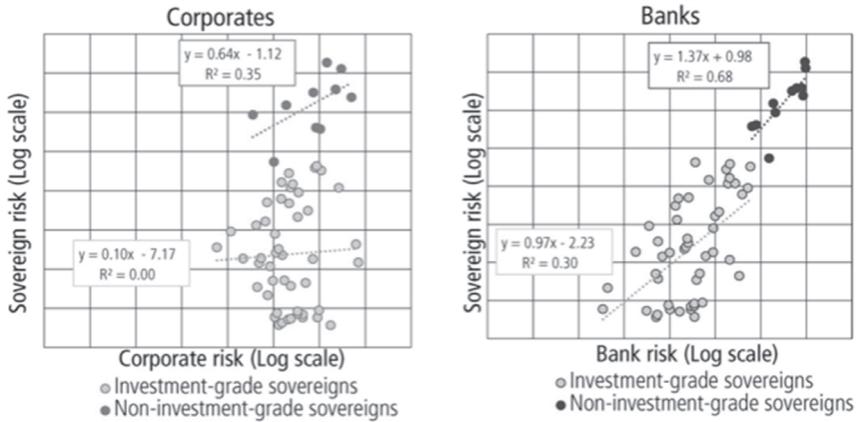
Si los bonos solamente difirieran en quién es el soberano que los honra, cualquier heterogeneidad en sus precios estaría demostrando la probabilidad implícita de incumplimiento que, consecuentemente arrojaría una tasa de retorno más alta para el menos confiable siendo la diferencia entre esos retornos lo que en la jerga se llama prima de riesgo o riesgo país.

Adicionalmente, podrían existir otras diferencias entre esos contratos, como por ejemplo los tribunales en los que se resuelven los eventuales incumplimientos o cualquier disputa respecto de la implementación de las cláusulas del acuerdo. Esa diferencia de jurisdicción, como ocurre en estos momentos con los bonos argentinos, le imprime otra prima de riesgo adicional y lo mismo podría ocurrir si los bonos difieren en la moneda en que son pagados, sumándole en ese caso un diferencial por riesgo de devaluación.

Aunque el incumplimiento del soberano no implica necesariamente la ruptura de los contratos entre privados, los bonos de deuda corporativos también son contagiados por el riesgo de los papeles públicos, reflejando las mayores dificultades que pueden tener las empresas en un eventual contexto de default.

Esto queda demostrado en la mayor correlación existente entre ambos riesgos para los países que, según las calificadoras de crédito, no son *investment grade* y en particular para las empresas del sector financiero que están más expuestas ante los defaults de deuda pública, como lo demuestra una investigación reciente de David Carruthers (2019) en base a datos de Credit Benchmark.

### Gráfico 5- Riesgo soberano vs riesgo corporativo



Fuente: Credit Benchmark

Como el dinero es fungible, desde el punto de vista del equilibrio del balance de pagos, los dólares provenientes de las exportaciones son equivalentes a los que ingresan por las inversiones de empresas extranjeras con la particularidad de que, en condiciones de estabilidad fiscal y bajo riesgo soberano, los flujos de inversión extranjera (IED) son más estables que los que provienen del comercio que sufren la volatilidad de los términos de intercambio.

Es cierto, no obstante, que a diferencia de las exportaciones, los dólares que ingresan por las inversiones de hoy salen luego como remisión de utilidades, pero si lo hacen es porque han contribuido a aumentar la productividad de la economía creando valor. Es decir, que a diferencia del endeudamiento público que puede dilapidarse en gasto corriente, la inversión extranjera puede ser pensada como una forma de deuda privada que pagará intereses y devolverá el capital sólo en la medida que el dinero sea aplicado a una actividad rentable.

En cualquier caso, el ingreso de divisas por IED también produce el efecto de fortalecer la moneda local empujando los salarios reales, pero a diferencia de los dólares provenientes de un *shock* de términos de intercambio no produce el efecto desindustrializador comúnmente conocido como “enfermedad holandesa”, porque la mejora del valor de la moneda doméstica está acompañada por un *shock* de productividad.

La segunda gran diferencia es que, mientras que los Estados de países relativamente chicos, no pueden influir sobre los términos de intercambio de manera directa, sino sólo vía la transformación de su patrón de inserción en el comercio para lo cual necesitan transformar estructuralmente la matriz productiva, como sugiere Ocampo (2001), sí pueden en cambio atraer inversión extranjera si producen los cambios institucionales que les permitan reducir su riesgo soberano.

Por ejemplo, Hasli et al. (2019) señalan en una muestra de 20 países seguidos durante 22 años que, en caso de economías en desarrollo, la inversión directa depende del crecimiento, de la inversión doméstica, de la renta de recursos naturales y del riesgo político; una variable construida como el promedio de 12 dimensiones desde la gobernabilidad hasta la corrupción, pasando por la calidad de la burocracia y el respeto por la ley.

Un resultado similar aparece en el amplio estudio de Singh y Jun (1999), donde se ratifica el impacto negativo de la inestabilidad sociopolítica (medida por las horas de trabajo industrial perdidos por huelgas y piquetes) y se suma la orientación exportadora como una variable clave; los países con una mayor proporción de exportaciones respecto del producto reciben más inversiones y ese efecto se refuerza cuanto mayor es el volumen de manufacturas en las ventas externas.

Montes y de Oliveira (2019) encuentran evidencia empírica de una relación negativa entre la transparencia de los bancos centrales y el riesgo país en una muestra de 50 economías, concluyendo que el mejor funcionamiento de los reguladores monetarios baja la incertidumbre y también reduce la inflación, contribuyendo por ambos canales a un menor riesgo.

Presbitero et. al. (2016) estudian el riesgo país de 105 países subdesarrollados entre 1995 y 2014, llegando a la conclusión de que las dos variables más importantes son la posición fiscal y externa de los países, o sea, los superávit gemelos son la clave para tener acceso al crédito barato.

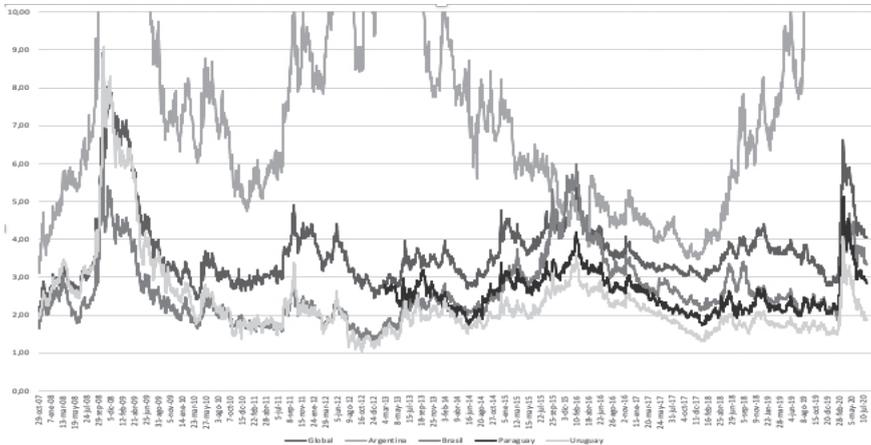
Entonces, la hipótesis sobre la que construiremos el resto del artículo es que podemos influir en el riesgo país eligiendo un tipo de integración que nos ayude a mejorar las instituciones fiscales y monetarias, contribuyendo a reducir el riesgo político porque de ese modo baja el riesgo país y aumentan los flujos de inversión

extranjera, estabilizando el balance de pagos y reduciendo la dependencia de los términos de intercambio.

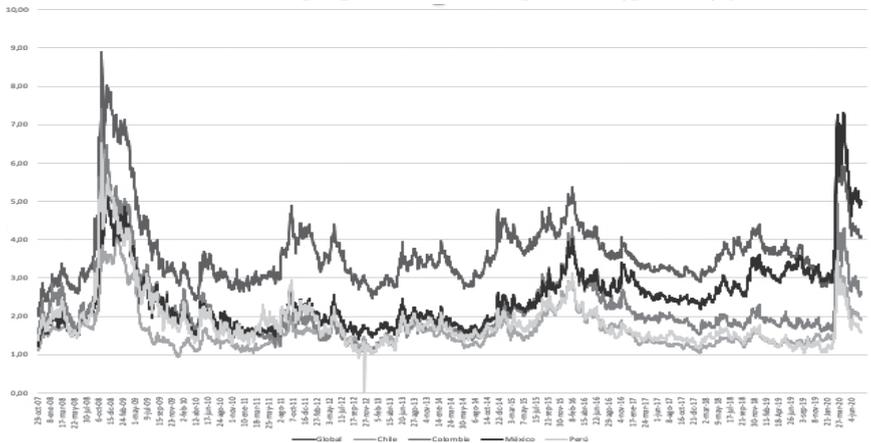
#### 4. MERCOSUR y Alianza del Pacífico (AP)

Una primera aproximación a la relación entre el riesgo país y el modelo de integración, puede hacerse viendo la evolución de la prima soberana de los países de ambos bloques, como ilustra el gráfico 6 y 7.

**Gráfico 6- Riesgo país en emergentes (global) y MERCOSUR**



**Gráfico 7- Riesgo país en emergentes (global) y AP**



Fuente; construcción propia en base a invenomica.com

Allí pueden verse tres hechos estilizados. El primero es que Argentina es un *outlier* que incluso se escapa de los límites del gráfico en la crisis del 2008, en el 2012 y en el 2019, cuando supera los 1000 puntos de sobre tasa.

La segunda regularidad interesante es que los países de la AP están sistemáticamente por debajo del riesgo promedio de los emergentes, lo que puede indicar dos cosas: o bien que no se trate de una muestra aleatoria de emergentes sino que exista sesgo de selección, o bien que el esquema de integración los blindó en algún modo particular. Si observamos la serie desde el inicio de nuestros datos, es cierto que la brecha con el promedio de los emergentes se ensancha a partir del 2010, cuando avanzan las conversaciones que desembocarían en la firma de la Declaración de Lima, un año después, aportando evidencia en el sentido de un efecto positivo del bloque. Sin embargo, también parece ocurrirle lo mismo a Uruguay en el mismo lapso, lo que sugiere que hay un tercer factor operando la brecha.

La tercera característica distintiva que surge de la observación de los datos es que, incluso sacando a la Argentina, hay más heterogeneidad o mayor varianza entre el riesgo de los países del MERCOSUR. Es cierto, no obstante, que desde el 2017 el comportamiento de México se despega del resto de la AP, porque desde la asunción del Trump lo empuja más su relación conflictiva en el NAFTA que este bloque.

Tomados en conjunto, los datos sugieren el sesgo de selección que mencionábamos antes: los países de la AP tienen mejor comportamiento macro, además sabemos que son más abiertos y que han recibido más inversión extranjera blindándose mejor a los shock, cuando los términos de intercambio se derrumbaron.

## 5. Análisis econométrico

Para testear empíricamente la relación entre el crecimiento, la inversión extranjera, los términos de intercambio y el riesgo país, construimos un panel con los 8 países de los dos bloques, usando datos de CEPAL para el período 1990-2018, junto con JP Morgan para el EMBI de cada país. El cuadro 1 muestra los estadísticos descriptivos de la muestra.

**Cuadro 1: Estadísticos principales de la muestra**

Variable	Media	Mediana	D. T.	Mín	Máx
TCRM	94.2	92.5	55.8	1.00	196.
Crecimiento	3.35	3.68	3.66	-11.0	12.8
Volat. Crec.	2.95	2.57	1.72	0.405	9.35
IEDpbi	2.26	2.05	1.68	-3.76	7.63
Expopbi	23.3	22.6	11.3	6.15	61.9
TDI	87.6	89.2	18.9	48.0	129.
Ahorropbi	20.1	19.5	4.75	10.6	39.9

Como puede verse, en el promedio los países tienen tasas de crecimiento, ahorro e inversión superiores a los que muestra Argentina y, si bien la IED por su magnitud no puede sustituir al ahorro, hubo momentos del tiempo en que llegó a significar más de 7 puntos del producto. Por su parte, los términos de intercambio también han fluctuado mucho, oscilando entre un nivel de 48 en los peores momentos y 129 para los tiempos de abundancia.

A continuación, estimamos un modelo de efectos aleatorios con el crecimiento promedio (media móvil de 5 años) como variable dependiente y la inversión extranjera directa como la variable independiente, junto a una serie de controles. La elección del modelo tuvo que ver con que el contraste de Hausman no permitió rechazar la hipótesis nula, en el sentido de que los países tuvieran una tasa de crecimiento estructuralmente diferente más allá de las variables usadas para explicarlo.

**Cuadro 2: Estimación del crecimiento promedio del PBI en base a un modelo de Efectos aleatorios (MCG)**

	<i>Coficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>z</i>	<i>valor p</i>	
Constante	5.86668	1.55823	3.765	0.0002	***
Ahorro/PBI prom.	0.131109	0.0551602	2.377	0.0175	**
IED/PBI prom.	0.590154	0.113277	5.210	<0.0001	***
Expo/PBI prom.	-0.00217877	0.0225619	-0.09657	0.9231	
Volatilidad crec.	-0.202033	0.0767236	-2.633	0.0085	***
TDI prom.	-0.0272910	0.00885130	-3.083	0.0020	***
TCRM	-0.0375219	0.00760229	-4.936	<0.0001	***

Efectivamente, los países que más crecen son los que tienen una tasa de ahorro más alta y la complementan con el ahorro del resto del mundo destinado a la inversión, pero en términos relativos tiene mucho más impacto el uso del ahorro externo (el coeficiente de la IED es 4,5 veces más grande), probablemente porque el ahorro local es disputado por el sector público para inversiones con menor impacto en el crecimiento de corto plazo y porque las inversiones externas se focalizan en sectores de alta productividad.

El segundo resultado interesante es que las fluctuaciones de corto (dentro de un plazo de 5 años) en el PBI son costosas en términos de crecimiento de largo plazo. Cada punto de oscilación en el producto le resta 0,27 puntos al crecimiento promedio, reflejando la importancia de las políticas anticíclicas que busquen suavizar esas fluctuaciones.

De manera sorpresiva, los altos términos de intercambio no sólo no empujan el crecimiento sino que lo reducen, sugiriendo la presencia de “efecto enfermedad holandesa”. Sin embargo, el impacto de los TDI está eclipsado por la inclusión del tipo de cambio real como control. Cuando mejoran los precios de las exportaciones entran más divisas, baja el tipo de cambio real y el efecto ingreso que eso produce en las familias empuja el PBI. Ese es el canal que teníamos en mente al principio de este trabajo cuando mostrábamos el impacto de los superciclos de *commodities* en Argentina.

Vamos a probar este punto corriendo dos modelos: uno en el que no aparezca la posibilidad de que el tipo de cambio real opere y otro mostrando la relación entre el tipo de cambio real y los términos de intercambio.

**Cuadro 3: Estimación del crecimiento promedio del PBI en base a un modelo de Efectos aleatorios (MCG), sin el tipo de cambio real como control**

	<i>Coeficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Z</i>	<i>valor p</i>	
Constante	1.38219	1.33996	1.032	0.3023	
Ahorro/PBI prom.	0.148583	0.0582665	2.550	0.0108	**
Expo/PBI prom.	-0.0191278	0.0236035	-0.8104	0.4177	
IED/PBI prom.	0.538629	0.119393	4.511	<0.0001	***
Volatilidad crec.	-0.165046	0.0808233	-2.042	0.0411	**
TDIprom	-0.0142513	0.00894197	-1.594	0.1110	

Como puede verse, los términos de intercambio no tienen ahora impacto estadísticamente significativo en el crecimiento porque se compensan los dos efectos que antes mencionábamos.

Procedemos ahora a estimar el tipo de cambio real. Lo hacemos con un modelo de efectos fijos ya que no hay sospechas de que cada país tenga una constante diferente y así lo confirma la prueba de Hausman

**Cuadro 4: Estimación del Tipo de cambio real multilateral en base a un modelo de Efectos fijos**

	<i>Coefficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
Constante	116.314	8.92540	13.03	<0.0001	***
Ahorro/PBI prom.	-0.938603	0.401266	-2.339	0.0204	**
Expo/PBI prom.	1.28141	0.236442	5.420	<0.0001	***
IED/PBI prom.	-0.861459	0.954254	-0.9028	0.3678	
TDI	-0.391178	0.0660418	-5.923	<0.0001	***

En efecto, la mejora en los términos de intercambio aprecia las monedas locales, tal y como era de esperar. Los países que tienen más ahorro doméstico gozan de monedas más fuertes y la correlación entre las exportaciones y el tipo de cambio real es positiva, aunque es probable que aquí la causalidad corra en sentido contrario.

Por último, veamos si nuestra hipótesis de que podemos “gobernar” los flujos de inversión extranjera, en la medida que estos dependen del riesgo país, resiste el escrutinio de los datos. Nuevamente optamos por un modelo de efectos fijos puesto que el test de Hausman sugiere que hay diferencias en el piso de inversión extranjera que cada país recibe, más allá del nivel de cada variable explicativa.

**Cuadro 5: Estimación de la inversión extranjera promedio (como% del PBI), en base a un modelo de Efectos fijos**

	<i>Coefficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
Constante	2.11315	0.952244	2.219	0.0278	**
Riesgo País prom.	-0.000394403	8.46603e-05	-4.659	<0.0001	***
TCRM	0.0103090	0.00566522	1.820	0.0706	*
TDI prom.	-0.00552765	0.00564291	-0.9796	0.3287	
Ahorro/PBI prom.	-0.0818985	0.0338417	-2.420	0.0166	**
Expo/PBI prom.	0.0796214	0.0197039	4.041	<0.0001	***

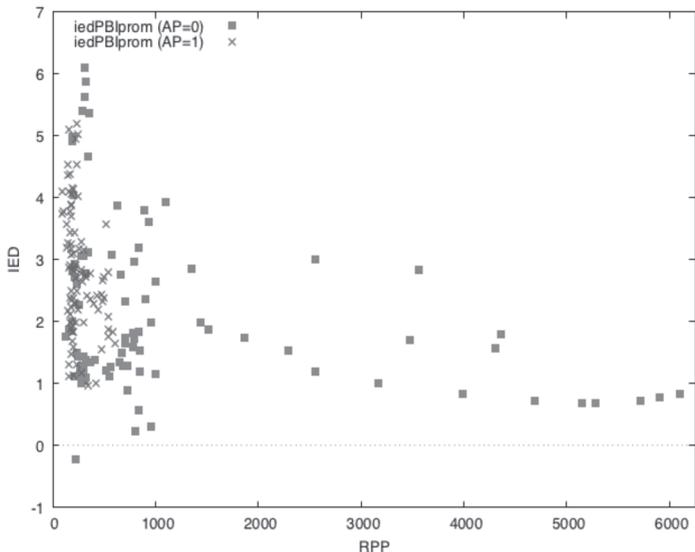
Como puede verse, los datos confirman nuestra sospecha sobre la fuerte influencia del riesgo país en los flujos de inversión extranjera.

A su turno, los países más abiertos son elegidos para los flujos de capitales y el ahorro doméstico parece competir con el externo, lo cual es lógico si una mayor disponibilidad permite aprovechar las oportunidades de inversión, que cuando escasea el financiamiento local son aprovechadas por los capitales externos.

Un último resultado interesante es el del tipo de cambio real, que si bien es sólo significativo al 7%, desde un punto de vista estadístico tiene signo positivo porque, a medida que sube aumenta el poder de compra de las inversiones externas que además tienen una tasa de retorno más alta si la moneda local se aprecia luego de que ingresaron puesto que la salida es más barata.

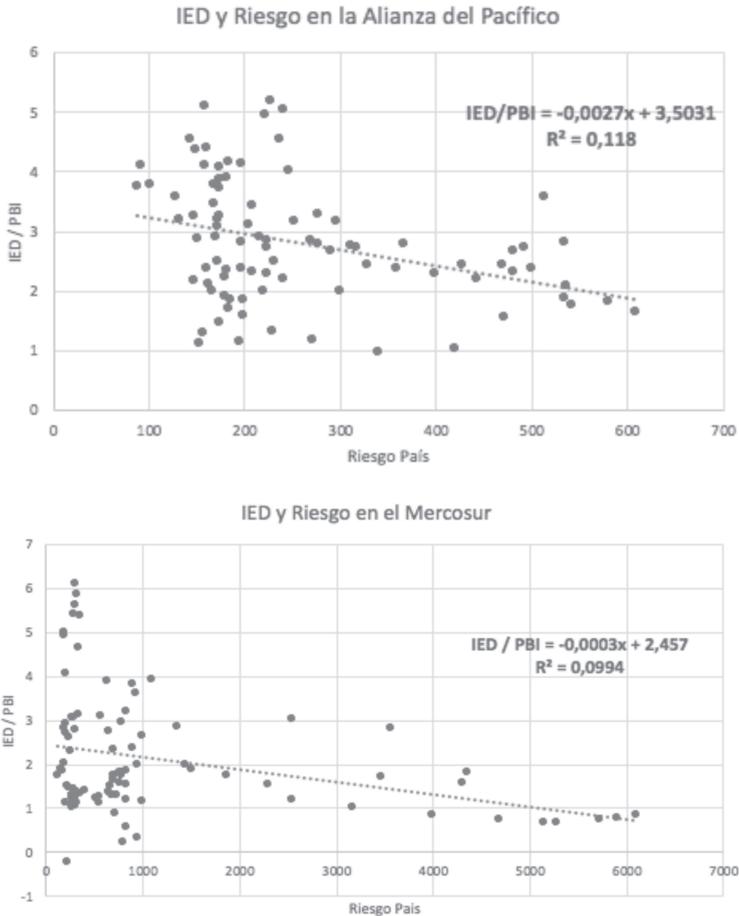
Volviendo al riesgo país y los flujos de inversión directa, un análisis visual a la relación entre ambas variables demuestra la heterogeneidad entre los bloques. Mientras que los países de la AP (cruz) tienen siempre en promedio niveles bajos de riesgo, los del MERCOSUR (cuadrado) presentan mucha variabilidad con muchos episodios de riesgo alto. El terreno de riesgo mayor a 650 puntos básicos está completamente dominado por países mercosureños.

**Gráfico 8- Riesgo país e IED del MERCOSUR y la AP**



Si vemos ambos bloques por separado, lo primero que emerge es que hay 1,05 puntos porcentuales más de IED en los países de la AP, para cualquier nivel de sobretasa y que los niveles de riesgo son 4,3 veces más altos en el MERCOSUR donde promedian 1171 puntos en el período analizado, contra 271 de la AP.

### Gráfico 9- Riesgo país e IED por bloque comercial



Por supuesto, las fuerzas centrípetas que empujan a los países a integrarse no surgen de una tómbola, no son aleatorias y, por lo tanto, el hecho de observar una diferencia tan significativa en la tasa de riesgo promedio no constituye evidencia de que ésta se deba

exclusivamente a alguna diferencia en sus modelos de integración. Por otro lado, tampoco es cierto que entre los países de la AP el riesgo haya caído más. De hecho, el riesgo país de sus cuatro signatarios cayó 120 puntos desde el promedio de 304pb que tenían entre 1994 y 2010, a partir de la firma del acuerdo; pero si tomamos a los cuatro socios del MERCOSUR como control, el derrumbe de la prima de riesgo entre ellos fue mucho mayor (cayó 65% en promedio).

Lamentablemente resulta imposible construir el contra fáctico que necesitaríamos para probar el efecto de los procesos de integración en el riesgo país y consecuentemente su impacto en los flujos de inversión. No podemos tomar la máquina del tiempo y deshacer los acuerdos para saldar este debate.

Lo cierto es que tanto en la AP como en el MERCOSUR hubo una reducción en el riesgo país desde el 2011, más significativa en el caso del último bloque y acompañada en ambos casos de un crecimiento en los flujos de IED, otra vez más importantes en el MERCOSUR, cuyos países ganaron en promedio 0,46 puntos del PBI de inversiones extranjeras (contra sólo 0,06 en el caso de la AP).

La pregunta final es si la posibilidad de converger hacia un proceso de integración entre ambos bloques puede hacer que los países del MERCOSUR copien alguna de las instituciones que hacen que los del Pacífico sean menos riesgosos y reciban por tanto más inversiones.

Esto puede lograrse tanto a partir de la creación de un marco institucional para la resolución de disputas en materia de inversiones o del compromiso de zanjarlas en el marco de instituciones ya existentes, como el CIADI o la Cámara de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio de París.

Otras dimensiones de la integración, como la estrictamente comercial, pueden contribuir a incrementar los flujos de inversión extranjera reduciendo la dependencia de la exportación de *commodities*, pero no por el canal de la reducción del riesgo, sino por el efecto que la ampliación de los mercados tiene en las decisiones de radicación empresarial.

Finalmente, la integración puede conducir a un menor riesgo país por la vía de la profundización en su grado, avanzando hacia la coordinación de políticas macro que limiten las posibilidades de indisciplina fiscal y monetaria hasta la eventual creación de suprainstituciones, como en el caso de la moneda común. En este

escenario es esperable la reducción de las primas de riesgo y con el favorable impacto que ello tiene en la inversión.

## Conclusiones

Los países de América Latina han enfrentado cuatro superciclos de *commodities* en los últimos 150 años; el modo en que han resuelto la crisis distributiva, primero entre generaciones y luego entre clases, determinó el derrotero de sus economías y le dio forma a los sistemas políticos.

Cuando las condiciones externas eran favorables, algunos países las aislaron construyendo fondos de estabilización, como el que establecieron los noruegos o el Estado de Alaska en base a sus rentas petroleras. En Chile se constituyó en 2007 el Fondo de Estabilización Económica y Social con los ingresos del cobre, mientras que uno de los antecedentes más remotos es el del Fondo del Café, creado en Colombia durante los años 40.

Sin embargo, en una región con buena parte de su población con necesidades básicas insatisfechas, las demandas de la generación presente impidieron aislar los frutos de las rentas de los recursos naturales y cada país buscó la manera de resolver el conflicto distributivo por la apropiación de esos recursos.

En ausencia de políticas contracíclicas, el ingreso masivo de divisas proveniente de los altos precios de los *commodities* empuja para abajo el tipo de cambio real mejorando los salarios reales, pero quitando incentivos para la producción doméstica de bienes que pueden ser importados con esos dólares baratos. Cuando los precios internacionales regresan a la media de largo plazo faltan las divisas y sobreviene la devaluación, con el consecuente ajuste en la absorción doméstica que se materializa en la caída de los salarios reales y en la utilización del impuesto inflacionario, cuando los gobiernos no pueden ajustar su gasto.

Por esta razón, cuanto mayor es la dependencia de las materias primas y menos políticas contracíclicas existen, más riesgoso se torna el país en cuestión. Máxime si las políticas lejos de amortiguar el impacto de los *shocks* externos, los propagan con gasto procíclico.

En este trabajo demostramos que los países que complementan la inversión doméstica con la externa crecen más en promedio que

aquellos que reciben menos inversiones. Concretamente, cada punto de IED sobre el PBI incrementa 0,59 puntos la tasa de crecimiento promedio de los países, lo que quiere decir que, si por ejemplo Argentina pudiera recibir los flujos de capitales que han favorecido a Chile o Perú, su PBI crecería cerca de 1pp más por año.

También comprobamos que el riesgo país es uno de los determinantes claves de esa diferencia en las inversiones que capta cada economía, lo cual es clave, porque la sobre tasa que pagan los bonos locales no es exógena, sino que depende de las políticas monetarias y fiscales. En este trabajo mostramos además que los procesos de integración pueden contribuir a crear las condiciones para políticas más prudentes que contribuyan a bajar el riesgo atrayendo inversiones.

En esta investigación no tenemos evidencia de que alguno de los esquemas de integración sea más favorable para bajar el riesgo o que tenga mayor capacidad por otras vías de captar más inversiones, porque no podemos descartar la hipótesis de que de por sí, el grupo de países que formaron la AP, que es el bloque con menor riesgo país y mayor flujo de inversiones, sean idiosincráticamente menos riesgos o más favorables para la inversión.

Sin embargo, habiendo probado la relación entre el menor riesgo país y la mayor IED, junto con el impacto que esta última tiene en el crecimiento, sostenemos que una convergencia de ambos esquemas hacia un espacio común que contenga disposiciones específicas que permitan reducir los riesgos de las inversiones (como las establecidas en el artículo 10 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico) y bajar la volatilidad macro de las economías (coordinando políticas fiscales y monetarias), redundará en una menor prima de riesgo y un mayor flujo de inversiones para sus miembros, reduciendo la dependencia de divisas provenientes del comercio.

A su turno, como hemos demostrado en este trabajo, la diversificación de fuentes de divisas que permite la mayor inversión, reduce la volatilidad de la economía permitiendo que esta crezca más rápido.

**Bibliografía**

- Block, S. A., y Vaaler, P. M. (2004). The price of democracy: sovereign risk ratings, bond spreads and political business cycles in developing countries. *Journal of International Money and Finance*, 23(6), 917-946. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2004.05.001>
- Brueckner, M., y Carneiro, F. (2017). Terms of trade volatility, government spending cyclicity, and economic growth. *Review of International Economics*, 25(5), 975-989. <https://doi.org/10.1111/roie.12291>
- Buchanan, J. M., y Tollison, R. D. (eds.). (1984). *The Theory of public choice* (Vol. 2). University of Michigan Press
- Campello, D., & Zucco, C. (2013). Merit or Luck? International Determinants of Presidential Performance in Latin America. *Unpublished manuscript, Princeton University and Rutgers University*. <https://pdfs.semanticscholar.org/9425/56eff44e82f99fe7b98776ca07719575f5da.pdf>
- Carruthers D. (2019, october 31). Credit data: doom loop depends on sovereign strength. *Risk.net* <https://www.risk.net/comment/6019131/credit-data-doom-loop-depends-on-sovereign-strength>
- Coudert, V., Couharde, C., y Mignon, V. (2013). On the Impact of Oil Price Volatility on the Real Exchange Rate-Terms of Trade Nexus: Revisiting Commodity Currencies, *CEPII Working Paper*, (40). [http://www.cepii.fr/PDF\\_PUB/wp/2013/wp2013-40.pdf](http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2013/wp2013-40.pdf)
- Easterly, W., Islam, R. y Stiglitz, J. E. (2001). Shaken and stirred: explaining growth volatility. En B. Pleskovic y N. Stern (eds.), *Annual World Bank conference on development economics 2000* (pp. 191-211). The World Bank.
- Gallego, J. (2018). Natural disasters and clientelism: The case of floods and landslides in Colombia. *Electoral Studies*, 55, 73-88. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.08.001>
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El trimestre económico*, 83(330), 225-272. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v83n330/2448-718X-ete-83-330-00225.pdf>
- Grimes, A. (2006). A smooth ride: Terms of trade, volatility and GDP growth. *Journal of Asian Economics*, 17(4), 583-600. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/>

S1049007806000923

- Hasli, A., Ibrahim, N. A., y Ho, C. S. (2019). The Effects of Political Risk, Macroeconomic and Country Specific Factors on FDI in Developing Countries. *International Journal of Academic Reserch in Busineses and Social Sciences*, 9(6). <http://dx.doi.org/10.6007/IJARBS/v9-i6/5957>
- Hausmann, R., y Rojas-Suárez, L. (eds.). (1996). *Volatile capital flows: Taming their impact on Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Helpman, E. (1984). A simple theory of trade with multinational corporations. *Journal of Political Economy*, 92(451), 451-471. <https://doi.org/10.1086/261236>
- Lensink, R., y Morrissey, O. (2001). *Foreign direct investment: Flows, volatility and growth in developing countries* Groningen: University of Groningen, SOM research school. <https://www.rug.nl/research/portal/files/31907378/01E16.pdf>
- Levi Yeyati, E., Stein, E. H., & Daude, C. (2003). *Regional Integration and the Location of FDI*. Reaserch Department Working Paper, (492). <http://eduardolevyeyati.com.ar/wp-content/uploads/pubWP-492.pdf>
- Ocampo, J. A. (2001, agosto 28-29). *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI* [Presentación en Seminario Internacional]. La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI, Santiago de Chile, Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33122/1/S2001528\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33122/1/S2001528_es.pdf)
- Ocampo, J. A., y Parra, M. A. (2006). The commodity terms of trade and their strategic implications for development. En K. S. Jomo (ed.), *Globalization Under Hegemony: The Changing World Economy*. Oxford University Press
- Ocampo, J. A. (2012). The development implications of external integration in Latin America. *WIDER Working Paper*, (48). <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-048.pdf>
- Ozturk, I. (2007). Foreign direct investment-growth nexus: a review of the recent literature. *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, 4(2). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1127314](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1127314)
- Page, S. (2000). *Regionalism among developing countries*. Macmillan.
- Presbitero, A. F., Ghura, D., Adedeji, O. S. y Njie, L. (2016). Sovereign bonds in developing countries: Drivers of issuance and

- spreads. *Review of Development Finance*, 6(1), 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.rdf.2016.05.002>
- Singh, H. y Jun, K. W. (1999). Some new evidence on determinants of foreign direct investment in developing countries. Policy Research Working Paper, (1531). <http://documents.worldbank.org/curated/en/266321468766524774/pdf/multi0page.pdf>
- Solimano, A y Soto, R, (2006). *Economic Growth in Latin America in the late twentieth century; evidence and interpretation. Serie Macroeconomía del Desarrollo*, (33). <https://www.cepal.org/en/publications/5398-economic-growth-latin-america-late-20th-century-evidence-and-interpretation>
- Singh, M. A. (2006). *Macroeconomic volatility: The policy lessons from Latin America*. IMF Working Papers, (6-166). <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Macroeconomic-Volatility-The-Policy-Lessons-from-Latin-America-19209>
- Stein, E., y Daude, C. (2001, noviembre 26-28). *Institutions, integration and the location of foreign direct investment* [Presentación en Conferencia Internacional]. New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21st Century, Ciudad de Mexico, Mexico. <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/2407622.pdf>
- Te Velde, D. W., & Bezemer, D. (2006). Regional integration and foreign direct investment in developing countries. *Transnational Corporations*, 15(2), 41-70. [https://unctad.org/en/Docs/iteiit20062\\_en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/iteiit20062_en.pdf)





Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2020 en  
EDICIONES LERNER SRL  
Simón Bolívar N° 312 - CP. 5000  
Córdoba - República Argentina

