

112 / Documentos de Trabajo

AMERICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

COMITÉ DE ASUNTOS LATINOAMERICANOS

Carola Ramón / Susana Nudelsman / Carolina Zaccato
Pablo Bertin / Fernando Lavignolle / Aldo López

CARI /

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

Comité de Estudios de América Latina

Autores

Carola Ramón / Susana Nudelsman / Carolina Zaccato /
Pablo Bertin / Fernando Lavignolle / Aldo López

Documentos de Trabajo

Nº 112

DICIEMBRE 2022

ISSN 1668-933X

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento
del CARI

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires,

República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: cari@cari.org.ar / Sitio web:

www.cari.org.ar

ÍNDICE

Prólogo.....	5
La desigualdad en América Latina.....	7
Carola Ramón y Susana Nudelsman	
Instituciones e integración económica en América Latina y el Caribe: hacia un mayor dinamismo y complejidad en el comercio internacional	19
Pablo Bertin y Carolina Zaccato	
La formación de un interés estratégico sudamericano en política exterior Hegemonía, Elites e Inserción internacional	34
Fernando Lavignolle	
La disrupción de China en el comercio regional y su impacto sobre el relacionamiento externo del MERCOSUR	48
Aldo Javier López	

Prólogo

El siguiente Documento de Trabajo reúne las contribuciones de distintos miembros del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con el objetivo de reflexionar sobre los desafíos presentes de la región frente a las recientes transformaciones globales.

A comienzos de 2022, cuando la pandemia de COVID-19 cedía gracias a la creciente disponibilidad de vacunas a nivel global, la invasión rusa a Ucrania trajo aparejadas consecuencias de carácter político, económico y militar que modificaron el escenario internacional en el que deben operar los Estados latinoamericanos. La creciente tensión entre los Estados Unidos y China, el rol de Rusia en la región, la necesidad de garantizar el acceso a alimentos, el aumento del costo de la energía, la inflación internacional y disrupciones en el comercio global, son algunos ejemplos de los desafíos que ofrece la coyuntura actual.

Frente a ello, el siguiente Documento de Trabajo se concibió como una plataforma para reflexionar sobre las problemáticas que enfrenta la región. En primer lugar, Carola Ramón y Susana Nudelsman se abocan a la cuestión de la desigualdad de América Latina, una característica distintiva frente a otras partes del mundo. Las autoras brindan una descripción de este fenómeno, apoyándose en estadísticas actuales y causas históricas, así como también exploran soluciones para abordar tal desafío estructural.

Por su parte, Carolina Zaccato y Pablo Bertin indagan cuál ha sido la evolución del comercio intrarregional y también cuáles los principales socios extrarregionales desde la creación de la ALADI. A su vez, señalan las organizaciones con las que América Latina y el Caribe cuentan para potenciar el comercio intrarregional con el objetivo de impulsar un genuino proceso de crecimiento económico y consolidación de capacidades regionales para una mejor inserción latinoamericana en el comercio global.

Luego, Fernando Lavignolle aborda la necesidad de formular un interés estratégico sudamericano, que sirva de base para una política exterior que sea común a la región en la actual coyuntura internacional. Conceptos como el rol de

las elites, la hegemonía y la inserción internacional ocupan un lugar central en el artículo, donde además abundan las referencias a la historia política de Brasil.

Por último, Aldo López presenta un análisis sobre la disrupción de China en el comercio regional, especialmente, su impacto en el relacionamiento externo del MERCOSUR. Desde el año 2000, China ha desplazado a los Estados Unidos como principal país de origen de las importaciones de la región, ha firmado numerosos acuerdos de libre comercio con países de la cuenca del Pacífico y otros están en tratativas para lograr acuerdos semejantes. La creciente relevancia de China desata tensiones en el MERCOSUR, cuyos países miembros no poseen autonomía comercial para negociar bilateralmente, debido a la normativa vigente en el bloque. El autor propone reflexionar sobre esta problemática y sugerir acciones tendientes a mantener la institucionalidad del bloque, lo que implica consensuar una política comercial externa coherente con el modelo de integración regional adoptado.

Como se observa, a lo largo del presente Documento de Trabajo, los autores tratan cuestiones tan complejas como la desigualdad, el comercio, la integración regional, el interés estratégico en la política exterior y las implicancias del ascenso de China para América Latina, en lo que constituye un fiel panorama de los desafíos, pero también oportunidades, que el actual contexto internacional ofrece para nuestra región. Desde el Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del CARI procuramos aportar una mirada analítica que contribuya a la formulación de una política exterior que permita sacar provecho del contexto que enfrentamos, minimizando consecuencias adversas.

Buenos Aires, diciembre de 2022.

*Carola Ramón, Directora del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos
Facundo Gonzalez Sembla y Martina Guarnaschelli, Coordinadores*

La desigualdad en América Latina

Carola Ramón y Susana Nudelsman

1. Introducción

América Latina es una región de grandes contrastes. El coeficiente promedio del índice Gini es de 0.46, elevado comparado no solo con los países desarrollados, sino también con los países de desarrollo similar a los de la región y solo son comparables a los del África subsahariana. A su vez, la variación regional es significativa.

El poder político y económico de las élites de la época colonial se reprodujo en el período posterior a la independencia, sentando así las bases de la economía política contemporánea. En épocas recientes, las políticas de ajuste derivadas de la crisis de la deuda en los años 80, así como las reformas de los 90, incidieron negativamente en la reducción de la desigualdad. En cambio, el rebote tras los shocks de la década anterior, la favorable situación externa y el aumento de las políticas públicas fueron propicios en la primera década de los 2000. A partir de 2014, la tendencia declinante se revirtió o se estancó en un contexto de una frágil capacidad fiscal para compensar tal situación con la pandemia exacerbándola. Por su parte, los efectos de la guerra en Ucrania difícilmente permitan una reversión de los resultados.

Aunque la distribución del ingreso está en el centro de los debates sobre la desigualdad, no es la única preocupación. El acceso desigual a la educación y la atención médica, así como la desigualdad de voces políticas entre géneros y grupos étnicos, son cuestiones graves en sí mismas.

Este artículo presenta una introducción al tema, describe la situación actual de la desigualdad en América Latina en base a estadísticas disponibles, analiza las raíces históricas de este fenómeno, así como los desarrollos en épocas recientes,

explora las posibles soluciones para superar tal escenario y finalmente provee las conclusiones del tema en consideración, el que representa uno de los mayores desafíos por parte de la región.

2. Situación actual

América Latina se caracteriza por una persistente desigualdad en la distribución del ingreso. Datos sobre la base de 15 países de la región muestran un coeficiente de Gini promedio de 0.54 en 2002 descendiendo hasta un 0.46 en 2020. Este guarismo, sin embargo, encubre una significativa variación regional. La desigualdad es mayor en Colombia, Brasil y Panamá, menor en Uruguay, Argentina, la República Dominicana y El Salvador, y se ubica en el promedio de la distribución regional en Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú (CEPAL, 2022a, p. 51). Tal coeficiente regional es elevado, no solo con relación al de 0.32 de los países desarrollados sino también al de 0.36 de los países en desarrollo similar a los de la región como el Este de Asia y Pacífico y solo comparable con el de Sub-Sahara de 0.45 (Lakner, 2019, p. 31).

El análisis de los índices Gini de desigualdad (coeficientes de Gini multiplicados por 100) por subperíodos arroja resultados interesantes. En efecto, la desigualdad exhibió una tendencia declinante entre 2002 y 2014 reflejada en una variación de -1.2, -1.0 y -0.4 en los períodos 2002-2008, 2008-2014 y 2014-2019 respectivamente. La variación de 0.7 en el período 2019-2020 refleja los efectos de la pandemia invirtiendo la tendencia declinante en la desigualdad regional que se había iniciado en los inicios del nuevo milenio (CEPAL, 2022a, p. 51).

A su vez, la concentración del ingreso en los deciles superiores de la distribución en América Latina es notable. El 1 % más rico de América Latina recibe en promedio el 21 % de los ingresos totales al tiempo que el 10 % más rico recibe más de la mitad de los ingresos nacionales antes de los impuestos. En cambio, en los países de la OCDE el 1 % más rico se lleva un promedio 10 % de los ingresos totales antes de los impuestos mientras que el 10 % más rico alrededor del 33 % (BID, 2020, p.3). Asimismo, los datos de extrema desigualdad en términos de

riqueza –es decir, el patrimonio neto definido como la suma de los activos financieros y no financieros menos la deuda– muestran que Argentina, Colombia y México tienen los mayores niveles de concentración con una relación entre el millonario promedio y el no millonario promedio de 300.000:1, 276.000:1 y 216.000:1 respectivamente (CEPAL, 2022a, p. 64).

La distribución del ingreso está en el centro de los estudios y debates sobre la desigualdad, pero otros aspectos también importan (Sen, 2000, p. 87). Mientras que en un sentido estrecho la desigualdad se refiere a las asimetrías en el ingreso, en un sentido más amplio se refiere a las asimetrías en el acceso a diferentes aspectos de la vida social tales como salud, educación, seguridad, justicia y mercados de trabajo. Aunque América Latina ha logrado importantes avances en estos aspectos, el descontento entre sus ciudadanos en los últimos tiempos ha derivado en protestas reclamando mejores oportunidades y una mayor igualdad de condiciones. Por otra parte, la pandemia puso en evidencia las fragilidades estructurales de las sociedades de la región (BID, 2020, p. 20).

3. Evolución histórica

Una de las hipótesis propuestas para explicar la desigualdad en América Latina focaliza en las instituciones heredadas de la Corona española. Según North, Summerhill y Weingast (1999, pp. 44-45), tanto la América del Norte británica, así como la América Latina comenzaron su desarrollo económico y político como colonias de Estados europeos. Sin embargo, las primeras prosperaron *vis-à-vis* las segundas en virtud de la aplicación de instituciones económicas y políticas heredadas de Gran Bretaña. En particular, en América Latina, la propiedad de la tierra se basó en un sistema absolutista de privilegios atado a la Corona española, que por sus restricciones financieras fijó un horizonte de corto plazo sacrificando el crecimiento de largo plazo.

Sokoloff y Engerman (2000, pp. 34-35), focalizan en la dotación de factores de las colonias como factor fundamental de la desigualdad en la región. A diferencia de lo acontecido en las colonias de América del Norte británica, la era

colonial estableció en América Latina un patrón institucional muy desigual en cuanto a la distribución de la riqueza, el capital humano y el poder político. En sociedades extremadamente desiguales, las instituciones que favorecían a las élites y limitaban el acceso de gran parte de la población a las oportunidades económicas mantuvieron su estatus durante un tiempo considerable perjudicando el crecimiento económico. Coatsworth (2005, pp. 139-143) confirma la existencia de concentración de riqueza y poder en América Latina señalada anteriormente, pero enfatiza que las asimetrías en el poder político y económico en la región solo se manifestaron en la era de la globalización de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX cuando tras un prolongado período de tumulto político-económico las élites obtuvieron pingües beneficios. Basado en las exportaciones, este modelo lejos de derivar en estancamiento promovió el crecimiento.

Bulmer Thomas (2017), retoma la hipótesis de la desigualdad originada en el período colonial agregando que esta persistió y aún se exacerbó en el período posterior a la independencia. Las sucesivas etapas –la primera caracterizada por la “lotería de los productos básicos”, la segunda caracterizada por una estrategia de desarrollo hacia el mercado interno y la tercera nuevamente dirigida hacia el mercado externo– no pudieron corregir la desigualdad heredada. Aunque los gobiernos tuvieron a menudo un objetivo redistributivo, la escasa eficiencia de la política fiscal tuvo un efecto limitado en la reversión de la tendencia histórica de la desigualdad. La regresividad de los sistemas impositivos abortó las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso con los deciles inferiores obteniendo mayores ganancias solo con la difusión de la educación primaria.

De manera similar, Bértola y Ocampo (2012, pp. 44-47) argumentan que en la primera ola de globalización correspondiente al período 1870-1929, el aumento de la desigualdad se originó tanto en los patrones heredados del período colonial como en su interacción con nuevos factores económicos, sociales y políticos. En el período de industrialización sustitutiva de importaciones, la desigualdad tuvo efectos diferenciados en los diversos países de la región. Aún con un magro desempeño económico, Chile, Argentina y Uruguay mejoraron la distribución del

ingreso hasta el advenimiento de las dictaduras militares. En otros países como Brasil, que exhibió un mercado interno considerable y un mercado de trabajo segmentado, el proceso de industrialización derivó en una polarización de los ingresos salariales y una mayor concentración de la riqueza. Otros países como México, Venezuela y Colombia lograron revertir la desigualdad inicial por los efectos de la reducción de la mano de obra rural excedente y el mejoramiento educativo. En la segunda ola de globalización de fines del siglo XX, el proceso de desindustrialización, el debilitamiento del papel del Estado y el aumento de las desregulaciones derivaron en un aumento de la desigualdad. En la primera década del siglo XXI, esta se redujo por la acción combinada del mayor acceso a la asistencia social y a oportunidades educativas.

Gasparini (2019, pp. 9; 25) enfatiza que la reducción en la desigualdad en el contexto de estabilidad y crecimiento en la primera década de los años 2000 pareció ser una época dorada en las economías de América Latina. Esta reducción – mayor en los países Andinos y los del Cono Sur y menor en los de América Central– respondió a varios factores. En primer lugar, tras las reformas estructurales aplicadas en la mayoría de las economías de la región en los años 90, la década subsiguiente registró un importante efecto “rebote”. En segundo lugar, las condiciones internacionales en términos de varios factores tales como el dinamismo de la demanda mundial, el boom de los productos básicos favoreciendo directamente a sectores intensivos en trabajo no calificado e indirectamente por la apreciación del tipo de cambio real, las remesas crecientes, el ingreso de capitales, el aumento de la inversión extranjera directa y las bajas tasas de interés permitieron la expansión económica de la región en el marco de un mejor manejo de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. En tercer lugar, las políticas redistributivas que crearon y/o intensificaron programas de transferencias masivas, pensiones sociales y programas de empleo, reactivaron el salario mínimo y ampliaron el papel de las convenciones colectivas y los sindicatos que, combinados con la expansión educativa iniciada décadas atrás que había aumentado la oferta relativa de trabajo calificado, arrojaron efectos distributivos sumamente favorables. En la década

siguiente, el efecto “rebote” y el contexto internacional perdieron dinamismo mientras que el tercero se mantuvo, aunque con menor margen.

En efecto, el análisis de la década siguiente muestra resultados menos favorables. Lustig (2020, pp. 13; 34-35) concluye que, con el fin del boom de los productos básicos a partir de 2012, la desigualdad regional evolucionó de manera dispar. En particular, se observó una desaceleración en la tasa de reducción en Chile, Perú y Uruguay, una pausa en la reducción en Argentina e incluso un aumento en Brasil y Paraguay. Tasas de crecimiento más bajas o aún negativas incidieron adversamente sobre los mercados de trabajo al tiempo que las menores posibilidades fiscales impidieron la implementación de mecanismos compensatorios. En América Latina los sistemas fiscales incluyen Estados muy generosos como en Argentina y Brasil y menos generosos como en Guatemala. Sin embargo, en los países de América del Sur los gobiernos no pudieron continuar con el otorgamiento de salarios mínimos o transferencias en niveles similares a los anteriores. Por su parte, un fenómeno inverso de aceleración en la baja de la desigualdad del período anterior en El Salvador y Honduras no cuenta con estudios que expliquen sus factores causales. Asimismo, a pesar de que los sistemas fiscales permiten en principio reducir la desigualdad, algunos países mostraron un efecto neto de aumento de la pobreza. En efecto, en algunos casos, la población con menores ingresos ha realizado pagos en concepto de impuestos indirectos por montos mayores que los recibidos en concepto de transferencias y subsidios. A su vez, aunque la desigualdad regional decreció entre principios de los años 2000 y 2019, recientemente varios países han registrado una significativa ola de protestas.

Aunque la etiología de la crisis causada por el COVID-19 en 2020 difiere de la de crisis anteriores experimentadas por América Latina, presenta características comunes a ellas. Tanto la crisis de la deuda de los 80 o las crisis financieras de los 90 como la crisis de la pandemia deprimieron la demanda agregada y estuvieron generalmente asociadas a la incertidumbre respecto a su resolución. En casos anteriores la incertidumbre provenía de la capacidad de los bancos centrales para sostener los tipos de cambio o desempeñarse como prestamista de última instancia

mientras que en la última crisis la incertidumbre provino de la dinámica misma de la pandemia cuya resolución consistió en lograr avances médicos. A su vez, los factores económicos y sanitarios estuvieron fuertemente interrelacionados (BID, 2020, pp. 41-42). La pandemia llegó a la región tras un escaso crecimiento del período anterior a la misma ocasionando resultados sumamente adversos en la región. Los cuantiosos paquetes de estímulos fiscales para atemperar la nueva situación no pudieron evitar la intensificación de las asimetrías estructurales preexistentes. América Latina se caracterizó por un aumento de la desigualdad, la pobreza, la informalidad, los problemas de género en el contexto de un limitado espacio fiscal, baja productividad y fragmentación de los sistemas de salud y protección social. La distribución del ingreso en 2020 se tornó más desigual en la mayoría de los países de América Latina, elevando en un 2.9 % el índice Gini de la región asociado fundamentalmente a la reducción del trabajo asalariado en los quintiles más pobres (CEPAL, 2021, pp. 2; 16; 20). Además de impactar sobre los niveles de ocupación, la pandemia también perturbó los procesos educativos de los jóvenes obstaculizando la posibilidad de encontrar o cambiar empleos (CEPAL, 2022a, pp. 15-16).

En 2022, la guerra en Ucrania ha profundizado los problemas estructurales de las economías de América Latina. A nivel internacional, el bajo ritmo de crecimiento de actividad económica y de los flujos comerciales de la preguerra ha sido sucedido por la irrupción del conflicto, el aumento de los precios de los productos básicos así como la persistencia del COVID-19. Además, la apreciación del dólar junto a las restrictivas condiciones financieras globales potencian la inestabilidad macro-financiera de la región.

A nivel interno, el impacto de tales factores difiere en función de las diferentes estructuras económicas de los países. Así, los términos del intercambio han crecido para los exportadores de hidrocarburos, caído para los países del Caribe y de América Central y mostrado un resultado mixto en América del Sur mientras que ha arrojado un resultado negativo para el promedio de la región. El valor de las exportaciones de bienes, las importaciones y las remesas así como los flujos de capitales hacia la región se han reducido, la depreciación de las monedas ha

exacerbado los aumentos de precios, los bancos centrales han aumentado las tasas de interés, los fiscos han mantenido la reducción de los déficits en un marco de alto endeudamiento, los niveles de inversión han sido sumamente magros y la tasa de crecimiento se ha decelerado. En este contexto, los estratos de la población de ingresos más bajos se han visto fuertemente afectados por el aumento de los precios de los alimentos y la energía al tiempo que la desaceleración de la actividad económica ha restringido la recuperación de los mercados laborales, en particular para las mujeres (CEPAL, 2022b, pp. 6; 7; 14; 21; CEPAL, 2022c). Todo ello hace prever un aumento en los indicadores de pobreza y desigualdad.

4. Soluciones al problema de la desigualdad

A fin de abordar posibles soluciones al problema de la desigualdad, deberían considerarse varios aspectos. En primer lugar, sería oportuno mejorar la distribución del capital físico y humano. En relación con la promoción del capital físico que incrementa la productividad, las economías de América Latina deberían tener una estrategia dual que contemple incentivar tanto sectores capital intensivo para el progreso tecnológico como sectores trabajo intensivo que crean oportunidades de aprendizaje para sectores de bajos ingresos (Sánchez Ancochea, 2021, p. 146). En este sentido, es crucial tener en cuenta dos tipos de factores –los que determinan las diferencias en los retornos de la educación en los diferentes grupos de ingresos tales como el acceso a la educación inicial, a la calidad y oferta educativa y los servicios complementarios tales el acceso a como infraestructura pública y servicios financieros. También es importante tener en cuenta el costo de oportunidad por ingresos no percibidos de la educación superior, dado que los retornos a la educación solo son mayores a mayores niveles educativos y por tanto dicho costo es más elevado para los sectores de menores ingresos (López y Perry, 2008, p. 35).

En segundo lugar, deberían realizarse las políticas macroeconómicas, incluyendo la estabilidad monetaria y financiera, las estructuras fiscales y los marcos regulatorios a nivel global. En cuanto a las políticas macroeconómicas, Rodrik (1991, p. 26-27) ha encontrado una correlación positiva entre la desigualdad de los ingresos y el mal manejo de estas, así como entre la desigualdad y los

colapsos del crecimiento económico. En cuanto a la estabilidad monetaria y financiera, su ausencia afecta la confianza en los mercados al tiempo que contribuye a las elevadas tasas de inflación, lo que constituye un factor regresivo en la distribución de los ingresos. Por otra parte, estos parámetros proveen bajos incentivos a la creación de ahorro e inversión tanto a nivel público como privado (Sánchez Ancochea, 2021, p. 44; 75). En cuanto a las estructuras fiscales, es necesario considerar el desempeño de los sistemas tributarios, los programas de transferencias, los sistemas educativos, la seguridad social, las coberturas de salud y los esquemas de subsidios al consumo. Dado el peso relativo de los impuestos indirectos al consumo en los sectores de menores recursos, deberían implementarse reformas tributarias sobre la base de impuestos directos a los sectores más afluentes, que es la forma más progresiva de financiar el gasto social (Lustig, 2021, p. 1; 22; 34-35). En cuanto a los marcos regulatorios, los continuos cambios normativos y su falta de consistencia pueden convertirse en un obstáculo persistente, que a la vez erosiona la capacidad de construir instituciones efectivas (Sánchez Ancochea, 2021, p. 8). Al respecto, North (1994, p. 360) argumenta que la renovación institucional es un elemento fundamental puesto que moldea la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas determinan la configuración económico-social con efectos en la desigualdad, la educación, las finanzas, la salud, entre otros.

Por último, la implementación de una agenda comprehensiva requiere asegurar condiciones políticas adecuadas, que incluyen la construcción de consensos políticos y liderazgos en las sociedades de la región a fin de reducir la desigualdad tanto a mediano como a largo plazo.

5. Conclusiones

Las disparidades existentes en América Latina son de larga data. La desigualdad originada en el período colonial persistió y aún se exacerbó en los períodos posteriores. El actual coeficiente GINI de 0.46 es elevado no solo con relación al de 0.32 de los países desarrollados sino también al de 0.36 de los países en desarrollo similar a los de la región como el Este de Asia y Pacífico y solo

comparable con el de Sub-Sahara de 0.45. La tendencia declinante particularmente en la primera década de los años 2000 evolucionó de manera dispar en los diferentes países ya que en algunos se desaceleró, en otros se aceleró y en otros exhibió una tendencia creciente. La pandemia, que afectó a la mayoría de los países de la región, elevó en un 2.9 % el índice GINI. Por su parte, los efectos de la guerra en Ucrania difícilmente permitan una reversión de los resultados.

Para afrontar el problema de la desigualdad, resulta crucial mejorar la distribución del capital físico y humano. Respecto a este último, las economías de América Latina deberían implementar una estrategia dual que contemple incentivar sectores capital intensivo para el progreso tecnológico como sectores trabajo intensivo que crean oportunidades de aprendizaje para sectores de bajos ingresos. Asimismo las políticas macroeconómicas que incluyen la estabilidad monetaria y financiera, las estructuras fiscales y los marcos regulatorios a nivel global constituyen factores clave en la resolución del problema en consideración. Finalmente, la renovación institucional por la vía de la construcción de consensos políticos y liderazgos permitirá moldear la estructura de incentivos de las sociedades de la región determinando así la configuración económico-social que, a su vez, tendrá efectos sobre la desigualdad.

Bibliografía

Bértola, L. & Ocampo, J.A. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford University Press. Oxford, UK.

BID (2020). *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington DC.

Bulmer Thomas V. (2017). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica. https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&tid=rF4qDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT26&dq=v%C3%ADctor+bulmer+thomas&ots=djQQb0EoUQ&sig=yg4gtZSmCjZRYKJsEWMXgxzCNsQ&redir_esc=y#v=onepage&q=v%C3%ADctor%20bulmer%20thomas&f=false

CEPAL (2021). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Informe Especial N°11 COVID-19*. Santiago.

CEPAL (2022a). *Panorama Social de América Latina, 2021*. Santiago.

CEPAL (2022b). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* Santiago.

CEPAL (2022c). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48077/4/S2200607_es.pdf

Coatsworth, J.H. (2005). Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America. *Latin American Research Review*, 40 (3).

Gasparini, L. (2019). *La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina*, CEDLAS, Documento de Trabajo 256.

Lakner, Ch. (2019). *A Global View of Inequality*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/792141568662759167-0050022019/original/WorldBankSep2019Lakner2public.pdf>

López, H. & Perry, G. (2008). *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*. World Bank Policy Research, Working Paper 4504.

Lustig, N. (2020). *Inequality and Social Policy in Latin America*. Commitment of Equity Institute Working Paper N° 94.

North, D., Summerhill, W., & Weingast, B. O. (1999). *Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America*.

North, D. (1994). Economic Performance through Time. *American Economic Review*, 84 (3).

Rodrik, D. (1991). Where did all the growth go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. National Bureau of Economic Research, Working Paper 6350.

Sánchez-Ancochea, D. (2021). *The Costs of Inequality in Latin America*. I. B. Tauris.

Sen A. (2000). *Development as Freedom*. Knopf Inc.

Sokoloff, K.L., & Engerman, S.L. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3).

Instituciones e integración económica en América Latina y el Caribe: hacia un mayor dinamismo y complejidad en el comercio internacional

Pablo Bertin y Carolina Zaccato

Resumen

Este trabajo busca describir, analizar y reflexionar sobre los desafíos de la región en un mundo más volátil, indagando cuál ha sido la evolución del comercio intrarregional y también con los principales socios extrarregionales desde la creación de la ALADI. A su vez, se señalan las organizaciones con las que América Latina y el Caribe cuentan para potenciar el comercio intrarregional en materia de integración económica con el objetivo de potenciar un genuino proceso de crecimiento económico y consolidación de capacidades regionales para una mejor inserción latinoamericana en el comercio internacional.

Palabras clave

Regionalismo - Integración regional - América Latina y el Caribe- Cadenas regionales de valor - Economía política internacional (IPE).

Introducción

América Latina y el Caribe iniciaron un ambicioso proceso de integración económica y regional a partir de las décadas de 1960 y 1970. Organizaciones como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Pacto Andino han sido pioneras en la

búsqueda de una mayor interdependencia económica regional. Es a partir de estas organizaciones, con sus éxitos y fracasos, que los países de la región comienzan a establecer una serie de vínculos que permiten hoy en día contar con una estructura base sobre la cual generar reformas, o incluso crear nuevas organizaciones, en aras de profundizar la integración económica y comercial regional y subregional. En este sentido, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en el año 1980, permite renovar las esperanzas de profundizar la integración económica de la región, luego de la experiencia fallida de la ALALC. En efecto, aunque los países de la región tomaron diferentes caminos de integración a nivel subregional, el marco de la ALADI ayudó a habilitar y potenciar esos acuerdos.

En el actual contexto de alta incertidumbre internacional, acentuado por las consecuencias de la pandemia del COVID-19, los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania y las crecientes tensiones entre Estados Unidos y la República Popular China, ganar competitividad y participación en los mercados internacionales se convierten en algunos de los principales desafíos a futuro para la región latinoamericana. Más aún, esta tarea debería incentivar a la región a pensar sus estrategias de crecimiento sostenible en aras a conseguir un desarrollo económico sustentable no solo en términos ambientales sino también sociales.

La atracción de inversiones extranjeras y la búsqueda de incentivar la localización de empresas que generen valor agregado al interior de los países de la región es una de las herramientas genuinas para motorizar e impulsar el crecimiento económico. No obstante, en la actualidad América Latina no se destaca por ofrecer posibilidades para el *nearshoring*, dada la baja capacidad relativa de la región para relocalizar actividades productivas, ya sea por cuestiones de infraestructura, (in)estabilidad económica, capital humano, así como también por cuestiones externas tales como la geografía, y las distancias relativas entre capitales.

Este artículo busca describir, analizar y reflexionar sobre los desafíos de la región en un mundo más volátil, indagando cuál ha sido la evolución del comercio

intrarregional y también con los principales socios extrarregionales. En este sentido, se analizan cuáles son las herramientas con las que cuentan América Latina y el Caribe para potenciar el comercio intrarregional en materia de integración económica con el objetivo de potenciar un genuino proceso de crecimiento económico y consolidación de capacidades regionales para una mejor inserción latinoamericana en el comercio internacional.

“Ser región” en un mundo cada vez más volátil: Nuevas dinámicas globales y sus desafíos para América Latina y el Caribe

Un análisis en profundidad de las dinámicas globales invita a los actores a reflexionar, y accionar, ante los recientes movimientos en el orden económico internacional. En particular, la irrupción de las nuevas tecnologías en materia de información y comunicación (TICs), la automatización de procesos y la digitalización de actividades, posibilitaron la fragmentación de tareas productivas dentro de un mismo sector y en distintos lugares geográficos, propiciando la generación de una gran cantidad de cadenas globales y regionales de valor. Este esquema rompió con las viejas estructuras productivo-comerciales, no solamente en lo referente a la producción sino también incrementando la complejidad y abriendo un nuevo abanico de oportunidades en el comercio internacional (Baldwin, 2011). En este sentido, la apertura hacia nuevas disciplinas en el comercio internacional plantea un gran desafío a nivel multilateral para la homogeneización de las mismas; y a su vez, promover un comercio más justo (Bertin & Olmos, 2021).

Por otro lado, las crisis financieras y económicas internacionales en las últimas décadas plantean un escenario que requiere flexibilidad al cambio. Las crisis del petróleo en la década de 1970, la profunda recesión de los denominados “tigres asiáticos” en conjunto con la crisis de las “.com” a fines de la década de 1990 y principios de los 2000 marcaron disrupciones en las últimas tres décadas dentro del sistema económico internacional del siglo XX. A su vez, la crisis financiera subprime del 2008, y, en la actualidad, el enorme shock producido por la pandemia del COVID-19, son algunas de las principales mutaciones que sufrió el

escenario económico internacional en los últimos tiempos. Sumado a ello, la sostenida dinámica de desplazamiento del eje gravitacional de poder –económico, político y, crecientemente, militar– de Occidente a Oriente, el lento pero sostenido declive de potencias occidentales como Estados Unidos (Brooks & Wohlforth, 2016), el Reino Unido (Buzan & Cox, 2021), y la Unión Europea (Webber, 2016; Smith, 2014) y el resurgimiento de Rusia como actor central en el escenario internacional (Mankoff, 2009) marcan un escenario complejo (Navari & Knudsen, 2021; Ikenberry, 2018; Sanahuja, 2018; Serbin, 2018; Allison, 2017). A su vez, el ascenso de nuevas potencias en el denominado “Sur Global”, como la República Popular China e India (Cheru & Obi, 2010; Narlikar, 2007) y, en menor medida, de potencias regionales como Sudáfrica, Turquía, Kenia, y Brasil (Lieber, 2014; Cagaptay, 2014; Carmody, 2013) plantean un escenario global que invita a la permisividad institucional como manera de enfrentar y amoldarse a los recurrentes cambios que transita el sistema internacional, más allá de lo económico y comercial.

En efecto, instituciones más flexibles que actúen como foros de encuentro, consulta y coordinación de políticas públicas, y que permitan a sus miembros amoldar sus estrategias de desarrollo socioeconómico a un mundo con alta volatilidad política y económica, sin dejar de lado la coordinación de respuestas, la cooperación como medio para llevarlas a cabo, y la visión de un horizonte (regional) común, brindarían a sus actores mejores herramientas para “navegar la incertidumbre”.

La región de América Latina y el Caribe no solamente no escapa a estas dinámicas de cambio y volatilidad internacional, sino que también debe hacer frente a una serie de problemas endógenos a nivel regional. En particular, las crisis de balanza de pagos, junto a un bajo nivel de diversificación en la estructura productiva de estos países, limitan el crecimiento y el desarrollo económico de la región, afectando de esta manera la calidad de vida de sus sociedades. En este sentido, la informalidad laboral, los altos índices de pobreza e indigencia, sumado a los problemas en la infraestructura y conectividad (no solo al interior de los países sino también entre los países de la región), nos presentan un panorama regional

con numerosas deudas y desafíos a la hora de navegar el sistema internacional contemporáneo y diseñar estrategias de desarrollo que permitan el crecimiento regional y que beneficien, en última instancia, a las sociedades latinoamericanas.

A nivel global, iniciativas como la propuesta de Naciones Unidas de impulsar una Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sirven para ilustrar el agudo desafío de fortalecer el multilateralismo –y los regionalismos– como forma de enfrentar una creciente volatilidad internacional y una época de relativo estancamiento económico. A través de estas iniciativas se busca fomentar la coordinación y la cooperación entre distintos países de manera de impulsar la provisión de bienes públicos a nivel global, fomentar la paz y la estabilidad internacionales, y construir sociedades con un desarrollo económico sostenible en lo medioambiental y equitativo en lo social (CEPAL, 2019).

Por su parte, la integración entre los países de América Latina y el Caribe ha tratado de ser una herramienta para potenciar la unión entre los países de la región, garantizar la paz y la estabilidad regional, cooperar en materia de seguridad regional, fomentar y rescatar la diversidad étnica y cultural de la región, entre otras áreas. Más aún, los diversos proyectos de asociación e integración latinoamericanos también se propusieron diversificar y densificar el entramado productivo y comercial de sus miembros, buscando aumentar la conectividad intrarregional y la interdependencia productiva y comercial. Por ello, estos entramados institucionales regionales deben jugar un rol protagonista a la hora de canalizar las respuestas de sus actores ante un escenario internacional en transición, fomentando la coordinación de políticas e iniciativas entre sus miembros.

Desandando el panorama actual: La evolución de la integración regional latinoamericana

A partir de la década de 1960 e inicios de la década de 1970, comienza un proceso para la creación de instituciones orientadas a la profundización de la integración regional latinoamericana. Las organizaciones pioneras a nivel regional

fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA, por sus siglas en inglés), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). A partir de estas organizaciones, con sus éxitos y fracasos en concretar sus objetivos y metas, los países comienzan a establecer vínculos que les permiten en la actualidad contar con una estructura basal sobre la cual establecer reformas o incluso diseñar nuevas organizaciones para profundizar la integración económica y comercial subregional ya existente.

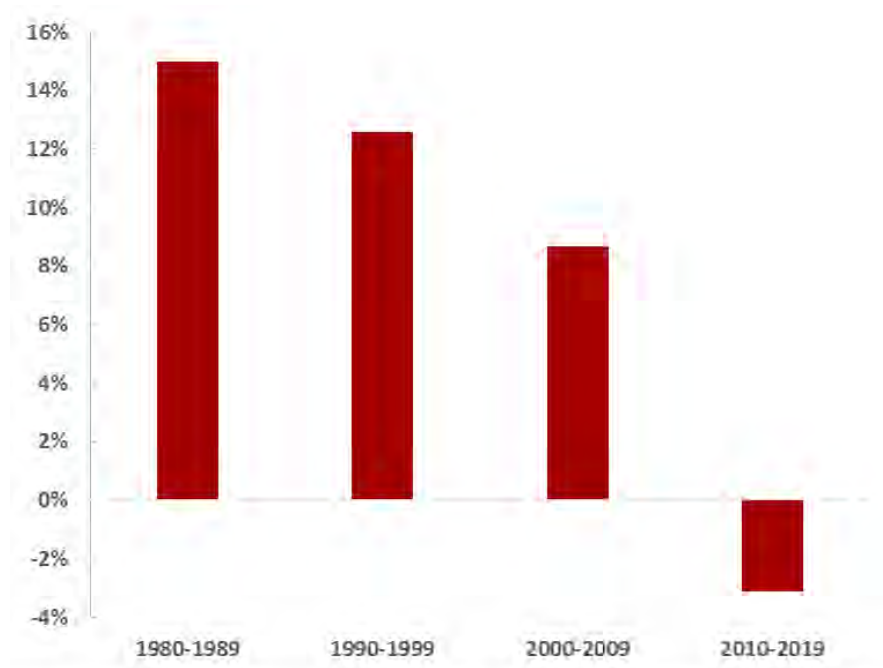
A su vez es pertinente resaltar el rol posterior de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), al ser una organización conformada por países que integran todas las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. En efecto, la ALADI fue creada en el año 1980 mediante el Tratado de Montevideo (firmado por los países que suscribieron a la ALALC), ampliando luego su número de miembros con la posterior adhesión de Cuba (1999) y Panamá (2012). A partir de los ambiciosos objetivos en términos de integración económica propuestos en el marco de la ALALC, la ALADI surge como un nuevo espacio para que los países puedan establecer preferencias arancelarias a través de acuerdos de alcance parcial o de alcance regional. De este modo, la ALADI se constituye como una alternativa más flexible que la ALALC, con un horizonte de largo plazo puesto en la creación de un mercado común latinoamericano.

Teniendo en cuenta a la creación de la ALADI como punto de partida, se analizó cómo variaron los flujos de comercio a nivel intrarregional como se observa en el Gráfico 1. La tasa de crecimiento promedio del comercio intrarregional para el periodo 1980-1989 rondó el 15 %, como lo ilustra el Gráfico 1, marcando un crecimiento notable en el comercio intrarregional con respecto a los últimos dos periodos que se observan en el Gráfico 1. No obstante, en la última década (período 2010-2019¹), la tasa de crecimiento promedio del comercio intrarregional fue de -3 %. Estos datos evidencian un profundo deterioro de la dinámica comercial intrarregional entre los países de América Latina y el Caribe, en particular durante

¹ En este gráfico tomamos la decisión de finalizar la serie en 2019 de manera de excluir el shock negativo del COVID-19 sobre el comercio internacional, que profundiza la tendencia preexistente.

los últimos años. Más allá de que los flujos del comercio internacional muestran contracciones a nivel global, la región no experimentó cambios en la tendencia que se observa con respecto a las tasas de crecimiento del comercio intrarregional desde 1980.

Gráfico 1: Evolución del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe



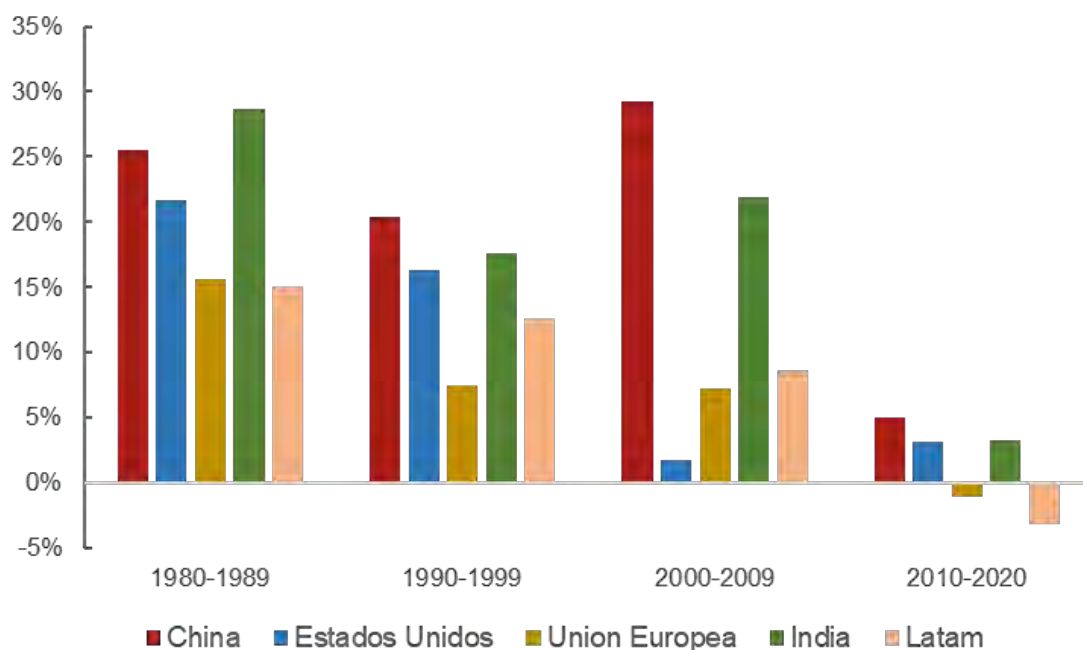
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE.

Con respecto al comercio extrarregional, como se observa en el Gráfico 2, la participación de los principales socios comerciales en el comercio internacional de América Latina y el Caribe cambió de manera drástica durante la última década. En efecto, la importancia relativa de los Estados Unidos y la Unión Europea ha ido disminuyendo de manera notable y sostenida, aunque al día de hoy continúan representando significativos flujos de comercio para la región. Por otro lado, el crecimiento económico sostenido de China e India en los últimos 40 años, y en particular durante las últimas dos décadas, junto con su creciente gravitación como centros de poder a nivel internacional, conlleva una tendencia en la que la región de América Latina y el Caribe fortalece de manera sostenida sus vínculos comerciales con estas dos potencias asiáticas. De este modo, la creciente relevancia de China e India en las matrices comerciales latinoamericanas es corolario de la

expansión económica que ha experimentado Asia durante las últimas décadas y su creciente importancia como centro gravitacional de la geoeconomía y geopolíticas mundiales (Serbin, 2021), así como también su creciente protagonismo en la toma de decisiones a nivel multilateral.

Es pertinente destacar, asimismo, que durante las últimas décadas los Estados Unidos muestran una tasa de crecimiento promedio del comercio internacional con la región por debajo del 5 %, mientras que la Unión Europea muestra una tasa de crecimiento negativa para el periodo 2010-2019. Asimismo, la diferencia más significativa entre las tasas de crecimiento de países occidentales y países orientales se observa durante el periodo 2000-2009, que a nivel internacional culmina con la crisis financiera de 2008, y a nivel regional latinoamericano se vio marcada por el denominado boom de las commodities, esto es, un crecimiento exponencial de los precios internacionales de las materias primas que, en gran medida, son producidas y/o extraídas en América Latina, como trigo, soja, sorgo, cobre, plata, oro, níquel, entre otros. En efecto, gran parte de estos productos y sus derivados evidenciaron una buena década en términos de saldos exportables para la mayoría de los países productores de la región, en su mayoría traccionados por una fuerte demanda proveniente de las principales economías de Asia. En este sentido, la primarización de los productos en la canasta exportadora de los países latinoamericanos hacia estos países es un rasgo característico de los bienes y los sectores que traccionan la estructura productiva latinoamericana.

Gráfico 2: Tasa de crecimiento promedio para los flujos de comercio de América Latina y el Caribe con China, Estados Unidos, Unión Europea e India.



Fuente: elaboración propia con base en WITS/COMTRADE.

Tomando en cuenta las recién enumeradas dinámicas comerciales con sus principales socios extrarregionales, y una tendencia a la baja en el crecimiento promedio de los flujos comerciales al interior de la región, cabe sin embargo destacar que los países de América Latina y el Caribe cuentan con instrumentos regionales que posibilitan la coordinación, cooperación e integración económica para expandir la integración a nivel regional. En este sentido, es necesario señalar que los acuerdos de alcance parcial dentro de la ALADI permiten establecer acuerdos de complementación económica (ACE) entre los países miembros, ya sea de manera bilateral o multilateral, brindando así un mecanismo que posibilita la negociación entre países sin la necesidad de que todos los miembros de la ALADI estén involucrados².

Entre algunos de estos sub-bloques regionales creados a partir de los mecanismos de la ALADI, destacan el Mercado Común del Sur (Mercosur), la CAN y más recientemente la Alianza del Pacífico (AP). Al momento, la región latinoamericana cuenta con más de 50 acuerdos de complementación económica entre los países miembros de la ALADI.

² Cabe recordar que Costa Rica (2009), Guatemala (2011), Honduras (2012), El Salvador (2013) y República Dominicana (2018) recibieron notas de invitación por parte de la ALADI para que se incorporen como miembros plenos.

A su vez, muchos de estos procesos de integración en la región se analizan por el lado de la “oferta de integración”, esto es, analizando los procesos mediante los cuales los jefes de Estado deciden cuándo, cómo y cuánta integración llevar adelante, en lugar de abordar el proceso de integración por el lado de la “demanda de integración”, esto es, cómo los intereses nacionales se conjugan con fuerzas y dinámicas transnacionales para luego manifestarse en demandas hacia una mayor institucionalización y formalización de la interconectividad e integración regional (Malamud, 2011).

A partir de los mecanismos de institucionalización de la integración económica latinoamericana se desprenden diferentes bloques subregionales como se mencionó anteriormente. En este sentido, una dinámica de coordinación y cooperación entre un menor número de estados parte permite resolver conflictos de manera más efectiva, así como también posibilita la negociación de intereses y posturas, y la subsecuente implementación de los acuerdos económicos preexistentes (Ethier, 1998). La siguiente tabla presenta los principales bloques subregionales que conforman la región:

Tabla 1: Bloques subregionales de integración económica en América Latina y el Caribe.

Bloque-subregional	Miembros plenos	Origen	Población	Ingreso per-cápita promedio
Alianza del Pacífico	Chile, Colombia, México y Perú	2011	226	USD 9.131
Comunidad Andina de Naciones	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	1969	112	USD 5.384
CARICOM	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago	1973	17	USD 9.267
Mercado Común Centroamericano	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador	1960	45	USD 4.207
Mercado Común del Sur	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	1991	295	USD 10.592

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco Mundial y sitios oficiales de los bloques subregionales. Los datos del PBI per cápita corresponden al año 2019.

La evolución del comercio entre estos bloques subregionales, si se consideran las exportaciones e importaciones, cayó para los últimos años en la mayoría de los casos. Analizando los datos de comercio según las estadísticas de Naciones Unidas (COMTRADE), el Mercosur mantuvo los flujos de comercio con la Alianza del

Pacífico alrededor del 6-7 % con respecto a la participación de su comercio total en los últimos 10 años, registrando un comercio bilateral a nivel bloque del 5,7 % para el año 2020. Por el lado del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) esta participación se encuentra alrededor del 0,3 % y 1,1 % para el año 2020, mostrando un bajo volumen comercializado entre estos bloques subregionales, manteniendo la misma dinámica que se observa desde el 2000. Por el lado de la AP, el Mercosur es uno de los principales bloques subregionales teniendo en cuenta que la participación del Mercosur en el comercio total de la AP llega al 2,7 % para el año 2020. Sin embargo, esta participación disminuyó de manera constante desde el 2008 donde la participación del Mercosur era del 4,5 %. En el caso de MCCA, el bloque subregional de la Alianza del Pacífico es el más representativo entre los bloques subregionales de América Latina y el Caribe, llegando al 9 % en el año 2020, seguido del Mercosur con el 2,3 %. Al igual que la Alianza del Pacífico y el Mercosur, el MCCA presenta un deterioro con respecto a la participación de los demás bloques subregionales en su comercio total, principalmente del 2011 en adelante. Para el caso del CARICOM, la Alianza del Pacífico muestra ser el bloque más relevante con el 4,2 % para el 2020, aún evidenciando una baja de los flujos comercializados en la última década, teniendo el pico máximo en el año 2013 con el 8,8 % de su comercio total. Con respecto al resto de los bloques subregionales, la participación también disminuyó desde el 2012 y 2013 en adelante, encontrándose alrededor del 2,5 % para el año 2020, siendo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) la que menor participación tuvo dentro de los flujos de comercio del CARICOM con el 1,8 %. En el caso de la CAN, la tendencia del comercio con el resto de los bloques muestra un deterioro general a partir del 2009, siendo la Alianza del Pacífico el que mayor participación posee con el 9,0 % seguido del Mercosur con el 7,7 %.

Analizando los datos descritos en el anterior párrafo con respecto a la participación de los bloques subregionales en la participación del comercio total de cada uno de ellos, el estancamiento o el deterioro en los flujos de comercio intrarregional es un rasgo distintivo para los últimos años. Esto demuestra que, los destinos en donde muchos de los países de la región logran diversificar su canasta exportadora, no

consiguieron potenciar y desarrollar aún más estos sectores (Cepal, 2018). A su vez, el crecimiento económico sostenido de China en las últimas décadas, siendo el principal o uno de los principales socios para los países de la región, ayuda a explicar en parte esta dinámica (Bertin, 2021).

A modo de conclusión: Repensando la inserción internacional de América Latina y el Caribe en un orden global en transición

La pandemia del COVID-19 profundizó algunas tendencias negativas que se observaban en la región de América Latina y el Caribe al cerrar la década de 2010 (Zaccato, 2020), entre ellas, el estancamiento –cuando no, decrecimiento– económico, el aumento de la brecha de acceso a TICs y a la provisión de servicios públicos de calidad en materia de educación y la salud, el declive en el comercio intrarregional, y una creciente irrelevancia de la región latinoamericana en las balanzas comerciales de actores extrarregionales, sumada a una mayor volatilidad en algunos precios de las materias primas para los que la región es un actor relevante a nivel internacional. En este macro contexto con enormes desafíos para mejorar la situación socioeconómica, como así también las nuevas oportunidades que se presentan para América Latina y el Caribe, la región se beneficiaría de diversificar y mejorar su matriz productiva para la exportación de productos que requieran un mayor contenido en valor agregado originado en la región. Esto requeriría no solo impulsar una mayor integración en el comercio intrarregional por parte de los Estados sino también implementar nuevas políticas que incentiven el desarrollo de nuevas capacidades en el sector privado para la apropiación de conocimiento, tanto en sectores tradicionales como en sectores latentes que permitan ampliar el entramado productivo.

En un contexto de orden internacional en transición, y de alta volatilidad económica, política y social, se elevan algunas voces que abogan en favor de la bilateralidad de las negociaciones internacionales y por el fin, o gradual obsolescencia, de los regionalismos. A modo ilustrativo, puede tomarse el actual debate al interior del Mercosur en torno a una posible degradación de su esquema

de integración hacia una zona de libre comercio que permita a sus actores miembros negociar de manera unilateral acuerdos comerciales con terceras partes. Frente a ello, este artículo busca visibilizar algunas de las herramientas y marcos regionales existentes a la hora de propiciar una mejor inserción de América Latina y el Caribe en el sistema internacional contemporáneo. Para ello, es pertinente reabrir debates, tanto domésticos como regionales, en torno a los “para qué” de la integración regional latinoamericana (Zaccato, 2022).

A su vez, es deseable incentivar un mayor acercamiento entre las vertientes atlántica y pacífica del regionalismo latinoamericano (Zaccato & Listrani, 2017), explorando nuevos esquemas de integración que aprovechen los potenciales de complementariedad económica entre países, y promuevan una mayor integración entre las economías regionales, por ejemplo, entre los bloques subregionales del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Ello, a su vez, requiere de un mayor número de cumbres entre jefes de Estado a nivel subregional, así como una coordinación entre equipos técnicos y asesores políticos que ayuden a efectivizar los procesos de integración con una mayor profundidad. Para ello, la voluntad y la coordinación con el sector privado, el sector académico y otros actores de la sociedad civil será vital para reinventar las relaciones intrarregionales.

Bibliografía

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China escape Thucydide's Trap?*
- Bertin, P. (2021). Comercio e integración en la región de América Latina y el Caribe. Hacia un crecimiento en el comercio intraregional. Artículo de prensa, CARI.
- Bertin, P. & Olmos, V. (2021). Healing the international trading system. *Global Solutions Journal*. Issue 7, pp. 92-99.
- Brooks, S. & Wohlforth, W. (2016). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position. *International Security*, Vol. 40, No. 3, pp. 7-53.
- Buzan, B. & Cox, M. (2021). "The end of Anglo-America?" En Navari, C. & Knudsen, T. (Eds), *Power Transition in the Anarchical Society. Rising Powers, Institutional Change and the New World Order*. London: Palgrave MacMillan.
- Cagaptay, S. (2014). *The rise of Turkey: the twenty-first century's first Muslim power*. Potomac Books, Inc.
- Carmody, P. (2013). *The Rise of the BRICS in Africa: The Geopolitics of South-South Relations*. London: Bloomsbury.
- CEPAL (2019) Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2018) El rol del MERCOSUR en la integración regional. Boletín de comercio exterior del MERCOSUR.
- Cheru, F. & Obi, C. (2010). *The Rise of China and India in Africa: Challenges, Opportunities and critical interventions*. Uppsala: Zed Books.
- Ethier, W. (1998) The New Regionalism. *The Economic Journal*, 108, pp. 1149-1161.
- Ikenberry, J. (2018). "The end of liberal international order". En *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, pp. 7-23.
- Lieber, R. (2014). The Rise of the BRICS and American primacy. *International Politics*, Vol. 51, pp. 137-154.
- Malamud, A. (2011). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". En *Norteamérica*, Vol. 6, No. 2, Jul-Dic 2011.

- Mankoff, J. (2009). *Russian foreign policy: the return of great power politics*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Narlikar, A. (2007). All that glitters is not gold: India's rise to power. *Third World Quarterly*, Vol. 28, no. 5, pp. 983-999.
- Navari, C. & Knudsen, T. (Eds.) (2021). *Power Transition in the Anarchical Society. Rising Powers, Institutional Change and the New World Order*. London: Palgrave MacMillan.
- Serbin, A. (2021). "El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China." Documento de Trabajo. Segunda época (Fundación Carolina), 45: 1.
- Serbin, A. (2018). "América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales". *América Latina y el Caribe*, Vol. 13.
- Smith, K. (2014). Is the European Union's Soft Power in Decline? *Current History*, Vol. 113, No. 761.
- Sanahuja, J.A. (2018). "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe". En Serbin, A. (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Buenos Aires: Icaria Editorial.
- Webber, D. (2016). Declining Power Europe: the Evolution of the European's Union World Power in the Early 21st Century. *European Review of International Studies*, Vol. 3, No. 1, pp. 31-52.
- Zaccato, C. & Listrani, T. (2017). "Sudamérica frente al Acuerdo Transpacífico: Oportunidades y Desafíos". En *Contexto Internacional*, Año 17, No. 42, pp. 12-20.
- Zaccato, C. (2020). "Coronavirus: Los desafíos del mundo del después". En *Pensamiento propio*, Año 25, Vol. 52, pp. 227-236.
- Zaccato, C. (2022). "Mercosur's Flexibilization Dilemma". En *Global Americans*. 20/04/2022. Disponible en: <https://theglobalamericans.org/2022/04/mercosurs-flexibilization-dilemma/> (último acceso 06/11/2022).

La formación de un interés estratégico sudamericano en política exterior.

Hegemonía, Elites e Inserción internacional

Fernando Lavignolle

1- Introducción

El sentido de estas notas es abordar algunos aspectos que debieran ser tenidos en cuenta para la vinculación de Sudamérica con el mundo en la actual coyuntura internacional. Un aspecto fundamental, no excluyente de otras prioridades, es la formulación de un interés estratégico sudamericano (IES), que sirva de base, de eje para la reflexión acerca de la formación de una política exterior común en la región.

Vale destacar que en esta perspectiva, las elites, la hegemonía y una adecuada inserción internacional se encuentran entrelazadas. La modalidad del ajuste entre ellas condiciona el éxito o el fracaso en lograr los intereses de la región.

Observamos que Sudamérica se encuentra inmersa en un complejo escenario internacional, de alta competencia entre China y Estados Unidos por zonas de influencia política, espacios económicos, competencia militar, en suma una rivalidad por la hegemonía mundial. Es un escenario de gradual transformación de la hegemonía mundial. Se agregó la imprevista guerra en Ucrania originando una migración de millones de ucranianos, con amenaza de crisis energética en Europa y dificultades en la producción de alimentos. Sin dudarlo nos encontramos ante potenciales escenarios internacionales y estrategias imprecisas en la formulación del análisis tanto en política exterior como en Relaciones Internacionales. Emergen desafíos tanto teóricos –para disponer de conceptos y herramientas precisas para la comprensión de la problemática internacional– como prácticos –la generación de acciones que permitan ejecutar nuevas políticas, eficaces para la adaptación y respuesta de los estados a un orden mundial elusivo y cambiante. Las notas aquí expuestas son una sucinta reflexión acerca de la importancia de plantear la

formulación de un IES en política exterior, como requisito previo esencial para la formación de una política exterior sudamericana común en el futuro.

También se destaca la hipótesis provisoria de que el IES se encuentra directamente vinculado con la definición clara y coherente del interés nacional en cada país de la región.

En la perspectiva planteada, una percepción común en la región acerca de la problemática del orden mundial, de coincidencia acerca de las grandes fuerzas que operan a nivel mundial, es fundamental.

2- Antecedentes

Sudamérica fue articulándose a partir del siglo XVI, consecuencia de la expansión de los reinos ibéricos, España y Portugal, el surgimiento de los grandes imperios marítimos europeos. Surgió una América española y una América portuguesa, que encontraban su punto central de tensión y rivalidad en la cuenca del Río de la Plata.

Sudamérica, desde sus orígenes, fue un espacio afectado en lo político, lo económico y lo social por factores endógenos, por decisiones tomadas en gabinetes en Corte Europeas, con intereses y actores económicos en conflicto, a miles de kilómetros. Como característica eminente, la rivalidad entre España y Portugal fue parte de la vida cotidiana de los territorios sudamericanos, con mayor o menor intensidad dependiendo de la época. La Unión ibérica (1580-1640) fue un período de cierta paz y gran intercambio, el corto período en la historia de la región en que Sudamérica puede ser evaluada como una unidad.

Ahora bien, las tradiciones de política exterior de Portugal y España fueron bien diferentes. Portugal se hizo fuerte en la diplomacia administrando sus debilidades “la diplomacia da fraqueza” y cerrando una temprana alianza con Inglaterra, que explicada en breves palabras significaba conservar el imperio portugués a cambio de la subordinación económica a Inglaterra. España, en cambio, estaba imbuida de una visión clásica imperial, de tipo territorial, unida a la idea de misión, de carácter religioso.

A fines del siglo XVIII con el declive del mercantilismo, el ascenso del mundo y la economía atlántica, el desarrollo del capitalismo, y la confrontación entre Inglaterra y Francia por la hegemonía mundial, los virreinos españoles y capitanías portuguesas, como también sus elites comerciales locales, encuentran sus intereses económicos y políticos orientados hacia la economía británica.

A principios del siglo XIX no había más que un paso hacia el proceso de independencia.

Aquí se produce una primera diferenciación entre la América portuguesa y la América española, que afectará especialmente la cuestión que nos ocupa, la diplomacia y la vinculación internacional de la región.

Tuvo lugar un hecho fascinante, disruptivo, como fue la llegada de la Corte Portuguesa a Brasil en 1808, traída por la flota británica, debido a la invasión del ejército de Napoleón a Portugal. Evitando extenderme sobre este acontecimiento, lo más importante es que la llegada del rey Juan VI, con la familia real portuguesa, la Corte casi en pleno a Brasil, significó la “internalización de la metrópoli”. Todo un artefacto imperial de gobierno, con sus aceitados mecanismos administrativos, su burocracia de formación europea, se instaló en la colonia para desde allí administrar el Imperio Portugués, hecho inédito en la historia de todos los imperios.

La presencia del Rey fue desplegando un proceso de centralización, unificación y desarrollo de la identidad de Brasil, incluyendo en un mismo marco institucional a toda la América portuguesa, antes divididas en distintas capitanías, algunas con escasa o nula comunicación entre sí. La corte portuguesa introdujo conceptos y símbolos de antiguo régimen, de jerarquías e instituciones que fortalecieron la posición de Brasil en la región y una vinculación internacional de categoría imperial.

Hubo continuidad de Portugal en Brasil por décadas, en cambio como contraste hubo una drástica ruptura de las colonias españolas con España, que nunca se vieron como una continuidad imperial hispana en América.

Esta solidez institucional luso brasileña contrastó fuertemente con los contemporáneos procesos de independencia de la América española, donde imperó la fragmentación de los virreinos en unidades políticas más pequeñas, en

anarquía, bajo el liderazgo de jefes militares en la figura de caudillos, con la excepción de Chile.

La América portuguesa dio origen a un único estado: Brasil; y la América española a numerosos estados.

En orden al objetivo de estas notas vale destacar las dificultades de los estados surgidos del imperio español disuelto para elaborar una precisa política exterior, una inserción internacional eficaz para la nueva etapa, carentes de un servicio diplomático tan competente como el luso brasileño.

Afirma Rubens Ricupero que en ningún otro país de la región tuvo tanta importancia la política exterior para la construcción del país como lo fue en Brasil.

A lo largo del siglo XIX, el escenario político y económico se fue normalizando para los estados sudamericanos, encontrando en la triunfante hegemonía británica al estabilizador externo, y el mercado de destino de sus productos, así como al principal inversor.

No obstante, la rivalidad en la cuenca del Plata, sobre todo en el brutal extremo que significó la guerra de la Triple Alianza, marcó a fuego los intereses, la identidad y las visiones recíprocas entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, que hasta el día de hoy persisten, aunque más atenuadas. La rivalidad de tiempos coloniales entre Portugal y España se había continuado entre los estados independientes surgidos del fin de los imperios ibéricos.

Inglaterra fue el gran socio de Sudamérica durante el siglo XIX, pero Brasil va iniciando un giro en su política construyendo una alianza con Estados Unidos, sobre la base de la exportación de café hacia fines de 1870. Esta nueva dimensión estratégica –Brasil apoyado en Estados Unidos y la Argentina en Inglaterra– definió la inserción internacional de ambos países y el tono de una competencia recíproca por el liderazgo en la región.

En 1889, el cambio de régimen en Brasil, de Imperio a República, lo acercó más a sus vecinos sudamericanos.

Con socios internacionales distintos, los estados sudamericanos buscaron vías individuales a su vinculación internacional, otorgando Inglaterra cierto marco de previsibilidad, como hegemonía consolidada.

Pero va a ser durante las guerras mundiales que se va poner en evidencia las limitaciones de la inserción internacional de los estados de Sudamérica. La necesidad de sustituir la falta de insumos industriales durante las guerras mostró parte de las limitaciones del modelo. Las guerras fueron también el síntoma de que se estaba en una transición hacia un nuevo orden hegemónico, ante el declive relativo de Inglaterra.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, Brasil y Argentina van a plantearse cuestionamientos a sus estructuras económicas y van a evaluar la necesidad de desarrollar industrias y agrandar la base de intereses materiales buscando desarrollar sectores estratégicos, desde una perspectiva con un alto sesgo militar. Estaba el germen del modelo de sustitución de importaciones, siempre dentro de un escenario de competencia entre ambos estados.

Estas estrategias de desarrollo no alcanzaron su objetivo central: convertir a las economías de Brasil y Argentina en altamente desarrolladas y competitivas. Se lograron avances relativos, sectoriales, pero no dinamizaron economías sobre sólidas bases en productos industriales de alto valor agregado. La mayoritaria base primaria de las economías persistió, no pudo ser estructuralmente superada, continuó siendo el sector de las materias primas el mayor generador de divisas.

Como ejemplo de un primer planteo de cambio de visiones y políticas estuvo la propuesta del presidente Juan Domingo Perón en 1951 en su conferencia secreta en la Escuela Nacional de Guerra, proponiendo abandonar de algún modo proyectos hegemónicos nacionales en la región y proponiendo la unión real y efectiva de nuestros países para encarar una vida en común y para planear, también, una defensa común. En su perspectiva las ventajas fundamentales de la región en esa época eran los alimentos y las materias primas. Y proponía la formación de una nueva política exterior argentina, una metodología de tres niveles: primero obtener lo que le conviene al país, en segundo término lo que le conviene a la región que encuadra y en tercer término el resto del mundo. “La hegemonía no se discute: la hegemonía se conquista o no se conquista”, afirmaba Perón.

Tiene el mérito el análisis de Perón de reconocer las limitaciones de toda política exterior, de todo interés nacional que no tenga en cuenta a la región. Pero

la propuesta no pudo avanzar en acciones concretas, continuaron las perspectivas nacionales con fuerte influencia de la Guerra Fría.

El fin de la Guerra Fría en 1989 con la caída del muro de Berlín aceleró la globalización –proceso de siglos– con tendencia hacia la multipolaridad y en una primera etapa una abrumadora supremacía de los Estados Unidos.

Luego China fue consolidando su modelo, su nuevo protagonismo internacional, en su rol de importador y exportador, de gran productor de productos industrializados, ampliando su base de poder sobre bases culturales, políticas estratégicas y su inagotable demanda de importaciones, y un uso estratégico de la variable tiempo.

Queda definida la gran competencia internacional entre China y los Estados Unidos. Con nuevas agendas de cambio climático, seguridad, terrorismo, delitos transnacionales como así la evolución de nuevas fuentes de poder, culturales, simbólicas, en disputa.

Sudamérica se encuentra en esta arena internacional, no ya en un mundo Atlántico, eurocéntrico y con predominio incuestionable de Estados Unidos como en el siglo XIX y parte del XX, sino más amplio, bioceánico, con el ascenso de las economías industrializadas del Pacífico. Emergen zonas de influencia más extensas y complejas, también difusas, entre China y Estados Unidos.

En la región, aun contando con un conjunto de instituciones regionales amplio –CELAC, Mercosur, UNASUR, ALADI, el Pacto Andino–, múltiples problemas permanecen y se profundizan: la pobreza, la desocupación, bajo desarrollo tecnológico, aumento del delito, baja alfabetización, y baja influencia de la región en el mundo. La formulación de una estrategia común de desarrollo y progreso se encuentra estancada.

La prioridad está planteada, surge la necesidad en Sudamérica de formular y pensar un interés estratégico común, que al mismo tiempo se nutra de y sirva a las políticas exteriores nacionales y las potencie.

3- ¿Cómo formular un Interés Estratégico común?

El primer desafío es considerar al IES como una unidad de análisis, evaluando su contenido, precisando las principales variables que lo afectan. Poder proyectar una vinculación internacional de Sudamérica basada en un interés estratégico común, funcional a intereses compartidos entre los países miembros y que pueda sostenerse en el tiempo.

Podemos plantear algunas sugerencias teóricas, metodológicas y prácticas, es la finalidad de estas notas, sugerir algunas líneas de investigación.

Proponer un interés estratégico común no implica pensar que deben desaparecer las políticas exteriores nacionales ni que son irrelevantes. En un amplio grado de simplificación significa que las políticas exteriores nacionales en su formulación y diseño deben incorporar la dimensión sudamericana. En política exterior la dimensión solo nacional no es suficiente hoy para expandir y asegurar los intereses de ningún estado.

Por ejemplo sería una prioridad plantearse la mejor forma de incorporación de las economías nacionales a cadenas de valor internacionales o promover la creación de nuevas cadenas de valor, como estrategia de posicionamiento internacional en colaboración y cooperación de varios estados.

Convengamos qué problemático es definir el interés nacional de un país, cruzado por tradiciones históricas muy arraigadas, ideologías, prejuicios y hasta sesgos de perspectiva. Definir un interés estratégico sudamericano no sería sencillo, sería una tarea ardua. Pero las alternativas no son muchas. Sin duda se enfrentan tradiciones, percepciones, imágenes, que actúan de obstáculos, pero es fundamental superarlos, habitar una nueva etapa en la región superadora de las perspectivas fragmentadas y parciales.

Es prioritario distinguir y jerarquizar los factores externos de los factores internos que afectan en el comportamiento en política exterior.

Una metodología simple en el comienzo es de consenso: se propone un interés regional común sobre grandes líneas esenciales, incluso sin entrar en colisión con fundamentos tradicionales de políticas exteriores nacionales. Sin duda el gran objetivo estratégico es el desarrollo económico, el bienestar de los sudamericanos, la erradicación de la pobreza, las bases de un estado de bienestar. El

acceso a la educación, la salud, la seguridad la vivienda, el desarrollo humano, una geopolítica ambiental. Excluir otros intereses: mesiánicos, expansionistas, emancipatorios.

Tomar nota de que las bases económicas tradicionales deben ser superadas por el desarrollo de altos productos de valor agregado, la inversión en tecnología, la inteligencia artificial y la robótica, sumarse a las grandes transformaciones que está sufriendo la economía a nivel global. Que el sentido profundo de estas acciones sea alcanzar una sociedad más homogénea, de oportunidades, una amplia clase media en la región que comparta los mismos valores y una similar base material, plena de intercambios.

Estos objetivos en una visión estratégica deben perseguirse conjuntamente, elaborándose en centros de investigación comunes o coordinados, explotando a pleno toda la capacidad de innovación e investigación de las universidades de la región y en alianza incluso con universidades de otras partes del mundo.

Sin duda va a haber intereses en contra del IES, de la internacionalización, sectores que su principal interés está dentro de los límites de su país, y van a buscar que la preferencia estatal se oriente hacia ellos, serán las fuerzas limitantes. Sin embargo hay sectores existentes y a desarrollar o crear que podrían tomar a la región como primera plataforma para adquirir escala productiva y comercial y luego acceder al mercado mundial en un plano de competitividad. Pensar en actividades y proyectos que tienen lugar en un país o región y pero que se dirigen a un medio externo, global.

Muchos factores y variables deben considerarse. Evaluar que Sudamérica se encuentra inmersa en un proceso general, que es mundial, más allá de que afecte a unos u otros de diferente modo. Visualizar bien ese proceso, tener una clara lectura de los ejes centrales de esa realidad, tanto como amenazas, desafíos y oportunidades. Cuáles serían las mejores alianzas para el IES y cuáles los mejores socios.

Tener una lectura clara de las principales tendencias presentes en la disputa hegemónica: comprenderlas en clave cómo afectan a Sudamérica y a sus intereses estratégicos. Ese debe ser el marco de análisis, no otro.

Por ejemplo, preguntarnos si la rivalidad China-Estados Unidos ofrece lugar al desarrollo económico de la región, a la expansión de las empresas, a la unidad y no a la fractura de Sudamérica, es una línea de investigación a profundizar.

Interrogarnos cuáles serían las acciones conjuntas en la construcción y defensa de intereses sudamericanos. ¿Cuál es el nivel real en que esta competencia mundial por la hegemonía mundial nos afecta? ¿Cuáles indicadores vamos a tener en cuenta? ¿Cuáles serían nuestras hipótesis provisionales a trabajar?

Los países de la región forman un subsistema, aunque a veces no lo tengan muy presente en sus decisiones.

Otro desafío sería el estudio profundo, exhaustivo hacia adentro de la región, sin prejuicios, teniendo como guía la formulación de un interés estratégico regional sudamericano sobre las siguientes bases enunciadas solo a título provisional.

En otro plano, tener una actitud mental diferente: no aferrarse a prosperidades y bonanzas económicas de coyuntura, a ventajas comerciales efímeras, de alza de precios internacionales que no tengan una base estructural sólida en su evolución, que suelen nublar y generar un falso clima de prosperidad. Construir sobre bases firmes, escapando a los atajos.

Es necesario superar fuerzas profundas que actúan a veces negativamente, como la discontinuidad en los proyectos, falta de constancia y rigor en mantener en el tiempo los objetivos, aún en situaciones adversas. El pensamiento estratégico incluye un cambio cultural, una dimensión que implica modificar actitudes que han fracasado en la región, reconocer lo arduo de las transformaciones a realizar requiere incorporar como fundamental la variable tiempo, nada serio fundamental se logra rápido. Así se evitan los desencantos y las rápidas frustraciones colectivas. Habrá que eliminar la refundación permanente.

Plantearse que los recursos económicos y financieros se orienten a la formación de alianzas en la producción de productos de alto valor agregado.

En esta perspectiva lejos se está de pensar que se desdibujen las nacionalidades, ni las preferencias locales. En esta perspectiva Sudamérica sería una unidad coherente, con cierta comunidad de intereses conteniendo una diversidad de sociedades, pero los intereses esenciales estratégicos serían objetivos comunes incuestionables, a la manera de “una política de estado regional”.

Primero porque los beneficios son compartidos, no surgen de la expansión de un estado sobre los otros estados. No habría una imposición. Ningún estado lideraría una hegemonía, sino un liderazgo en capacidad y prestigio. Sin duda dos o más estados deberán liderar al resto, como “estados enlace”.

La tan comentada ausencia de relevancia de Sudamérica para los centros de poder mundial puede convertirse en una ventaja para mirarnos hacia adentro en busca de los ejes de cohesión regional fundamentales: infraestructura, educación, calidad de vida, la importancia de la ciudades –la dimensión vertical– y de las zonas rurales –la dimensión horizontal–, definiendo prioridades y proyectando alternativas en perspectiva regional.

Siguiendo a Duroselle, poder identificar las fuerzas profundas nacionales y regionales vinculadas a la política exterior tanto positivas como negativas dentro del marco de las tendencias contemporáneas. Estamos ante un cambio en la economía que afecta procesos sociales y políticos y genera conflictos internacionales aunque no aparezca como una causa tan evidente.

En la definición de un interés estratégico común también deberá analizar factores internos nacionales y regionales, los procesos políticos, las ideologías, las ideas predominantes, y los factores externos a la región más condicionantes.

Tenemos entonces ideas y conceptos que nos permitirían considerar al IES como una variable que puede afectar positivamente la inserción internacional de Sudamérica. Tener bien en cuenta los elementos objetivos de poder con que contamos y cuáles debemos desarrollar.

Se impondría así uno de los mayores desafíos: la formulación de una perspectiva estratégica, dotarla de contenido y de medios de ejecución, de herramientas prácticas y efectivas para alcanzar los objetivos deseados, en última instancia un nuevo “ethos sudamericano” en su vinculación con el mundo.

4- Elites, liderazgo y hegemonía

En esta perspectiva las elites ocuparían un rol esencial, decisivo en esta nueva política exterior, serían los agentes del cambio. Los desafíos requieren un conocimiento preciso de la problemática internacional y de la situación regional y

de la habilidad para movilizar fuerzas e intereses para un cambio hacia adentro que genera una expansión hacia el exterior, en forma constante, permanente.

Entendemos a las elites no como grupo minoritario de privilegio, sino como grupo o grupos comprometidos con la transformación. Elites con un grado de compromiso y responsabilidad en liderar la región. Quizás no se encuentren en los organismos regionales. En la región se necesita una socialización renovada de las elites. Las universidades son actores que pueden acercar propuestas, en forma conjunta, en la elaboración de este proyecto común, cámaras y think tanks. Los elementos de poder con que se cuentan no son pocos ni insignificantes. La clase política como actor hasta hoy ha sido insuficiente, el impulso debiera surgir de grupos o conjuntos de elites en coordinación.

Un nuevo liderazgo debe nacer sobre una nueva idea, si la UE permitió a los estados europeos lograr objetivos que solos no hubieran alcanzado, una visión similar debe guiar a esta nueva elite, compleja, diversa, que agrupe a elites de sectores políticos, económicos, culturales, universitarios e intelectuales –la elite se comprende en esta perspectiva no como clase social sino como un grupo que es un “activo de la sociedad”. Reúne la elite capital social e intelectual y material para liderar una nueva inserción regional y verse en última instancia como elite regional. Surge una nueva dimensión: considerar la región un centro de intereses coherentes con objetivos comunes. En este rol las elites son los actores líderes de proceso, irremplazables, los principales actores.

La IES no puede basarse solo en un análisis descriptivo, debería incorporar una perspectiva crítica de los factores de poder y capacidad real y potencial de influencia de la región, proponiendo alternativas para la formación de una base renovada de capacidades materiales que sirvan al desarrollo. El IES es también una perspectiva de transformación, de cambio, una perspectiva de poder, de posicionamiento benigno de la región basada en un interés común.

Importa enfocar a la hegemonía no como algo negativo, no como un estadio de inferioridad y sumisión. Podemos desagregar las bases de poder de la hegemonía, sus fundamentos y analizar su instalación en la región. Entendemos que toda hegemonía es una estructura de poder mundial y nos muestra acerca de donde

estamos y hacia dónde vamos. Comprender cuáles son las fuerzas que la impulsan, los sectores que la resisten hoy, y tener muy en cuenta cómo la región se ha vinculado tradicionalmente a las potencias hegemónicas, para generar una nueva respuesta, que no repita errores anteriores.

Partimos de la muestra más evidente de la lucha hegemónica: la confrontación sino americana, pero tener la precaución analítica de evitar considerar solo la competencia hegemónica como rivalidad entre grandes estados.

Siguiendo a Robert Cox, si bien hablamos de supremacía de potencias, de hegemonías de China y US, podríamos considerar un análisis de la hegemonía más complejo. Un análisis solo del estado céntrico de la hegemonía nos impide conocer en profundidad la naturaleza y los actores reales de la disputa hegemónica que vivimos en el presente, sería insuficiente, parcial. Una hegemonía de varios estados más actores privados, más actores multinacionales y transnacionales, unido una dimensión cultural y simbólica del poder sería más completa. La región enfrenta un orden hegemónico, donde la rivalidad de China y Estados Unidos muestra las estructuras más visibles y que no nos impidan aprehender la significación de las principales fuerzas en conflicto y las posibilidades de promover inserción positiva regional sobre alternativas claras.

Para finalizar, tomemos el caso de Brasil. Las elecciones en Brasil han sido el hecho político preeminente en la región, centrando la atención y planteando diferentes perspectivas en la cuestión que analizamos.

Sin duda, Brasil posee a nivel dirigencial y académico una visión elaborada acerca del rol del liderazgo que debe jugar en la vinculación de la región con el mundo, aunque con matices dependiendo del candidato a presidente. Esta perspectiva estuvo incluida en las plataformas políticas de los candidatos en las últimas elecciones presidenciales en las que triunfó el candidato Lula da Silva. El presidente Bolsonaro proponía una política exterior en alianza directa con los Estados Unidos, ensayada durante la presidencia Trump.

En cambio la propuesta de Lula da Silva se articulaba sobre un eje Sur-Sur, manteniendo una implícita afinidad con las izquierdas latinoamericanas –no con sus propuestas económicas– y una aproximación estratégica a los grandes centros de poder mundial.

Para prestar atención fue el planteo de la candidata Simone Tebet, quien proponía el abandono del comportamiento ideológico de la diplomacia brasileña con el objetivo de colocar a Brasil como “intermediario líder en el escenario internacional”, y el desbloqueo del acuerdo comercial del Mercosur y la Unión Europea, en orden a la importancia de la agroindustria brasileña. Aún más ambicioso, proponía a Brasil trabajar como interlocutor y mediador de los desacuerdos entre China y US en la región.

Sin duda la política exterior de Lula mantendrá simpatías con las izquierdas de Latinoamérica, pero primará el interés estratégico de Brasil y una prudente vinculación con los centros mundiales, en un contexto internacional restrictivo, diferente al del año 2003.

Es interesante destacar en la misma orientación el informe del CEBRI 2022, que plantea un principio directriz para la política exterior de Brasil: “ningún país puede ser relevante globalmente si no es relevante en su contexto regional”. La idea es retomar el protagonismo de Brasil en América del Sur como inductor del desarrollo de la región. El tiempo de la diplomacia brasileña aun en perspectiva globalista es volver a priorizar sus contexto regional, el lugar donde hacerse fuerte en una primera fase.

En el análisis propuesto en estas notas, sin negar el volumen político, económico e institucional de Brasil en la región, el cambio profundo implica orientar las capacidades e intereses de Brasil a la formación de un interés estratégico sudamericano, más ambicioso que el nacional y que al mismo tiempo lo fortalece, ampliar la perspectiva será fundamental.

Bibliografía

- Birle P, (2007) Elites en América Latina. Biblioteca Ibero-Americana. Verbuert.
- CEBRI (2022) Desafios e proposicoes. A hora da diplomacia brasileira voltar a priorizar o seu entorno regional.
- Cox, R W (1987) Production, Power and World Order, Social Forces in the Making of History. New York, USA, Columbia University Press.
- Cervo A L y Bueno Clodoaldo (2015) Historia da Política Exterior de Brasil, Brasilia, Brasil, Editora UnB.
- Novais F. A. (1989) Portugal e Brasil na Crisis de Antigo Sistema Colonial del siglo XVIII(1777-1808)
- Perón, J. D. (1951) Discurso Pronunciado en la Escuela Nacional de Guerra - Geopolítica. Revista de estudios sobre espacio y poder.
- Ricupero R. (2017) A Diplomacia na construação do Brasil 1780-2016. Rio de Janeiro, Brasil, Versal Editores.
- Silva Días, O. (1972) A Interiorização da Metrópoli (1808-1853) en Carlos Motta 1822- Dimensões, San Pablo, Brasil, Editora Perspectiva.

La disrupción de China en el comercio regional y su impacto sobre el relacionamiento externo del MERCOSUR

Mg. Aldo Javier López³⁴

Resumen:

El artículo presenta un análisis sobre la disrupción de China (RPCh) en el comercio regional, especialmente, su impacto en el relacionamiento externo del MERCOSUR. En el año 2000, Estados Unidos era el principal origen de las importaciones en la región. Dos décadas después, China se transformó en el proveedor más importante de bienes. En la cuenca del Pacífico, Chile, Costa Rica y Perú tienen vigentes Tratados de Libre Comercio (TLCs) con RPCh. Asimismo, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Panamá realizan tratativas buscando acuerdos similares. Al mismo tiempo, la RPCh se transformó en el principal socio comercial del MERCOSUR. Este contexto resultó un marco propicio para que se intensifiquen una serie de tensiones políticas y económicas al interior del MERCOSUR, cuyos países miembros no poseen autonomía comercial para negociar bilateralmente, debido a la normativa vigente en el bloque. Desde el año 2000, se sucedieron una serie de solicitudes de flexibilización para que alguna de las partes negocie bilateralmente acuerdos comerciales, las cuales vulnerarían la deteriorada robustez del MERCOSUR. En suma, resulta pertinente reflexionar sobre esta problemática y sugerir acciones tendientes a mantener la institucionalidad del bloque, lo que implica consensuar una política comercial externa coherente con el modelo de integración regional adoptado. De lo contrario, se debe instar a acoger un tipo de integración distinto que pueda ser realizable. Lo importante es evitar el *status quo*.

³ Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata. Diplomático, miembro del Servicio Exterior de la República Argentina. Docente universitario. Forma parte del Grupo de Trabajo MERCOSUR del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). E-mail: aldojavierlopez2022@gmail.com

⁴ Las consideraciones y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de su pertenencia institucional.

Palabras claves:

América Latina - China - MERCOSUR - Integración Regional - Negociaciones Comerciales Externas

Introducción

La necesidad de reflexionar sobre las problemáticas que enfrenta América Latina (LATAM) en el actual contexto global, resulta un desafío atendible para sugerir recomendaciones de políticas públicas para su abordaje. Existen diversos fenómenos que afectan coyunturalmente a la región, entre ellos, la disrupción comercial de la RPCh, especialmente sobre el relacionamiento externo del MERCOSUR, el cual resulta un objeto de estudio plausible para ser abordado desde las ciencias sociales.

El fenómeno del activismo comercial y político chino sobre la región ha estado influyendo por más de una década sobre el accionar externo de los Estados Parte del MERCOSUR (EPM), esquema de integración regional cuyo objetivo inicial ha sido la conformación de un Mercado Común (MC), lo que implica implícitamente una Unión Aduanera (UA) e indubitadamente una agenda comercial externa común. En este marco, se sucedieron una serie de solicitudes de flexibilización en el ámbito del MERCOSUR para que algún EPM pueda negociar bilateralmente acuerdos comerciales, lo cual pone en riesgo la robustez del bloque nacido en Asunción hace treinta años.

Resulta pertinente reflexionar sobre la problemática descrita y proponer acciones tendientes a abordarla. Para ello, además de esta introducción y las respectivas conclusiones, en primer lugar, se abordan los aspectos jurídicos institucionales del bloque en materia de relacionamiento externo comercial, para conocer el marco jurídico vigente; luego se describe el activismo comercial de la RPCh sobre LATAM, con el objeto de contextualizar el estudio y, posteriormente, se analizan las tensiones entre los socios del MERCOSUR relativas a las solicitudes de flexibilización de la normativa por el efecto “China”.

Aspectos Jurídicos-Institucionales del MERCOSUR

El MERCOSUR nace con el “Tratado de Asunción” (TA), el cual sella en su artículo primero que uno de los objetivos del bloque es: “(...) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados (...) (TA, 1991). Ello fue reforzado por el “Protocolo de Ouro Preto” de 1994 (POP, 1994), que actualizó, complementó y superó al TA en materia de relacionamiento externo, como así también, estableció una estructura jurídica que le permite al MERCOSUR negociar conjuntamente y poseer personalidad jurídica internacional, que recae sobre el Consejo Mercado Común (CMC). Seguidamente, se incorporó dentro del Grupo Mercado Común (GMC) el “Grupo Ad Hoc de Relacionamiento Externo”, a través de la Resolución GMC 34/95 (MERCOSUR, 1995), la que permitió profundizar el debate para la coordinación del accionar conjunto. En el año 2000, a través del artículo 1° de la Decisión CMC 32/00, se reafirmó: “el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (SICE, 2000). Ello se debió a que habían comenzado tensiones entre los socios con referencia al relacionamiento externo del bloque, atento a un frustrado intento de incorporar a Chile como miembro pleno del MERCOSUR. La condición de Santiago para adherirse al TA fue mantener su autonomía en materia de negociaciones comerciales externas, lo cual formó distintas respuestas por parte de los socios. Por un lado, las aspiraciones de Chile tuvieron buena predisposición en Uruguay, por el otro, Brasil defendió a ultranza la prohibición de autonomía comercial por algunas de las partes del MERCOSUR. (Grinspun, 2021). Luego, en 2011, atento a la proliferación de acuerdos regionales, se requirió un arreglo institucional que redundó en la creación del “Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR” (GRELEX)⁵, a través de la Decisión CMC

⁵ Este grupo es auxiliar del GMC y posee las siguientes facultades: asesorar al GMC en materia de negociaciones externas del MERCOSUR en áreas económico-comerciales; dar seguimiento a los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR; coordinar y realizar el seguimiento de las negociaciones económico-comerciales en el proceso de adhesión de terceros países al MERCOSUR; coordinar y realizar el seguimiento de las Comisiones Administradoras u órganos equivalentes de los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR; elaborar y realizar las actualizaciones de los textos base de las distintas disciplinas incluidas en los acuerdos económico-comerciales con terceros países y grupo de países; preparar y actualizar las presentaciones MERCOSUR a ser empleadas en diálogo con terceros países y grupos de países en el ámbito de sus competencias.

N° 22/11 (SICE, 2011). A pesar de esta claridad jurídica, Bartesaghi (2012, 2020, 2021a, 2021b, 2022a y 2022b) argumentó que el MERCOSUR no ha logrado conformar una UA y mucho menos un Mercado Común, por lo cual resulta absurdo seguir cumpliendo con una política comercial común entre los miembros. De la misma forma, cuestionó la eficacia del modelo de UA para la región y respalda la política del gobierno uruguayo de iniciar negociaciones comerciales bilaterales con la RPCh, Turquía, el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) y el Reino Unido, al margen de la normativa vigente del bloque.

Es imprescindible tener presente que cualquier EPM que negocie bilateralmente acuerdos comerciales es susceptible de incurrir en responsabilidad internacional por violación grave del TA, a pesar de que el mismo tratado no refiera a situaciones de suspensión de un miembro. Según Arredondo y Godio (2017), “Los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI y el Mercosur quedan comprendidos dentro de la definición del artículo 2.1.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT), por lo que las normas de esta Convención resultan aplicables, de manera subsidiaria, para interpretar y solucionar las disputas referidas a la interpretación y aplicación del acervo Mercosur y las normas de la ALADI”. (p.19). Estas dificultades existen por el carácter híbrido del MERCOSUR. Generalmente, se asocia al bloque con el “Regionalismo Abierto”, esencialmente por la ideología liberal imperante al momento de su fundación. Sin embargo, con el POP se institucionalizó al bloque desde la perspectiva de una integración profunda, permitiendo la creación de institucionalidad añadida que fue desarrollándose hasta poseer características propias de lo que la literatura designa como “regionalismo posthegemónico”, “postliberal”, “estratégico” o “postcomercial” (Peixoto Batista y Perrotta, 2018). Si bien ello le ha permitido ser resiliente, al mismo tiempo lo transformó en errático.

Posiblemente, por estas motivaciones los socios del bloque quedaron en un ámbito caracterizado por respuestas a las crisis con modificaciones marginales, lo

que se denomina en el enfoque *Neo-Neofuncionalista*⁶ como “Zona de Indiferencia” (*encapsulation*) (Schmitter, 1970 como se citó en López, 2011, p. 37).

Definitivamente, de acuerdo al andamiaje institucional, los EPM del MERCOSUR no tienen autonomía comercial. Desde la entrada en vigencia del TA, las decisiones sobre la agenda comercial externa deben ser tomadas por consenso. En términos de Schmitter (1970), ello implica que el relacionamiento comercial externo constituye una cuestión a resolver conjuntamente (*scope*) y cuyo nivel de autoridad del CMC (*level*) es superlativo, debido a que dicho órgano debe otorgar el mandato correspondiente –a través del consenso entre sus socios– para iniciar negociaciones comerciales con terceros. Retroceder en el *scope* y en el *level*, es decir, reemplazar a la UA por una Zona de Libre Comercio (ZLC) implicaría un *spillback*; en forma opuesta, avanzar en ambas variables, perfeccionando la UA y lograr un MC, constituiría un *buildup* (López, 2020).

El activismo comercial chino sobre la región

En las dos últimas décadas, a partir de las transformaciones económicas que sucedieron en la RPCh, se han generado una demanda excepcional de alimentos, minerales y energía. Ello ha producido un gran impacto en los precios internacionales de los productos básicos exportados por los países de LATAM. (García, 2015) En este sentido, la intensificación de las relaciones entre la RPCh y la región resulta insoslayable debido a su complementariedad comercial. Uno de los tantos instrumentos que despliega Beijing en LATAM es la negociación bilateral de TLCs, los cuales constituyen un segundo ciclo, luego de la apertura comercial iniciada en 1978, con el objeto de enfatizar el proceso de apertura comercial (Ramón-Berjano et al., 2015). Hasta septiembre de 2022, la RPCh contaba con 16 TLCs vigentes y 3 negociados a punto de entrar en vigencia. De esta veintena de acuerdos, tres de ellos son países de LATAM: Chile (2006), Costa Rica (2011) y Perú (2010) (OMC, 2022). Asimismo, dentro de la región, actualmente se encuentra

⁶ El modelo *Neo-Neofuncionalista*, planteado por Philippe Schmitter en 2002, surge como una serie de modificaciones teóricas de la revisión del enfoque *Neofuncionalismo* ya hecha por el autor en 1970 sobre los trabajos de Ernst Haas, quién construye enfoque en base al *Funcionalismo* de David Mitrany del período de entreguerras, pero haciendo énfasis más en los aspectos políticos que en los técnicos. El aporte más significativo de Schmitter son los ciclos decisionales, es decir, la gama de respuestas de los actores del proceso integración regional ante cada crisis.

negociando con Colombia, Ecuador y Nicaragua. Además, el gobierno panameño también expresó sus intenciones de negociar un TLC con la RPCh. Resulta significativo que, de los 16 TLCs que la RPCh ha puesto en vigencia, dos de ellos son miembros de la Alianza del Pacífico (AP) (Colombia y Ecuador), asimismo Costa Rica es candidata a la categoría de “Estado Asociado” y Panamá –en busca de un TLC– tiene el status de “Observador”. Ello se debe a que existe una fragmentación en la región con referencia al comercio internacional. Los miembros de la AP manifiestan una apertura comercial y buscan lograr incrementar su competitividad e ingresar a nuevos mercados. El MERCOSUR, en forma opuesta, ha apostado por un mayor proteccionismo (Ramón-Berjano et al., 2015).

Con respecto a la participación de la RPCh en el comercio del MERCOSUR, para 2021 ocupó el primer puesto como destino de las exportaciones con el 29 %, seguido por los Estados Unidos y Países Bajos, con el 11 % y 4 % respectivamente; estos tres países, en su conjunto, representan el 44 % de las exportaciones del MERCOSUR. A su vez, la RPCh constituye el principal origen de las importaciones del MERCOSUR con un 25 %, luego le siguen los Estados Unidos con 18 % y Alemania con 5 %, representando el 48 % de las importaciones totales del MERCOSUR (Secretaría del MERCOSUR, 2022).

Desde el concepto de “Globalización con Características chinas”, Ramón-Berjano (2019) advierte que, si bien la estrategia de Beijing se basa en el principio de “mutuo beneficio”, a la hora de vincularse con la RPCh resulta imprescindible generar estrategias que definan en forma precisa cuales serían los beneficios para cada parte. Se han recomendado una serie de acciones, entre ellas, desarrollar el relacionamiento con la RPCh desde una posición regional y no emprender acciones bilaterales independientes. Asimismo, se aconseja procurar entablar relaciones interregionales más profundas entre la AP y el MERCOSUR, atento a la creciente influencia china sobre la cuenca del Pacífico (Ramón-Berjano et al., 2015). Una hipótesis sobre la situación descrita podría ser las diferencias de las respectivas estructuras económicas de los bloques y sus procesos de toma de decisiones. Los miembros de la AP constituyen economías basadas en la exportación de materias primas y con autonomía comercial. En el caso del MERCOSUR, tanto Brasil como Argentina exhiben un importante desarrollo industrial, posicionándose en el primer

y tercer puesto en nivel de industrialización en la región de acuerdo a datos del Banco Mundial (2022), y al mismo tiempo, no poseen autonomía comercial en materia de suscripción de acuerdos comerciales por la normativa del bloque.

Demandas de flexibilización y tensiones

El MERCOSUR se enfrenta al reto de insertarse en la red de acuerdos que desarrolla Beijing para no ver erosionada sus ventajas comerciales y acceder a nuevos mercados. Resulta importante destacar que las singularidades de la agenda externa son claves para evaluar la robustez de un proceso de integración regional. Como apunta Halperín “no hay viabilidad alguna para una organización que se precia de ser (al menos) unión aduanera cuando tolera que sus Estados miembros asuman compromisos, de manera unilateral, con terceros países” (Halperín, 2011 como se citó en López, 2022, p. 3). En este sentido, la dinámica de la agenda externa del MERCOSUR debe estar centrada en negociaciones conjuntas, debido esencialmente a que toda etapa de integración económica superior a una ZLC –que incorpore un arancel externo común entre sus socios– demanda la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros (Grinspun, 2021). A pesar de estas disquisiciones, algunas reflexiones resultan preocupantes. Se aseveró en algunos ámbitos académicos que el TA no enuncia en su parte dispositiva principios o criterios rectores vinculados con el relacionamiento externo del esquema de integración, se reafirmó la capacidad y legalidad de los socios de negociar y suscribir en forma individual cualquier tipo de acuerdo comercial (Fernández Reyes, 2015).

Las explicaciones centrales de aquellos que abogan por una “flexibilización” de la normativa MERCOSUR, refieren sobre la baja performance en las negociaciones externas del bloque. Sin embargo, olvidan que el MERCOSUR ha trabajado para que casi toda LATAM se transforme en un área de libre comercio a través de los Acuerdos de Complementación Económica (ACEs), bajo el paraguas de la ALADI. Asimismo, impulsó un diálogo exploratorio con la AP, aunque estos mercados representaron el 12,6 % de las exportaciones extra zona del bloque en 2021. No obstante, el mayor problema es la agenda extrarregional. El bloque ha

logrado solamente poner en vigencia dos TLCs con países extrazona (Israel⁷ y Egipto⁸) y dos acuerdos de preferencia económica (India⁹ y la Unión Aduanera de África Austral –SACU–¹⁰). Pero nuevamente las estadísticas no demostraron éxitos de inserción comercial: las exportaciones a estos mercados representaron el 4,7 % del MERCOSUR para 2021. Asimismo, las negociaciones con Singapur fueron cerradas el 20 de julio de 2022 y debe ser ratificado por las partes; el acuerdo con Palestina¹¹ de 2011 aún no entro en vigencia y se continúa con las labores demandadas para poder llegar a poner en vigencia los acuerdos con la UE y EFTA. Con relación a esto último, es necesario advertir sobre una práctica recurrente en la región: la dilación por medio del derecho. Los procesos de ratificación de los tratados internacionales sufren recurrentemente demoras que a veces no obedecen solo a cuestiones burocráticas, sino también a cuestiones comerciales y/o políticas. El caso de la incorporación de Bolivia como Estado Parte del bloque se ajusta a ello.¹²

Resulta necesario destacar que el 82,7 % de las exportaciones del bloque no gozan de ninguna ventaja comercial por medio de un acuerdo regional. En el supuesto caso que los acuerdos con la UE, EFTA y Singapur entraran en vigencia, tal porcentaje sería del 62,7 % (Pena et al, 2022). Estos datos resultan esclarecedores a la hora de constatar la baja performance de la agenda externa.

Otro tema a subrayar es la cuestión del diseño de la agenda externa en función de las prioridades y los recursos necesarios para ejecutarla. Actualmente, el bloque trabaja en la profundización de los acuerdos con Egipto, SACU, India e Israel, y continúa las tratativas para la firma de TLCs con Canadá, República de Corea y El Líbano. También, se desarrollan diálogos exploratorios con Indonesia y

⁷ El acuerdo entre el MERCOSUR y el Estado de Israel entró en vigor entre Israel y Uruguay el 23 de diciembre de 2009. Para los restantes signatarios: el 24 de marzo de 2010 con Paraguay, el 3 de abril de 2010 con Brasil y el 9 septiembre de 2011 con Argentina.

⁸ El TLC MERCOSUR-República Árabe de Egipto entró en vigencia el 1° de setiembre de 2017.

⁹ El Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la India en vigencia el 1° de junio de 2009.

¹⁰ El Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU entró en vigencia el 1° de abril de 2016.

¹¹ El TLC entre el MERCOSUR y Palestina se firmó el 21 de diciembre de 2011. Todavía no ha entrado en vigor.

¹² El Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR fue firmado por la totalidad de los EPM en 2015 (Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 68/2012) el 16 de julio de 2015. Hasta la fecha, todos los EPM han concluido sus respectivos procesos de ratificación con excepción de Brasil.

Vietnam. Además, se realizan contactos con El Salvador, Marruecos, Nigeria, República Dominicana, Túnez y la Unión Económica Euroasiática (UEE). Si se suma la administración de los ACEs, más las negociaciones en curso y la puesta en vigencia de los acuerdos ya negociados, existen una treintena de frentes en la agenda externa del bloque.

En adición a lo anterior, el acercamiento de Uruguay con la RPCh suma tensión al bloque y lo debilita, ello tiene que ver con el descendiente nivel de la interdependencia entre los socios del bloque (Zelicovich, 2020) Entre 2019 y 2021, el comercio intra-Mercosur se recuperó 39,5 %, luego de la importante contracción de 2020 (-12,7 %), que casi igualó los valores absolutos correspondientes a 2018. Sin embargo, si bien los valores nominales de comercio intrazona de 2021 son sensiblemente superiores a los del inicio del siglo actual, los mismos se encuentran aún bastante por debajo (20/25 %) de los niveles de 2008-2012. De este modo, la tasa de crecimiento anual promedio de las ventas intrazona en lo que va del siglo XXI alcanzó un 3,7 % en términos nominales y un 1,3 % en términos reales. La explicación de este fenómeno se funda sobre la relevancia de la RPCh para las ventas externas de los países del MERCOSUR, lo cual redundó en una pérdida de peso relativo del comercio entre los miembros del bloque. Este fenómeno resulta preocupante debido a que el comercio intramercosur se caracteriza por el intercambio de bienes con mayor valor agregado que las exportaciones extrazona, entre ellas las relacionadas con los siguientes sectores: automotriz, cerealero/oleaginoso, combustibles fósiles, energía eléctrica y productos químicos (Pena et al, 2022).

Frente a este contexto, en términos de Haas (1976), las partes comenzaron a aplicar una racionalidad basada en “*fragmented issue linkage*” [vinculación de temas fragmentados], es decir, la situación en la cual los miembros de una organización de integración regional ya no consideran válidos los objetivos iniciales y claman por satisfacer nuevos objetivos, los cuales a veces no implican soluciones regionales. Esta racionalidad recayó sobre la necesidad de que se habiliten negociaciones individuales para mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados, es decir, “bilateralidades”, acciones que no se encuentran reconocidas en la normativa vigente del MERCOSUR y que resultan contrarias a la

lógica de una UA. Según Makuc, la primera de ellas –planteada de manera formal– fue la hecha por Uruguay en el año 2006. El gobierno uruguayo exteriorizó cuáles eran los costos y problemas asumidos por su membresía al MERCOSUR, como una forma de justificar una autorización para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o bloques. La misma, junto a una similar presentada en el mismo momento por Paraguay, no obtuvo el consenso del CMC. Asimismo, en el primer semestre de 2016, de acuerdo a Makuc, se conoció una proposición de Uruguay dirigida a lograr que el CMC estableciera un procedimiento, a través del cual, un determinado socio pudiera ser autorizado a negociar en forma individual un acuerdo comercial con un tercer país o grupo de países, aunque ello no tuvo éxito (Campos, et al, 2019). En el mismo semestre, tanto Paraguay como Uruguay solicitaron a la AP ser aceptados como “Observadores” (El Observador, 2017). Frente a ello, tanto Argentina como Brasil manifestaron su negativa. En agosto de 2016, atento al cambio de administración en Brasil, el canciller brasileño le sugirió a su par argentina la idea de un acuerdo más flexible, que habilite tratados comerciales con terceros países de forma independiente. Frente a ello, Argentina instó a continuar en la centralidad del MERCOSUR en las negociaciones externas (Zelicovich, 2018). Luego, debido a la ostensible afinidad ideológica entre Brasilia y Buenos Aires entre el 2016 y el 2018, se impulsó una agenda externa ambiciosa, pero los grupos negociadores experimentaron una dilación en las negociaciones y sobrevino nuevamente la idea de las “bilateralidades”. En este contexto, Brasil presentó en 2018 una propuesta de procedimiento, para permitir posibles negociaciones de uno o más EPM con terceros países o agrupaciones de países, sin afectar las disposiciones de la Decisión CMC 32/00 y sin dejar de lado la existencia del AEC. Sin embargo, la misma no tuvo consenso entre los socios (Campos, et al., 2019).

Tras la asunción de una nueva administración en Argentina en 2019, hubo un cambio en el nivel de avance e interpretación de las negociaciones comerciales. En el marco de la reunión del GMC, el 24 de abril de 2020, la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR (PPT) a cargo de Paraguay informó, mediante comunicado de prensa, que Argentina había anunciado la decisión de dejar de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo de esta determinación a las ya concluidas con la UE y con

la EFTA (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, 2020). Sin embargo, el gobierno argentino se alejó del comunicado paraguayo y aclaró su posición sobre este tema en el comunicado de Prensa 087/20, donde ratificó la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan a los países del bloque avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo, teniendo en cuenta la situación económica interna de la Argentina y el marco internacional. Asimismo, destacó que con relación con un eventual acuerdo con Corea del Sur, diversas entidades que representan a los sectores productivos manifestaron formalmente sus objeciones en relación con las consecuencias negativas que podría tener en el tejido industrial, sobre todo en el marco de la crisis global generada por el COVID-19. Por ello, el Gobierno argentino dispuso como modalidad de trabajo para llevar adelante las negociaciones la consulta permanente con los sectores productivos a fin de incorporar sus puntos de vista (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2020). Luego de este episodio, las tensiones continuaron en el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario del TA, el 26 de marzo de 2021. El gobierno uruguayo aseveró vehementemente que no estaba satisfecho con el avance en las negociaciones de los acuerdos extra regionales y que era una frustración para su país. En abril de 2021, Uruguay insistió y presentó una propuesta de flexibilización de la normativa MERCOSUR¹³. La misma planteaba una serie de opciones entre las que se destacan las ofertas y plazos diferenciales y ritmos de negociación diferentes, para luego proponer la opción más relevante establecida en el artículo 8° de la propuesta de decisión. Dicho artículo establecía:

Art 8. Si la prioridad asignada o la no inclusión en el Plan de Negociaciones Externas de un tercer país o grupo de países no resultara satisfactoria para uno, dos o tres Estados Partes, dichos Estados Partes podrán iniciar las negociaciones de preferencias arancelarias con esas contrapartes, ya sea en forma grupal o individualmente.

(Bartesaghi, 2022)

¹³ La misma puede ser consultada en el siguiente enlace:
https://drive.google.com/file/d/1AZPqk1iskjffmKbvzdvYAGDY-A6_y462/view

El gobierno uruguayo comunicó que dicha iniciativa contaba con el apoyo de Brasil, país que avanzaba en sus negociaciones para rebajar el AEC, pero la misma no fue presentada de forma conjunta. Tras la presentación de las propuestas a los socios, Uruguay solicitó una reunión extraordinaria de cancilleres para tratar el tema, lo que finalmente no ocurrió hasta la realización de la polémica reunión regular del CMC realizada previo a la LVIII Reunión Ordinaria del CMC, en julio de 2021 (Bartesaghi, 2022). En este marco, Uruguay emitió el Comunicado de Prensa N° 112/21, cuyo contenido más llamativo fue expresar que el Uruguay entendía que la decisión 32/00 no estaba en vigor, ya que nunca fue internalizada (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2021). Resulta importante destacar que, para este trabajo, la Decisión 32/00 se trata de una reafirmación de lo establecido en los tratados constitutivos del bloque y la costumbre intramercosur, por lo cual su falta de internalización no afecta al fondo de la cuestión.

Luego de la declaración de Uruguay, las negociaciones en el bloque sobre la flexibilización dejaron de estar formalmente en la agenda, al mismo tiempo que las negociaciones para rebajar el AEC siguieron su curso. La estrategia argentina se basó en aceptar la propuesta de Brasil, con un nivel menor de ambición, pero descartando cualquier posibilidad de avanzar en la flexibilización propuesta por Uruguay (Bartesaghi, 2021). En diciembre de 2021 se realizó la LIX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, donde Brasil le traspasó a Paraguay la PPT. En este marco, Argentina, Brasil y Paraguay emitieron un comunicado de prensa el 17 de diciembre de 2021 en Brasilia, el cual expresaban su intención de dar continuidad a la agenda negociadora externa, a pesar de los desafíos impuestos por la pandemia de COVID-19 (MRECIC, 2021). Este comunicado no fue aceptado por Lacalle Pou, en respuesta a los reclamos de “flexibilización” comercial que durante el encuentro realizó el presidente uruguayo sin éxito. La estrategia fue relacionar la reducción del AEC con la flexibilización de las negociaciones comerciales externas, pero su planteo no fue acompañado por los demás socios. Resulta importante mencionar que, el 7 de septiembre de 2021, el gobierno uruguayo ya había hecho público que su país y la RPCh pretendían avanzar en un TLC. Según Lacalle Pou:

Este gobierno ha manifestado su intención de avanzar hacia el mundo, de avanzar hacia el mundo con todos los socios del Mercosur, pero al mismo tiempo, de no ser posible en conjunto, Uruguay lo intentará hacerlo solo.

(Revista *For Export*, 2021).

Según las autoridades uruguayas, se había iniciado un estudio de factibilidad sobre un posible TLC con la RPCh. Asimismo, la falta de consenso entre los socios derivó en descoordinaciones públicas internacionales. En abril de 2022, dos EPM divulgaron a la prensa informaciones disímiles sobre la posibilidad de un TLC con Turquía. Por un lado, Uruguay anunció que se habían alcanzado los términos de referencia para la negociación de un TLC entre ambos países (EFE, 2022a), por el otro, Brasil declaró el interés del bloque en negociar conjuntamente un TLC con Ankara, tema convenido preliminarmente entre todos los socios (EFE, 2022b).

En la LX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en julio de 2022 –la primera presencial luego de la pandemia con la ostensible ausencia del presidente brasileño–, no se logró avanzar en una coordinación de la agenda externa del MERCOSUR. El bloque solo acordó la disminución en un 10 % del AEC, algo ya hecho de facto por Brasil, y se anunció la firma del TLC entre el MERCOSUR y Singapur. No obstante, se presupone que el traspaso de la PPT a Uruguay será utilizado para insistir en las bilateralidades y tensionar más el bloque. Según lo manifestado por el presidente de Uruguay en la mencionada cumbre, “Uruguay no se va a amputar la chance de avanzar con China porque esto es un sentir nacional, avanzar en ese sentido, y si es con los socios, mejor. Pero si no, Uruguay, va a avanzar” (Bartesaghi, 2022b). De hecho, el 26 de julio de 2022, el presidente Lacalle Pou expresó en la prensa que su país exploraría la posibilidad de ingresar al CPTPP. En el mismo artículo, Soto expresó que, como sucede con China, existen dudas jurídicas sobre la posibilidad de que Uruguay pueda hacerlo apegado a derecho y advirtió los recaudos que deberían de tomarse sobre el impacto en el sector industrial (El País, 2022).

Mientras tanto, atento el inicio de la campaña electoral en Brasil, se conoció una declaración del presidente Bolsonaro donde mostraba preocupación respecto a la posición de Uruguay (Semanao Búsqueda, 2022). Asimismo, en el mismo contexto, en un encuentro con corresponsales extranjeros, el candidato Inácio Da

Silva puso en duda la efectividad del acuerdo UE-MERCOSUR, aunque posteriormente declaró que de ser electo concluiría el acuerdo en seis meses. La incertidumbre sobre este tema es relevante.

También, se presenta un problema de reconocimiento diplomático con la RPCh. Como apunta Smink (2021), desde 1957, Paraguay reconoce a la República de China (Taiwán) y desconoce la existencia formal de la RPCh, a pesar del denominado “Costo Taiwán”. Dos de los pilares de la economía paraguaya son sus exportaciones de soja y carne vacuna, donde Beijing es el mayor importador mundial de ambos. Las pérdidas del no reconocimiento de China continental equivalen a unos US\$350 millones al año (cerca del 1 % del Producto Interno Bruto del país). A pesar de ello, Asunción continúa reconociendo a Taipéi. Por ello, resulta imposible iniciar negociaciones MERCOSUR-RPCh sin que Paraguay reconozca como Estado a la RPCh.

En consecuencia, los factores externos han actuado como elementos disruptivos en el proceso de integración MERCOSUR y no se constituyen como elementos de convergencia (Botto, 2017). El MERCOSUR enfrenta problemas de ejecución de una agenda con intereses atravesados, una progresiva discordancia de intereses entre los socios y una desconexión entre la agenda interna y la agenda externa (Arbilla, 2022).

Conclusiones finales

América Latina atraviesa varias encrucijadas, una de ellas es cómo enfrentar la disrupción de la RPCh en el comercio global, y dentro de la región, el MERCOSUR –donde Argentina y Brasil representan dos de las tres economías más importantes de LATAM– debe afrontar el desafío de relacionarse con el gigante asiático.

Desde un análisis jurídico, lo primero que debe tenerse en cuenta es que los EPM no gozan de autonomía comercial. Los cuatro miembros fundadores del bloque así lo dispusieron en el TA de 1991. La agenda externa del bloque es una cuestión a resolver conjuntamente, es decir, por consenso. Ello implica que cualquier negociación que no tenga un mandato del CMC es contraria a la normativa legal vigente y aquella parte que la llevara a cabo incurriría en responsabilidad

internacional por violación grave del TA según la CVDT de 1969. En este sentido, principalmente las acciones de Uruguay con la RPCh, pero también con Turquía, el CPTPP y, eventualmente, el Reino Unido deben estar vinculadas a la evaluación sobre sus derechos y obligaciones en el bloque por parte de los demás socios.

El activismo comercial chino sobre la región es un hecho irrefutable. La red de TLCs se manifiesta en la región esencialmente con países de la cuenca del Pacífico. La estrategia de Beijing resulta atractiva, debido esencialmente a su supuesta política de mutuo beneficio en las relaciones comerciales. No obstante, las asimetrías ostensibles entre las economías latinoamericanas y la china dan cuenta de la necesidad de extremar los recaudos a la hora de negociar con el gigante asiático. Ya tres países cuentan con acuerdos comerciales con la RPCh: Chile, Costa Rica y Perú. Asimismo, se encuentran conversando con Beijing: Colombia, Ecuador, Nicaragua y Panamá. Luego de veinte años de una política comercial agresiva, el país asiático reemplazó a los Estados Unidos como proveedor de bienes en la región e irrumpió en el comercio intramercosur.

Indudablemente, un factor endógeno como la disrupción de la RPCh en el comercio global –y particularmente en el regional– representó un elemento disruptivo en la agenda externa del MERCOSUR. La baja performance del bloque en el relacionamiento externo comercial constituye un elemento a favor de solicitudes de flexibilización de la normativa MERCOSUR, solo el 17,3 % de las exportaciones del bloque tienen como destino mercados con preferencias arancelarias mediante acuerdos regionales (12,6 % en el ámbito latinoamericano y 4,7 % en el extrarregional). Asimismo, existe un insuficiente comercio intramercosur por la incursión comercial china, lo cual afecta las exportaciones con mayor valor agregado de los EPM y una tendencia a la dilación por medio del derecho vinculada a pujas comerciales y políticas. Atento a ello, se han cuestionado los objetivos iniciales del esquema de integración, tales como la conformación de un Mercado Común y de una Unión Aduanera, como así también, la implementación de negociaciones comerciales conjuntas. La falta de reconocimiento de la RPCh por parte de Paraguay suma aún más dificultades. El bloque se encuentra en una “Zona de Indiferencia” caracterizada por avances marginales y donde las tensiones por la flexibilización dominan las relaciones intramercosur.

En suma, el MERCOSUR no puede continuar en esta situación de indefinición, su eficiencia, robustez y credibilidad están en juego. Se sugiere una reforma institucional que cristalice los intereses de las partes y permita salir del campo turbulento en el que se encuentra actualmente. Ello requiere un *spillback* o un *buildup*. El nuevo diseño institucional no debe ser de carácter híbrido, ello volvería a incentivar la vulneración de su institucionalidad. Se debe tomar nota de las desinteligencias y falta de coordinación para la implementación de la agenda externa frente al auge de los acuerdos comerciales y el activismo chino en la región. Ello debería ir acompañado por serios estudios de factibilidad conjuntos que permitan establecer prioridades para el inicio de negociaciones comerciales con terceros. Esto último debe incluir el caso chino, el cual indefectiblemente –sin importar el nuevo diseño institucional– debe abordarse desde una perspectiva regional y ser complementado por un importante accionar del MERCOSUR sobre la AP. Resulta imperante considerar estas recomendaciones, de lo contrario la irrupción de la RPCh en la región podría agotar el esquema de integración regional más desarrollado de LATAM y el segundo más importante a nivel global luego de la UE. Mantener el *statu quo* no es el camino a seguir.

Referencias bibliográficas

Arbilla, J. M. (2022). Opciones para el MERCOSUR. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *Documento de Trabajo N°110: “El Futuro del MERCOSUR”* (pp. 63-81). <https://www.cari.org.ar/pdf/dt110.pdf>

Arredondo, R. y Godio, M. A. (2017). La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el MERCOSUR. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (N° 18) (pp.101-144) <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/315>

Banco Mundial (2022). Industrialización, valor agregado.

https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.MANF.CD?most_recent_value_de_sc=true

Bartesaghi, I. (2012). Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región? Departamento de Negocios Internacionales e Integración- Universidad Católica del Uruguay.

Bartesaghi, I. (2020). LV Cumbre del Mercosur: a la espera de nuevos consensos. Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), N°9. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/isie_ndeg9.pdf

Bartesaghi, I. (2021a). El Mercosur en el 2020. Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), N°10. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf

Bartesaghi, I. (2021b). Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones. Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), N°11. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf

Bartesaghi, I. (19 de julio de 2022a). China, TLC con Singapur y baja de arancel externo en menú de cumbre del Mercosur. Sociedad Suiza de Radiotelevisión (SWI swissinfo.ch.)

<https://www.swissinfo.ch/spa/china--tlc-con-singapur-y-baja-de-arancel-externo-en-men%C3%BA-de-cumbre-del-mercosur/47766060>

Bartesaghi, I. (2022b). Mercosur: un 2022 con luces y sombras. Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), N° 12. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/informe_integracion_economica_ndeg12.pdf

Botto, Mercedes. (2017). El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*. N° 2.

<https://www.researchgate.net/publication/338741502> El Mercosur y sus crisis análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana

Campos, R.; Gaya, R.; Makuc, A.; Rozemberg, R. y Svarzman, G. (2019). “Informe Mercosur: Hacia un cambio necesario”. INTAL-BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf

CBC NEWS, (7 de julio de 2015). China y Colombia aceleran negociaciones del TLC. <https://www.cbsnews.com/news/china-y-colombia-aceleran-negociaciones-del-tlc/>

Centro de investigación Chino Latinoamericano/Fundación Andrés Bello (2022). Panamá busca un tratado comercial con China, si no se renegocia TPC con EE.UU. <https://fundacionandresbello.org/noticias/panama-%F0%9F%87%B5%F0%9F%87%A6/panama-busca-un-tratado-comercial-con-china-si-no-se-renegocia-tpc-con-ee-uu/>

EFE a, (23 de abril de 2022). Los cancilleres de Turquía y Uruguay dan el puntapié inicial para un TLC. <https://www.efe.com/efe/america/economia/los-cancilleres-de-turquia-y-uruguay-dan-el-puntapie-inicial-para-un-tlc/20000011-4790144>

EFE b, (26 de abril de 2022). Brasil y Turquía discuten un posible acuerdo comercial extensible al Mercosur. <https://www.efe.com/efe/america/economia/brasil-y-turquia-discuten-un-posible-acuerdo-comercial-extensible-al-mercosur/20000011-4791427>

El País (9 de agosto de 2022). El otro acuerdo comercial que busca Uruguay: empresarios entre “alegría” y “mucho cuidado”. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/acuerdo-comercial-busca-uruguay-empresarios-alegria-cuidado.html>

El Comercio (19 de julio de 2022). Ecuador inicia negociaciones para TLC con China. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ecuador-negociaciones-tlc-china-comercio.html>

El Observador (1 de julio de 2017). Uruguay formalizó pedido de entrada a la alianza del Pacífico como estado asociado. <https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-formalizo-pedido-de-entrada-a-la-alianza-del-pacifico-como-estado-asociado-201771500>

Euronews (22 de septiembre del 2022). Lula dice buscará que Mercosur llegue a acuerdo con la UE en seis meses. <https://es.euronews.com/next/2022/09/22/elecciones-brasil-comercio>

France 24 (6 de septiembre de 2022). Nicaragua y China iniciarán negociaciones para crear un TLC a finales de septiembre. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220906-nicaragua-y-china-iniciar%C3%A1n-negociaciones-para-crear-un-tlc-a-finales-de-septiembre>

For Export (30 de octubre de 2021). TLC Uruguay y China: un acuerdo que procura ser más que comercial. <http://revistaforexport.com/tlc-uruguay-y-china-un-acuerdo-que-procura-ser-mas-que-comercial/>.

Fernández Reyes, J. (2015). El Relacionamiento Externo del MERCOSUR. *Estudio N° 01/15 del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI)*, N° 15 (1). <http://curi.org.uy/archivos/Estudiocuri1del2015FernandezReyesx.pdf>

García, E. (2015). China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales. *Flacso*. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170706043211/pdf_1272.pdf

Grinspun, P. (2021). El Relacionamiento Externo del MERCOSUR. En Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI. *MERCOSUR, Una*

política de Estado (pp. 87-100).

https://cancilleria.gov.ar/userfiles/recursos/mercosur_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX3Mo0SbeCyzvVHMqhWTkYT_0PF8KSuTbMPWRMY

Haas, E. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30, (2), 73-212. Cambridge University Press.

López, A. (2010). MERCOSUR: un proceso cíclico de expansión, acumulación y reabsorción. Experiencias para reflexionar en la década de los bicentenarios, *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 3 (3).

López, A. (2011). Cumbre de San Juan: ¿El fin del encapsulamiento del MERCOSUR? Un análisis desde la teoría de la integración. *Revista de Economía y comercio Internacional*, N°1, (pp. 29-50).<https://geic.files.wordpress.com/2011/03/reci-nc2ba1-ai-lc3b3pez.pdf>

López, A. (10 de septiembre de 2020). Relacionamiento externo del Mercosur: ¿spillback? ¿encapsulation? o ¿buildup?: Una estrategia para superar la Turbulencia. <https://www.mercosurabc.com.ar/relacionamiento-externo-del-mercosur-spillback-encapsulation-o-buildup>

López, A. (19 de julio de 2022). “MERCOSUR: la peligrosa inobservancia de la normativa en materia de relacionamiento externo comercial”. <https://www.mercosurabc.com.ar/mercosur-la-peligrosa-inobservancia-de-la-normativa-en-materia-de-relacionamiento-externo-comercial>

Pena, C.; Gaya, R.; y Svarzman, G. (2022). “Informe Mercosur: el devenir del MERCOSUR: claves internas y externas”. INTAL-BID.

<https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-no-25-2022-el-devenir-del-mercosur-claves-internas-y-externas>

MERCOSUR, Grupo Mercado Común (GMC), Resolución GMC N° 34/95, Grupo Ad-Hoc de Relacionamiento Externo.

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25791_RES_034-1995_ES_Rel_Ext.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (24 de abril de 2020). MERCOSUR: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y->

[consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur](#)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (7 de julio de 2021). LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia. [Comunicado de prensa N° 112/21]. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-mercosur>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC- (25 de junio de 2021). El Mercosur y la Unión Africana inician conversaciones comerciales y de cooperación. [Información para la Prensa N°: 243/21]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-mercosur-y-la-union-africana-inician-conversaciones-comerciales-y-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC- (17 de diciembre de 2021). Cumbre del Mercosur: Comunicado de Prensa de Argentina, Brasil y Paraguay. [Información para la Prensa N°: 549/21]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-del-mercosur-comunicado-de-prensa-de-argentina-brasil-y-paraguay>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC- (30 de abril de 2020). Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales. [Información para la Prensa N°: 087/20]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC- (13 de septiembre de 2016). Información para la Prensa N°: 303/16. <https://www.mrec.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-de-prensa-de-los-estados-partes-signatarios-del-tratado-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC- (2 de diciembre de 2016). [Información para la Prensa N°: 419/16]. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC- (17 de diciembre de 2021). Cumbre del Mercosur: Comunicado de Prensa de Argentina, Brasil y Paraguay. [Información para la Prensa N°: 549/21].

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-del-mercosur-comunicado-de-prensa-de-argentina-brasil-y-paraguay>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina - MRECIC-(30 de abril de 2020). Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales. [Información para la Prensa N°:

087/20].<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales>

Organización Mundial del Comercio -OMC-, (22 de septiembre de 2022). *Regional Trade Agreements: China.*

<http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=156&lang=undefined&redirect=1>

Peixoto Batista, J., & Perrotta, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), (pp. 91-134).

<https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359654795004/index.html>

Pena, C.; Gaya, R. y Svarzman, G. (2022). “Informe Mercosur N° 25: 2022: el devenir del MERCOSUR: claves internas y externas”. BID-INTAL.

<https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-no-25-2022-el-devenir-del-mercosur-claves-internas-y-externas>

Protocolo de Ouro Preto (POP), N° Ley 24560, 20 de setiembre de 1995, en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/380/norma.htm>.

Perfil (15 de octubre de 2022). El Reino Unido propuso en Uruguay un acuerdo con el Mercosur. <https://www.perfil.com/noticias/economia/el-reino-unido-propuso-en-uruguay-un-acuerdo-con-el-mercosur.phtml>

Ramón-Berjano, Carola (2019). “Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos”.

Pensamiento Propio, 49-50, CRIES. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/08/007-Berjano.pdf>

Ramón-Berjano, C., Malena, J., y Velloso, M. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Documento de Trabajo N 95 del CARI. <https://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>

Secretaría del MERCOSUR, (2022). Informe Técnico de Comercio Exterior 2021. <https://www.mercosur.int/durante-2021-aumento-el-intercambio-comercial-del-mercosur-con-el-mundo-y-con-los-paises-del-bloque-entre-si/#>

Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, Vol. 24, No. 4, (pp. 836-868). DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>

Schmitter, P. (2002). NEO-NEO-FUNCTIONALISM. European University Institute. Oxford.

<https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>

Semanario Búsqueda (26 de enero de 2022). Cuestionamientos de Bolsonaro a las negociaciones con China suman obstáculos a la estrategia internacional uruguaya. <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Cuestionamientos-de-Bolsonaro-a-las-negociaciones-con-China-suman-obstaculos-a-la-estrategia-internacional-uruguay-uc50976>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) (29 de junio de 2000). MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR - RELACIONAMIENTO EXTERNO. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) (17 de diciembre de 2011). MERCOSUR/CMC/DEC N° 22/11 - GRUPO DE RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR. http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_022-2011_s.pdf

Smink, Verónica, (20 de abril de 2021). Cómo Paraguay quedó atrapado en la histórica pelea entre Taiwán y China y como afectó el coronavirus. BBC. https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/como-paraguay-queda-atrapado-en-la-historica-pelea-entre-taiwan-y-china-y-como-afecto-el-coronavirus-nid20042021/?gclid=EA1aIQobChMIna6Lx6Dr-QIVaZaRCh2gIgfEAAYASAAEgKOAPD_BwE

Télam, (22 de agosto de 2022). Lula quiere que el pacto UE-Mercosur respete la reindustrialización de Brasil y Argentina.

<https://www.telam.com.ar/notas/202208/602460-lula-mercosur-brasil-argentina-industria-elecciones.html>

Tratado de Asunción, Ley N° 23.981, 15 de agosto de 1991, en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/380/norma.htm> .

Tratado de Montevideo, Ley N 22.354,15 de diciembre de 1980. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/32616/norma.htm>

Zelicovich, J. (2015). Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del MERCOSUR (1991-2015), *Revista Integración y Cooperación Internacional*, N° 21, (pp.16-26).

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/53723/CONICET_Digital_Nro.870a3065-3dfc-4fe4-a83a-061b7ce1151b_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y

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*, N° 34, (pp.1-27).

<https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3539>

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). En *Latin American Journal of Trade Policy*, N° 2, (pp. 49-66).

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/102010/CONICET_Digital_Nro.75d2d0fb-cfa9-4a07-ac5e-ae6866ec546a_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Zelicovich, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece?: El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates*, (40, Supl. 1), (pp. 419-427).

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2020000300042&lng=es&tlng=es