

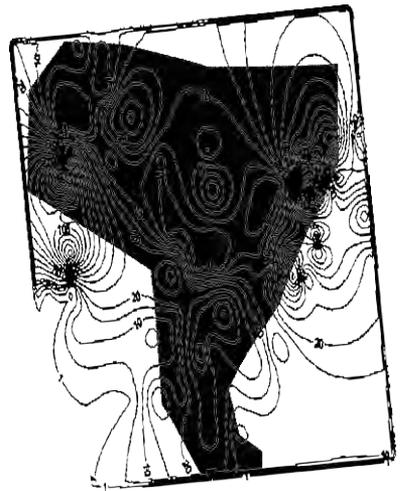
densidades



juan artola
angela garofali patrón
nicole arabeity irigoyen
orlando monteiro da silva
jacqueline silva batista
marina cifuentes
silvia quintanar
alejandra patricia díaz
florencia johanna reissing
verónica samanta guiñazú
jeanie maritza herrera
carina viviana ganuza
julio cesar ielpi boyero
ángel banfi
fábio borges

18
octubre
2015





densidades

densidades

Director

Oswaldo Andrés García

Comité Editorial

Nancy Caggiano

Juan Guevara

Luciana Litterio

Colaboradores

Marcelo Bancalari Solá

Marina Cifuentes

Cristina Marrón

Luciano Tosco

contacto@densidades.org

18

octubre 2015

Editor Responsable

Oswaldo Andrés García

Tel: (54-11) 4361-5130

Cel: 15-6815-7961

Calle Perú 1031

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

C1068AAK. República Argentina

osvaldoagarcia@densidades.org

Sumario

9 A modo de presentación

13 Políticas migratorias en América del Sur
Juan Artola

35 Alianza del Pacífico: ¿un caso de integración profunda?
Angela Garofali Patrón y Nicole Arabeity Irigoyen

59 A importação de variedades nas Américas: benefícios individuais e de participação nos acordos regionais de comércio
Orlando Monteiro da Silva y Jacqueline Silva Batista

79 Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea por un acuerdo de asociación birregional: reunión ministerial de Bruselas –11 de junio de 2015
Marina Cifuentes y Silvia Quintanar

99 Perspectivas de integración europea tras la crisis griega

*Alejandra Patricia Díaz y Florencia
Johanna Reissing*

119 En búsqueda de la interculturalidad: aportes, demandas y exigencias de los pueblos originarios a la integración latinoamericana

Verónica Samanta Guiñazú

139 Participación de la juventud en los procesos de integración regional: una aproximación

Jeanie Maritza Herrera

153 Estado, Petróleo y Autonomía en el Siglo XXI. El institucionalismo y las estrategias de recuperación estatal de recursos petroleros: Los casos de Argentina y Ecuador

Carina Viviana Ganuza

173 ESPACIOS
La integración social en el siglo XXI: el caso testigo de la Coordinadora Latinoamericana de Trabajadores Metro-ferroviarios y del Transporte Público

Julio Cesar Ielpi Boyero y Ángel Banfi

189

LECTURAS

Neoestructuralismo y corrientes heredoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, de Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.)

221

ACADEMIAS

Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL-UNILA): características, desafios e propostas
Fábio Borges

233

DOCUMENTOS

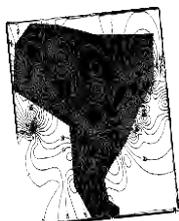
Declaración Política: Una asociación para la próxima generación, II Cumbre UE-CELAC
Bruselas, 11 de junio de 2015

235

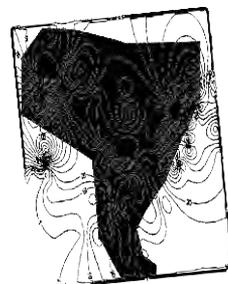
DOCUMENTOS

Declaración de Asunción, VII Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer
Asunción, 6 de noviembre de 2015

Los contenidos de esta publicación expresan exclusivamente la opinión de sus respectivos autores.



densidades



a modo de presentación

Estimados Lectores

Como siempre, queremos comenzar agradeciendo el apoyo recibido a lo largo de todos estos años. Sin él no hubiera sido posible llegar a la publicación del número dieciocho de la revista densidades. La cantidad y variedad temática de los trabajos presentados nos llena de satisfacción y nos desafían a intensificar nuestra labor para lograr reflejar, de la manera más amplia posible, las diversas perspectivas desde donde se abordan las múltiples dimensiones de la integración de nuestra región.

Desde el comienzo, esta revista tuvo como eje la idea de que la integración regional se construye en la acción cotidiana de nuestros pueblos, más allá de los salones de reunión de las grandes instituciones nacionales y regionales. Perseguimos el objetivo de articular un espacio donde confluyan la producción académica y las experiencias de actores políticos y sociales. Al repasar los sumarios de los distintos números de densidades, desde aquel número uno de mayo de 2008, nos satisface constatar que en parte hemos logrado aquel objetivo, y en esa línea continuaremos más allá de cualquier coyuntura.

El contexto político regional no es el más propicio para entusiasmarse con la posibilidad de una profundización de la integración a la que aspiramos, no parece hoy realista plantearse el fortalecimiento de las instituciones regionales que se lograron construir y consolidar en la última década. Un continuo y esforzado trabajo de demolición, desde dentro y fuera, pone en riesgo todo lo logrado y amenaza con desandar el camino recorrido, al punto que difícilmente ni aún aquellos actores políticos que han trabajado con esfuerzo en la construcción de las instituciones de la integración suramericana, arriesgan su defensa enfática en la arena electoral. Pareciera que se está perdiendo la batalla discursiva en la defensa de estas instituciones que tanto costaron construir y de cuyo fortalecimiento dependen en buena medida, las esperanzas de alcanzar una región más integrada, con mayor autonomía, que pueda erigirse como un actor global de peso en el sistema multipolar que se está constituyendo.

En pocos días se conmemoraran diez años de aquella cumbre hemisférica celebrada en Mar del Plata, donde los cuatro países fundadores del MERCOSUR junto a Venezuela lograron hacer naufragar el proyecto del ALCA, victoria que será recordada como una de las grandes gestas de los pueblos latinoamericanos. Pero no puede estar destinada a ser definitiva. Hoy más que nunca, se hace necesario continuar con esa lucha para enfrentar los peligros que implican para nuestras economías la apertura unilateral subordinada a los intereses de la potencia hegemónica hemisférica, que hoy asume distintas formas, siglas y marcos institucionales, que gozan de buena salud y mejor prensa. Aún cuando son cada vez más visibles los daños que esa estrategia de inserción en la economía mundial ha significado para los países de la región que la han seguido, se nos siguen presentando como paradigmas para nuestra inserción, como opciones pragmáticas, racionales y desideologizadas, restando valor a la diversificación de los destinos comerciales que se fue construyendo en estos años, negando la necesidad del fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur, una de las políticas imprescindibles para alcanzar mayor autonomía de la región.

La crisis en la economía más importante de la región, cuyo esfuerzo político es fundamental para el avance de la integración en América del Sur, y la posibilidad de que un triunfo electoral, claramente antiintegracionista pueda concretarse en la segunda economía suramericana, oscurecen aún más el panorama. Sin embargo, la integración a la que aspiramos no es un juego de elites políticas y económicas. La integración que realmente puede cambiar nuestra realidad comienza con la acción de los pueblos, de los actores políticos y sociales de base que la construyen cotidianamente, que la sostienen, no como retórica sino como una realidad que los interpela en su vida cotidiana.

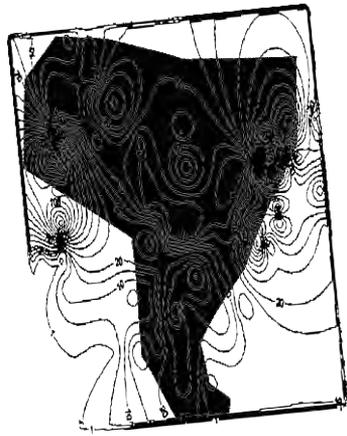
Allí siempre estará guardada la esperanza de la construcción de una Patria Grande que pueda librarnos del subdesarrollo y la subordinación.

Creemos que es imposible volver atrás el camino y los logros alcanzados en esta última década. Serán tiempos de resistencias y de imaginación para que no se puedan deshacer o esterilizar cada una de las políticas que en la región ampliaron los derechos de sus habitantes y sacaron a millones de la miseria y la pobreza, así como tampoco retroceder en la construcción de una conciencia regional que entiende a la integración solidaria del espacio regional como la única posibilidad de desarrollo inclusivo de sus pueblos. No puede ser retórica. Debe ser una realidad.

Oswaldo Andrés García

27 de octubre de 2015





artículos

Políticas migratorias en América del Sur

Juan Artola

Las políticas migratorias en la región suramericana han sufrido grandes modificaciones en los últimos quince años. Con variados matices y énfasis, encontramos políticas que intentan conjugar la facilitación de la movilidad con las necesidades del desarrollo y la integración y con el respeto de los derechos de las personas migrantes.

Visiones de la migración en las políticas suramericanas

Aunque es necesario insistir en que existen variadas particularidades nacionales y distintas articulaciones institucionales y regulatorias, las políticas migratorias explícitas vigentes en América del Sur¹ reúnen algunas

características comunes.

Ante todo, buscan facilitar la movilidad -particularmente intra-regional- de las personas, en el marco de dos grandes procesos sub-regionales de integración, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y más recientemente, teniendo como referencia común la Unión de Naciones Suramericanas, la UNASUR. Esta vinculación explícita de la relación entre las migraciones y la integración parte de la consideración de la migración como un hecho social de amplias dimensiones, causas e impactos, y no como un simple fenómeno de raíces económicas o laborales.

Sociólogo. Master en Relaciones Internacionales. Desde 1980 trabajó en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Alto Comisionado de NNUU para Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones en Nicaragua, Perú, Haití, República Dominicana, México y Argentina. En 2012 se retiró de la OIM como Director Regional para América del Sur. Es Coordinador del Comité Académico del Instituto de Políticas Migratorias y Asilo de la Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina y Director Ejecutivo de la Red Internacional de Migración y Desarrollo.

1. El término América del Sur o Suramérica excluye en partes de este trabajo a Guyana y Surinam, ya que si bien son parte integrante de la región suramericana y de la Unión de Naciones Suramericanas, el autor no conoce en detalle la evolución de sus políticas migratorias.

Como consecuencia de lo anterior, las políticas migratorias suramericanas persiguen facilitar la regularización de los migrantes, es decir, que todo migrante pueda acceder a un estatus legal y documentado en el país en que reside.

Los países suramericanos sostienen que es necesario que los derechos de los migrantes sean no solo reconocidos sino además promovidos. Los migrantes son claros sujetos de derechos y varios países definen esos derechos como el eje central de su política migratoria.

Para el pleno ejercicio de esos derechos, se persigue la integración social y cultural de los inmigrantes en su país de acogida. La regularización migratoria es una condición necesaria aunque no suficiente para una efectiva integración del migrante. Es necesario también garantizar el acceso a servicios básicos así como evitar la discriminación, el abuso y la explotación, y existe una gran variedad de instrumentos legales que van en esa dirección.

La vinculación con los nacionales en el exterior es otra característica común. Casi todos los países han incorporado en su legislación y en sus ajustes institucionales la preocupación del Estado por desarrollar su relación con sus ciudadanos en el exterior, en un ejercicio de ciudadanía ampliada que los considera como parte de la nación. Esta vinculación se da a través de distintas modalidades, que incluyen renovadas funciones para la labor consular y el impulso a la creación de comunidades organizadas en el exterior.

Por último, casi todos los países han desarrollado un apoyo organizado al retorno de sus connacionales emigrados, que se viene dando en los últimos quince años pero con más fuerza desde el inicio de la crisis global en 2008.

Impactos en las políticas nacionales y en la gestión

Estos principios o visiones generales en Suramérica han incidido en algunos desarrollos de políticas nacionales y su implementación. Observamos así que se generaron nuevas legislaciones para reemplazar leyes migratorias generalmente obsoletas, se adecuaron normativas y regulaciones internas y se ha promovido la regularización migratoria.

La regularización migratoria es de particular importancia, pues incide directamente en la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros y facilita su integración laboral y social. La regularización normalmente es de tres tipos: la regularización extraordinaria, también llamada amnistía, que tiene una duración determinada (aunque pueden acordarse prórrogas); la regularización mediante convenios o acuerdos bilaterales, que benefician a nacionales de uno o ambos países firmantes; y la regularización a partir de acuerdos regionales multilaterales. Este último caso es el establecido a partir de acuerdos en el MERCOSUR y la Comunidad Andina, que analizaremos más adelante. Las amnistías migratorias son las de menor efectividad, pues resuelven situaciones coyunturales pero no previenen ingresos de nuevos contingentes de migrantes

que podrán estar en situación irregular². La incorporación a la legislación nacional de acuerdos regionales multilaterales es evidentemente la mejor solución, pues establece criterios claros y permanentes (no ya con plazos como las amnistías) para que el migrante pueda regularizarse en cualquier momento tras su ingreso o aún en un consulado antes de viajar.

Casi todos los países suramericanos han desarrollado programas extraordinarios de regularización. Argentina lo hizo para todas las nacionalidades en 1948/50, 1958 y 1984, y para nacionales de países limítrofes en 1958, 1964/65, 1974 y 1992/93. Unilateralmente, también aprobó en 2013 amnistías para ciudadanos de República Dominicana y de Senegal. Brasil aprobó una amnistía en 1998, que benefició a unos 40,000 extranjeros (principalmente chinos, bolivianos y argentinos) y luego en 2009, que benefició a 44,900 personas (18,000 bolivianos seguidos de chinos y peruanos). Chile realizó un proceso extraordinario de regularización en 1998, que benefició a 22,600 personas (16,700 bolivianos seguidos por 2,100 peruanos) y nuevamente en 2007, que favoreció a 50,700 migrantes (32,400 peruanos, seguidos de 5,600 bolivianos y 1,800 ecuatorianos). Colombia, país de escasa inmigración, acordó una amnistía en 2008 que benefició a 1,900 migrantes.

Ecuador aprobó una amnistía para peruanos en 2011, que favoreció a 1,350 inmigrantes, y en 2010 una amnistía para haitianos. Paraguay acordó una amnistía en 2011, que benefició a más de 10,000 personas. Por último Venezuela aprobó una amnistía general en 2004 y luego una para peruanos en 2013.

Los acuerdos bilaterales para regularización son también numerosos: Argentina y Bolivia (1998), Argentina y Perú (1999 y 2002), Argentina y Brasil (2003), Chile y Ecuador (1991), Perú y Bolivia (2002), Brasil y Uruguay (2002) para residencia y trabajo de nacionales de ambos países en seis localidades fronterizas y Ecuador y Venezuela (2010). Una experiencia interesante está dada por el Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano en la Región Fronteriza Ampliada, firmado entre ambos países en 2008³.

Los acuerdos multilaterales para regularización se analizan en las secciones correspondientes al MERCOSUR y la CAN. Cabe destacar que la cabal aplicación en Argentina del *Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR* permitió desarrollar el Programa Patria Grande, que desde 2006 otorgó residencia a 1 millón 300 mil inmigrantes, de los cuales el 58% son paraguayos, 26% bolivianos y 11% peruanos.

2. Lo que hace repetir cada cierto tiempo el ciclo amnistía-crecimiento de la población inmigrante irregular-nueva amnistía.

3. Argentina y Paraguay firmaron un acuerdo que no fue ratificado por el congreso paraguayo. Asimismo, los acuerdos firmados por Argentina y Perú con Bolivia han sido de débil aplicación, dado que Bolivia argumentó las dificultades que presentaba su estructura federal para una correcta implementación.

Para señalar otros ejemplos de puesta en práctica de estas políticas, podemos citar la sanción y reglamentación de nuevas leyes migratorias en Argentina (2004 reglamentada en 2010), Uruguay (2008 reglamentada en 2009) y Bolivia (mayo 2013); el proceso de reforma del marco normativo en curso en varios países (existen ya anteproyectos de ley en Brasil, Chile, Ecuador y Perú y un proceso más incipiente en Paraguay); la sanción de leyes sobre la protección de los refugiados y sobre la prevención y sanción de la trata de personas en la mayoría de países; la ratificación de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (siete países suramericanos la ratificaron en la década del 2000, mientras que Colombia lo había hecho ya en 1995⁴); las innovaciones y mejoras efectuadas a nivel institucional con el fin de optimizar la gestión de las migraciones (informatización de puestos de ingreso aéreos y terrestres, facilitación del tránsito fronterizo, nuevos sistemas de información, mejora de la calidad de los datos de algunas fuentes de información); la conformación de redes de instituciones de la sociedad civil vinculadas con los migrantes (asociaciones comunitarias que dialogan con los Estados); la preocupación por la atención y asistencia a los nacionales en el exterior, cristalizada tanto en la incorporación de esta problemática en algunas legislacio-

nes como en la creación de nuevas estructuras institucionales y la instrumentación de programas de vinculación; una mayor participación política de los inmigrantes alcanzada a partir del otorgamiento del derecho al voto a los residentes en el exterior (aprobado para argentinos, bolivianos, paraguayos y peruanos y en discusión en Chile y Uruguay); la formulación en varios países de programas nacionales que velen por los derechos de los migrantes y combatan la discriminación y xenofobia.

Ahora bien, las características citadas de las políticas migratorias suramericanas no surgieron en el vacío ni repentinamente. Por un lado, podemos decir que una progresiva ampliación de la democracia (al menos en su definición más institucional) en toda América del Sur ha contribuido en general a una visión más positiva sobre el derecho de las personas. Pero además se han dado desarrollos específicos que han incidido directamente en un proceso de cambio y definición de nuevas políticas migratorias. En ese sentido, nos referiremos a desarrollos en los procesos de integración subregional (el MERCOSUR y la CAN), a la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y a la más reciente creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Los desarrollos en el MERCOSUR

El MERCOSUR es una unión subregional establecida en marzo de 1991 con

4. Brasil, Guyana y Surinam son los únicos países suramericanos que aún no han ratificado la Convención.

la firma del *Tratado de Asunción*, complementada por el *Protocolo de Ouro Preto* de diciembre de 1994. Está integrado actualmente por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, con Bolivia y Ecuador en proceso de incorporación (casi cercano a su concreción en Bolivia) y Chile, Colombia y Perú como Estados asociados.

El objetivo del MERCOSUR es la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, el establecimiento de un arancel externo y una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización legislativa para fortalecer el proceso de integración. Aunque existen notorios avances, tales objetivos están lejos de cumplirse plenamente y existen claras asimetrías entre los países grandes y pequeños del bloque, que determinan también desigualdades en los beneficios de la integración.

El Consejo del Mercado Común (CMC), establecido en 1991, es el órgano supremo, y el Grupo Mercado Común (GMC) el órgano ejecutivo. Existe una Secretaría del MERCOSUR, creada en 1994 con sede en Montevideo, pero sus facultades son limitadas. El MERCOSUR cuenta con instancias auxiliares no decisorias, como los

Subgrupos de Trabajo (SGT), dependientes del GMC, y Comités Técnicos (CT) dependientes del CMC. Estas instancias elevan propuestas a las Reuniones de Ministros (sectoriales)⁵.

La redefinición del MERCOSUR como Unión Aduanera imperfecta a partir del *Protocolo de Ouro Preto* (1994) determinó que el tema migratorio estuviera ausente por varios años⁶. A partir de 1995 las cuestiones sociolaborales son tratadas en el Subgrupo de Trabajo N°10 (SGT10) de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, centrado en trabajos orientados a diagnósticos y a la evaluación normativa⁷.

El *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social* firmado en 1997 y completada su ratificación por todos los países en 2005, reconoce los mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en los Estados Partes. Este acuerdo regula a aquellos países que posean regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, estableciendo mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte en cualquier Estado Parte. Su implementación efectiva está aún en proceso pero se perciben avances

5. El CMC dicta Decisiones y el GMC dicta Resoluciones, que son de aplicación obligatoria para los países miembros según el *Protocolo de Ouro Preto*. Ello ha generado discusiones sobre el modo de internalizar las normas, sobre su nivel jurídico en cada país y sobre si constituyen efectivamente un Derecho Comunitario.

6. La Unión Aduanera, al igual que las zonas de preferencia arancelarias o las de libre comercio, son modelos de integración de menor alcance que un Mercado Común, que excluyen aspectos sociales y en especial la libre circulación de trabajadores.

7. Pérez Vichich (2005).

importantes⁸.

En diciembre de 1998 se firmó la *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR* (DSL), que incluye principios y derechos en el área del trabajo así como la creación de una Comisión de Seguimiento. Esta Comisión tiene una conformación tripartida (gobiernos, empleadores y trabajadores) con poder de veto de cada una de las partes, y su cometido es la elaboración de informes sobre el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de la DSL por parte de los Estados miembros⁹. La DSL comenzó a ser revisada en 2013, revisión que generó un nuevo texto aprobado por decisión presidencial en julio 2015 en Brasilia.

El avance más significativo en materia de políticas migratorias se dio en el marco de la Reunión de los Ministros del Interior y Justicia, al aprobarse en 2002 el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. El acuerdo: a) Permite a nacionales de un Estado residir en otro del bloque con la simple acreditación de su nacionalidad;

b) Incluye tanto a los que deseen establecerse como a los que ya se encuentran residiendo; c) Se aplica independientemente de la condición o estatus migratorio de las personas; d) Determina igualdad de derechos civiles y trato igualitario con los nacionales; e) Facilita la transferencia de remesas y la reunificación familiar; g) Asegura la plena transmisión de derechos a los hijos de los inmigrantes¹⁰.

El Acuerdo posibilita que los Estados Partes puedan conceder residencia temporaria hasta por dos años, que será permanente después de ese período, de conformidad con las categorías migratorias previstas en sus legislaciones internas.

El *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR* creó el marco para ajustes en las normativas migratorias nacionales para que los inmigrantes de cualquier país miembro puedan adquirir un estatus migratorio regular, como un trámite permanente y con la simple acreditación de su nacionalidad. Actualmente está incorporado a la legislación migratoria en Argentina¹¹,

8. La XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (2007) adoptó el *Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social*, que se aplica no sólo a los trabajadores nacionales de países iberoamericanos sino también a nacionales de terceros países que presten servicios en alguno de los estados parte. El Convenio, que ya entró en vigor, se limita a las prestaciones de carácter contributivo relativas a la invalidez, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los términos que formulan los distintos estados. Se excluyen las prestaciones médicas, así como los regímenes no contributivos o de asistencia social. El Convenio no supone la desaparición de los pactos bilaterales suscritos o los que sean de aplicación multilateral en el ámbito subregional

9. El artículo 1º de la DSL dice: “*Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes*”.

10. Trámites parlamentarios y la burocracia interna dilataron su entrada en vigor, que se dio en 2009 tras la ratificación de Paraguay, pero el resto de los países comenzó su internalización mucho antes.

11. La Ley de Migraciones de Argentina de 2004 y su Decreto Reglamentario de 2010 se consideran la aplicación más

Brasil y Uruguay, y en menor medida en la de Paraguay. Chile lo aplica sólo parcialmente. En el marco de estas legislaciones se dieron amplios procesos de regularización migratoria, ya mencionados, en Argentina y Brasil, y más recientemente y con menores alcances en Paraguay¹². En junio de 2011 Ecuador y Perú adhirieron al Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, abriendo la puerta para el ajuste de su legislación nacional para implementar sus disposiciones. Actualmente, Perú ya lo ha puesto en aplicación. Aunque miembro del MERCOSUR desde 2012, Venezuela aún está ajustando su normativa interna para poder aplicar este Acuerdo.

En el 2003 se acordó la creación de la visa MERCOSUR para las personas físicas nacionales, prestadoras de servicios de cualquiera de los Estados Partes y se comenzó a trabajar en la implementación de Mecanismos para el Ejercicio Profesional Temporario, para facilitar la movilidad intra-bloque de los profesionales. La visa para prestadores de servicios nunca entró en vigor y fue derogada posteriormente; los avances en facilitar la movilidad profesional intra-MERCOSUR son aún incipientes.

Desde 2003 se consideró prioritario el avanzar en las cuestiones relativas a la libre circulación de la mano de obra y la promoción de los derechos de los trabajadores. En 2004 se aprobó el *Acuerdo para la Facilitación de Activida-*

des Empresariales en el MERCOSUR, que establece que los empresarios de nacionalidad de los Estados Partes podrán establecerse en el territorio de cualquiera de los otros Estados Partes para el ejercicio de sus actividades. En 2008 se firmaron varios acuerdos y protocolos destinados a crear un Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior, con el objetivo de facilitar la movilidad de los estudiantes así como de los profesionales. Este proceso ha avanzado aún muy poco.

En diciembre 2010 el Consejo Mercado Común aprobó el *Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía MERCOSUR*. Se trata de un plan a 10 años, que establece directrices concretas para cada una de las distintas instancias ministeriales y estructuras de la institucionalidad mercosureña. El Plan busca concretar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios relacionados con la libre circulación, igualdad de derechos y equidad en el acceso al trabajo, la salud y la educación para todos los nacionales del bloque. Pese al tiempo transcurrido desde su aprobación, la implementación del Plan está en una etapa muy incipiente, en el marco de dificultades que mencionaremos.

En junio de 2013 se aprobó en el SGT10 un Plan Regional de Facilitación de la Libre Circulación de Trabajadores, que no es vinculante y está en una etapa

completa y emblemática del Acuerdo sobre Residencia.

12. Como vimos, Argentina regularizó más de un millón de inmigrantes sudamericanos desde el 2004 y Brasil unos 50,000 en los últimos 5 años.

muy preliminar de implementación.

La institucionalidad migratoria en el MERCOSUR

Los órganos del MERCOSUR con relación directa con el tema migratorio son el SGT-10 ya citado¹³, en la órbita de la Reunión de Ministros de Trabajo, y el Foro Especializado Migratorio, en la órbita de la Reunión de Ministros de Interior y Justicia. Adicionalmente, la Reunión de Coordinadores Socio-Laborales del MERCOSUR aborda aspectos relacionados con las políticas sociales y de protección de los migrantes.

El Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM) comenzó a funcionar en 2004. Como todos los órganos del MERCOSUR, su presidencia rota semestralmente de acuerdo a la rotación de la Presidencia Pro Tempore del bloque. Además de los cinco Estados Parte, está integrado por representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, lo que le confiere de hecho un alcance suramericano. El FEM ha venido desarrollando una amplia labor de discusión de normas y regulaciones migratorias, muchas de ellas aprobadas posteriormente por la Reunión de Ministros, aunque no todas ellas con igual grado de implementación efectiva en el bloque o entre los Estados Asociados¹⁴.

En 2009, el CMC y el GMC instruyeron por separado al SGT-10 y al FEM de buscar una mayor coordinación e integración de sus labores en el tema de la movilidad regional, incluyendo también a las coordinaciones socio-laborales. Estas decisiones no se han implementado aún y cada estructura se maneja primordialmente en la órbita de sus ministerios de adscripción, muchas veces respondiendo a sus intereses corporativos.

Otras instancias no estrictamente laborales o migratorias que tratan la movilidad de las personas son el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios en la Región y el Grupo 'Ad Hoc' sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado en 2002.

Cabe destacar que no existe una auto-evaluación precisa de la implementación efectiva de los acuerdos y decisiones de estos diversos órganos.

Los temas migratorios en la Comunidad Andina de Naciones

A través del Acuerdo de Cartagena, en mayo de 1968 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú pusieron en marcha el proceso de integración conocido entonces como el Pacto Andino. El proceso de integración sufrió diversos altibajos, fruto de la crisis de la deuda y del modelo de sustitución de importaciones. En 1997 a través del Protocolo de Trujillo se reformó el Acuerdo de Cartagena,

13. El SGT-10 es un órgano tripartito con representación de gobiernos, trabajadores y empleadores, lo que le otorga características (y limitaciones) particulares. Es privativo de los cinco Estados Parte del MERCOSUR.

14. Para mayor detalle ver información accesible en: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio>.

creándose formalmente la Comunidad Andina¹⁵.

En la actualidad la CAN está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú¹⁶, con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay como observadores. Su órgano máximo es el Consejo Presidencial Andino. Posee una Secretaría General, con sede en Lima, responsable de supervisar la implementación de las decisiones comunitarias. Existe un derecho comunitario (Decisiones) con rango superior a las legislaciones nacionales¹⁷.

En el ámbito de la CAN, los temas migratorios se abordan en tres ejes principales: a) circulación intracomunitaria de nacionales andinos; b) migración laboral intracomunitaria; y c) migración de nacionales andinos a terceros países extracomunitarios. Se puede afirmar que hay avances importantes en el primer aspecto, aún incipientes en el segundo y un empuje más reciente pero vigoroso en el tercero.

A fines de los años 90's se estableció el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), que estuvo a cargo del diseño de la mayoría de las decisiones comunitarias en materia migratoria. El CAAM dejó de funcionar en 2005, por desacuerdos sobre sus competencias y modalidades de funcionamiento¹⁸. Fue

reemplazado por el Foro Andino de Migraciones, que, tuvo su primera sesión formal en Quito en septiembre 2008. En el 2009, se reunió en Lima el II Foro, que entre otras cosas elaboró una propuesta de Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones. La siguiente sesión de este Foro prevista para 2010 se aplazó por dificultades del Gobierno de Bolivia para organizarlo. El III Foro Andino se reunió finalmente en Quito en octubre 2012 y el IV en Bogotá en mayo 2013. En este último se acordó un proyecto de Estatuto Andino de Migraciones (recopilación de normas y resoluciones), así como una propuesta de mayor convergencia con el MERCOSUR, a fin de fortalecer el desarrollo del tema migratorio en el marco de la UNASUR. La aprobación del Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones continúa pendiente.

Existen también los Comités de Expertos en Estadísticas Migratorias de los cuatro países de la CAN, establecidos en 2005 con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que buscan producir información migratoria armonizada y finalizaron un glosario andino de migraciones, para establecer una nomenclatura común en la materia. Se ha logrado

15. Para detalles de la CAN y su funcionamiento ver información accesible en: <<http://www.comunidadandina.org/>>.

16. Chile se retiró del Grupo Andino durante la dictadura del Gral. Pinochet, por incompatibilidades con la política económica chilena. En septiembre 2006 fue aceptado como miembro asociado de la CAN. Venezuela se retiró en 2006 por su disconformidad por el TLC con EEUU planteado por Colombia.

17. Cualquier ciudadano andino en principio puede presentar quejas por su incumplimiento ante la Secretaría General o el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

18. En 2011 se acordó reactivar el CAAM, que consensuó un plan de trabajo, con apoyo de la SG-CAN y la OIM, pero en 2013 se vio afectado por la reingeniería del sistema.

establecer el Sistema Estadístico de la Tarjeta Andina de Migración (SETAM), el Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones y el procedimiento para transmisión de datos de los resultados de la Tarjeta Andina de Migración (TAM).

El Instrumento Andino de Migración Laboral

En octubre 1973 se firmó el *Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio Laboral*, un antecedente histórico muy importante en la armonización de normas jurídicas, laborales y de seguridad social y la discusión sobre movilidad de mano de obra en la subregión. Al reorientarse los objetivos de la integración, el Convenio se modificó en junio de 2001, manteniéndose como foro de discusión de los temas vinculados al ámbito sociolaboral, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social y las migraciones laborales.

A propuesta de la Conferencia Andina de Ministros de Trabajo, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó en febrero 1977 la Decisión 116 creando el Instrumento Andino de Migración Laboral (IAML) y la Decisión 113 estableciendo el Instrumento Andino de Seguridad Social (IASS). El IAML incluyó la definición de mecanismos para garantizar su implementación, detallando procedimientos para contratar mano de obra migrante, sanciones para su incumplimiento y medidas protectoras para los migrantes y sus familias.

El Instrumento parte del principio de que en la subregión existe una abundancia de recursos humanos y por lo tanto en la contratación de mano de obra extra nacional deberá privilegiarse la de origen andino. La creación de un espacio comunitario con un mercado laboral ampliado, donde la libre movilidad de los trabajadores se daría gradual y ordenadamente, sería el objetivo primordial del Instrumento. Para la instrumentación y ejecución de dicha política se creaban las Oficinas de Migración Laboral dependientes de los Ministerios de Trabajo. A la fecha sólo Perú ha establecido dicha Oficina.

El Consejo Presidencial Andino en el año 2000 estableció que “*La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales...*”. Al cambiar el contexto regional, la perspectiva de la movilidad de los trabajadores tuvo cambios fundamentales.

Se formuló un nuevo Instrumento Andino de Migración Laboral, que fue aprobado por los Ministros de Trabajo en abril 2002 y elevado al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su sanción. La nueva Decisión 545, sustitutoria de la 116, era de aplicación para todos los trabajadores andinos bajo relación de dependencia y se clasificó a los trabajadores según la modalidad de la actividad a desempeñar en cuatro categorías: trabajador con desplazamiento individual, de empresa, de temporada y fronterizo.

Los derechos incluidos en esta

Decisión son la igualdad de trato y oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos; el derecho a sindicalización y negociación colectiva; la protección de la familia; la libertad de transferencia de fondos; la imposición de tributos en el país donde se genera el ingreso; el acceso a instancias administrativas y judiciales para la protección de derechos; el acceso a sistemas de seguridad social y la no discriminación.

La Decisión 545 estableció un programa de liberalización gradual para cada clase de trabajadores. A la entrada en vigencia del nuevo Instrumento, todos los trabajadores con contrato suscrito podrán residir, establecerse o circular libremente en cualquiera de los países miembros, previo trámite ante las Oficinas de Migración Laboral.

Para el pleno cumplimiento de la Decisión 545 debe aprobarse su Reglamento por parte de la Secretaría General de la CAN (SG-CAN), previa opinión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y del Comité Andino de Autoridades de Migración, en consulta con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El Reglamento continúa en su fase de discusión técnica¹⁹.

El Instrumento Andino de Seguridad Social

El IASS fue aprobado por la Decisión 583 y busca garantizar a los migrantes laborales el derecho a percibir prestaciones durante su residencia en otro país miembro de la CAN, la conservación de derechos adquiridos y la continuidad de afiliación entre países miembros.

El IASS será aplicable a migrantes laborales afiliados a un régimen de pensiones de reparto, capitalización individual o mixto establecido o por establecerse en cualquiera de los países miembros. Será implementado a partir de un Reglamento que debe aprobar la SG-CAN, previa opinión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y del Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social y en consulta con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El Reglamento se encuentra aún en fase de discusión técnica.

La Unión de Naciones Suramericanas

En mayo 2008, se creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²⁰, como reemplazo de la Comunidad Sudamericana de Naciones creada en 2004. Su tratado constitutivo, firmado en Brasilia, puso de manifiesto elementos fundamentalmente políticos: está orientada a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el

19. En realidad, esta es una cuestión formal porque las decisiones son de aplicabilidad directa y es responsabilidad de los Estados reglamentarla, y de la SG-CAN publicarla en el caso de que se llegue a un Reglamento único. Desde el año 2010, Perú, acogido al principio de aplicabilidad directa, implementó unilateralmente la Decisión 545 con un reglamento exclusivo para Perú. Durante 2012 se organizaron talleres para que los otros países conozcan la experiencia peruana y pudieran replicarla, pero el proceso fue afectado por la reingeniería de la CAN.

20. Integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos y sus acciones se dirigen a la construcción de una identidad regional, apoyada en una historia compartida y bajo los principios del multilateralismo, vigencia del derecho en las relaciones internacionales, respeto de los derechos humanos y los procesos democráticos. El Tratado también destaca como objetivos el de fortalecimiento de la democracia y la reducción de las asimetrías en el marco del respeto a la soberanía e independencia de los Estados.

Sucesivas Declaraciones Presidenciales de la UNASUR (Quito en 2009 y Los Cardales en 2010) reconocen a la construcción de la ciudadanía suramericana como un objetivo de la integración de interés prioritario²¹.

La primera Decisión específica en materia migratoria fue la N°8/2012 (noviembre de dicho año), que declara el inicio del proceso de construcción de la ciudadanía suramericana, dando prioridad a la dimensión migratoria y buscando la ampliación de los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales sobre la materia. Se creó un Grupo de Trabajo para la Construcción de la Ciudadanía Suramericana (GTCS) para elaborar una Hoja de Ruta y un Informe Conceptual que explore las diferentes dimensiones del tema.

Durante la presidencia peruana del GTCS en 2013 se sistematizaron los

aportes conceptuales remitidos por los países miembros y se elaboraron tres documentos incorporando sugerencias de los Estados miembros: una matriz consolidada de aportes nacionales, el documento *Elementos Rectores para la Construcción del Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana* y un proyecto de acuerdo sobre ciudadanía suramericana para ser elevado a consideración del Consejo de Delegados de UNASUR.

La VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Paramaribo, Surinam, realizada en agosto 2013, estableció que: “10. La construcción de una identidad suramericana demanda la articulación de diferentes dimensiones como la económica, política, social, ciudadana, de defensa y seguridad, cultural, entre otras. Esa necesaria pluralidad de temas y de instancias de UNASUR representa, al mismo tiempo, un desafío institucional importante, que demanda el perfeccionamiento de los mecanismos de gestión de UNASUR, de manera a garantizar coherencia en el proceso de integración”; “20. El Consejo reafirma la importancia de la construcción de la ciudadanía suramericana, que se constituye en uno de los objetivos mayores de UNASUR. Asimismo, determina a los Estados Miembros que sigan trabajando sobre las propuestas presentadas durante la Presidencia Pro Tempore de Perú, plasmadas en una Hoja de Ruta, un

21. Ya en su *Declaración de Cochabamba* en diciembre 2006, la CSN había establecido como un objetivo de la integración suramericana alcanzar la ciudadanía suramericana.

documento de principios rectores para la elaboración de un informe conceptual sobre ciudadanía suramericana y una matriz comparativa de aportes nacionales”.

En agosto 2013 Argentina asumió la presidencia del GTCS y elaboró una primera versión del Informe Conceptual, que contiene aspectos importantes como la no contraposición entre la ciudadanía nacional y la regional, los principios de convergencia y gradualidad del proceso, el objetivo de trascender lo alcanzado por los procesos subregionales en la materia y la importancia del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile*.

A finales del 2013 el Gobierno de Perú, como Presidencia Pro-Témpore de UNASUR, trasladó el documento de trabajo sistematizado con otros aportes²² a la presidencia uruguaya que se inició en diciembre de 2014. Lamentablemente ni el documento y ni la discusión han avanzado desde entonces.

La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

La propuesta de un grupo de países en

desarrollo en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo, en 1994, de realizar una conferencia mundial sobre migraciones tuvo un fuerte rechazo por parte de los países desarrollados receptores de migrantes. Una propuesta alternativa fue la de generar espacios regionales informales para abordar la cuestión migratoria. Desde 1995 comenzaron a crearse procesos consultivos regionales para que grupos de estados dentro de una determinada región busquen cómo aproximar sus visiones y perspectivas y definan formas cooperativas para enfrentar temas concretos en materia migratoria, por medio del intercambio, el diálogo y el consenso, con decisiones no vinculantes²³.

Las discusiones y temáticas de estos procesos son muy variadas, según la heterogeneidad de los países participantes²⁴. En las Américas existen dos procesos consultivos regionales: la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en América Central y del Norte²⁵ y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).

El Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo,

22. Junto con una hoja de ruta, que no se ha cumplido.

23. Trece procesos consultivos regionales en materia migratoria han sido establecidos hasta la fecha; sólo el Caribe, África Central, y el Cercano Oriente no están involucrados en este tipo de procesos.

24. Y con la debilidad básica de que solo una cuarentena de gobiernos en el mundo, todos ellos países de origen de migrantes, ha adherido después de más de veinte años de vigencia a la *Convención de las Naciones Unidas para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias*, adoptada en 1990.

25. La CRM, también conocida como Proceso Puebla, se creó en febrero de 1996 como un foro multilateral para la coordinación de políticas y acciones relacionadas con la migración en sus once países miembros: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Desde 1998, participa activamente en la CRM la Red Regional de Organizaciones Civiles en Migración, integrada por diversas ONGs de la región, con el fin de fortalecer el diálogo con la sociedad civil en los temas de migración.

realizado el Lima, Perú en 1999, acordó tres principios básicos: las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional, la vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones; y el principio de defensa de los derechos humanos de los migrantes. Ese consenso permitió crear la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que tuvo su primera reunión en 2000, con la finalidad de promover el diálogo y la armonización de políticas migratorias en un espacio intergubernamental subregional no vinculante. Reúne a los doce países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela²⁶.

Los principios acordados en Lima, que fueron reafirmados en todas las Conferencias realizadas, le imprimen a este proceso su particularidad dentro del conjunto de los procesos consultivos regionales en el mundo. En primer lugar, porque la CSM concibe a los movimientos migratorios como una expresión del proceso de integración de la región, por lo tanto como un factor que debe promover la libre movilidad dentro de ese espacio regional. En segundo lugar, el tema del desarrollo económico social se presenta como la principal causa de las migraciones, vinculado con las asimetrías del desarrollo económico a nivel mundial. En tercer lugar, los derechos humanos

de los migrantes y sus familias van a constituirse en tema relevante y permanente de las sucesivas reuniones, asumiendo el compromiso de respetar y hacer cumplir esos derechos.

La CSM sesiona anualmente y las delegaciones nacionales están integradas por altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y las Direcciones de Migración (o su equivalente) en la órbita de los Ministerios de Interior o de Justicia. Organiza además una reunión anual intersesional, de carácter técnico y preparatoria de cada Conferencia. La CSM está dirigida por una Presidencia Pro Témpore, a cargo del país anfitrión de cada conferencia; una 'troika' que incluye la PPT del momento, la anterior y la siguiente asegura la continuidad del proceso. Existe una Secretaría Técnica de apoyo a la PPT y los países miembros, que está a cargo de la OIM.

La X CSM (Cochabamba, octubre 2010) implicó un salto cualitativo, al aprobarse una *Declaración de Principios y Lineamientos Migratorios*, destinados a marcar una orientación política para los gobiernos, y el *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones* (PSDHM), como una guía de acción para el corto y mediano plazo.

Las declaraciones finales de las últimas conferencias indican por dónde están las preocupaciones de los países suramericanos. La de la XI CSM (Brasilia, octubre 2011) se tituló "Rumbo a la

26. Cabe mencionar que la participación efectiva de Surinam ha sido limitada y más aún la de Guyana, ocasionalmente representada por Surinam.

Ciudadanía Suramericana”. La de la XII (Santiago de Chile, noviembre de 2012) se tituló “La Gobernanza de las Migraciones en América del Sur desde los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de las personas migrantes y sus familiares”. La de la XIII CSM (Cartagena de Indias, Colombia, diciembre de 2013) enfatizó “La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de los migrantes suramericanos y el fortalecimiento de la integración regional”. La XIV Conferencia (Lima, octubre de 2014) se centró en “Migración e inclusión: un reto para la integración suramericana”. Y la reciente XV CSM (Santiago, septiembre de 2015) tuvo como lema “Con Justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria”.

La XIII CSM (diciembre de 2013) enfatizó la meta de que en Suramérica no haya ningún ciudadano de la región en condición de irregularidad y destacó la necesidad de prevención, protección, asistencia humanitaria y combate a las redes de tráfico ilícito de migrantes, especialmente en lo referido a nacionales haitianos.

El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones

En la IX CSM los gobiernos comenzaron a discutir sobre la necesidad de un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (PSDHM). El concepto de Desarrollo

Humano de las Migraciones ha sido así incorporado a la discusión sobre el tema, reconociéndolo como un importante aporte debido a su definición como la expansión de la libertad de las personas a vivir donde elijan hacerlo, buscando una mejor calidad de vida, a través de la migración²⁷. Su inclusión tiene implicancias políticas en diferentes áreas, incluyendo el acceso a la salud, educación, condiciones decentes de vivienda y trabajo.

Esta necesidad de explicitar una perspectiva compartida sobre las políticas de migraciones de la región, se hace especialmente necesaria en un momento donde en otras regiones del mundo se han consolidado posiciones claramente anti-migrantes, basadas en presupuestos como el de la *securitización* de la migración o bien reduciendo la movilidad humana a un simple cálculo de “costo-beneficio”.

El avance en la formulación de un PSDHM tiene antecedentes conceptuales en ámbitos como el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y el Foro Andino de Migraciones. A nivel nacional se pueden destacar el Plan Ecuatoriano de Desarrollo Humano para las Migraciones de 2008, así como el Plan Integral de Migraciones de Colombia.

Los principios rectores del Plan recogen aquellos que ya han sido acordados en el desarrollo de la CSM. En ese sentido se plantea: la integralidad del

27. PNUD (2009).

hecho migratorio, señalada explícitamente en varias conferencias; el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad, o condición administrativa migratoria; el ejercicio ciudadano de la libre movilidad, que abarca el derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen, señalado, el derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia; el derecho al regreso y reintegración a su lugar de origen; la garantía para las personas migrantes de una ciudadanía plena, que implica: el derecho a la participación ciudadana y al acceso a las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, en un marco intercultural; la coherencia nacional y regional en la aplicación de políticas migratorias inclusivas; el reconocimiento de los efectos positivos que producen las dinámicas migratorias; el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración regional.

En función de los lineamientos planteados, se proponen en el PSDHM siete programas de actividades específicas: adecuación normativa, fortalecimiento de la administración migratoria, gestión de fronteras, participación de la sociedad civil, incidencia en espacios regionales y globales, información migratoria y vinculación con nacionales en el exterior.

Obstáculos y desafíos en el MERCOSUR y la CAN

Los desarrollos que hemos presentado en la CAN y el MERCOSUR han ido creando un marco regional intergubernamental jurídico-legal y de principios que ha promovido e incidido en cambios en las políticas y regulaciones nacionales.

Sin embargo, no se pueden dejar de mencionar las limitaciones y carencias existentes. Como se ha visto, muchas decisiones de la CAN y del MERCOSUR se hallan aún en un estado de implementación parcial o imperfecta, dentro de un proceso lento y con marcadas asimetrías cualitativas entre países. A nivel de las políticas y las prácticas de los países, los cambios son en muchos casos incipientes (si bien algunos más profundos y avanzados que otros) y resta mucho por hacer tanto en materia de facilitar la migración como de proteger y promover los derechos de los migrantes. Existen asimetrías jurídicas y regulatorias para la aplicación efectiva y completa del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR. Y prácticas culturales y administrativas muy enquistadas en algunas instituciones de gobierno, combinadas con falta de sensibilización y capacitación, hacen que no siempre los funcionarios públicos busquen facilitar los trámites migratorios.

Por otra parte, aquellos países que reciben poca inmigración tienden a centrar sus esfuerzos más en la protección de los derechos de sus nacionales en el exterior que en los de los inmigrantes en su territorio.

La calidad de la inserción laboral de los inmigrantes y su plena equidad con los

trabajadores nacionales aún requieren de muchos esfuerzos por parte de los gobiernos, así como el combate a la discriminación y abusos por parte de empleadores. La portabilidad de las pensiones también necesita más atención. Por último, los avances en la certificación de habilidades y estudios realizados son aún insuficientes, y se presta poca atención al movimiento intra-regional de estudiantes y a la migración calificada.

Es necesario agregar que los dos procesos subregionales de integración sufren actualmente de tensiones y ajustes internos muy relevantes. El MERCOSUR vivió un momento difícil con la exclusión de Paraguay tras la destitución del Presidente Lugo (junio de 2012) y luego en agosto de 2012 con el ingreso de Venezuela, que había tenido la reiterada oposición del congreso paraguayo. En diciembre de 2013 Paraguay retornó al MERCOSUR y también terminó aceptando la incorporación de Venezuela, pero todo el episodio provocó una serie de sinsabores. Al mismo tiempo, los efectos de la crisis mundial se hicieron sentir en la región, el comercio entre Argentina y Brasil, clave para ambos países, se debilitó y los dos socios más pequeños (Paraguay y Uruguay) resienten el poco apoyo de los dos “hermanos mayores”²⁸. La actual debilidad del crecimiento económico en Argentina y la aguda crisis desatada en

Brasil, sumadas a sus dispares intereses económicos y comerciales, han provocado un *impasse* en el MERCOSUR y crecientes demandas por su “sinceramiento” por parte de Paraguay y Uruguay. Venezuela, sumido en una difícil situación social y económica interna, ha avanzado lentamente en cómo adecuar normas e instituciones a su nueva condición de Estado Parte del MERCOSUR. Lamentablemente no se visualizan de momento avances sustanciales en este panorama.

El Consejo Presidencial Andino, en tanto, decidió en 2011 iniciar un proceso de reingeniería de la CAN para adecuarse a los retos del momento. El acercamiento de Bolivia y Ecuador al MERCOSUR (como indicamos Bolivia está cercano a su integración como miembro pleno), mientras Colombia y Perú se aproximaban comercial y económicamente a los EEUU desataron contradicciones internas muy grandes²⁹.

Una propuesta de reformas de la CEPAL y la Fundación Getulio Vargas de Brasil presentada en junio de 2013 no contó con el consenso de los miembros de la CAN. En septiembre de 2013, el Consejo Ampliado de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad decidió establecer un Grupo de Alto Nivel, conformado por viceministros, para presentar una nueva propuesta de reingeniería, que estaría orientada hacia una convergencia con el MERCOSUR y

28. Además de una serie de medidas que Argentina tomó unilateralmente que perjudican el comercio y la navegación fluvial de Uruguay

29. Colombia y Perú también aspiran junto con Chile y México a ser actores destacados en la Alianza del Pacífico.

la UNASUR. Acordó asimismo la reducción de comités y grupos *ad hoc* y el fortalecimiento del Tribunal Andino de Justicia y la Universidad Andina Simón Bolívar. En ese proceso, la SG-CAN, una estructura fuerte y muy activa, quedó prácticamente paralizada y su personal drásticamente reducido. Desde inicios de 2015 la SG-CAN comenzó lentamente a reactivar sus actividades, aunque todavía con un personal mínimo.

Desafíos para la Conferencia Suramericana sobre Migraciones

Pese a sus importantes contribuciones, la CSM ha avanzado más en las definiciones de política y programas que en su implementación práctica y muchos compromisos asumidos requieren todavía una mejor y mayor concreción. La implementación del PSDHM, aprobado hace ya cuatro años, es aún incipiente y se necesita avanzar más en adecuar las normativas internas a los principios de la CSM, continuar con los procesos de regularización de migrantes todavía en situación irregular, desarrollar más las relaciones con los migrantes en el exterior y mejorar los sistemas de información.

El PSDHM contiene un capítulo titulado Programa de participación con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales. Este incluye tres acápite: elaboración de una propuesta de agenda de trabajo sobre políticas y gobernabilidad migratoria con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales; acuerdo de los gobier-

nos sobre las acciones a llevar a cabo en la agenda de trabajo conjunta; inicio de acciones acordadas, prestando especial atención a los aspectos de divulgación y sensibilización respecto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, incluyendo las que quedan en el país de origen. Pese a los cinco años transcurridos desde su aprobación y que el avance del Plan es evaluado en cada reunión de la Conferencia, este capítulo permanece ignorado. Varias cartas de diversas organizaciones civiles solicitando una participación orgánica de algún tipo en la Conferencia, como ocurre en el Proceso Puebla, en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y en diversos niveles de las NNUU, han sido ignoradas, lo mismo que la propuesta desde 2014 de la sociedad civil de organizar un taller conjunto de discusión sobre gobernanza migratoria. Pese a que algunas organizaciones de la sociedad civil (dos o tres en las últimas dos reuniones) han sido invitadas a presentar brevemente sus inquietudes, la participación efectiva y la interacción real de la sociedad civil en la Conferencia requiere aún de una concreción efectiva.

Comentarios finales

Los países de América del Sur han logrado desarrollar en los últimos quince años un conjunto de consensos, acuerdos, políticas, normas y acciones que facilitan la movilidad intra-regional de sus migrantes, la regularización de su situación migratoria, su inserción en los mercados laborales nacionales y la promoción y el pleno respeto de sus derechos.

Esta visión suramericana se ha ido forjando en un proceso en el que han confluído las perspectivas y trabajos de los dos mecanismos de integración subregional, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, así como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Esta última en particular ha logrado establecer una agenda compartida y un lenguaje común, aunque con diferentes matices nacionales. La creación y desarrollo de la UNASUR ha dado un nuevo relieve a la temática migratoria, al plantearla como un eje básico en la construcción de una ciudadanía suramericana³⁰. Aunque sus contenidos están aún poco claros y no consensuados, el sólo hecho de incluir el tema de ciudadanía en la agenda política interestatal de la subregión, como un proceso y por lo tanto una meta a mediano o largo plazo, ya resulta significativo.

Esta perspectiva adquiere particular importancia cuando en el mismo período casi todos los países desarrollados han puesto en práctica políticas migratorias más restrictivas, que giran en torno a los temas de seguridad, el control de las fronteras y la preocupación por la migración irregular, muchas veces en desmedro de los derechos de los migrantes. Estas políticas restrictivas han directa o indirectamente facilitado el crecimiento de sentimientos anti-inmigrantes y visiones discriminatorias

y xenófobas, cuando no racistas, muchas veces manipuladas por partidos y líderes políticos o explotadas con propósitos electorales.

Existen diferencias importantes entre las visiones de políticas migratorias en América del Sur y América Central y del Norte. En parte se deben a las diferencias entre sus flujos migratorios. En Centroamérica y México los migrantes se dirigen principalmente a los EEUU y en menor medida a Canadá, muchos de ellos de manera irregular, con relativamente baja emigración con destino a Europa. Casi lo inverso sucede en América del Sur, donde a pesar de una importante migración tradicional hacia EEUU, en los últimos veinte años los movimientos se dirigieron a Europa y en particular a España³¹.

Pero un aspecto que parece clave es de carácter geopolítico: el peso decisivo y la influencia en México y América Central de la política exterior de los EEUU, claramente centrada en su seguridad nacional, la “securitización” de la migración y en el control a ultranza de sus fronteras. La mayoría de los países de América del Sur, en tanto, están más distantes de esa influencia, y algunos en franca contradicción con las políticas de los EEUU.

Desde este punto de vista, podríamos decir que la “visión suramericana”

30. Al referirnos sólo a América del Sur, hemos excluido toda mención a la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), establecida en marzo de 2010 y que ya ha establecido un ámbito propio de discusión migratoria, que en 2015 tuvo ya su cuarta reunión.

31. A partir de la crisis del 2008, muchos sudamericanos se desplazaron a Alemania y los países nórdicos, aunque también muchos se vieron forzados a retornar a sus países de origen.

instaura y promueve una lógica diferente: una visión positiva de la migración versus la migración como problema o amenaza, la facilitación de la migración versus el control, el énfasis en derechos versus la criminalización del migrante, la reafirmación de la integración regional versus la preocupación por las fronteras, y hasta un enfoque de la complementariedad de los mercados laborales versus las restricciones a los trabajadores extranjeros.

Sin embargo, es necesario destacar que la visión sudamericana dista aún mucho de convertirse en una realidad tangible, en la medida que si bien hay un camino trazado su implementación es lenta y los consensos no siempre se ponen en práctica a cabalidad. Como ya mencionamos, lo discursivo funciona mejor que su aplicación real.

Se suman además algunos hechos preocupantes. Por un lado la presencia reciente de flujos provenientes de Haití, República Dominicana y en menor medida de Colombia, así como otros de los últimos años provenientes de África. Brasil ha diseñado políticas especiales para acoger a los haitianos, pero aquellos que de forma irregular buscan llegar a ese país o establecerse en otro cercano tropiezan con dificultades con las autoridades, discriminación y abusos. También los dominicanos, y en especial las mujeres dominicanas y colombianas afrocaribeñas, son objeto de discrimina-

ción y estigmatización, su ingreso frecuentemente obstaculizado y su eventual regularización migratoria sumamente dificultada. Algo similar sucede con pequeños números de migrantes provenientes de países africanos³².

Una segunda preocupación se refiere a la creciente vulneración de derechos que se percibe en zonas fronterizas suramericanas. Generalmente lejos del radar y la prioridad de los gobiernos centrales, casi todas las fronteras muestran debilidades ya sea en la presencia del Estado y la institucionalidad local, ya sea en la existencia de mayor discrecionalidad, todo ello facilitador de corrupción, abusos y discriminación. Las cifras de prohibiciones de ingreso y devoluciones se han incrementado en muchos puntos fronterizos.

Una tercera preocupación se refiere a los proyectos de nuevas legislaciones en curso: los de Brasil y Ecuador han comenzado su discusión parlamentaria en tanto los de Chile y Perú están aún siendo finalizados. Hasta donde se conoce, estos proyectos presentan en forma o contenido algunas carencias en la plena defensa de los derechos de los inmigrantes. De poco servirían entonces tantos buenos principios si luego la nueva legislación no los incluye a cabalidad.

Finalmente, es necesario mencionar la

32. Es necesario destacar que los esfuerzos por facilitar la migración y el acceso a residencia y trabajo se dirigen a los nacionales sudamericanos pero salvo escasos acuerdos específicos no incluyen a nacionales de otras regiones.

trágica deportación de unos 2,000 colombianos de la zona fronteriza venezolana³³ y el cierre y militarización de toda una sección de la frontera por autoridades de dicho país. Aunque se daban y dieron hechos que precipitaron esa decisión del gobierno venezolano (extendido contrabando, presencia de grupos delictivos y de paramilitares colombianos más un ataque a una patrulla venezolana que produjo varias muertes) es muy difícil desde el punto de vista de múltiples principios y consensos supuestamente apoyados por todos los países de la subregión justificar las medidas adoptadas, que representan un retroceso en la secuencia de avances que hemos mencionado en el texto.

En un nivel más estratégico, la problemática de la integración social y cultural de los migrantes en las sociedades sudamericanas y el combate a las muchas y variadas formas de discriminación todavía existentes son dos grandes temas que aún requieren de una atención y esfuerzo sistemático. Temas, es necesario destacar, que exceden ampliamente el ámbito de las políticas migratorias y que se relacionan con el conjunto de políticas públicas tendientes a construir una ciudadanía mercosureña, andina y suramericana, que ya son parte de los postulados de la integración.

Es necesario apostar a que las carencias, dificultades y eventualidades sean tan solo temporales y coyunturales,

por más que el marco político y económico de América del Sur no parezca actualmente en muchos casos el más favorable para los intereses de los migrantes ni de las grandes mayorías. Para eso es necesario entre otras cosas la voluntad política de los estados, secundados por la sociedad civil, para que los avances alcanzados en distintos niveles, reforzados a partir de las interrelaciones que se han ido construyendo entre las instancias nacionales y las supranacionales regionales, puedan impulsar nuevas acciones que creen un futuro más equitativo y justo para las naciones suramericanas y para sus migrantes. ■

Bibliografía

Alvarez Valdés, Rodrigo (2009). *UNASUR: Desde la perspectiva subregional a la regional*. Santiago, FLACSO Chile, Serie Documentos n° 6. Accesible en: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_rodrigo_alvarez\(flacso\).pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_rodrigo_alvarez(flacso).pdf)>.

Castillo Castañeda, Adolfo (2012). *Sudamérica: Entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional*. Madrid, Universidad Complutense.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones - Observatorio Suramericano de Migraciones. *Declaraciones de las Conferencias*. Accesible en: <<http://www.csm-osumi.org>>.

33. A los que se suman unos 17,000 colombianos de la zona que se desplazaron a su país de origen por temor. La mayoría de los colombianos residían con sus familias en la zona desde hace varios años.

López Bustillo, Adolfo (2004). *El proceso de integración y migraciones en la Comunidad Andina*. Lima, CAN, Secretaría General, Documento de trabajo.

Mármora, Lelio y Cassarino, María (1996). “La variable migratoria en el MERCOSUR”. En: *Migraciones Internacionales en América Latina*. Buenos Aires, OIM, Vol.14, No. 1/3,

Mendoza, Guido (2011). *La supranacionalidad en la Comunidad Andina*, Lima, Cuadernos de la Comunidad Andina.

Muñoz Bravo, Tomás (2010). *El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el MERCOSUR*. México, Tesis de Maestría, El Colegio de México.

Novick, Susana, dir. (2011). *Migraciones y MERCOSUR; Una relación inconclusa*, Buenos Aires, Ed. Catálogos.

Organización Internacional para las Migraciones (2013). *La experiencia de los países sudamericanos en materia de regularización migratoria*, Buenos Aires, Oficina Regional de OIM

Organización Internacional para las Migraciones (2012). *El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR, Integración y Migración*, Buenos Aires, OIM Cuadernos Migratorios n° 3.

Organización Internacional para las Migraciones (2009). *Informe Mundial sobre Migraciones 2008. La gestión de la migración laboral en una economía global en evolución*. Ginebra, OIM.

Perera, Marcelo (2010). *Los movimientos del factor trabajo en el MERCOSUR*. Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Accesible en: <<http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/MOV-TRABAJO-CINVE.pdf>>.

Pérez Vichich, Nora (2005). *El*

MERCOSUR y la Migración Internacional. México, Naciones Unidas. UN/POP/EGM-MIG/2005/05.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Nueva York. Accesible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf>.

Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR (2009). *Compendio de Normas Migratorias del MERCOSUR y Estados Asociados*. Buenos Aires, Presidencia Pro Tempore, República de Argentina.

Ribeiro de Sant’Anna, M. (2009). “Libre Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL”. En: *Migrações Internacionais: Contribuições Para Políticas*. Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD).

Serbin, Andres (2010). *OEA y UNASUR: Seguridad nacional y sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones y Estudios Sociales, Documentos no. 14.

Textido, Ezequiel; Baer, G.; Pérez Vichich, N.; A. M. Santestevan y Gomes, P. (2005). *Migraciones Laborales en Sudamérica: el MERCOSUR Ampliado*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Estudios sobre Migraciones Internacionales 63.

Ventura, Deisy y Perotti, Alejandro (2009). *El proceso legislativo del MERCOSUR*. Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Accesible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_5232-544-4-30.pdf>. 

Alianza del Pacífico: ¿un caso de integración profunda?

*Angela Garofali Patrón y
Nicole Arabeity Irigoyen*

“El mesianismo internacional no es un elemento de la política peruana. No pretendemos ningún liderazgo ni exportación de ideas, sino simplemente tener criterios comunes con los países de América Latina que pertenecen al APEC, con los países que tienen Tratados de Libre Comercio (TLC) o están en vías de tenerlo con Estados Unidos y con los países que confían que la inversión y el comercio son instrumentos esenciales para derrotar a la pobreza”¹, Alan García, ex presidente de Perú.

“No tengo la menor duda en señalar al proceso de integración de la Alianza del Pacífico como el más importante que ha tenido América Latina en toda su historia”², Juan Manuel Santos, presidente de Colombia.

“La AP es el gran tratado de libre comercio, la posibilidad de jugar en la cancha grande y poder sacar a nuestros países del atraso”³, Felipe Calderón, ex presidente de México.

“Esta Alianza yo creo que ha sido exitosa por muchas razones, pero tal vez

AGP: Graduada en Economía en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Cursando posgrado en la Maestría de Integración Contemporánea de América Latina (PPG-ICAL), en la (UNILA). Contacto: angiebm1012@gmail.com

NAI: Graduada en Traductorado Público en la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay (UdelaR). Cursando posgrado en la Maestría de Integración Contemporánea de América Latina (PPG-ICAL), en la UNILA. Contacto: nicole.arebeity@gmail.com

1. Ver Briceño (2010, p.57).

2. Accesible en: <http://www.comunidadandina.org/prensa.aspx?cat=RD&fecha=20130128>.

3. Accesible en: <http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/comercio-internacional-extra>

*la más importante de todas es porque hay una comunidad de principios: el valor de la libertad, de la democracia, del estado de derecho, el valor de la economía social de mercado, de la iniciativa del sector privado y de la sociedad civil, la innovación y el emprendimiento y el compromiso con el libre comercio han sido valores que han orientado esta Alianza desde su nacimiento*⁴, Sebastián Piñera, ex presidente de Chile.

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) se autodenomina como iniciativa de integración regional. Entre sus objetivos menciona la construcción de un área de integración profunda, a modo de avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas. Asimismo, se propone “*impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de sus integrantes, con miras a lograr mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes*”⁵. En ese sentido, la hipótesis que nos planteamos en este trabajo es que, por un lado, la AP no estaría avanzando hacia un proceso de integración profunda y, por otro lado, que los medios que utilizan los países miembros de la Alianza para alcanzar sus objetivos, no contribuirían en la

superación de las desigualdades socioeconómicas. Para demostrar nuestra hipótesis nos planteamos algunos objetivos concretos: i) identificar un marco teórico en el cual podamos encuadrar esta iniciativa de integración; ii) analizar las relaciones comerciales dentro de la propia Alianza, así como con sus socios comerciales estratégicos; iii) analizar las inversiones extranjeras directas dentro del propio bloque, así como identificar los principales inversores para cada país en particular; iv) estudiar si desde la composición de la Alianza (2011) se ha avanzado con infraestructura, principalmente en el marco de la IIRSA; v) identificar algunas limitaciones y desafíos, dado el surgimiento de esta iniciativa, que estarían colocados para procesos más amplios de integración en la región.

La década del 2000 trae consigo una serie de mudanzas en el escenario político latinoamericano. Luego de dos décadas perdidas, una por causa de la crisis de la deuda externa y otra por la imposición del Consenso de Washington, el siglo XXI se inaugura con crisis económicas que se expresan en crisis políticas e institucionales que provocarán reconfiguraciones hasta en la propia concepción de la integración.

Entre los países que protagonizan la retomada de la integración en la región

njero/expresidentes-de-la-alianza-del-pacifico-defienden-el-libre-comercio-de-las-criticas_6qoHvEpVDXk1qegriIqcg1/> [Recuperado el 27 de junio de 2015].

4. Accesible en: <<http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaraciones-los-presidentes-la-alianza-del-pacifico>> [Recuperado el 27 de junio de 2015].

5. Accesible en: <<http://www.alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos>>, [Recuperado el 29 de junio de 2015].

ubicamos a Venezuela. En 2005 Hugo Chávez contribuyó a enterrar el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), promovida por Estados Unidos para mantener la hegemonía en el continente, región considerada históricamente estratégica y de seguridad nacional para el país del norte. Asimismo, Venezuela rompió con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 2006, debido a que Colombia y Perú (también miembros de la CAN) firmaron tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Como respuesta a la actitud proactiva de Venezuela -que junto a Cuba venía avanzando desde 2004 en la concepción del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)- y ante el avance discursivo anti imperialista por parte de Ecuador y Bolivia (también miembros de la CAN), el gobierno peruano lanzó en 2007 la propuesta del Foro del Arco del Pacífico.

Según Briceño (2010:51), *“el gobierno peruano dio un viraje en su estrategia regionalista y comenzó a considerar el Pacífico como «eje articulador» de su inserción internacional, dentro del cual se destacaba la propuesta de crear una «Asociación del Pacífico Latinoamericano»*”. Fue así que se convocó una reunión en Santiago de Cali en 2007, que contó con la participación de Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú. Allí

se definió el objetivo del Foro: *“facilitación y promoción del comercio, la promoción de inversiones, el aprovechamiento de los mercados y el mejoramiento de la competitividad, buscando elevar la calidad de vida de sus poblaciones”* (Briceño, 2010:52).

Si bien la constitución de este Foro tenía un claro sesgo comercial en el marco de la concepción del regionalismo abierto, los países avanzaron en reforzarlo política e institucionalmente. Asimismo, este foro asumiría tres funciones básicamente: *“...en primer lugar, actuaría como un bastión para defender las políticas económicas neoliberales aplicadas desde fines de los 80. En segundo lugar, sería una respuesta al «eje alba» y sus propuestas de crear un «eje antisistémico», no capitalista y antiimperialista. Finalmente, constituiría una instancia para tratar de institucionalizar un espacio regional a partir del cual negociar con los países del Asia Pacífico, en particular con China”* (Briceño, 2010: 55)⁶.

Este esfuerzo por articular las posiciones de los países latinoamericanos con costa en el Océano Pacífico vendría a constituirse como el principal antecedente de la AP, formada en abril de 2011.

La AP incluye algunos de los países miembros del Foro del Arco del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú. Tal como consta en su Acuerdo Marco (2012), el principal objetivo es

6. Briceño (2010) parte de la premisa de que se está produciendo una fragmentación del hemisferio en tres ejes que proponen diferentes modelos económicos para el proyecto regional. Esos ejes serían: regionalismo abierto, MERCOSUR y ALBA.

construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Asimismo, pretende convertirse en una plataforma de articulación política de modo de proyectarse en bloque al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico⁷.

Los países miembros de la AP participan en diversos foros del Pacífico. Chile, México y Perú participan de los cuatro existentes: APEC (Foro de Cooperación Asia-Pacífico), PTN (Acuerdo Transpacífico), PECC (Consejo de Cooperación Económica del Pacífico) y PBEC (Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico); mientras que Colombia solo participa de los dos últimos (SELA, 2013). El Acuerdo Transpacífico, concretamente, puede entenderse como la principal estrategia de política comercial de Estados Unidos. En ese sentido, vale cuestionarse cuánto puede costarle esta apuesta de los países miembros de la AP al proceso de integración latinoamericana en su conjunto, particularmente a UNASUR y la CELAC.

Actualmente, la Alianza representa el 38% del PIB de América Latina y el Caribe y concentra una población de 214 millones de personas. Según un informe de la CEPAL (2014), los países miembros de la AP son, después de Brasil, los principales receptores de inversiones extranjeras en América Latina y el Caribe: captan el 45% del total. Asimismo, son responsables por el 50% del total del comercio, fenómeno que los convierte entre los de mayor grado de apertura en la región⁸.

Sin embargo, a pesar de que estos países apuestan a la apertura total de sus economías como medio para superar la desigualdad social, vemos que presentan, de acuerdo con la CEPAL (2014), altos índices de concentración del ingreso, así como un elevado porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza e indigencia⁹.

Este artículo se estructurará en tres secciones, además de la introducción y las consideraciones finales. La primera sección se denomina *Regionalismo abierto: ¿un marco teórico para la "integración profunda"*?. La segunda,

7. El artículo 11 del Acuerdo Marco (2012) establece que la AP está abierta a la adhesión de nuevos Estados, pero estos deben tener vigente un acuerdo de libre comercio con cada uno de los países miembros de la propia AP. En ese sentido, Panamá, Costa Rica y Guatemala apuntan ser los próximos países que ampliarán el bloque. De acuerdo con SELA (2013), todos los miembros de la AP tienen TLCs entre ellos, inclusive desde varios años antes de la formación del bloque: Colombia firmó con México un TLC en 1994, con Chile un TLC en 2009 y con Perú vigora el tratado de la CAN; Chile por su parte firmó un TLC con México en 1999 y con Perú en 2009; México firmó TLC con Perú en 2012.

8. Según Peyrani y Geffner (2013, p.18) *"el grado de apertura de una economía se define como la suma de sus importaciones y sus exportaciones divididos por el PIB; un mayor coeficiente refleja una mayor apertura comercial (...) El coeficiente para AP-4 [Chile, Colombia, México y Perú] asciende a 61% (...) muy por encima del promedio de ALC [América Latina y el Caribe] que es de 45%. Esos valores duplican a los del MERCOSUR que llegan sólo a 29%"*.

9. De acuerdo con CEPAL (2014), las tasas de pobreza para los países miembros de la Alianza del Pacífico para el 2013 son: Chile 7,8%; Perú 23,9%; Colombia 30,7%; México 37,1%; siendo que el promedio para América Latina es de 28,1%. La concentración del ingreso en el 10% más rico de la población, para el año 2013, se ubica en torno del 33,2% en Perú; 39,4% en México; 41,8% en Chile; 42% en Colombia.

Análisis económico de la AP: ¿un camino hacia la integración profunda?. La tercera, *Alianza del Pacífico: limitaciones y desafíos dentro de los procesos de integración latinoamericana*. Es decir, abordaremos el análisis de esta iniciativa de integración desde tres niveles: uno teórico, tratando de interpretar la Alianza del Pacífico desde un plano más abstracto; uno material concreto, estudiando algunas de las bases económicas que sustentarían este proceso (comercio, inversiones, infraestructura); y uno político, analizando las contradicciones de la propia Alianza del Pacífico, así como los desafíos que podría imponerle a procesos de integración más amplios dentro de América Latina.

1. Regionalismo Abierto: ¿un marco teórico para la “integración profunda”?

Dado que la Alianza del Pacífico pretende caminar hacia un proceso de integración profunda, aquí se propone levantar las principales características de lo que sería esa integración y, a partir de la caracterización del regionalismo abierto propuesto por la CEPAL, discutir si este podría constituir un marco teórico adecuado para entender a la iniciativa de Chile, Colombia, Perú y México.

La Alianza del Pacífico se define como una iniciativa que pretende construir la integración profunda entre los países miembros. Si bien no definen propiamente lo que entienden por integración profunda, es posible verificar en varios

documentos institucionales que la misma estaría caracterizada por la libre circulación, así como por el compromiso de abrir el bloque hacia otros países (siempre que cumplan una serie de condiciones). Ejemplo de esto es la eliminación inmediata de los aranceles en el 92% del comercio (el restante 8% se eliminará a corto, mediano y largo plazo), y la apertura hacia países observadores, que a la fecha son más de treinta.

El objetivo de la AP es aumentar la competitividad de las economías miembro para, de esta forma, alcanzar una mejora en la calidad de vida de las poblaciones. De este modo, la “integración profunda” se aproxima bastante de la caracterización de regionalismo abierto, que de acuerdo con la CEPAL, es entendido como: “...un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales” (CEPAL, 1994).

A partir de la vaga concepción de integración profunda planteada por la

Alianza, la iremos comparando con los elementos constitutivos del regionalismo abierto para identificar en qué medida podríamos considerarlo como un referente teórico de esta iniciativa de integración.

Pues bien, en primer lugar y de acuerdo con la CEPAL (1994), los acuerdos de integración en el marco del regionalismo abierto deben garantizar la amplia liberalización de mercados, tanto en términos de sectores como de países, por ejemplo mediante una flexible adhesión de nuevos miembros. La AP cumple con esta característica. El Acuerdo Marco (2012) establece que la AP está abierta a la adhesión de nuevos Estados, siempre y cuando estos tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada uno de los países miembros de la propia Alianza. Asimismo, se proponen entre los objetivos del bloque avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. En ese sentido, los países miembros tienen acuerdos comerciales con por lo menos 50 países¹⁰.

En segundo lugar, y de acuerdo con el regionalismo abierto, el proceso debería estar regido por normas estables y transparentes, de manera que existan garantías de que no habrá eventuales riesgos o incertidumbres. En ese sentido, la Alianza del Pacífico cuenta con grupos técnicos que tienen previsto lidiar con estos temas. Entre ellos se

ubica el de “Servicios y Capitales”, el cual tiene como objetivo establecer “*normas claras, previsibles y de seguridad jurídica para promover el comercio de servicios y la inversión, en temas como Comercio Transfronterizo de Servicios, Comercio Electrónico, Transporte Marítimo, Telecomunicaciones y Servicios Financieros*” (AP, 2015:9). Ese ambiente legal atractivo para las inversiones es fomentado por la Alianza en seminarios realizados en diferentes partes del mundo, como por ejemplo Nueva York, París y Madrid.

En tercer lugar, el regionalismo abierto sugiere, como instrumento eficiente para superar el contrabando y la competencia desleal, la aplicación de aranceles externos comunes, así como un moderado nivel de protección frente a terceros. En este sentido, la AP propone, en el marco del grupo técnico denominado “Comercio e Integración”, regular “*disposiciones relacionadas con la liberalización arancelaria, reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, así como facilitación del comercio y cooperación aduanera*” (AP, 2015:9).

En cuarto lugar, el regionalismo abierto promueve la extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional, entre otras razones para brindar mayor seguridad a las empresas de la región que pretenden invertir fuera de sus fronteras nacionales. Para los países miembros de

10. De acuerdo con Abecé (2015), Chile mantiene vigente 22 acuerdos comerciales (entre ellos TLC's, Acuerdos de complementación económica y Acuerdos de alcance parcial) con 60 países; Colombia: 15 acuerdos con 62 países; México: 19 acuerdos con 52 países; Perú: 17 acuerdos con 50 países.

la AP esto se puede verificar con la información disponible en los portales oficiales de promoción a las inversiones¹¹. Allí, estos países son destacados por ocupar los principales puestos en el “ranking” latinoamericano, tanto por proteger al inversionista, así como por otorgar una serie de beneficios e incentivos a la instalación del capital extranjero y a la libre remesa de capital y utilidades.

En quinto lugar, el regionalismo abierto sugiere la reducción de los costos de transacción, a modo de abaratar los precios finales. Un camino propuesto es el avance conjunto en obras de infraestructura. Los miembros de la AP tienen obras de infraestructura abiertas a la participación del capital extranjero, tanto para mejorar la logística interna (aeropuertos, puertos, redes fluviales, redes férreas, carreteras, entre otros) como para tornarse más atractivos a nivel de negocios y turismo. No obstante, tal como será presentado en la siguiente sección, los proyectos de infraestructura diseñados en el marco de la IIRSA conectan básicamente a estos países con otras regiones del continente, y no intrabloque.

En sexto lugar, la existencia de desequilibrios comerciales entre los países de la región no debería configurarse como un problema, en la medida que podría ser contrarrestado con el comercio con el resto del mundo. Para el

caso de los miembros de la AP, esta situación varía de país a país. Chile y Perú han mantenido, hasta 2012/2013, una balanza comercial superavitaria con el resto del mundo, mientras que Colombia y México han mantenido déficits comerciales globales durante la última década (Colombia alcanzó superávit apenas en 2011 y 2012, mientras que México mantiene déficit estructural). No obstante, el país azteca es el único que consigue obtener saldos comerciales positivos con el conjunto de los miembros de la Alianza; el resto de los tres países mantiene prácticamente saldos negativos con el conjunto de sus socios. Esa disparidad puede responder a la asimetría entre esas economías, dado que México exporta a sus socios de la AP productos de mayor valor agregado, tal como será presentado en la siguiente sección.

En séptimo lugar, el regionalismo abierto recomienda la coordinación macroeconómica de los países involucrados en procesos de integración. Esta coordinación entre los países de la Alianza, si bien es intencional, tiende a ser limitada por la vulnerabilidad de las balanzas de pagos de esos países. Estas se constituyen como fiel retrato de la dependencia estructural de estas economías, donde se profundiza una lógica perversa de atracción de capital extranjero para equilibrar las cuentas externas

11. Para el caso chileno, consultar la página web “Comité de Inversiones Extranjeras”, accesible en: <<http://www.ciechile.gob.cl/es>>; para el caso colombiano, visitar “Portal Oficial de Inversión en Colombia, accesible en: <<http://www.inviertaencolombia.com.co>>; para el caso mexicano, visite “ProMexico”, accesible en: <<http://www.promexico.gob.mx>>; y para el peruano, “ProInversion”, accesible en: <<http://www.investinperu.pe>>.

deficitarias.

Pues bien, levantados los principales pilares constitutivos del regionalismo abierto podemos verificar la fuerte convergencia de esta propuesta teórica con la práctica cotidiana de la AP. Es decir, la concepción de integración profunda por parte de la AP durante la segunda década del siglo XXI se aproxima mucho a lo promovido por la CEPAL durante los años 1990.

2. Análisis económico de la AP: ¿un camino hacia la integración profunda?

La caracterización de la integración profunda según la AP es prácticamente de contenido económico. En ese sentido, la presente sección abordará un análisis concreto de esa integración en tres niveles. En 2.1, se estudiarán las relaciones comerciales entre los países miembros de la Alianza, así como con sus principales socios. En 2.2, se analizará el origen y destino de las inversiones extranjeras de la AP. Por último, en 2.3, se presentarán los proyectos que forman parte de la agenda prioritaria de infraestructura en el marco de la IIRSA, a modo de identificar si alguno de ellos favorece la conexión física entre estos países.

2.1. Relaciones comerciales

Al analizar las relaciones comerciales entre los países miembros de la Alianza,

verificamos que el flujo que mantienen, inclusive históricamente, es relativamente bajo. Entre las causas podríamos decir que se trata de economías de baja complementariedad productiva, en la medida que los minerales representan más del 40% de su pauta exportadora. México es la excepción dentro de la Alianza, y eso se debe a la transformación productiva que sufrió durante los últimos 20 años, con la instalación de la industria maquiladora a modo de contribuir con el proceso de acumulación de capital estadounidense, principalmente.

Estados Unidos y China se consolidan como principales socios comerciales de los miembros de la AP y cabe aquí resaltar algunas particularidades. Colombia y México, más próximos geográficamente de los Estados Unidos, tienen a este país como principal destino de las exportaciones. A pesar de haber caído el peso relativo, la evidente presencia estadounidense coloca a China en un segundo plano (mismo verificándose un rápido crecimiento durante el último quinquenio). El caso de Chile y Perú acompaña el movimiento general de la región: el peso relativo de China crece a pasos importantes, colocándola como principal destino de exportaciones, mientras que Estados Unidos pierde peso en detrimento de aquel crecimiento.

Tabla 1. Alianza del Pacífico: principales productos de exportación e importación, 2014.

PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN (2014)			
PAÍS	1º	2º	3º
CHILE	Cobre refinado (23,6%)	Minerales de cobre (22%)	Cobre sin refinar (4%)
COLOMBIA	Aceites crudos de petróleo (47%)	Hullas; briquetas (11,8%)	Aceites de petróleo (5,2%)
MÉXICO	Aceites crudos de petróleo (9%)	Coche de turismo (8%)	Partes de vehículos automóviles (5,7%)
PERÚ	Minerales de cobre (17,9%)	Oro (14,6%)	Aceites de petróleo (8,6%)
PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN (2014)			
PAÍS	1º	2º	3º
CHILE	Aceites de petróleo (17%)	Coche de turismo (5%)	Aparatos de telefonía (2,8%)
COLOMBIA	Aceites de petróleo (11,7%)	Coche de turismo (4,9%)	Aparatos de telefonía (4%)
MÉXICO	Aceites de petróleo (6%)	Partes y acc. Vehículos (5,7%)	Circuitos integ y microest electr (3,5%)
PERÚ	Aceites de petróleo (14%)	Coche de turismo (4,2%)	Aparatos de telefonía (3,9%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos accesibles en: <<http://www.trademap.org>>.

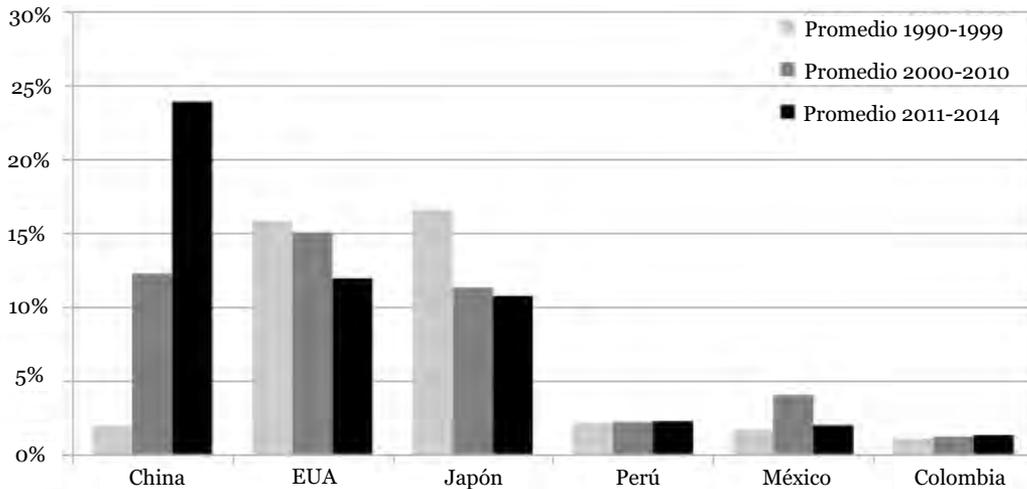
El crecimiento del comercio con China estaría amparado dentro de los objetivos de la Alianza, al proyectarse preferencialmente hacia la región Asia-Pacífico por constituirse como la región más dinámica de las últimas dos décadas. Sin embargo, el comercio con otros países de esa región es cuestionable. El único país que se destaca, después de China, es Japón. Y mismo así, el comercio con Japón es considerable solamente para Chile y Perú, el cual viene asumiendo un peso relativo cada vez menor.

Es decir, por un lado verificamos que la presencia histórica de Estados Unidos en América Latina, y particularmente

sobre estos países que mantienen un perfil más liberal respecto a la región, es todavía muy fuerte al punto de colocar a China en un segundo plano, tal como acontece con Colombia y México. Por otro lado, la proyección hacia la región Asia-Pacífico parecería responder más a la demanda de la economía china que a la de la región propiamente.

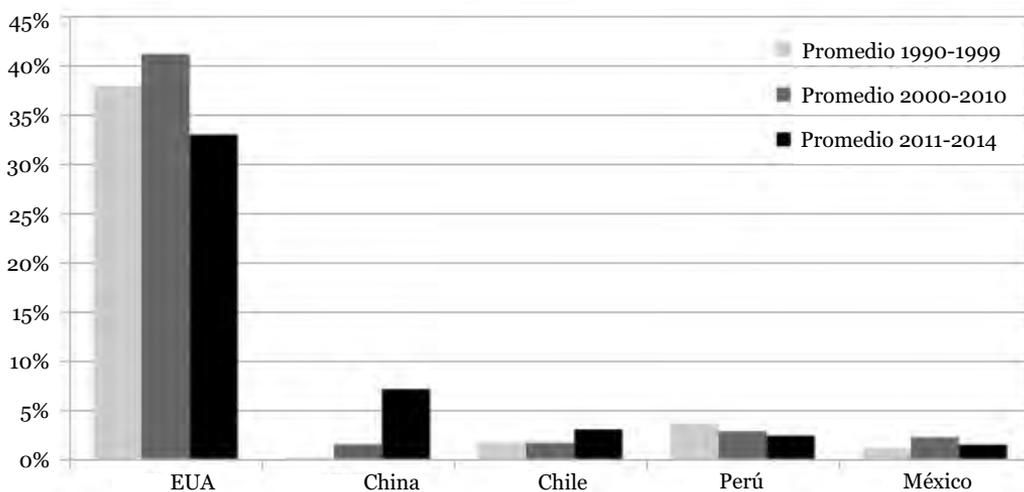
Ninguno de los miembros de la AP es significativamente importante como destino de exportación para los otros miembros. Inclusive, estos países tienen flujos comerciales más densos con otros sudamericanos, como Brasil, Venezuela y Ecuador.

Gráfico 1. Chile: destinos de exportación, 1990-2014.



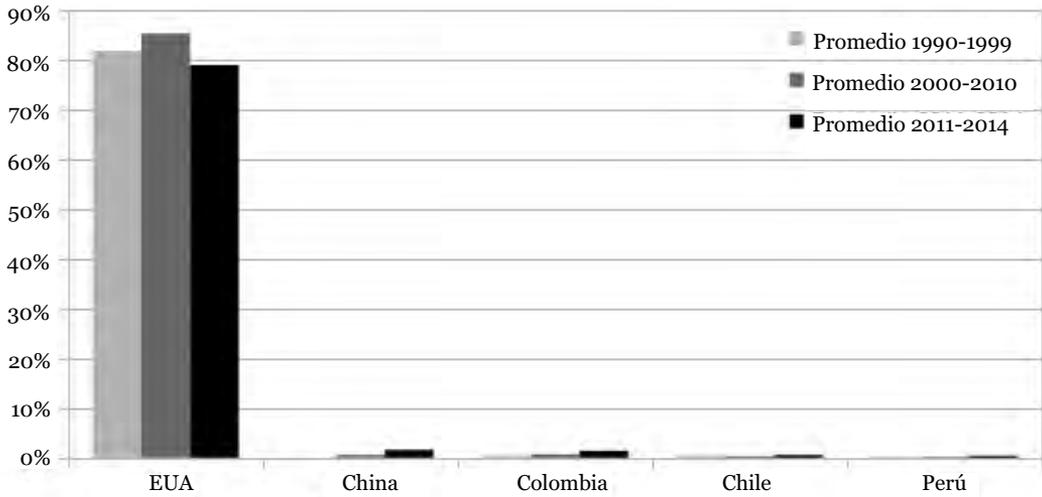
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trademap; Bادهcel.

Gráfico 2. Colombia: destinos de exportación, 1990-2014.



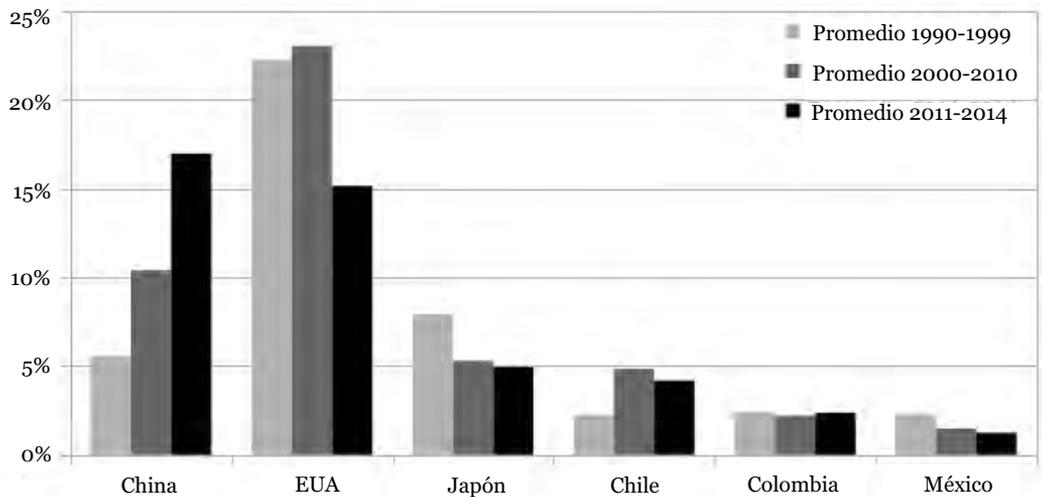
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trademap; Bادهcel.

Gráfico 3. México: destinos de exportación, 1990-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trademap; Badecel.

Gráfico 4. Perú: destinos de exportación, 1990-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trademap; Badecel.

Dentro de la pauta exportadora de estos países hacia la propia Alianza del Pacífico, se observa que Perú es el que presenta una pauta más concentrada y más primaria. México por parte, presenta una pauta de bienes con mayor valor agregado. Si bien el libre comercio como doctrina no se preocupa por las asimetrías entre los países que lo practican, veremos que sí tiene repercusiones concretas, tal como se manifiesta en los saldos comerciales intra bloque.

El saldo comercial de México con el mundo es negativo, es decir, importa más de lo que exporta. Sin embargo, este país es el único de la Alianza que mantiene saldo comercial positivo con el resto de los miembros. Ese resultado no es casual, sino que responde al tipo de producto que el país azteca le vende al

resto de sus socios. Tal como presentado en la Tabla 2, la pauta exportadora de Chile, Colombia y Perú a los países de la Alianza es bastante primaria respecto a la pauta exportadora de México, que se concentra en bienes de mayor contenido tecnológico.

De este modo, concluimos que: i) el comercio entre los países miembros de la Alianza del Pacífico es bastante limitado; ii) que el objetivo de proyectarse como bloque hacia la región Asia-Pacífico se está cumpliendo parcialmente por dos razones principalmente: no todos le atribuyen la misma importancia y la idea de “región” se reduce a China, y en algún caso a Japón y Corea del Sur; iii) que la influencia de Estados Unidos continúa siendo importante en los países de la Alianza.

Tabla 2. Alianza del Pacífico: principales productos de exportación intrabloque, 2014.

Exportaciones de Chile a la AP		
Colombia	Perú	México
Manzanas, peras y membrillos (10,8%)	Preparaciones alimenticias (3,8%)	Cobre refinado y aleaciones de cobre (7,6%)
Pasta química de madera (4,5%)	Abonos minerales o químicos nitrogenados (3,3%)	Filetes y demás carne de pescado (6,5%)
Papel y cartón (4,5%)	Máquinas y aparatos de clasificar, separar, lavar (3%)	Madera aserrada, cortada o desenrollada (6,4%)
Exportaciones de Colombia a la AP		
Chile	Perú	México
Hullas; briquetas (41,9%)	Aceites crudos de petróleo (9,4%)	Coches de turismo y demás vehículos (19,2%)
Aceites crudos de petróleo (10,1%)	Azúcar de caña o remolacha (6,4%)	Hullas; briquetas (7,2%)
Azúcar de caña o remolacha (7,6%)	Polímeros de propileno o de otras olefinas (4,8%)	Aceite de palma (4,8%)
Exportaciones de Perú a la AP		
Chile	Colombia	México
Minerales de cobre (20,3%)	Aceites de petróleo (28,3%)	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos (58,2%)
Minerales de molibdeno (11,5%)	Alambre de cobre (13,3%)	Aceites de petróleo (4,3%)
Harina y polvo de pescado o crustáceos (7,9%)	Placas, láminas de plástico no celular (4,3%)	Minerales de cobre y sus concentrados (4%)
Exportaciones de México a la AP		
Chile	Colombia	Perú
Aparatos receptores de tv (20%)	Coches de turismo y demás vehículos (16,7%)	Aparatos receptores de tv (18,7%)
Coches de turismo y demás vehículos (8,9%)	Aparatos receptores de tv (14%)	Coches de turismo y demás vehículos (7,3%)
Minerales de molibdeno (7,2%)	Vehículos p/transporte mercancías (9,3%)	Tractores (5,3%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos accesibles en: <<http://www.trademap.org>>.

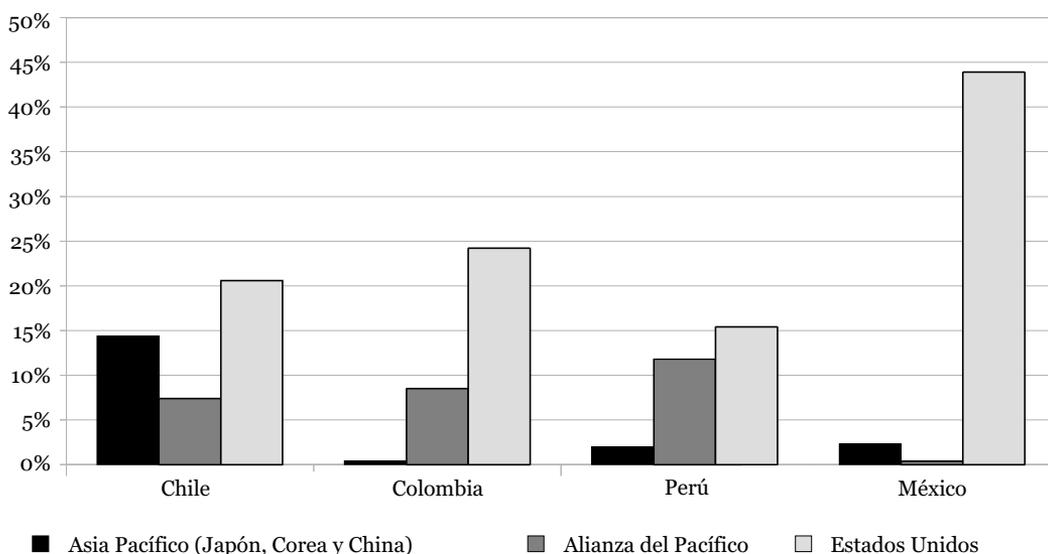
2.2. Inversiones extranjeras directas

De acuerdo con la CEPAL (2015), los países de la Alianza del Pacífico se ubican, después de Brasil, entre los principales destinos de inversión del capital extranjero en América Latina. Veamos para cada caso cuáles son los principales orígenes de las inversiones y hacia cuáles sectores se destinan.

Tal como figura en el Gráfico 5,

Estados Unidos es el principal origen de las inversiones directas en los países miembros de la Alianza; Japón, Corea del Sur y China tienen un peso considerable apenas en la economía chilena; mientras que las inversiones con origen en los países miembros de la AP son más significativas para la economía peruana. A continuación se presentarán las particularidades de cada caso.

Gráfico 5. Alianza del Pacífico: origen de las IED, 2003-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) Chile; ProInversión Perú; Banco Central de Colombia; Secretaría Económica de México.

Chile. El principal origen de las inversiones es Estados Unidos, que durante el periodo 1974-2012 ha acumulado el 25,5% de la IED en el país. El peso relativo de los países de la AP, para el mismo periodo, es bajísimo: 3,3% del total. México al menos consigue ubicarse entre los 10 principales orígenes de inversión (8º lugar, con un 2% del

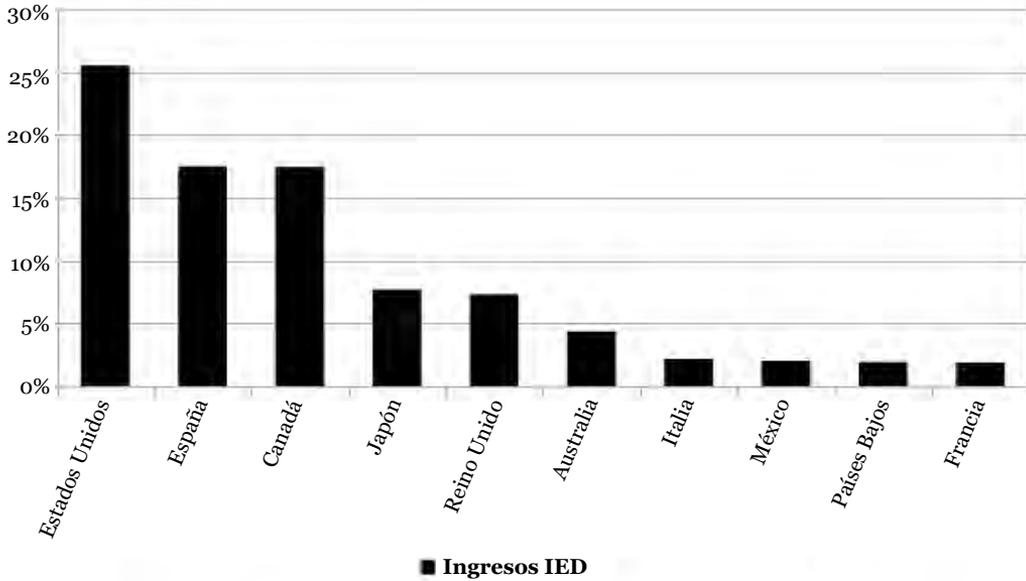
total de IED). Perú se ubica en el 17º lugar, con el 0,7% del total y Colombia en el 18º, con 0,6%.

Los sectores prioritarios de inversión en Chile, para el periodo 1974-2012, han sido: minería y canteras (34%); electricidad, gas y agua (18%); servicios financieros (9%) y comunicaciones (8%). Los inversores miembros de la Alianza,

además de tener un peso marginal en las IED chilenas, lo hacen en sectores poco prioritarios para el gran capital. Para el periodo considerado (1974-2012), México destinó el 63% de sus inversiones al sector “comunicaciones”, Perú

destinó 60% al sector “otras industrias”, mientras que Colombia destinó el 56% a “transporte y almacenamiento”. Se verifica así que estos países concentran las inversiones en pocos sectores.

Gráfico 6. Chile: origen de las IED, 1974-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile (CIE).

Colombia. Durante el periodo 1994-2014, el 21,1% del total de IED provino de Estados Unidos. Entre los países de la región Asia-Pacífico, encontramos a Japón y China como principales inversores; no obstante, presentan un peso marginal sobre el total de IED para el mismo periodo: 0,3% y 0,1%, respectivamente.

Por su parte, los miembros de la Alianza del Pacífico acumularon el 7,4% del total en las últimas dos décadas (Chile 4%, México 2,8% y Perú 0,6%),

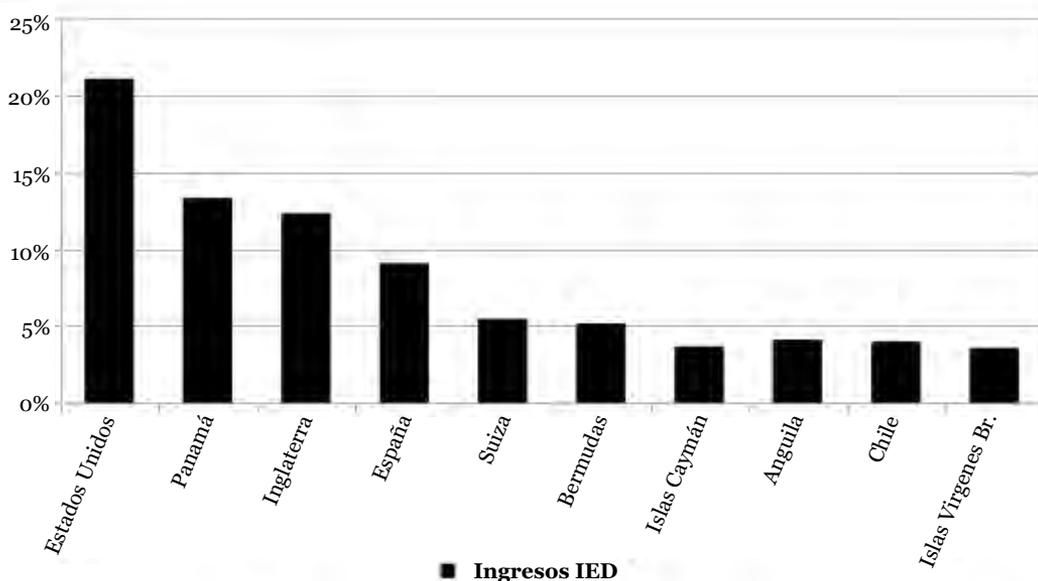
resultando que solamente Chile se ubique entre los principales orígenes de inversión (ocupando el 8º lugar). Sin embargo, desde que se conformó la AP, vemos que mejora la participación de sus miembros en las IED en Colombia. Un dato expresivo de esa participación son las remesas de ganancias al exterior. Durante el periodo 2011-2014, Perú, México y Chile se ubican entre los principales destinos de las remesas, ocupando el 4º (16,6 millones de dólares), 7º (12,3 millones de dólares) y

9º lugar (7,5 millones de dólares), respectivamente. Por último, se observa que entre los 10 principales inversores se ubican países conocidos como “paraísos fiscales”¹².

Durante la última década (2005-2014) el sector petrolero y la minería se

convirtieron en los principales destinos de las inversiones en Colombia, captando en promedio el 32% y 21%, respectivamente; por su parte, el sector manufacturero, así como los servicios financieros, perdieron peso relativo.

Gráfico 7. Colombia: origen de las IED, 1994-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Colombia.

Perú. Los principales inversores provienen de España, Inglaterra y Estados Unidos. Durante el período 1980-2014, esos capitales se tornaron los poseedores de casi el 60% de las IED en Perú. Los inversores con origen en la región Asia-Pacífico de mayor importancia para ese período son de China (1%), Japón (1%) y Singapur

(0,8%), con una participación muy pequeña respecto al total. Por su parte, los inversores miembros de la AP tienen una participación más significativa, ocupando los 10 primeros lugares: para el mismo período sumaron el 10,7% del IED en Perú (Chile responsable por el 4,8%, ocupando el 6º lugar; Colombia 3,6%, en 7º; México 2,3%, en 10º).

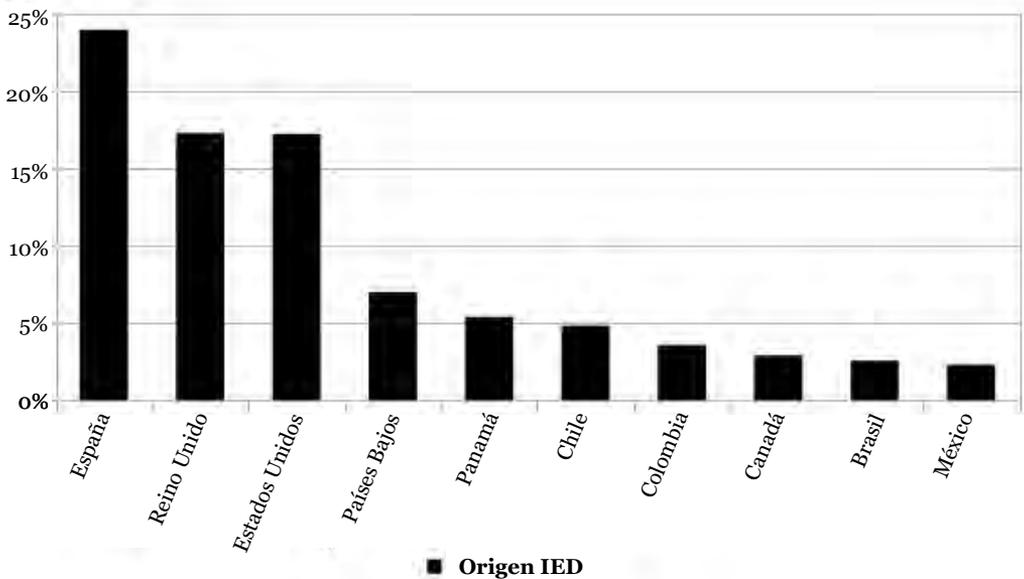
12. Lamentablemente, la información disponible no permite identificar los sectores de destino de estas inversiones.

En general, para todo el período 1980-2014, los sectores más atractivos para las inversiones extranjeras en Perú resultaron ser comunicaciones (22,9%), minería (20,2%), industria (16,2%), finanzas (16,1%) y energía (11,4%).

El portal peruano ProInversión destaca a los poco más de 100 inversionistas del último quinquenio (2010-2014). Allí

se puede observar la fuerte participación del capital colombiano y chileno sobre el total. De las 111 empresas destacadas, 10 son colombianas y participan principalmente en los sectores de energía (gas) y petróleo¹³. Las empresas chilenas totalizan 17 y actúan principalmente en los sectores finanzas y servicios (inmobiliarios, hotelería).

Gráfico 8. Perú: origen de las IED, 1980-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Proinversión Perú.

México. Los principales inversores provienen de Estados Unidos, Países Bajos y España, los cuales acumularon, entre 1999 y 2014, el 72% de las IED en el país. Los países miembros de la Alianza del Pacífico tienen una participación muy baja: juntos no suman

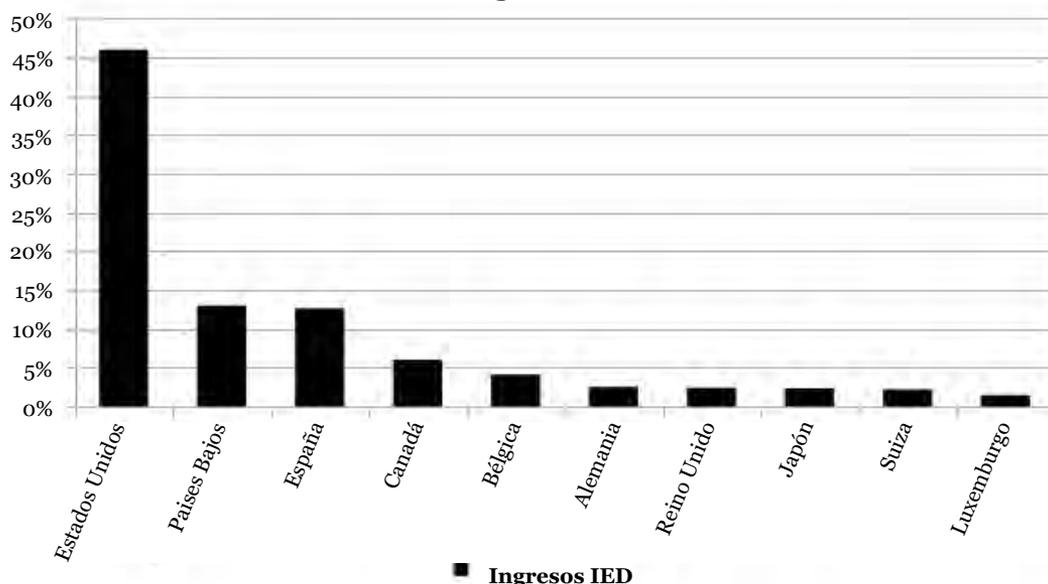
ni el 0,5% del total de IED para igual período. Por su parte, los países del Asia-Pacífico, si bien tienen inversiones superiores respecto a la AP, son de participación igualmente baja: Japón 2,3%, Corea del Sur 0,5%, Singapur 0,4% y China 0,1%.

13. Para consultar el listado completo de empresas y sectores en los que actúan, visite la página web de ProInversión, accesible en: <<http://www.proinversion.gob.pe>>.

El destino de las IED en México predominó sobre tres sectores: industrias manufactureras (47%), servicios

financieros (15%) y comercio (9%). Entre las industrias manufactureras se destaca el papel de las maquilas.

Gráfico 9. México: origen de las IED, 1999-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Económica de México.

2.3. Infraestructura¹⁴

Aquí se presentará un breve análisis sobre los proyectos de infraestructura vinculados a la agenda prioritaria de integración (API) de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), en los cuales participan los países miembros de la Alianza del Pacífico. Si bien México no será contemplado en este estudio por no pertenecer a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), servirá de todos modos

para levantar aspectos generales sobre integración física entre los miembros de la Alianza.

Chile participa en tres proyectos de la API: i) el túnel binacional Agua Negra, que conecta un paso de frontera entre Argentina y Chile; ii) el corredor ferroviario bioceánico Paranaguá-Antofagasta, que liga Brasil, Argentina y Chile; iii) el paso de frontera Cristo Redentor, que también conecta Argentina y Chile. Es decir, ninguno de esos proyectos prevé la conexión de

14. Esta sección se organizó en base a los datos accesibles en: <<http://www.iirsa.org>>.

Chile con otros miembros de la Alianza del Pacífico.

Colombia participa en cuatro proyectos: i) pasos de frontera entre Colombia y Venezuela; ii) interconexión fronteriza Colombia-Ecuador; iii) corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura-Quito; iv) acceso nororiental al río Amazonas. Este último proyecto sobre el río Amazonas es el único que conecta a Colombia con países miembros de la AP, no obstante, lo conecta apenas con un socio: Perú.

Perú participa de seis proyectos en la API: i) eje vial Callao-La Oroya-Pucallpa, puertos, centros logísticos e hidroviás, estructurado para conectar las regiones peruanas de costa, sierra y selva; ii) eje vial Paita-Tarapoto-Yurimaguas, puertos, centros logísticos e hidroviás, que conecta el interior de Perú; iii) autopista del sol; iv) puente sobre el río Madeira, integrando Brasil y Perú; v) centro binacional de frontera, integrando Bolivia y Perú; vi) acceso nororiental al río Amazonas. Este último, como vimos anteriormente, lo conecta con Colombia.

Es decir, con excepción del proyecto en el río Amazonas que conecta Perú y Colombia, verificamos que a nivel de infraestructura tampoco existe una “integración profunda” entre los miembros de la Alianza del Pacífico.

3. Alianza del Pacífico: limitaciones y desafíos dentro de los procesos de integración latinoamericana

Esta sección intentará traer a discusión limitaciones de carácter estructural que

muestra la AP y que conforma uno de los grandes desafíos que tendrá que superar este organismo si quisiese constituirse en una organización de integración profunda tal como pregona. También se mostrarán brevemente contradicciones que, a través de discursos proferidos o de diferentes textos, reflejan escisiones para plasmar la teoría en la práctica. De esta manera, abordar la cuestión de si la Alianza correspondería a un proceso contrario a los demás procesos de integración regionales y si representaría un freno a los mismos.

La AP es una organización internacional de carácter intergubernamental que, si bien está dotada de órganos independientes y con poder decisorio -como sería el caso del Consejo de Ministros-, no se ha demostrado real voluntad en ceder competencias, no dotando al organismo de la supranacionalidad que requeriría para funcionar de manera autónoma y no depender del libre albedrío de cada Estado parte. En ese sentido, para lograr la integración profunda que la AP pregona se debería dar una integración no solo basada en la liberalización de bienes, servicios y capital, sino también de personas. No obstante, es igual de importante la creación de conciencia de que la integración debe tener por fin último el bienestar de la mayoría y no solo de un selecto grupo y necesariamente para eso se debería contar con entes supranacionales, porque de lo contrario, y en palabras de Eric Tremolada (2014:736), *“es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los*

Estados miembros y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas". Ese sería uno de los primeros puntos que la AP debería tener en cuenta para no caer en la ineficacia de otros organismos internacionales, y para demostrar que no solo en la teoría se plantea como un proceso profundo. Es en esa línea que algunos autores, -y en la que también se enmarca el estudio de este trabajo- consideran que la AP no constituye un verdadero proceso de integración, sino uno ideológico. En este sentido, el ex canciller brasileño, Antonio Patriota, declaró que la AP no es un proyecto de integración profunda como sí lo es el MERCOSUR (León Manríquez; Ramírez Bonilla, 2014). Así, en los hechos, la AP mantiene (históricamente) mayores flujos comerciales con Estados Unidos que entre sus propios miembros, lo que reflejaría, a priori, que parte de los objetivos buscados no estarían siendo alcanzados.

Asimismo, prestando atención, por ejemplo, a los discursos emitidos en febrero de 2014 por algunos de los mandatarios de la AP, durante la celebración de la Cumbre en Cartagena, se puede percibir el carácter liberal que representa la misma. Así, el entonces Presidente chileno, Sebastián Piñera, afirmó que la Alianza es amplia, pues busca el libre movimiento de personas; es profunda, con voluntad de apertura en tanto no es excluyente; y es flexible. Ollanta Humala, mandatario peruano, aseveró que la AP es un instrumento útil para dinamizar la economía. El mandata-

rio colombiano, Juan Manuel Santos, afirmó que la AP es el proyecto más ambicioso de América Latina. Se podría percibir también que, dado el fracaso del ALCA, y de los avances en la región de proyectos integradores más inclusivos tales como el ALBA y UNASUR, Estados Unidos buscó acercarse a América Latina a través de la suscripción de TLC con algunos de los países miembros de la AP, entendiéndose, de este modo, el carácter (neo) liberal que está llevando adelante la organización.

Entre los que sí consiguen visualizar a la AP como un proceso integrador se basan en los logros que ésta ha conseguido y ahí destacan, entre los principales, los siguientes: medidas orientadas a fortalecer la libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y personas; constitución de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico; creación de la "Visa Alianza del Pacífico" para la promoción del turismo; delimitación de los lineamientos para la inclusión de nuevos miembros; incorporación de numerosos países observadores; y avances sustanciales en las negociaciones para eliminar o reducir aranceles comerciales entre los países miembros.

De todas maneras, prestando atención a lo citado anteriormente, podemos ver que incluso dentro de los logros conseguidos por la Alianza tampoco figuran aspectos relevantes en cuanto a buscar una integración preocupada plenamente por una inclusión social y por combatir las desigualdades socio-económicas. Se deja en el azar de los

avances comerciales y de inversión el brindar una respuesta a esas temáticas. Eso quedó plasmado también en la constitución del Foro del Arco del Pacífico, cuando este quedaba formado por el principio de la competitividad y no de la cooperatividad, con el objetivo de lograr la promoción del comercio y de inversiones, así como el aprovechamiento de mercados (Briceño, 2010).

En tanto, otro tema interesante a ver son los que aborda la AP, que difieren de propuestas alternativas creadas en la región, tales como el ALBA, y que demuestran el bajo interés dado a la agenda social, que debiera ser una de las principales preocupaciones. Los temas tratados son, entre otros: Comercio e Integración; Compras Públicas; Servicios y Capitales; Propiedad Intelectual; Movimiento de Personas de Negocios y Facilitación para el Tránsito Migratorio; Estrategia Comunicacional; Cooperación: PYMES; Transparencia Fiscal Internacional; Turismo; Relaciónamiento Externo (Sánchez, 2014).

De esta manera, puede apreciarse que la creación de esta Alianza no tiene como objetivo, al menos en la práctica de un proceso profundo de integración, que rompa con los esquemas de regionalismo abierto; por el contrario, la concepción de integración profunda para la Alianza vimos que se aproxima mucho de la de regionalismo abierto, donde se busca a través de una apertura comercial solucionar problemas sociales. Lo que acaba por suceder en la realidad es más desintegración y más desigualdad, situación plasmada en los

preocupantes índices de pobreza, indigencia o concentración del ingreso de esos países.

El carácter (neo) liberal de este organismo también queda demostrado en el hecho de que tanto México, como Colombia y Perú han abierto sus industrias petroleras a la participación privada extranjera, facilitando la compra de acciones a empresas de capital privado. Mientras Pemex ha privatizado su industria en una decisión histórica que rompe con la constitucionalidad mexicana, Petroperú anunció la apertura del 49% de sus acciones a inversionistas privados. Por su parte, Ecopetrol de Colombia también hizo lo propio dejando el 11,5% del total de las acciones a disposición del capital privado (Sánchez, 2014).

Las contradicciones están a la vista, y la preocupación estaría en saber si la AP cargaría con un freno a los procesos de integración inclusivos y alternativos, planteados desde el seno del ALBA, la UNASUR o la CELAC. En ese sentido, otro hecho a tener en cuenta para ver el papel y peso que está representando la AP sería la cantidad de países observadores con los que cuenta, entre ellos, miembros del MERCOSUR y de la UNASUR. Eso podría estar evidenciando el debilitamiento de los procesos de integración regional mencionados. Por ejemplo, la UNASUR surgió con objetivos muy diferentes a los planteados por la AP. En este sentido: *“...la Unasur es una iniciativa de integración amplia, lanzada en 2008, que incorpora a todos los países*

sudamericanos, y a México y Panamá como observadores. Busca impulsar la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Es un proceso de integración que enfrenta una serie de retos y desafíos, en los que se debe priorizar la agenda política positiva que presente las menores divergencias. Evidentemente el tema comercial y de inversiones no es precisamente el más convergente” (García, 2013:49).

Podemos apreciar entonces que estos modelos no son necesariamente complementarios, y cabría pensar en el riesgo que podría significar una reafirmación de la AP para los demás procesos de integración regional. La AP no es un bloque insignificante en términos de PBI, IED o comercio, y dado la impronta neoliberal adoptada, que sigue proyectando los ideales del Consenso de Washington (rechazado por procesos integradores como el ALBA), se instala la duda de si esta nueva era de procesos enfocados en lo social y en reestructuraciones sustantivas, va a lograr convivir y nutrirse de un proceso como el propiciado por la AP.

Cabe preguntarse también cuánta eficacia va a tener la AP y cómo logrará una integración profunda, si no se propone una incorporación de las decisiones adoptadas por el bloque dentro de cada ordenamiento jurídico interno de sus miembros. De continuar en esa línea, solo la liberalización comercial va a estar contemplada, mientras que posibles temas que puedan ser de mayor interés o de carácter más

general quedarían al margen. Esta postura quedó demostrada a través de la exhortación de los países en una Cumbre presidencial realizada en 2013, de incluir dentro de los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado parte el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, firmado en la IV Cumbre Presidencial, en 2012 en Chile.

El carácter intergubernamental del bloque salta a la vista, y representaría una gran limitante si quisiera dársele autonomía y velar por temáticas que no acuñen apenas lo económico. La AP, así, estaría representando un tipo de alienación político-ideológica que, planteados dentro de los cambios de los procesos de integración, no favorecería una convergencia de todos los países latinoamericanos en un proyecto más amplio, que contemple los intereses de las fuerzas populares; sino que, por el contrario, respondería como plataforma de impulso de las burguesías, al ofrecerle mercados más amplios y libre circulación de mercaderías y capital en general.

Consideraciones finales

La hipótesis planteada en este trabajo sugería que, por un lado, la Alianza del Pacífico no estaría avanzando hacia un proceso de integración profunda y, por otro lado, que los medios que utilizan los países miembros de la Alianza para alcanzar sus objetivos, no contribuirían en la superación de las desigualdades socioeconómicas de sus poblaciones.

Si bien esta iniciativa de integración es muy nueva, con menos de cinco años de vida, los mecanismos utilizados por ella

son bastante viejos. De este modo, en la sección primera fue posible aproximar la concepción de “integración profunda” de la Alianza del Pacífico a la de regionalismo abierto, ambos procesos basados en la plena liberalización de sus economías para conquistar la competitividad que, según estas concepciones, permitiría alcanzar mejores niveles de vida para la población. Posteriormente, se presentó que la relación comercial entre los países miembros de la AP ha sido históricamente baja. Igual resultado se apreció en el estudio de las IED de esos países. La integración de infraestructura en el marco de la agenda de proyectos prioritarios de la IIRSA tampoco fue la excepción. Es decir, a pesar de que el proceso es nuevo, los medios utilizados han demostrado históricamente que agravan las asimetrías entre las naciones y que, en el caso de ser exitosos, no se reflejan en la calidad de vida de las fuerzas populares, dado que atienden básicamente los intereses de grandes empresas, tanto locales como las instaladas en la región. En la tercera sección discutimos los desafíos que estarían planteados a procesos de integración más amplios, como la UNASUR o la CELAC, así como a procesos más inclusivos, como el ALBA. La Alianza del Pacífico no es un proceso de integración complementario a estos, al menos no en los actuales marcos del libre comercio y de la apertura total de sus economías. La pregunta es si conseguirán convivir procesos tan diferentes dentro de instancias superiores. Apostar a los

temas convergentes es una opción inteligente, sin embargo, instancias como la CELAC o la UNASUR representan un fuerte carácter político, y aquí es donde se podrían manifestar las principales divergencias entre los distintos actores y procesos, que defienden intereses bien diferenciados.

Contrariamente a lo que propone la Alianza del Pacífico, entendemos que esta iniciativa de integración es superficial, para nada profunda. Profunda es la liberalización de sus economías, y a menos que marche en contra de la experiencia histórica, profundas serán las secuelas de las poblaciones que continúan sumergidas a los vaivenes de la ortodoxia liberal.^a



Fuentes bibliográficas

Alianza del Pacífico (2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Antofagasta. Accesible en: <<https://alianzapacifico.net/documentos/>>

Alianza del Pacífico (2015). *Abecé. Alianza para el Pacífico*. Accesible en: <<https://alianzapacifico.net/documentos/>>

Blanco Estévez, Adrián (2015). *La Alianza del Pacífico: Un largo camino por recorrer hacia la integración*. Accesible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/La_Alianza_del_Pacifico_Blanco_0.pdf>.

Briceno Ruiz, José (2010). “La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano.

Un nuevo actor en el escenario de la integración regional”. En: *Nueva Sociedad* N° 228, julio-agosto, pp. 44-59. Accesible en: <<http://nuso.org/articulo/la-iniciativa-del-arco-del-pacifico-latinoamerica-no-un-nuevo-actor-en-el-escenario-de-la-integracion-regional/>>.

Briceño Ruiz, José (2014). *Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2014/11. Accesible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2393346>.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/S9481108_es.pdf?sequence=1>.

CEPAL (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile. Accesible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2013>>.

CEPAL (2014a). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1>.

CEPAL (2014b). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37647/S1420569_mu.pdf?sequence=1>.

CEPAL (2015). *La inversión directa extranjera en América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile. Accesible en:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf?sequence=4>.

Dade, Carlo; Meacham, Carl (2013). *The Pacific Alliance: an example of lessons learned*. Accesible en: <http://csis.org/files/publication/130711_CDadeCMeacham_PacificAlliance.pdf>.

Fernández Tabío, Luis René (2014). “La Alianza Transpacífico en la estrategia de Estados Unidos para América Latina y el Caribe”. En: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2014*. Accesible en: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/12-Rene-Fernandez-Tabio.pdf>>.

Fuentes, Juan Alberto (1994). “El regionalismo abierto y la integración económica”. En: *Revista de la CEPAL* n° 53, agosto, Santiago de Chile. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/053081089_es.pdf?sequence=1>.

García, Jaime (2013). “Alianza del Pacífico ¿hacia dónde vamos?”. En: *Agenda Internacional* Año XX, N° 31, pp. 43-54. Accesible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/7727/7975>>.

León Manríquez, José Luis; Ramírez Bonilla, Juan José (2014). *La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina*. Análisis N°5, Fundación Friedrich Ebert en México. Accesible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/11062.pdf>>.

Malamud, Andrés (2002). *Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions*. Universidad de Salamanca. Accesible en: <<http://sociolo>

giapp.iscte.pt/pdfs/44/484.pdf>.

Malamud, Carlos (2006). *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana*. Real Instituto Elcano. Accesible en: <<http://www.realinstitutoelcano.org>>.

Malamud, Carlos (2012). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Real Instituto Elcano. Accesible en: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/dlat_17042103_malamud_alianza_pacifico_/dlat_17042103_malamud_alianza_pacifico_es.pdf>.

Nolte, Detlef (2013). *Latin's America New Regional Architecture: Segmente regionalism or cooperative regional governance?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2014/89. Accesible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494843>.

Nolte, Detlef; Wehner, Leslie (2013). *The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America*. German Institute of Global and Area Studies, Number 8, 2013. Accesible en: <<http://www.einiras.org/Services/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=172441>>.

Padula, Raphael (2013). *A Aliança do Pacífico, o Brasil e o poder global na integração regional da América do Sul*. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Accesible en: <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=873>.

Peyrani, Julia; Geffner, Maximiliano (2013). *Dos Modelos en Debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico*.

Compatibilidades y divergencias. Análisis n°1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, agosto. Accesible en: <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2013/CEPES_08-2013.pdf>.

Sanahuja, José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. *Revista Pensamiento Propio* n°39, pp. 75-108. Accesible en: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/007-Sanahuja.pdf>>.

Sánchez, Aránzazu Tirado (2014). *El ALBA-TCP versus la Alianza del Pacífico: la disputa geopolítica de América Latina*. México. Accesible en: <http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje4_tiradosanchez.pdf>.

SELA (2013). *La Alianza del Pacífico en la integración latinoamericana y caribeña*. Caracas, mayo. Accesible en: <<http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/SELA%20AP%20y%20la%20integracion%20Latam.pdf>>.

Souza, Nilson Araújo de (2012). “América Latina: as ondas da integração”. En: *Revista OIKOS*, Rio de Janeiro, Volume 11, n°. 1, pp.87-126, 2012. Accesible en: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/296>>.

Tremolada, Eric (2014). “¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico?”. En: *Papel Político*, Vol. 19 (2), pp.721-752. Colombia, Accesible en: <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/11118>>. 

A importação de variedades nas Américas: benefícios individuais e de participação nos acordos regionais de comércio

Orlando Monteiro da Silva
Jacqueline Silva Batista

1. Introdução

Os argumentos pró-liberalização comercial destacam a importância de uma melhor alocação dos recursos, o aumento da eficiência técnica e da produtividade, gerados pela maior concorrência com os produtos internacionais. Destacam, também, os benefícios decorrentes da maior diversidade ou variedade de produtos. O argumento é de que em regimes de comércio aberto, consumidores e produtores têm acesso a uma gama mais variada, tanto de produtos como de insumos e bens de capital, o que aumenta o bem-estar dos consumidores e eleva a eficiência dos produtores.

Um aspecto importante da abertura comercial, mas que é muitas vezes negligenciado, é o efeito positivo sobre o bem-estar dos consumidores, advindo do maior número de variedades dos produtos importados. Embora os ganhos de comércio advindos da importação de novas variedades estejam a muito tempo estabelecidos na teoria do comércio internacional (Dixit e Stiglitz, 1977; Krugman, 1979, 1980, 1981; Helpman, 1981), somente recentemente surgiram estimativas empíricas do efeito da maior variedade de produtos sobre o bem-estar agregado, principalmente dos consumidores. A ideia é de que o uso convencional dos índices de preço para um conjunto uniforme de produtos, ao

OMdS: PhD, é Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa, estado de Minas Gerais, Brasil, na área de Economia Internacional.

JSB: Economista pela Universidade Federal de Viçosa, onde foi bolsista do Conselho Nacional de Pesquisa-CNPq.

longo do tempo, desconsiderava os benefícios que consumidores obteriam com o aumento no número de variedades.

O estudo pioneiro sobre os ganhos de bem-estar com a importação de variedades veio com o trabalho de Feenstra (1994), que reconheceu o viés nos índices de preço por desconsiderar a competição entre as variedades. Ele propôs uma extensão para os índices de preço de Diewert (1976), Sato (1976) e Vartia (1976), que levava em consideração a entrada ou extinção de variedades e permitia avaliar os ganhos de comércio com a introdução da variedade de um bem individual. A agregação sobre todos os bens importados por um país, contudo, exigia a disponibilidade de um grande número de dados, o que reduziu a utilização da medida dos ganhos de comércio proposta por Feenstra.

Uma medida agregada dos ganhos com as variedades só foi realizada em 2006 quando Broda e Weinstein (2006) expandiram a metodologia proposta por Feenstra, obtendo um índice de preços de importação exato, que levava em consideração as mudanças nas variedades. Analisando os ganhos de comércio com a importação de novas variedades, nos Estados Unidos, entre 1972 e 2001, esses autores mostraram que o viés do índice de preços de importação foi de 28% no período ou, de 1,2% ao ano, e que o ganho dos consumidores com o aumento das variedades correspondia a 2,6% do PIB no final do período.

Outros estudos surgiram após o de

Broda e Weinstein (2006), como os de Mohler (2009) e Mohler e Seitz (2010) que calcularam os ganhos em bem estar gerados pelas novas variedades na Suíça, entre 1990 e 2006, e para os 27 países da União Europeia, entre 1999 e 2008, respectivamente. Há, também, o de Chen e Jacks (2010), para o Canadá no período de 1988 a 2007. Minondo e Requena (2010) estimaram em 1,2% do PIB os ganhos de bem-estar da Espanha com o aumento nas variedades de produtos importados entre 1988 e 2006, enquanto Cabral e Manteu (2010) encontraram o valor de 0,7% para Portugal entre 1995 e 2007. No caso específico de Portugal, o viés calculado foi particularmente importante nas indústrias metalúrgicas de base e, representou 45% do viés total naquele período.

A análise dos efeitos das variedades nos índices de preços das importações e dos benefícios para os países é relativamente recente e um dos poucos estudos conhecidos no caso do Brasil, é o de Barroso (2010), no qual o autor avaliou os ganhos de bem-estar decorrentes das novas variedades importadas de bens intermediários e de consumo final, entre 1989 e 2008. Os resultados encontrados mostraram que o ganho acumulado naquele período foi equivalente a 0,49% do PIB. No trabalho de Silva e Batista (2012) foi feita a análise dos efeitos das variedades nos índices de preços de produtos importados, por setor de atividade e por país de origem. Nesse caso, o viés total no índice de preços convencional foi de

4,65% no período de 1995 a 2011, com ganho de bem-estar correspondente a 0,31% do PIB.

Não se conhece, contudo, nenhum

estudo semelhante para outros países em desenvolvimento das Américas, onde se espera que a magnitude dos efeitos seja diferente daqueles dos países desenvolvidos. Também, uma análise da influência dos acordos comerciais nos ganhos com a importação de novas variedades, é desconhecida para as Américas e poderia fornecer outros indicadores sobre possíveis benefícios da integração regional.

Propõe-se, portanto, nesse estudo, fazer uma análise das importações das variedades dos diferentes produtos pelos países das Américas, no período de 1995 a 2011 e avaliar os ganhos de bem-estar por elas gerado. Baseando-se no cálculo de um índice de preço das importações que considera as variedades, é possível calcular ganhos e/ou perdas por setor de atividade e por país de origem das importações e, portanto, da adesão aos diferentes Acordos Regionais de Comércio.

Na América do Sul há dois Acordos Regionais de Comércio (ARC) ou blocos comerciais: o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), composto por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela e o Pacto Andino, composto por Bolívia, Peru, Equador e Colômbia.

Os países membros desses blocos também interagem por meio de uma associação maior chamada de UNASUL (União de Nações Sul-Americanas)¹. Na América do Norte existe o NAFTA (North American Free Trade Agreement)², composto por Canadá, Estados Unidos e México. Espera-se uma contribuição positiva desses acordos regionais de comércio nos ganhos com as variedades, já que eles facilitam o comércio entre os países membros. Espera-se, também, uma magnitude diferente de contribuição, nos diferentes Acordos Regionais de Comércio, em função dos diferentes níveis de abertura comercial e de desenvolvimento dos países membros de cada um deles.

2. Metodologia

O modelo teórico é baseado em um modelo de competição monopolística com função de utilidade com elasticidade de substituição constante (CES). A descrição do modelo aqui apresentada baseia-se no trabalho de Cabral e Manteu (2010) que seguiram as proposições de Feenstra (1994) e Broda e Weinstein (2006). Feenstra primeiro propôs um índice exato de preços de importação para um único bem permitindo alterações na variedade e qualidade. Broda e Weinstein (2006), então, expandiram a metodologia de Feenstra para o conjunto dos bens

1. A Unasul é composta por 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

2. Em português, Acordo de Livre Comércio Norte-Americano.

importados por determinado país.

As preferências de um consumidor representativo foram descritas por Broda e Weinstein (2006), por uma função de utilidade em três níveis. O primeiro nível agrega as variedades importadas em bens importados. No segundo nível, os bens importados são agregados em um bem importado agregado e, no terceiro, este bem importado agregado é combinado com um bem doméstico agregado para gerar utilidade. A especificação do nível inferior da função de subutilidade derivada do consumo de um bem importado g no período t , M_{gt} , é escrita como uma função de utilidade de elasticidade de substituição constante (CES) sobre as variedades deste bem, sendo uma variedade definida como um bem g importado de um país c :

em que m_{gct} é a subutilidade derivada da

$$M_{gt} = \left(\sum_{c \in C} d_{gct}^{1/\sigma_g} m_{gct}^{(\sigma_g-1/\sigma_g)} \right)^{\sigma_g-1/\sigma_g} \quad (1)$$

variedade importada c do bem g no período t . $d_{gct} > 0$ é o parâmetro correspondente de gosto ou qualidade que descreve a preferência do consumidor pela variedade diferenciada c , e C representa o conjunto de países disponíveis e, portanto, de variedades potencialmente disponíveis no período t . σ_g denota a elasticidade de

substituição entre as variedades importadas dos diversos países e que varia entre os bens.

As funções de custo unitário mínimo, derivadas da função de utilidade, podem ser utilizadas para obter um índice exato de preços para o bem g , como mostrado por Diewert (1976). Sato (1976) e Vartia (1976) demonstraram que, no caso de uma função CES, o índice exato de preços P_g pode ser escrito como uma média geométrica das variações individuais de preços usando pesos de variação logarítmica ótimos:

$$P_g = \prod_{c \in I_g} \left(\frac{p_{gct}}{p_{gct-1}} \right)^{\omega_{gct}} \quad (2)$$

em que p_{gct} é o preço da variedade c do bem g no período t , $I_{gt} \subset C$ é o subconjunto de todas as variedades do bem g consumidas no período t , $I_g = I_{gt} \cap I_{gt-1}$ é o conjunto das variedades comuns consumidas em ambos os períodos t e $t-1$. ω_{gct} são pesos de variação logarítmica ótimos calculados utilizando pesos na despesa nos dois períodos³.

O índice exato de preços P_g na equação (2) considera apenas um conjunto fixo de variedades I_g disponível em ambos os períodos. O índice proposto inicialmente por Feenstra (1994) tinha como objetivo corrigir este índice de preços

3. $\omega_{gct} = \frac{s_{gct} - s_{gct-1}}{\ln s_{gct} - \ln s_{gct-1}}$, em que $s_{gct} = \frac{p_{gct} x_{gct}}{\sum_{c \in I_g} p_{gct} x_{gct}}$, e p e x são os preços e quantidades das variedades importadas.

convencional P_g multiplicando-o por um termo adicional que mede a influência das variedades novas e daquelas extintas do bem g . Como explicado por Feenstra (1994), uma forma intuitiva de interpretar este efeito das variedades novas e extintas é considerar que o preço de uma variedade antes de estar disponível é igual ao seu preço de reserva, isto é, um preço tão elevado que a procura é nula (No caso de uma função CES, o preço de reserva tende a infinito). Quando a variedade aparece no mercado, tem um preço menor, determinado pela oferta e demanda. Como o preço das novas variedades diminui do seu preço de reserva para o preço observado, isso reduz o índice de preços total. Em contraste, no caso de variedades extintas, assume-se que o seu preço aumente do nível observado para o seu preço de reserva, implicando em um aumento do índice de preços agregado.

O índice de preços de importação ajustado pelas variedades (π_g) é definido como:

$$\pi_g = P_g \left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}} \right)^{1/(\sigma_g-1)} \quad (3)$$

em que

$$\lambda_{gt} = \frac{\sum_{c \in I_g} p_{gct} x_{gct}}{\sum_{c \in I_{gt}} p_{gct} x_{gct}} \text{ e } \lambda_{gt-1} = \frac{\sum_{c \in I_g} p_{gct-1} x_{gct-1}}{\sum_{c \in I_{gt-1}} p_{gct-1} x_{gct-1}}$$

λ_{gt} representa a parcela da despesa efetuada em variedades que estão disponíveis em ambos os períodos em relação ao conjunto total de variedades

do período t e, portanto, diminui quando aparecem novas variedades. Se as novas variedades representam uma parcela substancial da despesa, então λ_{gt} será pequeno e isso fará com que o índice exato π_g seja muito inferior ao índice P_g . Simetricamente, λ_{gt-1} capta o impacto do desaparecimento de variedades. Estas variedades extintas reduzem o λ_{gt-1} e aumentam o preço exato π_g em relação ao índice de preços convencional P_g .

Note que a magnitude da razão entre os lambdas da equação (3) depende diretamente dos pesos relativos das variedades novas e daquelas extintas. Essa razão tende a diminuir se variedades novas forem introduzidas no mercado e tende a aumentar se variedades existentes desaparecerem.

O índice exato de preços π_g também depende da elasticidade de substituição entre as variedades do bem g . Se σ_g é elevado, o termo $1/(\sigma_g - 1)$ aproxima-se de zero e o termo de viés tende para a unidade, *i.e.*, a influência das alterações de variedade é menos pronunciada quando as variedades são substitutos próximos. Ao contrário, quando as variedades são muito diferenciadas, novas variedades são muito valiosas e a extinção de variedades tem um custo elevado, pelo fato de que alterações na variedade têm um efeito significativo no índice exato de preços.

Na realidade, esta metodologia assume que só dois fatores determinam o modo como as novas variedades importadas afetam o preço de importação de um determinado bem: o grau de semelhança entre as variedades e a magnitude do

aumento das variedades. A intuição principal é a de que o aumento do número de variedades de um bem não implica um ganho significativo se as novas variedades são substitutos próximos das que já existem e/ou se a parte da despesa em novas variedades é reduzida em relação às já existentes. Enquanto as elasticidades fornecem informação sobre o primeiro fator, as razões lambda captam a magnitude da criação líquida de variedades em determinado mercado. Portanto, o viés de alta dos preços de importação, decorrente de ignorar as alterações de variedades, aumenta com elasticidades de substituição mais baixas e razões lambda mais reduzidas.

Broda e Weisntein (2006) utilizaram o índice exato de preços ajustado pelas alterações de variedade para cada bem g , e criaram o índice exato de preços de importação agregado para todos os bens:

$$\Pi^M = \prod_{g \in G} \left[P_g \left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}} \right)^{1/(\sigma_g-1)} \right]^{\omega_{gt}} = CIPI \prod_{g \in G} \left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}} \right)^{\omega_{gt}/(\sigma_g-1)} \quad (4)$$

e em que, G é o conjunto total de bens que se assume constante ao longo do tempo, ω_{gt} são pesos de variação logarítmica ótimos para cada bem g e

$$CIPI = \prod_{g \in G} P_g \omega_{gt}$$

é o índice de preços de importação convencional que não leva em conta as alterações de variedades.

A razão entre o índice de preços de importação corrigido e o índice de preços convencional (*CIPI*) traduz o

impacto do aumento da variedade no índice exato de preços de importação agregado:

$$Viés = \frac{\Pi^M}{CIPI} = \prod_{g \in G} \left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}} \right)^{\omega_{gt}/(\sigma_g-1)} \quad (5)$$

Se o viés é menor do que um, significa que as alterações de variedades ao longo do tempo conduziram a uma diminuição do índice exato de preços de importação.

Assumindo que o nível superior da função utilidade é separável num bem doméstico e num bem importado agregado, o índice agregado de preços para a economia pode ser escrito como:

$$\Pi = \left(\frac{p_t^D}{p_{t-1}^D} \right)^{\omega_t^D} (\Pi^M)^{\omega_t^M} \quad (6)$$

em que p_t^D é o preço do bem doméstico agregado no período t , ω_t^M é calculado como a média logarítmica das razões das importações sobre o Produto Interno Bruto (PIB) nos dois períodos e ω_t^D é o ponderador correspondente para o sector doméstico.

Como não existe substitutabilidade entre as variedades nacionais e importadas, os ganhos da variedade (GV) podem ser expressos como:

$$GV = \frac{\Pi^{conv} - \Pi^{corr}}{\Pi^{corr}} = \left(\frac{1}{Viés} \right)^{\omega_t^M} - 1 \quad (7)$$

em que Π^{conv} é o índice global de preços convencional da economia assumindo que o conjunto das variedades é constante e Π^{corr} é o índice global de preços da economia considerando os ganhos de variedade importada, tal como definido na equação (5). Assim, o efeito de bem-estar resultante de uma queda do preço exato de importações pode ser calculado através da ponderação do inverso do viés calculado pela média logarítmica ótima da parcela dos bens importados em relação ao total da atividade econômica. GV representa a variação compensatória necessária para que os consumidores sejam indiferentes entre o conjunto das variedades disponíveis nos períodos, final e inicial, ou seja, quanto é que os consumidores estariam dispostos a pagar para ter acesso ao maior conjunto de variedades disponível no final do período.

O procedimento de estimação tem a seguinte sequência: primeiro são obtidas as elasticidades de substituição (σ_g) entre os diversos bens ao nível de seis dígitos do Sistema Harmonizado (HS-6). A seguir são calculadas as razões lambda para cada bem g . De posse dos valores de σ_g e dos correspondentes λ_g , pode-se aplicar os pesos de variação logarítmica ótima de cada produto e agregá-los, para se obter a estimativa do aumento das variedades no índice de preço das importações.

De acordo com Mohler e Seitz (2010), a contribuição de cada país para esse índice de preços pode ser aproximada, assumindo-se que as elasticidades de substituição e os pesos de variação ótima

permanecem constantes e avaliando em quanto os lambdas vão se alterar quando se adiciona ou se retira as variedades de um país específico das importações. Para cada país i o viés é determinado como:

$$Viés_i = \prod_g \left[\left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}} \right)^{(\omega_{gt}/\sigma_g-1)W_{igt}} \right] \tag{8}$$

em que W_{igt} representa o peso de variação logarítmica ótima de um país i no produto g . Na realidade, a multiplicação dos “*Vieses*” de cada país de origem, fornece o viés total da importação das diferentes variedades de um determinado país importador da análise.

O viés dos preços de importação resultante das novas variedades também foi calculado para obter-se a participação dos diferentes capítulos do Sistema Harmonizado (HS-2 dígitos), agregando-se os resultados obtidos para o nível de HS-6 dígitos. Da mesma forma que fizeram Cabral e Mantey (2010), o viés para cada capítulo K foi então calculado como:

$$Viés_\kappa = \prod_{g \in \kappa} \left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}} \right)^{\omega_{gt}/(\sigma_g-1)} \tag{9}$$

A definição de variedade adotada nesse estudo é a mesma utilizada nos demais estudos citados, na qual uma variedade é definida como um bem produzido por determinado país. Um bem é definido

como uma categoria de seis dígitos do Sistema Harmonizado de classificação de mercadorias (HS-6) e uma variedade é definida como um bem importado de um país específico, usando o argumento de diferenciação de produtos por país de origem de Armington (1969).

Os dados utilizados sobre as importações de cada um dos países do estudo (quantidade em peso líquido (kg) e valores expressos em dólares), de todos os bens, no nível HS-6 dígitos englobaram mais de 170 países fornecedores e quase 5.000 produtos diferentes. As observações são anuais, para o período de 1995 e 2011. Os valores dos PIB's, também são anuais e expressos em dólares. A fonte para esses dados foi o site WITS (World Integrated Trade Solutions⁴) com base nos dados do UNCOMTRADE (United Nations Commodity Trade Statistics Database⁵) e o site do Banco Mundial.

3. Resultados

Na apresentação dos resultados faz-se, inicialmente, uma comparação entre os ganhos com as variedades nos diferentes países das Américas e, a seguir, a apresentação e discussão dos ganhos advindos da participação de alguns dos países nos acordos regionais de comércio.

3.1 Os ganhos individuais com a importação de variedades

Para a análise do efeito das variedades

foram considerados os seguintes países: EUA, Canadá, México, Argentina, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Nicarágua, Honduras, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Não foram considerados, por falta de dados, o Suriname e a Guiana, além do território da Guiana Francesa. O período da análise compreendeu os anos de 1995 e 2011, com exceção de Honduras, cujos dados existentes eram os do período entre 1995 e 2009.

As análises relacionadas às variedades foram feitas através da seleção dos produtos mais importados de cada capítulo do Sistema Harmonizado (HS-2). Como em Cabral e Manteu (2010), Chen e Jacks (2010) e Mohler e Seitz (2010), a definição de variedade é caracterizada por um produto importado de um determinado país, como na formulação de Armington (1969), de acordo com o país de origem. Desse modo, um café produzido no Peru é considerado como uma variedade do produto café, assim como um café produzido na Colômbia é uma segunda variedade do mesmo produto café. A partir dessa definição, foi calculado o número de variedades e de fornecedores para cada um dos 18 países selecionados.

Abaixo na Tabela 1 tem-se o total de produtos em HS-6 de 1995 na primeira coluna e de 2011 na quarta coluna, lembrando que para Honduras, em

4. Em português, Soluções Mundiais Integradas do Comércio.

5. Em português, Base de dados Estatísticos do Comércio de Commodities das Nações Unidas.

todos os cálculos, os dados do último ano são de 2009. As colunas dois e cinco mostram a quantidade média de fornecedores por produto e as colunas três e seis o número de variedades para os anos inicial e final.

Os países do NAFTA foram os que mais importaram variedades em 2011. Os Estados Unidos foi o maior importador de produtos em 1995 (4.999), seguidos de seus parceiros no NAFTA que também importaram quase 5.000 produtos. Os EUA foi, também, o país que mais importou variedades. Em 1995 aquele país já importava mais de 100.000 diferentes variedades, com uma média de 21,14 fornecedores por produto, mais que o dobro da média do México e quase um terço a mais que a do Canadá, no mesmo ano. O Canadá alcançou a média de fornecedores dos EUA em 2011 (27,01 e 27,37, respectivamente). O México aumentou em 86% a quantidade de variedades importadas entre 1995 a 2011, enquanto o Canadá e os EUA tiveram aumentos de 69% e 18%, respectivamente, no mesmo período.

O país que mais aumentou o número das variedades disponíveis no seu mercado foi a Nicarágua, passando de um total de 14.430 variedades em 1995 para 32.454 em 2011, um aumento de 125%, seguida da Bolívia, com um aumento de 120%.

Esses países foram os únicos que aumentaram a quantidade de produtos entre os anos de 1995 e 2011, indicando que ocorreu substituição generalizada das importações na região. Contudo, mesmo que na maioria dos países a quantidade de produtos tenha diminuído durante o período analisado, todos apresentaram aumento na importação de novas variedades.

No MERCOSUL, o Brasil e o Paraguai aumentaram quase 40% na quantidade de variedades importadas e o Uruguai aumentou pouco mais de 60%. A Argentina apresentou o menor aumento percentual (13%), equivalente à quase seis mil novas variedades. Nos países do Pacto Andino, exceto a Bolívia que foi citada anteriormente, o Peru, Equador e Colômbia aumentaram em quase 60% as variedades importadas.

A Nicarágua teve a maior variação percentual no número de variedades, porém apresentou o menor número de produtos importados em relação aos demais países, tanto em 1995 quanto em 2011 (3.493 e 3.672, respectivamente). Assim, a Nicarágua quando analisada separadamente, obteve apenas variações positivas, o que é bom para o país, mas quando esse desempenho é comparado com o dos outros países vizinhos, fica em último lugar em termos de volume.

Tabela 1. Variedades nas importações de países das Américas. 1995-2011.

País	Total de produtos em HS-6 (P) 1995	Média de países por produto (B) 1995	Total de Variedades (P x B) 1995	Total de produtos em HS-6 (P') 2011	Média de países por produto (B') 2011	Total de Variedades (P' x B') 2011
	1	2	3	4	5	6
Estados Unidos	4.999	21,14	105.679	4.580	27,37	125.355
Canadá	4.991	14,69	73.318	4.586	27,01	123.868
México	4.853	10,24	49.708	4.509	20,56	92.696
Brasil	4.785	10,68	51.104	4.364	16,11	70.304
Chile	4.423	8,24	36.461	4.349	14,97	65.120
Colômbia	4.626	8,09	37.407	4.273	13,47	57.540
Peru	4.372	7,94	34.707	4.145	13,19	54.685
Costa Rica	4.380	8	35.034	4.113	12,97	53.361
Argentina	4.548	9,84	44.746	4.180	12,13	50.703
Venezuela	4.605	7,2	33.159	4.225	10,11	42.730
Guatemala	4.367	5,17	22.572	4.122	10,18	41.981
Equador	4.228	5,85	24.733	3.942	9,91	39.046
Panamá	4.097	5,06	20.714	3.936	9,8	38.586
Uruguai	3.961	5,93	23.489	3.934	9,7	38.160
Bolívia	3.685	4,68	17.246	3.991	9,54	38.074
Nicarágua	3.493	4,13	14.430	3.672	8,84	32.454
Honduras*	4.063	3,95	16.042	3.892	8,1	31.539
Paraguai	3.778	5,32	20.114	3.745	7,47	27.986

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do WITS.* O último ano de Honduras foi 2009 por falta de dados posteriores.

Para a análise do impacto das variedades no bem-estar dos consumidores, considerou-se uma cesta de produtos comuns existente nos dois períodos, em cada um dos países, o que está apresentado na coluna 1 da Tabela 2. Nesta tabela são mostrados, também, os valores medianos das elasticidades de substituição, das razões lambda, o viés nos índices de preços das importações e, os ganhos de bem-estar advindos das variedades.

As elasticidades de substituição (σ_g)

não foram estimadas diretamente nesse trabalho, mas obtidas de Broda & Weinstein (2006) que as calcularam ao nível de três dígitos do HS, para 15 dos 18 países selecionados. As elasticidades de substituição não estavam disponíveis para Costa Rica, Paraguai e Panamá. Comparou-se o comportamento das razões lambdas desses países com as de outros que possuíam essas elasticidades, e devido à semelhança, optou-se por utilizar para os dois primeiros países as mesmas elasticidades de substituição do

Uruguai e para o Panamá as mesmas elasticidades de Honduras. Há de se ressaltar, que, por terem sido estimadas em um nível mais agregado, as elasticidades de substituição tendem a ser menores e, portanto, podem enviesar para cima os ganhos estimados com as variedades. Os valores medianos encontrados para essas elasticidades estão mostrados na coluna dois. A utilização da mediana ao invés da média é preferível pela existência de valores extremos para as elasticidades de alguns produtos, o que traria um viés para a média real. Pode-se notar que não há grande variação entre aqueles valores,

apesar dessa variação ser bastante significativa no caso específico de alguns produtos. O menor valor mediano foi aquele para os EUA (2,23), o que pode indicar uma tendência dos produtos importados por esse país serem mais diferenciados. O maior foi o da Colômbia, Canadá, Honduras e Panamá com o mesmo valor (5,00). Os valores das elasticidades de substituição são utilizados no denominador do expoente da fórmula de cálculo do viés dos preços, como indicado na equação (5). Assim, menores valores de sigma implicam em um efeito maior das variedades no índice de preço exato.

Tabela 2. Viés no índice de preços de importação e ganhos com as variedades nos países das Américas. 1995-2011.

País	Produtos em Comum	Sigmas medianos	Razões lambda medianas	Razão dos índices	Viés (%)	Ganhos de bem-estar (%)
	1	2	3	4	5	6
Paraguai	3288	3,07	0,812	0,868	13,2	3,75
Bolívia	3339	3,39	0,793	0,886	11,4	2,82
Equador	3630	3,3	0,798	0,915	8,6	2,26
Peru	3881	3,89	0,899	0,921	7,9	1,35
Colômbia	4120	5	0,879	0,916	8,4	1,24
Venezuela	4096	3,73	0,783	0,944	5,6	0,72
Chile	4027	3,45	0,936	0,968	3,2	0,73
Brasil	4275	3,01	0,907	0,954	4,6	0,31
Uruguai	3103	3,39	0,901	0,958	4,1	0,77
Argentina	4095	2,79	0,978	0,988	1,2	0,13
Estados Unidos	4507	2,23	0,988	0,978	2,1	0,25
Canadá	4536	5	0,979	0,985	1,4	0,36
México	4436	3,07	0,955	0,952	4,8	0,71
Honduras*	3533	5	0,806	0,968	3,2	0,94
Nicarágua	3009	3,89	0,709	0,946	5,4	1,89
Guatemala	3843	3,51	0,798	0,929	7,1	1,79
Panamá	3571	5	0,72	0,991	0,8	0,22
Costa Rica	3870	3,38	0,862	0,936	6,4	1,68

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do WITS.* O último ano de Honduras foi 2009 por falta de dados posteriores.

As medianas das razões lambda $\left(\frac{\lambda_{gt}}{\lambda_{gt-1}}\right)$ estão apresentadas na coluna três da Tabela 2. O numerador dessa razão quantifica o impacto das novas variedades, ao relacionar as despesas com as variedades comuns aos dois períodos, com o conjunto total de variedades no período t . Portanto, quando novas variedades são importadas λ_{gt} vai diminuir. O denominador da razão lambda, por outro lado, capta o impacto das variedades que desapareceram no período. Quanto maior o número de variedades que existiam em $t-1$ e que desapareceram no período t , menor o valor de λ_{gt-1} e, conseqüentemente, há um aumento na razão lambda, indicando que desapareceram mais variedades do produto do que surgiram novas variedades. Menores razões lambda indicam, então, um aumento de novas variedades. Os valores das medianas para as razões lambda foram menores que a unidade para todos os países indicando um aumento no número de variedades importadas em todos eles, em relação às variedades extintas. A menor razão lambda foi aquela para a Nicarágua e a maior a dos EUA.

De posse das elasticidades de substituição e das razões lambda, foram aplicados pesos de variação logarítmica ótimos para cada produto importado. Como na equação (5), a divisão do índice de preço exato pelo índice de preço convencional forneceu uma medida do viés do índice convencional de preços, por não considerar as variedades importadas. Os valores encontrados para as razões entre os índices estão

mostrados na coluna quatro, enquanto os vieses nos preços, em cada um dos 18 países analisados, estão mostrados na coluna cinco da Tabela 2.

O viés mede a queda nos preços de importação decorrente da competição entre as novas variedades importadas e, de maneira geral, foi menor nos países grandes. O maior efeito agregado no índice de preços, entre 1995 e 2011, ocorreu no Paraguai cujo valor foi de 0,868, ou seja, quando ajustado para as alterações nas variedades, o índice de preços foi 13,2% menor do que o preço não ajustado. Na Bolívia o resultado foi parecido, com uma queda no preço em torno de 11% no mesmo período. O resultado para o México foi de 4,8% enquanto na Argentina foi de 1,2%.

Broda e Weinstein (2006) quando fizeram essa análise para os Estados Unidos, utilizaram uma base de dados mais detalhada (nível de HS-10), e calcularam uma queda nos preços devido às variedades de 28%, no período entre 1972 e 2001. Para o Canadá, Chen e Jacks (2012), também utilizaram uma base mais detalhada (HS-10) e consideraram que cada estado dos EUA seria considerado como um fornecedor (origem) individual. Aqueles autores estimaram uma queda nos preços de 22% para o período de 1988 a 2007, com o Canadá experimentando uma queda de 1,25% ao ano, com as mudanças nas variedades. Na Tabela 2, os valores encontrados para os EUA e Canadá de 1995 a 2011 foi de 2,16% e 1,45%, respectivamente, com média anual de 0,12% para os EUA e 0,08% para o

Canadá. É importante lembrar que os dados utilizados nesse estudo são mais agregados (HS-6) do que nos trabalhos citados anteriormente, portanto, justificam a queda menor na média anual do viés no preço de importação convencional. Também, que os EUA e o Canadá ainda estavam sendo afetados em 2011 pela grave crise financeira internacional.

O cálculo dos ganhos de bem-estar foi feito de acordo com a equação (7) e os valores encontrados estão apresentados na coluna 6 da Tabela 2. Aqueles valores foram obtidos ponderando-se as quedas dos preços pela participação das importações na atividade total dos países e sugerem a porcentagem do PIB que os consumidores estariam dispostos a pagar para terem acesso ao conjunto maior de variedades disponíveis no final do período analisado (2011). Nota-se que os maiores ganhos ocorreram justamente nos países menores das Américas. No Paraguai, por exemplo, os consumidores estariam dispostos a pagar até 3,75% do PIB para terem acesso ao conjunto das variedades existentes no ano de 2011. Na Bolívia esse valor é de 2,82%, enquanto no Equador é de 2,26%. No caso da Venezuela, apesar de uma queda maior nos preços com a importação de variedades, o ganho em termos de bem-estar foi quase igual ao do Chile (0,72 e 0,73% do PIB, respectivamente). A Venezuela se tornou muito dependente de importações nos últimos anos e a participação específica dessas importa-

ções nas despesas dos consumidores daquele país explicam essa diferença. Nos EUA e no Canadá os ganhos foram menores que 0,5%, assim como no Brasil. Na Argentina, os ganhos foram muito pequenos (0,13%). É importante lembrar, também, que a Argentina passou por sérios problemas econômicos nos anos 2000 e 2001 e entre os países analisados foi o que apresentou as menores taxas de crescimento das variedades importadas.

3.2. Os ganhos com a participação nos acordos regionais

Os valores das importações e o número de variedades importadas pelos países membros do MERCOSUL, Pacto Andino e NAFTA estão mostrados na Tabela 3. Em termos de valor, as importações totais dos países membros do MERCOSUL cresceram 3,8 vezes no período entre 1995 e 2011, enquanto aquelas dos países do Pacto Andino cresceram 4,5 vezes e as do NAFTA aumentaram 3 vezes. É importante ressaltar que as importações da Venezuela não foram consideradas com fazendo parte do MERCOSUL, pela sua adesão recente ao bloco (2012). Nos três casos, a maior parcela das importações teve origem em países não pertencentes ao bloco, com participações, que corresponderam a 82%, 92% e 66% respectivamente, para o MERCOSUL, Pacto Andino e NAFTA, no ano de 2011.

Tabela 3. Importações agregadas por Acordo Comercial nas Américas. 1995-2011.

	MERCOSUL		Pacto Andino		NAFTA	
	1995	2011	1995	2011	1995	2011
Importações totais (Bilhões US\$)	69.788	270.056	24.701	110.690	974.066	2.984.650
Importações do Bloco	13.010	47.820	1.728	9.229	363.494	991.900
Importações do Resto do Mundo	56.778	222.235	22.973	101.461	610.571	1.992.750
Variedades importadas	127.047	180.616	106.300	183.011	228.739	341.974
Variedades importadas do Bloco	16.464	16.452	5.388	10.038	21.540	21.961
Variedades importadas do Resto do Mundo	110.583	164.164	100.912	172.973	207.199	320.013

Fonte: Cálculos da autora com base nos dados do WITS.

O aumento nas importações foi acompanhado pelo aumento das variedades que apresentaram taxas de crescimento de 42,2% no MERCOSUL, 72,1% no Pacto Andino e 49,5% no NAFTA. Contudo, enquanto o número de variedades importadas intra bloco pelos países do Pacto Andino dobrou, as variedades importadas intra bloco pelos países do NAFTA aumentou quase 2%, e as do MERCOSUL tiveram uma pequena redução.

Para analisar como a participação dos países nesses Acordos Regionais tem contribuído para os ganhos de comércio, foram calculados, com base na equação (8), os índices exatos e os vieses dos índices de preço das importações para cada país do bloco. Foi considerado dois grandes grupos de países fornecedores:

intra bloco, o grupo de países membros de determinado bloco (MERCOSUL, Pacto Andino ou NAFTA) e extra bloco, com os demais países não pertencentes àqueles acordos regionais, chamados de Resto do Mundo (RDM). Os resultados estão apresentados na Tabela 4.

As colunas um e quatro mostram os valores das razões entre os índices de preços decompostos pelas importações originadas no resto do mundo e originadas nos países membros dos Acordos Regionais de Comercio (MERCOSUL, Pacto Andino e NAFTA respectivamente). A multiplicação dos valores dessas colunas fornece a razão total dos preços de cada país. Nas colunas dois e cinco estão apresentados os vieses dos índices de preços da não

consideração das variedades para cada origem das importações. Nesse caso, a soma dos valores das colunas dois e cinco representa o viés total nos índices de preço das importações de cada país.

As colunas três e seis mostram, em termos percentuais, a contribuição de cada uma das origens das importações para esse viés

Tabela 4. Ganhos com as variedades de acordo com a origem das importações. 1995-2011.

	Razão dos Índices no RDM	Viés do RDM (%)	Participação no viés (%)	Razão dos Índices no MERCOSUL	Viés do MERCOSUL (%)	Participação no viés (%)
	1	2	3	4	5	6
Paraguai	0,904	9,63%	72,86%	0,96	3,56%	27,04%
Uruguai	0,964	3,56%	85,04%	0,994	0,65%	15,51%
Brasil	0,961	3,89%	83,65%	0,992	0,78%	16,37%
Argentina	1	-0,04%	-2,24%	0,988	1,24%	102,34%
	Razão dos Índices no RDM	Viés do RDM (%)	Participação no viés (%)	Razão dos Índices no Pacto Andino	Viés no Pacto Andino (%)	Participação no viés (%)
Bolívia	0,897	10,22%	89,12%	0,987	1,26%	11,00%
Peru	0,953	4,69%	57,98%	0,966	3,42%	43,04%
Equador	0,932	6,75%	79,16%	0,981	1,91%	22,36%
Colômbia	0,907	9,32%	110,91%	1,01	-1,01%	-11,04%
	Razão dos Índices no RDM	Viés do RDM (%)	Participação no viés (%)	Razão dos Índices no NAFTA	Viés no NAFTA (%)	Participação no viés (%)
Estados Unidos	0,984	1,57%	72,76%	0,994	0,60%	27,68%
Canadá	0,99	0,98%	67,83%	0,995	0,47%	32,49%
México	1,002	-0,18%	-3,69%	0,95	5,00%	103,51%

Fonte: Cálculos da autora com base nos dados do WITS.

Os resultados para os países no MERCOSUL, mostrados na metade superior da Tabela 4, indicam queda de preços com a importação de novas variedades em todos os países, tanto nas importações com origem no Resto do Mundo (RDM) (com exceção da Argentina), quanto com origem nos demais países membros. Contudo, o viés nos

índices de preço é mais de três vezes maior quando os produtos têm origem nos países não membros do MERCOSUL. O Paraguai é o país mais beneficiado com a queda de preços dos produtos de ambas as origens. Os valores mostram que a Argentina não teve benefícios da queda de preços com as importações das variedades originadas

no Resto do Mundo e que todo o benefício daquele país teve origem nas importações dos países membros do MERCOSUL. Em contrapartida, mais de 70% do viés dos índices de preços decorrentes das variedades importadas pelo Brasil, Paraguai e Uruguai tiveram origem no Resto do Mundo.

Para os países do Pacto Andino, os resultados são aqueles mostrados na parte central da Tabela 4 e seguem um comportamento ligeiramente diferente. A Colômbia não auferiu benefícios em termos de queda de preços com as importações originadas nos países do Pacto Andino. Sua participação naquele Acordo Regional pode estar gerando desvio de comércio, com o país importando produtos mais caros dos países membros do que do Resto do Mundo. A contribuição das importações de variedades com origem no Resto do Mundo chega a ser até nove vezes maior para o viés de queda dos índices de preços nos casos da Bolívia e Colômbia. Peru e Equador são os países mais beneficiados com as quedas de preços decorrentes das importações originadas no Pacto Andino.

Para os países membros do NAFTA, os resultados estão na parte de baixo da Tabela 4, e o México apresentou o mesmo comportamento no NAFTA que o da Argentina no MERCOSUL. Todo o benefício auferido pelo México, no seu índice de preços, devido às variedades, foi originado do NAFTA, sem benefícios originados com as importações do Resto do Mundo. Quase um terço dos ganhos com as variedades no

Canadá devem-se ao comércio dentro do NAFTA, principalmente com os Estados Unidos, que em 2011 forneceu 49% das importações do Canadá em termos de valores.

A Tabela 5 mostra os resultados encontrados, em cada um dos Acordos Regionais, para os ganhos desagregados por capítulos com as cinco maiores contribuições positivas e negativas, de acordo com a equação (9) apresentada na metodologia. Os capítulos 84 (Reatores nucleares e instrumentos mecânicos) e 85 (Máquinas e aparelhos elétricos) estão entre os cinco que contribuíram positivamente nos três acordos comerciais.

Os cinco capítulos que mais contribuíram para o viés dos índices de preço de importação, em conjunto, somam 54,8%, 66,4% e 55,2% de participação no Pacto Andino, MERCOSUL e NAFTA, respectivamente.

As maiores contribuições são aquelas das variedades dos produtos das indústrias química, siderúrgica e de máquinas e equipamentos. No caso do MERCOSUL, as variedades do capítulo 84 (Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos) sozinho, representam 26,2% do viés total do índice de preços de importação, enquanto aquelas do capítulo 85 (Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes) contribuem com 16,3%, seguidas das do capítulo 31 (Fertilizantes) com 10,1%. No Pacto Andino são as variedades do capítulo 27 (combustíveis e óleos minerais) que mais contribuem para o viés (19,3%),

seguido das variedades dos capítulos 84 (12%) e 73 (8,4%). No NAFTA o capítulo que mais contribui é o 85 (24%), seguido do 27 (11,7%) e 84 (9,6%). Diferente dos outros acordos comerciais, no NAFTA as aeronaves e

aparelhos espaciais estão entre os cinco capítulos (5,2%) assim como os móveis, construções pré-fabricadas, almofadas, colchões, com 4,7% de participação no viés total do bloco.

Tabela 5. Desagregação do viés, por capítulos, resultante da importação de novas variedades no NAFTA, Pacto Andino e no MERCOSUL. 1995-2011.

<i>Contribuições Positivas Pacto Andino</i>				<i>Contribuições Positivas MERCOSUL</i>				<i>Contribuições Positivas NAFTA</i>			
<i>Cód. HS-2</i>	<i>Razão dos índices</i>	<i>Viés (%)</i>	<i>Part. no viés (%)</i>	<i>Cód. HS-2</i>	<i>Razão dos índices</i>	<i>Viés (%)</i>	<i>Part. no viés (%)</i>	<i>Cód. HS-2</i>	<i>Razão dos índices</i>	<i>Viés (%)</i>	<i>Part. no viés (%)</i>
27	0,991	0,9	19,3	84	0,992	0,8	26,2	85	0,997	0,25	24
84	0,994	0,6	12	85	0,995	0,5	16,3	27	0,999	0,12	11,7
73	0,996	0,4	8,4	31	0,997	0,3	10,1	84	0,999	0,1	9,6
85	0,996	0,4	7,7	39	0,997	0,3	7,9	88	0,999	0,05	5,2
28	0,997	0,3	7,4	29	0,998	0,2	5,9	94	1	0,05	4,7
Total	0,9743	2,6	54,8	Total	0,9792	2,1	66,4	Total	0,9942	0,578	55,2
<i>Contribuições Negativas Pacto Andino</i>				<i>Contribuições Negativas MERCOSUL</i>				<i>Contribuições Negativas NAFTA</i>			
<i>Cód. HS-2</i>	<i>Razão dos índices</i>	<i>Viés (%)</i>	<i>Part. no viés (%)</i>	<i>Cód. HS-2</i>	<i>Razão dos índices</i>	<i>Viés (%)</i>	<i>Part. no viés (%)</i>	<i>Cód. HS-2</i>	<i>Razão dos índices</i>	<i>Viés (%)</i>	<i>Part. no viés (%)</i>
74	1,0003	-0,03	-0,64	52	1,0005	-0,05	-1,73	72	1,0002	-0,01	-1,48
52	1,0003	-0,02	-0,63	28	1,0004	-0,04	-1,27	26	1,0001	-0,01	-1,05
63	1	0	-0,05	11	1,0004	-0,03	-1,23	74	1,0001	0	-0,89
11	1	0	-0,03	87	1,0003	-0,03	-0,99	37	1	0	-0,19
26	1	0	-0,02	64	1,0003	-0,02	-0,81	52	1	0	-0,15
Total	1,0006	-0,06	-1,4	Total	1,0019	-0,19	-6,05	Total	1,0004	-0,04	-3,78

Fonte: Cálculos da autora. Descrição dos capítulos: 11 - Produtos da indústria de moagem, 26 - Minérios, escórias e cinzas; 27 - Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; 28 - Produtos químicos inorgânicos e radioativos; 29 - Produtos químicos orgânicos; 31 - Fertilizantes; 37 - Produtos para fotografia e cinematografia; 39 - Plástico e suas obras; 52 - Algodão; 63 - Outros artefatos têxteis confeccionados; 64 - Calçados; 72 - Ferro e aço; 73 - Artigos de ferro e aço; 74 - Cobre e suas obras; 84 - Reatores nucleares, caldeiras, instrumentos mecânicos; 85 - Máquinas e aparelhos elétricos; 87 - Veículos automóveis, tratores; 88 - Aeronaves e aparelhos espaciais; 94 - móveis, construções pré-fabricadas, almofadas, colchões e outros aparelhos de iluminação.

Os cinco capítulos cujas variedades contribuíram de maneira negativa para o viés dos preços de importação (variedades que desapareceram no período) tiveram participações muito pequenas no total (-1,4% no Pacto Andino, -6,05% no MERCOSUL e -3,78% no NAFTA). Nos Acordos Regionais a maioria dos produtos é do setor primário. Há também produtos como

calçados e veículos no MERCOSUL, artefatos têxteis no Pacto Andino e produtos de fotografia e cinema no NAFTA. Tal comportamento indica que os países membros dos Acordos Regionais de Comércio analisados podem ter substituído algumas variedades importadas por outras na quais eles têm vantagens comparativas.

4. Conclusões

A relação entre as variedades dos bens importados e os ganhos de comércio que elas podem proporcionar baseia-se na ideia de que a competição entre novas variedades importadas reduz os preços de importação e beneficia os consumidores dos países importadores. A magnitude do aumento das variedades e o grau de substituição entre elas são dois fatores que influenciam diretamente os ganhos de bem-estar dos consumidores. O cálculo do efeito das variedades sobre o índice de preços de importação para os países das Américas, no período de 1995 até 2011, mostrou que a não consideração nas variedades causou um viés para cima no índice de preços das importações de todos os países analisados. Em alguns deles, como Paraguai, Bolívia e Equador, a consideração das variedades gerou quedas significativas nos preços e ganhos substanciais de bem-estar para os consumidores. De maneira geral ocorreram aumentos substanciais no número de novas variedades importadas, mas na Argentina esse aumento foi relativamente pequeno proporcionando menores ganhos de bem-estar. A Argentina tem se fechado ao comércio internacional nos últimos anos e, com isso, perdido a oportunidade de auferir os benefícios da criação e expansão dos laços comerciais.

A decomposição dos ganhos com as importações das variedades de acordo com a origem geográfica para os países do MERCOSUL, do Pacto Andino e do NAFTA indicou que os ganhos vieram tanto do comércio intra bloco quanto do

comércio extra bloco. Diferente dos resultados encontrados por outros autores, para os países da União Europeia, onde os maiores ganhos foram obtidos do comércio intra bloco, mais da metade da contribuição dos ganhos com as variedades dos países membros dos três acordos comerciais analisados teve origem nos países não membros dos Acordos Regionais de Comércio (extra-bloco). Os menores níveis de desenvolvimento dos países da América Latina, o menor nível de integração entre os países membros nos acordos comerciais americanos e a crise mundial de 2008, justificam o resultado contrário ao encontrado para os países da Europa. As exceções a esse comportamento foram a Argentina e o México que obtiveram grandes benefícios com redução de preços com as importações com origem no MERCOSUL e no NAFTA, respectivamente. A Colômbia foi o único país que não se beneficiou em termos de variedades importadas dentro do Pacto Andino, o que indica um possível desvio de comércio.

Os produtos que contribuíram com o maior número de variedades e os maiores ganhos foram os produtos manufaturados dos setores químicos, de máquinas e equipamentos e de siderurgia. Para os países do MERCOSUL e do Pacto Andino, um processo lento de industrialização regional e a uma clara vantagem comparativa nos setores agrícolas e alimentares explica esse resultado. No NAFTA, os produtos que trouxeram maiores ganhos em termos de variedades importadas foram

máquinas e equipamentos, instrumentos mecânicos, aeronaves, móveis e construções pré-fabricadas.

O que parece claro é que a abertura comercial contribui positivamente para os ganhos no que diz respeito à queda de preços. Os maiores benefícios auferidos pelos países menores ocorrem da menor diversificação produtiva local e de uma necessidade de supri-la com importações. No entanto é, também, aparente, que os países mais abertos ao comércio internacional e com maior número de acordos bilaterais e regionais de comércio são os maiores beneficiários com uma queda de preços decorrente da importação de mais variedades.

A inexistência de dados desagregados sobre a produção interna das variedades impede sua consideração sobre os efeitos internos das variações de preço, o que se torna prioridade em pesquisas futuras. ■



5. Referências bibliográficas

- Armington, Paul S. (1969). *A theory of demand for products distinguished by place of production*. International Monetary Fund Staff Papers 16 (1), 159–178.
- Barboso, João (2011). *Essays on international prices and the subjacent market structure*. Artigo Pós-graduação Fundação Getúlio Vargas.
- Broda, Christian; Weinstein, David E. (2006). “Globalization and the gains from variety”. *The Quarterly Journal of Economics* 121(2), 541–585.

Cabral, Sónia; Manteu, Cristina (2010). “Ganhos da importação de novas variedades: O caso de Portugal”. *Boletim Económico*. Verão 2010, 87-106.

Chen, Bo; Jacks, David S. (2010). *Trade, Variety, and Immigration*. Metropolis British Columbia. Working Paper N°10-09.

Diewert, W. E. (1976). “Exact and superlative index numbers”. *Journal of Econometrics* 4(2), 115–145.

Dixit, Avinash K.; Stiglitz, Joseph E. (1977). “Monopolistic competition and optimum product diversity”. *American Economic Review*, 67(3), p.297–308.

Feenstra, Robert C. (1994). “New Product Varieties and the Measurement of International Prices”. *The American Economic Review* 84(1), 157–177.1994.

Helpman, Elhanan (1981). “International trade in the presence of product differentiation, economies of scale and monopolistic competition: A Chamberlin-Heckscher-Ohlin approach”. *Journal of International Economics*, 11(3), p. 305–340.

Krugman, Paul (1980). “Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade”. *American Economic Review* 70(5), 950–59.

Minondo, Asier; Requena, Francisco (2010). *Welfare Gains from Imported Varieties in Spain, 1988-2006*. IVIE working paper WP-EC 2010-12.

Mohler, Lukas; Seitz, Michael (2010). *The Gains from Variety in the European Union*. Munich discussion paper n° 2010-24, 1-26.

Mohler, Lukas (2009). *Globalization and the Gains from Variety: The Case of a Small*

Open Economy. FIW Working Paper N°31.

Sàto, Kazuo (1976). “The ideal log-change index number”. *The Review of Economics and Statistics*. 58(2), p. 223–228.

Serbin, Andrés (2009). “A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?”. *Revista Nueva Sociedad*, especial em português.

Silva, Orlando M.; Batista, Jacqueline, S. (2012). *As variedades nas importações brasileiras: uma medida dos ganhos por origem e setores, no período 1995-2011*. Minas Gerais: Viçosa, 2012.

Vartia, Yrjö O. (1976). “Ideal log-change index numbers”. *Scandinavian Journal of Statistics*. 3(3), p.121–126.

Websites

NAFTAnow. Disponível em: <<http://www.naftanow.org/>>.

World Bank (2013). Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>.

WITS. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/wits/>>. 

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea por un acuerdo de asociación birregional: reunión ministerial de Bruselas –11 de junio de 2015

Marina Cifuentes y Silvia Quintanar

Introducción

(UE) se encuentran inmersos en un proceso negociador que, de culminar exitoso, resultará en un acuerdo de asociación birregional. Dicho acuerdo consta de tres ámbitos de negociación: el pilar político, el comercial y el de cooperación. El pilar comercial prevé la creación de un área de libre comercio cuyo objetivo es la eliminación de casi todas las barreras arancelarias no sólo para los bienes industriales y agrícolas, sino también para los servicios, las inversiones y las compras públicas. Además, se incluye la negociación de las disciplinas que

enmarcan ese proceso de liberalización (barreras no arancelarias): subsidios; medidas sanitarias y fitosanitarias; reglamentos técnicos; propiedad intelectual; régimen de origen y salvaguardias; inversiones; por mencionar las más relevantes.

No obstante ello, las negociaciones entre ambos bloques continúan estancadas pese a que en los últimos años hubo intentos, aunque fallidos, por alcanzar el consenso para concluir un acuerdo birregional, ambicioso, equilibrado y mutuamente beneficioso.

El presente trabajo tiene por objeto

MC: Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina (UNICEN). Tesis de la Maestría en Procesos de Integración Regional-MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). UBA. Colaboradora del proyecto “Políticas Exteriores Comparadas. Regionalismo y Sistema Mundial (2009-2012/15)”. Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (SeCAT), UNICEN.

SQ: Master en Relaciones Internacionales. Profesora titular del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN. Integrante del Proyecto de Investigación “Políticas Exteriores Comparadas. Regionalismo y Sistema Mundial (2009-2012/15)”. SeCAT, UNICEN.

analizar el estado actual de las negociaciones. Si bien se realizará un breve repaso a la historia de la negociación, el período de análisis se centrará en los últimos acontecimientos, puntualmente en la reunión ministerial entre el MERCOSUR y la UE que tuvo lugar en Bruselas, el 11 de junio de 2015, celebrada en el marco de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)–UE. Se prestará atención a la posición negociadora de cada uno de los bloques, aunque básicamente se analizarán las opiniones dentro del MERCOSUR, intentando encontrar las dificultades que impiden identificar objetivos comunes o incluso mantener un compromiso de negociación conjunta.

Se revisarán las declaraciones y argumentaciones de funcionarios que representan a los distintos países miembros y, ocasionalmente, se agregarán expresiones o posturas de otros actores de relevancia. Para ello se ha recurrido a las declaraciones realizadas a la prensa en ocasión de la Cumbre, así como en los momentos previos a dicho evento, de los que se recogen los hechos concretos así como las percepciones y visiones de los distintos actores involucrados.

Antecedentes de la negociación

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE se iniciaron en 1995, con la firma, en la ciudad de Madrid, de un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, que entró en vigor en 1999. En la primera reunión del Consejo de Cooperación (Bruselas, 24 de

noviembre de 1999), se dispuso la creación de un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) y de un Subcomité de Cooperación como órganos responsables de conducir las negociaciones sobre los temas comerciales y de cooperación, a fin de alcanzar un acuerdo de asociación interregional.

Luego de sucesivas etapas de diagnóstico y negociación, en 2001 fueron intercambiadas las primeras ofertas de desgravación arancelaria. Durante esta etapa, el MERCOSUR y la UE hicieron pedidos de mejora de dicha oferta hasta que finalmente la negociación fue interrumpida en 2004 por diferencias, precisamente en el capítulo comercial, consideradas por ambas partes como insalvables.

De todos modos, las negociaciones se reanudarían en 2010, dando inicio a nueva etapa que adoptaría un esquema de dos velocidades: la elaboración de los marcos normativos de las disciplinas comerciales por un lado, y la preparación de la ofertas por otro.

Por aquel entonces, la crisis europea y el dinamismo de los países del MERCOSUR serían algunas de las motivaciones para el relanzamiento, a las que se sumaba además la creciente relevancia de Brasil en el contexto global y los escasos avances de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El relanzamiento formal de las negociaciones fue anunciado el 17 de mayo de 2010 en la ciudad de Madrid, en el marco de la Cumbre UE–MERCOSUR, bajo las Presidencias Pro Témptore de España y Argentina respectivamente.

Dando continuidad a las reuniones del CNB de la primera etapa, se celebró en la ciudad de Buenos Aires entre los días 29 de junio y 2 de julio de 2010, la XVII reunión del CNB, constituyéndose en la primera ronda de negociaciones luego de la suspensión de 2004. Fueron revisados los textos y las propuestas respectivas de cada tema en negociación, a fin de acordar un punto de partida y una base común sobre la cual se retomarían los trabajos. Asimismo, fueron constituidos los grupos técnicos que trabajarían en los textos normativos de las distintas disciplinas del futuro acuerdo¹.

Desde aquel entonces a esta parte, se celebraron nueve rondas de negociación durante las cuales trabajaron los grupos técnicos, dejándose para una etapa posterior el intercambio de ofertas de acceso a los respectivos mercados en las áreas de bienes, servicios e inversiones y compras públicas.

La última de estas rondas de negociación formal fue celebrada en Brasilia, en octubre de 2012. Para aquel entonces poco se había avanzado en la negociación de los textos de las disciplinas del acuerdo y las diferencias entre ambos bloques nuevamente se hacían evidentes.

Las negociaciones habían alcanzado un techo y ya no se vislumbraban posibilidades de avanzar y/o alcanzar consensos en varios de los grupos técni-

cos, es decir, si bien se habían realizado progresos en el marco normativo de alguna de las disciplinas, se había llegado a una situación en la que toda posibilidad de avance quedó condicionada a la presentación de las ofertas en materia de bienes. De este modo, ambas partes acordaron la necesidad de un encuentro ministerial a fin de recibir orientación sobre los pasos a seguir en las negociaciones. Fue así que acordaron una reunión ministerial del MERCOSUR-UE, que se celebraría de forma paralela a la Cumbre CELAC-UE en Santiago, Chile, en enero de 2013 (XXV MERCOSUR-UE, 2012).

A partir de ese momento, las negociaciones entraron en un período de estancamiento. El CNB no volvió a reunirse y el MERCOSUR y la UE sólo mantuvieron dos encuentros, ambos en el marco de las cumbres CELAC-UE.

Fue durante la primera de estas cumbres que se evaluaron los posibles pasos a seguir en la negociación luego de la última reunión del CNB de Brasilia. En el encuentro los Ministros examinaron la evolución de las nueve reuniones técnicas del pilar comercial, reconociendo los avances alcanzados pero al mismo tiempo conviniendo que sería necesario más trabajo a fin de garantizar el equilibrio del acuerdo futuro. En virtud de ello, acordaron que ambas regiones comenzaran sus respectivos trabajos

1. Los grupos de trabajo creados fueron: Acceso a Mercado de Bienes; Reglas de Origen; Obstáculos Técnicos al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Derechos de Propiedad Intelectual/Indicaciones geográficas/Vinos; Solución de Controversias; Defensa Comercial; Política de la Competencia; Aduanas; Facilitación de comercio y asuntos relacionados; Servicios/Inversiones y Compras Públicas.

preparatorios internos sobre la sustancia y las condiciones para el intercambio de ofertas, que tendrían lugar a más tardar el último trimestre de 2013 (Comunicado Conjunto, 2013). En este sentido, se cambiaba la modalidad de trabajo: acordar la oferta para luego continuar con las disciplinas, contrariamente a lo que venía sucediendo.

Para ese entonces comenzaban a surgir las primeras diferencias entre los socios del MERCOSUR. Brasil, que había mantenido hasta ese momento una posición pendular frente a la negociación, luego de una consulta interna con el sector privado se definía en favor de la concreción del acuerdo. La influencia de los sectores privados brasileños agrupados en la FIESP se hizo notar, y se unió al interés que siempre había existido de parte de los representantes del sector agroexportador de Brasil por lograr un acuerdo con la UE (BID-INTAL, 2014:85). En cambio, Argentina aparecía como el único miembro que consideraba apropiado esperar a la oferta de la UE para evaluar si convenía o no avanzar.

“El diferendo interno del MERCOSUR surgió debido a la reticencia manifestada por la Argentina respecto de la definición de su propia oferta nacional primero, y de la oferta MERCOSUR después. La posición argentina insistía en continuar presionando a la UE para lograr una definición de las condiciones previas, antes de la consolidación de la oferta MERCOSUR. De esta forma, se llegó a finales de 2012 con una situación claramente divergente entre los socios del

MERCOSUR y, aparentemente, con la UE esperando la definición de MERCOSUR para proceder a fijar una fecha de intercambio de las respectivas ofertas, para avanzar luego en el proceso negociador” (BID-INTAL, 2014:85).

Los trabajos para definir la oferta del MERCOSUR se realizaron entre el último semestre de 2013 y el primer semestre de 2014. En el nivel intra MERCOSUR, los socios acordarían establecer las premisas para la negociación, llamadas “condicionalidades” que debían ser presentadas como requisito a la UE junto con la oferta del bloque. Estas condiciones se referían a temas que no habían podido ser acordados en las reuniones de los CNB entre las partes y que la UE sostenía que solamente podrían ser definidas en el momento de llevarse a cabo el intercambio de las ofertas (BID-INTAL, 2014:86).

Por otro lado, la confección de la lista de productos también generaba cierto malestar en la relación bilateral entre Argentina y Brasil, que no lograban cerrar el listado que definiría la oferta: *“Estamos en los últimos retoques pero no resulta nada fácil”* manifestaba un funcionario de la Cancillería a la prensa argentina (Di Natale, 2014). La discusión de la construcción de la oferta MERCOSUR en bienes estaba en la definición de la cobertura de comercio que debía tener la oferta de desgravación arancelaria (BID-INTAL, 2014:87). (Según las disposiciones del Art. XXIV del GATT-OMC 1994 sobre Zonas de Libre Comercio (ZLC) y Uniones Aduaneras, la desgravación debe cubrir

“lo esencial del comercio” y la UE ha solicitado un 90%).

A principios de 2014 se acordó realizar una reunión de los Coordinadores Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR con los negociadores de la Comisión Europea. El objetivo del encuentro, celebrado en marzo en Bruselas, era explorar el estado de situación de la construcción de las ofertas y evaluar las perspectivas de intercambio. Las posiciones expresadas por ambas partes en esta ocasión fueron una reiteración de los planteos ya expuestos con anterioridad y el MERCOSUR no obtuvo señales de la UE acerca del alcance de su oferta en materia de bienes agrícolas y alimentos, ya que los funcionarios de la Comisión Europea indicaban que la misma estaba en etapa de ratificación por parte de los Estados Miembros de la Comunidad (BID-INTAL, 2014:88).

No obstante ello, los trabajos internos continuaron y, en una reunión en Montevideo en abril de 2014, los países del MERCOSUR acordaron un listado común de productos para cerrar la oferta. Según la prensa brasileña, la lista alcanzaba el 87% de las importaciones del bloque regional y hasta podría llegar al 90%, según anunciaba el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Mauro Borges.

Fue durante la Cumbre de Presidentes celebrada en Caracas el 29 de julio de 2014, que los Estados Parte del MERCOSUR anunciaron en el Comunicado Conjunto que el trabajo realizado para el armado de la oferta

común de acceso a mercado del bloque estaba finalizado y que, *“una vez que la Unión Europea concluya las consultas necesarias para la presentación de su oferta de acceso a mercados, se fije fecha para el intercambio de las respectivas propuestas, paso necesario para continuar avanzando en el proceso negociador”* (párrafo 45).

Esto fue reiterado en el Comunicado Conjunto de la Cumbre de Presidentes celebrada en la ciudad de Paraná, ya bajo la Presidencia Pro Témpore de Argentina, el 17 de diciembre de 2014, donde ratificaron su interés en lograr un acuerdo ambicioso, equilibrado y mutuamente beneficioso, reiterando su disposición para establecer una fecha para el intercambio de las ofertas (párrafo 25).

Por su parte, durante todo ese período la UE no pudo responder a la propuesta sudamericana de acordar una fecha para el intercambio de las ofertas de acceso a mercados, dado que no pudo cerrar la suya debido a que habría alguna reticencia de ciertos Estados Miembros que no veían con buenos ojos el acuerdo birregional y, en virtud de ello, aún estaban en consultas internas. Asimismo, durante ese lapso de tiempo, la UE atravesó un proceso de cambio de autoridades, en particular de los funcionarios responsables de liderar estas negociaciones y algunos de los Estados Miembros también se encontraban en periodos de eleccionarios.

La opción de negociar a “velocidades diferentes”

Si bien los socios del MERCOSUR cerraron, en 2014, la oferta común de

acceso a mercados que sería presentada a la UE, al interior del bloque continuaron las discrepancias respecto de cómo avanzar en la negociación.

Uruguay y Paraguay, especialmente proclives a negociar con la UE, comenzaron a sondear a sus socios sobre cuál sería la posición a llevar al próximo encuentro con los europeos en ocasión de la II Cumbre de la CELAC con la UE. Ambos países, en contraposición con la postura de la Argentina y Venezuela² de negociar en bloque, plantearon avanzar en “dos velocidades” para arribar a un acuerdo con los europeos.

Por su parte, en Brasil, que como la Argentina defendía la presentación de una oferta conjunta del bloque, a inicios de 2015 a instancias de Paraguay y Uruguay, se fue instalando la idea de una negociación a “dos velocidades”.

De este modo, el acuerdo con la UE comenzaba a generar tensiones entre los países del MERCOSUR, en donde Brasil, Paraguay y Uruguay pretendían acelerar la negociación, mientras que la Argentina y Venezuela mostraban precaución, asegurando que el vínculo con el viejo continente sería un regreso a políticas neoliberales, con apertura indiscriminada para sectores industriales.

La discusión de fondo en relación con la firma de este acuerdo versa sobre cuál es el modelo de desarrollo que se pretende para la región. “*En vez de salir*

del atraso arrimándose a los más poderosos, la mejor alternativa sigue siendo apuntar a la integración de Latinoamérica. Es un debate bien interesante”, señalaba José Félix Rivas, embajador venezolano en el MERCOSUR (Federico Kucher, 2015b). No obstante ello, y dado que Venezuela no participaba de las negociaciones con los europeos, en la práctica la situación implicaba que Argentina era el único de los socios que mostraba cautela en la negociación.

Si bien no era la primera vez que Uruguay manifestaba su intención de negociar unilateralmente un acuerdo de libre comercio, no había mostrado interés de hacerlo en esta oportunidad. Sin embargo, ahora el reciente asumido Presidente, Tabaré Vázquez, más proclive que su antecesor José Mujica a la firma de acuerdos de liberalización comercial, comenzaba a manifestar la necesidad de reformular el MERCOSUR con el objeto de obtener mayores libertades en lo comercial para sus miembros.

De hecho, Uruguay, en la voz de sus funcionarios de más alto nivel, fue quien se ha manifestado más duramente en relación no sólo a la negociación en “dos velocidades”, lo que implica una reformulación del funcionamiento del MERCOSUR, sino que ha cuestionado la “*utilidad del MERCOSUR*”. Fue el ministro de Economía, Danilo Astori, quien manifestó que el funcionamiento

2. Si bien Venezuela no participa del proceso negociador con los europeos por haber ingresado al MERCOSUR posteriormente al inicio de dichas negociaciones, sí participa de las reuniones intra bloque en relación al tema.

del MERCOSUR “*ha dejado mucho que desear*”... “*un acuerdo con la UE podría ser un elemento de ayuda para el mejoramiento del bloque regional*” (*El País*, 2015f). Entre las “*líneas estratégicas*” del país para favorecer el desarrollo económico y social se encuentra la “*apertura al mundo*” (*El País*, 2015f).

No era la primera vez que Astori manifestaba el “estancamiento” del MERCOSUR. Durante una conferencia organizada por la Cámara de Comercio e Industria Uruguayo-Alemana, el ministro declaraba: “*Estamos pasando por un mal momento. En lo que se refiere al MERCOSUR, el peor desde que se ha creado este proyecto de integración. Lo que el MERCOSUR está necesitando es un gran acuerdo fuera del MERCOSUR que le permita a este proyecto de integración con tantos problemas empezar a encararlos con resultados positivos*” (Infobae, 2015a). Mas duras serían sus declaraciones en ocasión de la Cumbre de la CELAC-UE: “*Cuanto más dificultades enfrente el país más abierto tiene que estar al mundo. Las dificultades del tiempo que estamos viviendo no se combaten cerrando las puertas*”. “*La unión aduanera (del MERCOSUR) es más un obstáculo que una ayuda. Está perforada por todos lados e incluso hemos tenido el cuestionamiento de la zona de libre comercio porque las restricciones arancelarias y no arancelarias han generado problemas para los países más pequeños. Por eso hay que defender la flexibilidad*” (*El País*, 2015g).

Se hacía evidente ahora que con la asunción de Tabaré Vázquez la estrategia

de desarrollo seguida por Uruguay era la apertura al mundo. Y en esta línea la firma de un acuerdo con la UE se convertía en un objetivo estratégico.

No obstante ello, la idea de la negociación a “dos velocidades” así como la reformulación del MERCOSUR, no sólo generaría controversia al interior del bloque regional, puntualmente entre Argentina y sus socios, si no también al interior del gobierno uruguayo. Días previos a la celebración de la cumbre, el embajador de ese país ante la UE, Walter Cancela, en un contacto con la prensa local en Bruselas, manifestó que lo que estaba pautado “*es una negociación del MERCOSUR en bloque, no por separado*”. Esta posición contraria a la del nuevo gobierno uruguayo fue rechazada por el presidente Vázquez, quien consideró que las declaraciones iban en contra de la estrategia planteada con la cancillería (Fernández, 2015). Cancela había declarado que no estaba planteado un acuerdo a dos velocidades y que Argentina participaría de cualquier trato que se alcanzara: “*El acuerdo es entre los cuatro (socios del MERCOSUR), no por separado, porque la UE tiene mandato para negociar con el MERCOSUR no con los gobiernos de Uruguay, Argentina, Brasil o Paraguay. Para empezar no está planteado formalmente un acuerdo a dos velocidades*” (*El País*, 2015b).

Difundidas las declaraciones del embajador, Nin Novoa reafirmaba la posición del gobierno: “*La política exterior la fija el presidente*”, añadiendo que “*se desautorizan las declaraciones del*

embajador” y anunciaba que se buscaría un reemplazo para Cancela (El País, 2015b). En medio de esta polémica, el ex presidente Mujica se manifestaba en sentido contrario a la estrategia del gobierno y escéptico acerca de que Europa deba ser “*el platillo compensador de nuestra cada vez más notoria dependencia comercial*” (El País, 2015c).

Del lado brasileño, el gobierno de Dilma Rousseff ya había manifestado en forma explícita que el MERCOSUR debía revisar la llamada Decisión 32/2000³ según la cual todo acuerdo comercial del bloque debe ser negociado en forma conjunta. Ese cambio de posición en la negociación fue justificado por el gobierno brasileño en la urgencia de llegar a un acuerdo con la UE (El País, 2015c).

Las primeras declaraciones en ese sentido habían sido realizadas por el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Armando Monteiro, quien propuso alterar las normas del MERCOSUR a fin de dar más “libertad” a los países miembros para negociar acuerdos comerciales con otros bloques. “*El MERCOSUR es un casamiento indisoluble, pero eso no significa que no se pueda discutir la relación*”, manifestó Monteiro durante una audiencia en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados: “*No hay nada que impida hacer ajustes y darles a los países, como*

Brasil, un mayor grado de libertad para ir en dirección de nuevos acuerdos comerciales” (Di Natale, 2015a).

Los acuerdos entre Brasil y Uruguay sucederían en una reunión presidencial en la ciudad de Brasilia. Allí, Dilma Rousseff y Tabaré Vázquez, acordaron que la negociación de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE, podía ser reanimada si el bloque liberaba a sus miembros para avanzar a ritmos diferentes (El País, 2015a).

Este fue uno de los puntos de la agenda de la reunión bilateral que mantuvieron ambos mandatarios, durante el pasado mes de mayo, no casualmente días previos a la celebración de la Cumbre de la CELAC en Bruselas. Los presidentes analizaron la agenda bilateral y el futuro del MERCOSUR, que según ambos debía dar mayor libertad comercial a sus socios. “*...fuentes oficiales dijeron que uno de los temas en relación al bloque será la coincidencia que existe ahora entre Brasil y Uruguay en el sentido de que se debe revisar la llamada Decisión 32/2000 del MERCOSUR*” (Infobae, 2015b).

Como se mencionara, la necesidad de flexibilizar el MERCOSUR había sido solicitada durante años por Uruguay y también Paraguay, pero hasta ahora no habían encontrado eco en los socios mayores. Sin embargo, el gobierno de Rousseff comenzaba a dar señales de que esa norma perjudicaba su propia posibilidad de alcanzar una mayor

3. Mediante la Decisión CMCN° 32/2000 los Estados Partes del MERCOSUR reafirman el compromiso de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extra zona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

apertura para su comercio exterior, que mostraba en 2014 los primeros signos de déficit en 14 años. Esa declaración fue muy bien recibida en Uruguay (*Infobae*, 2015b).

Durante el encuentro, Tabaré Vázquez declararía abiertamente que era “*urgente y necesario*” replantear el MERCOSUR, para dar mayor flexibilidad comercial a sus socios... “*no somos ilusos ni impacientes, pero no seríamos sinceros si dijéramos que el MERCOSUR tal como está nos satisface*” (*La Nación*, 2015a). Rousseff coincidiría con el presidente uruguayo, aunque no fue tan explícita: “*el MERCOSUR representa un importante patrimonio común y siempre tiene que adaptarse a las nuevas circunstancias*”, reiterando que “*un acuerdo MERCOSUR–UE este año es prioritario para el bloque sudamericano*” (*La Nación*, 2015a).

Uruguay conoce bien el interés de la UE en el mercado brasileño y sabe que sin Brasil no hay posibilidad de acuerdo birregional. Así lo ha declarado el propio canciller uruguayo, Nin Novoa: “*Brasil es un motor principal en estas negociaciones y vemos con satisfacción esta posición, en sintonía con lo que han pedido los Gobiernos de Uruguay y Paraguay*” (*Infobae*, 2015b). El gobierno uruguayo considera que no puede darse el lujo de esperar a la Argentina para negociar con la UE y es por ello que planteó las dos velocidades de la negociación. “*Nuestra vocación es ir todos juntos. Lo que planteamos son distintas velocidades que se pueden dar en virtud de que la Argentina está*

proponiendo una canasta de bienes en la que a una parte de ellos pide una moratoria de siete años. Implícitamente está diciendo que precisa otra velocidad para cierto porcentaje de su canasta de bienes” (Fernández, 2015). En respuesta a las declaraciones del canciller uruguayo, el embajador de Argentina en ese país, Dante Dovená, mostró su rechazo al aspecto arancelario planteado en el acuerdo del MERCOSUR con la UE. “*Eso es lo que no vamos a hacer, firmar un convenio en el que seamos absolutamente permeables a toda la industria europea y no podamos hacer nosotros absolutamente nada hacia afuera, eso no lo vamos a aceptar*”. Dovená indicó que Argentina no ha decidido no firmar, sino que “*quiere firmarlo junto con los otros países. Que Argentina no esté de acuerdo con algunas de las cuestiones no quiere decir que no quiera firmar*” (*El País*, 2015a).

Pero, ¿qué explica el cambio en la posición de Brasil? Básicamente los números de su economía y las presiones que viene recibiendo el gobierno de Dilma Rousseff. La economía brasileña camina hacia una recesión y su comercio pierde presencia en los mercados mundiales. La salida, según dijeron a EFE fuentes brasileñas, puede estar en que la negociación sea a “*velocidades diferentes*”, que permitan a los socios del MERCOSUR avanzar según sus propios intereses y dar un plazo para la adaptación posterior de los otros miembros. Expertos de ambos lados sostienen que el lento proceso de recuperación de la economía global y la desaceleración de América Latina tras

una década de fuerte expansión, obligan a la región a repensar sus relaciones comerciales con el mundo (*El País*, 2015c).

Las dificultades económicas en Brasil explicarían la necesidad de apertura de más mercados para sus productos, y en virtud de ello, el gobierno de Rousseff aceptaría la postura de llegar a acuerdos bilaterales fuera del bloque si fuera necesario.

Según Pinheiro Guimarães, la conveniencia de participación de Brasil en esquemas de integración regional y de la negociación de acuerdos de “libre comercio” con países altamente desarrollados, y altamente competitivos en el área industrial, solamente puede ser evaluada a partir de la situación real de la economía mundial y de la economía brasileña. No obstante ello, el autor señala que pese a los éxitos que ha tenido el MERCOSUR, el bloque regional es criticado diariamente por la prensa que logró construir, en amplios sectores de la opinión pública, una imagen negativa del MERCOSUR y, en virtud de ello, Brasil debe firmar acuerdos de libre comercio con los países altamente desarrollados aun teniendo que abandonar el MERCOSUR o tenga que adoptar una estrategia de diferentes velocidades, omitiendo que esto traerá aparejado en la práctica el abandono del MERCOSUR. Los medios, organizaciones empresariales y economistas defienden la negociación de un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR como indispensable para una mejor inserción del Brasil en la economía internacional, lo que según

ellos permitiría retomar las altas tasas de crecimiento (Pinheiro Guimarães, 2014).

Finalmente, Paraguay se sumaba a la postura de Brasil y Uruguay de trabajar con la UE paralelamente al MERCOSUR. El canciller de ese país, Eladio Loizaga, admitía también la posibilidad de establecer un sistema de “dos velocidades” en la negociación del acuerdo comercial ante las dificultades para avanzar. “*Algunos pueden estar listos para comenzar y el resto sumarse en el tiempo*”, sugería Loizaga. El gobierno de Horacio Cartes envió varios diplomáticos en los últimos meses a Bruselas a fin de tantear la posibilidad de Paraguay de negociar con la UE un acuerdo de libre comercio y recibió buenas señales (Di Natale, 2015a).

Por su parte, Argentina era el único de los cuatro socios que presentaba una posición divergente, mostrando reticencia a establecer un acuerdo con la UE que la obligaría a una mayor apertura comercial, especialmente en su sector industrial. Es por ello, que se convirtió en el objetivo de las presiones, especialmente por parte de los socios menores del bloque.

Asimismo, Argentina planteaba severos cuestionamientos a la decisión de avanzar en una cláusula de negociación extrazona dado que consideraba que se debilitaría la posición de un país a la hora de negociar. En este sentido, la Cancillería argentina alertaba a la prensa local que “*sería absurdo negociar por separado, ya que esto restaría fuerza en la negociación*”, mostrándose molestos por

las expresiones de los vecinos (Di Natale, 2015a).

En ocasión de la Cumbre en Bruselas, el canciller Timerman señalaba: *“el MERCOSUR quiere llegar a un acuerdo y la Argentina va a hacer todo lo posible para que el acuerdo al que lleguemos con la UE, si llegamos, beneficie especialmente a los pueblos del MERCOSUR, porque creemos que no podemos sacrificar el bienestar de nuestra gente en pos de un convenio que no sea beneficioso para nuestros sectores”*. *“Lo que sí vamos a plantearle (a la UE) es que el MERCOSUR ya tiene una oferta para intentar intercambiar (propuestas). Ahora queremos escuchar del lado de ellos en qué estado están, porque la información que tenemos es que ellos no han podido culminar su oferta y, por lo tanto, no se puede hacer el intercambio”*... en el caso de que *“ellos (Europa) tengan una oferta terminada para darnos, pondremos una fecha para empezar el intercambio e iniciar una negociación”* (Kucher, 2015a).

II Cumbre de la CELAC-Negociación en bloque

El pasado 10 de junio se celebró en Bruselas, Bélgica, la II Cumbre de la CELAC y la UE. La primera cumbre había sido realizada en Santiago de Chile, en enero de 2013. En esta oportunidad, más de 40 jefes de Estado y de gobiernos europeos y latinoamericanos participaban del encuentro.

Al margen del evento, los ministros de relaciones exteriores de los cuatro socios originales del MERCOSUR, mantuvie-

ron una reunión con la comisaria de Comercio europea, Cecilia Malmstrom, con el objeto de evaluar cómo continuar con las negociaciones entre ambos bloques, definir una fecha para el intercambio de las ofertas y avanzar en el tratado de libre comercio.

Hasta el momento, sólo el MERCOSUR había declarado públicamente tener lista su oferta no siendo ese el caso de la UE. De hecho, según la prensa brasileña, los europeos no querían fijar una fecha para el intercambio de ofertas arancelarias, etapa necesaria para completar el acuerdo, sin saber primero por lo menos algunos de los detalles de la propuesta del MERCOSUR. Para la UE, la negociación interna entre los 28 miembros del bloque sin conocer previamente las intenciones sudamericanas podría comprometer el éxito del acuerdo final (Eichenberg, 2015b).

Poco se conoce de los debates sucedidos durante la reunión, pero es probable que no hayan sido muy fructíferos. Al término del encuentro, la comisaria europea manifestó que UE no estaba lista para proceder al intercambio: *“Aún no estamos listos [para un intercambio de ofertas]. Nadie está realmente listo, es por ello que decidimos hoy incrementar el trabajo técnico con la esperanza de intercambiar las ofertas a fin de año”* (La Nación, 2015c). De este modo, quedaba en evidencia que no era el MERCOSUR, ni tampoco Argentina, quienes retrasaban las negociaciones por el acuerdo entre ambos bloques, como difundieron algunos medios de comunicación y sectores empresarios. Por su parte, el

canciller argentino señalaba: “*No vamos a correr detrás de una fecha sino detrás de objetivos beneficiosos para el pueblo. Las propuestas deben ser aceptables para ambas partes*” (Página 12, 2015).

Lo mismo se desprende de la Declaración Ministerial que poco dice acerca del debate ocurrido ni de cómo continuarán las negociaciones. De acuerdo al punto 2 del documento, “*los Ministros hicieron foco en la importancia de profundizar y expandir la relación entre los dos bloques y, para ello, tuvieron un intercambio franco y abierto sobre el estado de situación de las negociaciones para un acuerdo de asociación ambicioso, comprensivo y equilibrado*”. Por su parte, el punto 4 se refiere al intercambio de las ofertas para el cual prevén que sea en el último trimestre de 2015. No obstante ello, el texto es bien claro: “*Los Ministros acordaron que, una vez presentes las condiciones para un intercambio exitoso...*” (Comunicado Conjunto, 2015). Por lo que si los negociadores, quienes fueron instruidos por los ministros a reunirse a la brevedad, evalúan que dicho intercambio no será exitoso poco probable será que el intercambio de ofertas ocurra.

Como dato relevante cabe destacar que si bien la mayoría de los socios del MERCOSUR habían manifestado su intención de negociar a “*velocidades diferentes*”, durante la Cumbre se presentaron, aunque con matices, unidos y coincidentes en la necesidad de intercambiar ofertas y retomar la negociación con los europeos.

La Presidenta Dilma Rousseff

moderaría su discurso especialmente en lo relativo a su socio más importante dentro del bloque, afirmando durante la conferencia de prensa que “*Argentina es un gran socio nuestro, tenemos toda la consideración, jamás se perdió la paciencia*”, desestimando ahora la idea de una negociación a dos velocidades: “*Creo que es muy importante que el MERCOSUR vaya unido*” (La Nación, 2015c).

Sin embargo, dejaba en claro su predisposición a un acuerdo rápido con el bloque europeo: “*Buscamos consolidar esta relación. Es una prioridad de la agenda externa del MERCOSUR y de Brasil. Estamos listos*”, declaraba Rousseff (Kucher, 2015). “*Brasil y el MERCOSUR están en condiciones de presentar sus ofertas comerciales a la UE. Creo que eso puede ocurrir en los próximos días o meses. Y esperamos que, de la misma forma, esta cuestión evolucione satisfactoriamente desde el punto de vista de la UE*” (Eichenberg, 2015a). En tanto que su ministra de Agricultura, Katia Abreu, era más enfática señalando que Dilma propondría en su discurso en la Cumbre, que el intercambio de ofertas fuera realizado durante el año. Aunque en reuniones bilaterales, sería más precisa y sugeriría que el intercambio fuera hecho en el mes de julio: “*Nosotros queremos entregar en julio, estamos listos*” (Eichenberg, 2015a). Además, al ser consultada sobre las reservas del gobierno argentino señaló: “*Si ellos [los argentinos] quieren quedar afuera, nosotros estaremos listos. No tiene sentido, políticamente para ella*

[la Argentina] quedar afuera hoy, sería muy malo. Lo ideal sería aceptar el acuerdo, pero si no quisiera sumarse, va a quedar afuera” (La Nación, 2015c).

De todos modos, parecería ser que ante las dudas planteadas por la prensa europea sobre si realmente existía una postura común del MERCOSUR, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior brasileño, Armando Monteiro, buscó minimizar las diferencias entre la Argentina y Brasil: “Desde el punto de vista de Brasil, el MERCOSUR tiene condiciones para hacer ese acuerdo... Nosotros nunca consideramos la posibilidad de llegar sin la Argentina” (La Nación, 2015c).

La moderación también estuvo presente en la Delegación de Uruguay a la hora de brindar declaraciones sobre la modalidad de la negociación. Rodolfo Nin Nova, declaraba: “vamos a ir los cuatro países juntos. Argentina se mostró dispuesta”. El Canciller afirmaba a la prensa de su país que “no habrá negociación en múltiples velocidades entre UE–MERCOSUR. Argentina se suma y los cuatro países van en bloque” (El País, 2015e).

En el mismo sentido se manifestaba el vicepresidente Raúl Sendic: “Uruguay reafirma su compromiso de fortalecer la alianza MERCOSUR–UE”, bregando por la concreción de “un plan concreto en los próximos meses”, y afirmando que “el compromiso que tenemos los países del MERCOSUR para avanzar en un acuerdo con la UE puede ser una señal importante para acuerdos más globales”. “Vamos a un mundo constituido por

bloques importantes y si no nos ocupamos de fortalecer los vínculos entre nosotros, otros se ocuparán de nosotros y de generar los bloques que les convengan a cada uno de los intereses ajenos a la integración de los continentes” (El País, 2015f).

No obstante ello, en los días previos a la Cumbre Uruguay sostenía su idea de la negociaciones a “dos velocidades” si no se lograban avances concretos. El propio vicepresidente declaraba que Uruguay había decidido “avanzar por su cuenta” y emprender una negociación “a dos velocidades” con la UE, si no prosperaba el acuerdo (El País, 2015c).

De todos modos, durante la Cumbre, parecería ser que el cambio en las declaraciones tanto de Brasil como de Uruguay era atribuido a un “cambio o buena predisposición” de Argentina de avanzar en las negociaciones. Lo cierto es que sea o no el caso, Brasil declaraba que el MERCOSUR negociaría unido y sin múltiples velocidades como lo manifestaba Uruguay. La Cumbre no era un espacio en el cual mostrar debilidades o fracturas internas si es que su intención era que los europeos pusieran una fecha para el intercambio de las ofertas.

Por su parte, Héctor Timerman quien encabezó la Delegación argentina en representación de la presidenta Cristina Kirchner, reiteró la postura del Gobierno, que no deseaba que un eventual acuerdo pusiera en riesgo “ni un solo puesto de trabajo en la Argentina. El MERCOSUR quiere llegar a un acuerdo y la Argentina va a hacer todo lo posible para que el acuerdo al que lleguemos con la UE, si llegamos, beneficie especialmente a

los pueblos del MERCOSUR, porque creemos que no podemos sacrificar el bienestar de nuestra gente en pos de un acuerdo que no sea beneficioso para nuestros sectores” (La Nación, 2015c).

Argentina en palabras del canciller Timerman, era quien presentaba una posición más rígida frente a los europeos, continuando con su posición histórica: *“Lo que sí vamos a plantearle [a la UE] es que el MERCOSUR ya tiene una oferta para intercambiar y escuchar del lado de ellos en qué estado están, porque la información que tenemos es que ellos no han podido culminar su oferta y que por lo tanto no se puede hacer el intercambio. Si ellos tuvieran una oferta terminada, pondríamos una fecha para hacer el intercambio de oferta e iniciaríamos una negociación. El MERCOSUR hace un año que ya terminó su oferta. MERCOSUR pretende hacer su propuesta y queremos saber si la UE está preparada para ello” (La Nación, 2015b).*

Conclusiones

Antes de esbozar algunas reflexiones finales, es importante aclarar que el título de este apartado debería ser “conclusiones preliminares”, en tanto que este proceso negociador, que ya lleva más de 15 años, aún está abierto y nada indica que vaya a tener un desenlace en el corto o mediano plazo.

No se han incluido los resultados de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que cerró, en la ciudad de Brasilia, el semestre de trabajos del bloque regional bajo la Presidencia Pro Témpore de Brasil, ocasión en la que probable-

mente los presidentes se refirieron a las negociaciones.

Tampoco podrán incluirse los resultados de la reunión técnica intra MERCOSUR que fue acordada para el 18 de agosto en la ciudad de Asunción, con el objeto de analizar la composición de la oferta del bloque y evaluar la posibilidad de mejorar la cobertura, así como también la posibilidad de estipular una fecha para el intercambio de las ofertas entre ambos bloques.

El proceso continúa abierto y podrían ensayarse distintos desenlaces para la negociación. No obstante, esa no es la tarea que se ha planteado como objetivo para este trabajo, por lo que para este último, es decir, la pretensión de encontrar las dificultades que impiden identificar objetivos comunes o mantener un compromiso de negociación conjunta, se pueden aportar algunas reflexiones.

El escenario hasta aquí planteado muestra un MERCOSUR dividido entre dos posiciones. Por un lado, la de Argentina y Venezuela, que prefieren la cautela frente a lo que una apertura indiscriminada podría generar para el sector industrial. Argentina no ha rechazado la firma del acuerdo, sino que ha mostrado precaución en el proceso negociador, a la espera de la oferta europea. Por otro lado, está la posición de Uruguay (su representante más duro), Paraguay y Brasil, que ha oscilado en su posición y no termina de tener una postura muy clara. Estos socios plantean la necesidad de apresurar la negociación y alcanzar el intercambio de las ofertas lo antes posible. Para que ello sea posible

evalúan que la negociación suceda a “distintas velocidades”.

En el caso de Uruguay, los cuestionamientos sobre el funcionamiento del MERCOSUR, así como los planteos de negociar a distintas velocidades con la UE son funcionales a la estrategia que planteó la nueva administración de Tabaré Vázquez desde su llegada al gobierno. La política exterior es una de las áreas donde más se nota el cambio de tono entre el actual gobierno y el anterior. Para la administración de José Mujica el MERCOSUR era el centro. Era impensable que se planteara la posibilidad de abandonar el bloque. Hoy, esa posibilidad ya no es tan lejana, aunque no esté planteada de forma explícita. En la cancillería uruguaya, pese a que el programa de Frente Amplio marca la ambigüedad del “regionalismo abierto”, no es tan firme el concepto de que la fidelidad al MERCOSUR debe ser absoluta. Por eso ya es parte de la estrategia gubernamental el discurso del ministro de Economía, Danilo Astori, de abrirse al mundo, pedir libertad al MERCOSUR y a la vez intentar que el bloque avance hacia el libre comercio (Ferreira, 2015).

Del lado de Brasil, la necesidad urgente de acordar con los europeos surge de los magros resultados de su economía, que enfrenta una crisis que se ve acentuada por los escándalos de corrupción del partido de gobierno de Dilma Rousseff. Al parecer esos serían los motivos que llevaron a la presidenta a barajar la posibilidad de flexibilizar el MERCOSUR para obtener mayores libertades

comerciales. Incluso el presidente del Senado brasileño, Renán Calheiros, habría lanzado la propuesta de “*acabar con la Unión Aduanera*” del MERCOSUR para que el gigante de la región contara con libertad para pactar acuerdos bilaterales por fuera del bloque (*El Observador*, 2015).

Lo que en definitiva parecería estar en discusión es el modelo de desarrollo y de inserción en la economía internacional de la región: el interrogante que se abre es si se continúa apostando a la integración regional y al fortalecimiento del bloque o se opta por el regionalismo abierto, cuyo claro exponente es el Uruguay de Tabaré Vázquez.

Parece ser que las posiciones de Argentina y Uruguay son claras. Ambos se mantuvieron firmes en sus declaraciones antes y después del encuentro con los europeos. Quien osciló, aunque muy levemente, entre una y otra posición, fue Brasil. Y todo parece indicar que la suerte que corra el gobierno de Dilma Rousseff determinará, al menos en el futuro inmediato, la suerte de la negociación del MERCOSUR con la UE. ■



Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe (BID-INTAL) (2014). *Informe MERCOSUR N° 19*. Buenos Aires, Noviembre. Accesible en: <<https://publications.iadb.org/bitstream>

/handle/11319/6704/Informe-MERCOSUR-N-19-2013-2014-Segundo-Semestre-2013-Primer-Semestre-2014.pdf> [Recuperado el 20 de julio de 2015].

Bouzas, Roberto (2004). “Las negociaciones Unión Europea – MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición”. En: *Nueva Sociedad* n° 190, pp. 125-135, Buenos Aires, marzo-abril. Accesible en: <http://nuso.org/media/articulos/downloads/318_9_1.pdf> [Recuperado el 20 de julio de 2015].

Carneiro, Lucianne (2015). “O Mercosul não pode ser uma trava o Brasil’, diz ministro do Desenvolvimento”. En: *O globo*, Brasil, 8 de junio. Accesible en: <<http://oglobo.globo.com/economia/omercosul-nao-pode-ser-uma-trava-brasil-diz-ministro-do-desenvolvimento-16378728>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Clarín, Sección Política, (2014). “El MERCOSUR supera sus diferencias y avanza para liberar el mercado con la Unión Europea”. Buenos Aires, 11 de abril. Accesible en: <http://www.clarin.com/politica/Mercosur-Union_Europea_0_1118288443.html> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Reunião Ministerial MERCOSUL-União Europeia (2013). *Comunicado Conjunto*. Santiago do Chile, 26 de enero. Accesible en: <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Jan2013_Ministerial_Meet_e.pdf> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Reunión Ministerial MERCOSUR-Unión Europea (2015). *Comunicado Conjunto*. Bruselas, 11 de junio. Accesible en: <<https://www.mrecic.gov.ar/comuni>

cado-conjunto-de-la-reunion-ministerial-mercosur-union-europea> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

XLVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (2015). *Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*, Caracas, 29 de julio. Accesible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5956/1/comunicado_conjunto_estados_partes.pdf> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

XLV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (2014). *Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*, Paraná, 17 de diciembre. Accesible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6173/2/innova.front/comunicados_y_declaraciones_-_cumbre_parana> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Di Natale, Martín (2014). “La eterna fragilidad del MERCOSUR”. En: *La Nación*, Buenos Aires, 28 de mayo. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1695100-la-eterna-fragilidad-del-mercosur>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Di Natale, Martín (2015a). “Fuerte división en el MERCOSUR para negociar con la UE”. En: *La Nación*, Buenos Aires, 11 de mayo. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1791689-fuerte-division-en-el-mercosur-para-negociar-con-la-ue>>. [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Di Natale, Martín (2015b). “Avanza el MERCOSUR en pactos extrazona”. En: *La Nación*, Buenos Aires, 14 de mayo. Accesible en: <<http://www.lanacion.com>

.ar/1792577-avanza-el-mercosur-en-pactos-extrazona> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Eichenberg, Fernando (2015a). “Dilma diz que Brasil e Mercosul podem apresentar propostas comerciais à UE nos próximos dias”. En *O globo*, Brasil, 10 de junio. Accesible en: <<http://oglobo.globo.com/economia/dilma-diz-que-brasilmercosul-podem-apresentar-propostas-comerciais-ue-nos-proximos-dias-16398851>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Eichenberg, Fernando (2015b). “Dilma participa de reunião da União Europeia para tentar avançar negociações para livre comércio”. En: *O globo*, Brasil, 10 de junio. Accesible en: <<http://oglobo.globo.com/economia/dilma-participa-de-reuniao-da-uniao-europeia-para-tentar-avancar-negociacoes-para-livre-comercio-16395821>>. [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El Observador, Sección Economía/Empresas Cambio, (2015). “Uruguay lidera una política de ‘sinceramiento’ para sacudir la modorra en materia comercial”. Accesible en: <<http://www.elobservador.com.uy/frustrado-planteo-brasileno-pone-debate-el-rumbo-del-mercosur-n669154>> [Recuperado el 8 de agosto 2015].

El País, Sección Relaciones Comerciales, (2015a). “Nin Novoa: acuerdo MERCOSUR-UE puede ser a distintas velocidades”. Montevideo, 25 de mayo. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/acuerdo-mercosur-ue-distintas-velocidades.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Economía (2015b).

“MERCOSUR Vázquez removió a Cancela por sus dichos sobre acuerdo con la UE”. Montevideo, 04 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/vazquez-removio-cancela-dichos-acuerdo.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Economía (2015c). “MERCOSUR: la pieza que falta en relación América Latina y UE”. Montevideo, 07 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/mercosur-pieza-que-falta-relacion.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Información (2015d). “Sindic destacó compromiso uruguayo para la alianza MERCOSUR y UE”. Montevideo, 10 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/sindic-bruselas-mercosur-ue-alianza.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Información (2015e). “Nin Novoa: ‘Argentina se suma; negociación con UE será en bloque’”. Montevideo, 11 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/nin-novoa-argentina-se-suma.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Información (2015f). “Gobierno ratifica que quiere acuerdo MERCOSUR-UE”. Montevideo, 11 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-quiere-acuerdo-ue-mercosur.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Economía (2015g). “Astori opinó que las ‘dificultades no se combaten cerrando al país’”. Montevideo, 11 de junio. Accesible en <<http://www.elpais.com.uy/economia/astori-opino-que-las-dificultades-no-se-combaten-cerrando-al-pais.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

elpais.com.uy/economia/noticias/astoridificultad-no-se-combate.html> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

El País, Sección Mundo (2015h). “Venezuela causa discordia de Europa y América Latina”. Montevideo, 12 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/mundo/venezuela-causa-discordia-europa-america.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Fernández, Pablo (2015). “Tabaré tensa el MERCOSUR y busca pactar con Europa”. En: *La Nación*, Buenos Aires, 06 de junio. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1799355-tabare-tensa-el-mercosur-y-busca-pactar-con-europa>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Ferreira, Gonzalo (2015). “Agotados del MERCOSUR, vuelve el dilema de hasta cuándo esperar”. En: *El Observador*, Montevideo 26 de julio. Accesible en: <<http://www.elobservador.com.uy/agotados-del-mercosur-vuelve-el-dilema-cuando-esperar-n663539>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Infobae, Sección Política (2015a). “El ministro de Economía uruguayo advierte que el MERCOSUR ‘está en su peor momento’”. Buenos Aires, 18 de marzo. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2015/03/18/1716738-el-ministro-economia-uruguayo-advierte-que-el-mercosur-esta-su-peor-momento>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Infobae, Sección Política (2015b). “Rousseff y Vázquez, cara a cara para relanzar el MERCOSUR”. Buenos Aires, 21 de mayo. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2015/05/21/1730135-rousseff-y-vazquez-cara-cara-relanzar-el-mercosur>> [Recuperado el 10 de agosto

de 2015].

Infobae, Sección Política (2015c). “Uruguay y Paraguay van por el fin de las barreras arancelarias”. Buenos Aires, 17 de julio. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2015/07/17/1742341-uruguay-y-paraguay-van-el-fin-las-barreras-arancelarias>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Kucher, Federico (2015a). “En suspenso hasta que haya garantías”. En: *Página 12*, Buenos Aires, 11 de junio. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-274651-2015-06-11.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Kucher, Federico (2015b). “En busca de un acuerdo con varios desacuerdos”. En: *Página 12*, Buenos Aires, 10 de junio. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-274546-2015-06-10.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

La Nación, Sección Negocios (2015a). “Uruguay dice que es ‘urgente y necesario’ reformar el MERCOSUR”. Buenos Aires, 21 de mayo. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1794764-uruguay-dice-que-es-urgente-y-necesario-reformar-el-mercosur>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

La Nación, Sección Política, MERCOSUR (2015b). “Desde Bruselas, Héctor Timerman adelantó que no habrá acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la Unión Europea”. Buenos Aires, 10 de junio. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1800516-desde-bruselas-hector-timerman-adelanto-que-no-habra-acuerdo-comercial-entre-el-mercosur-y-la-ue>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

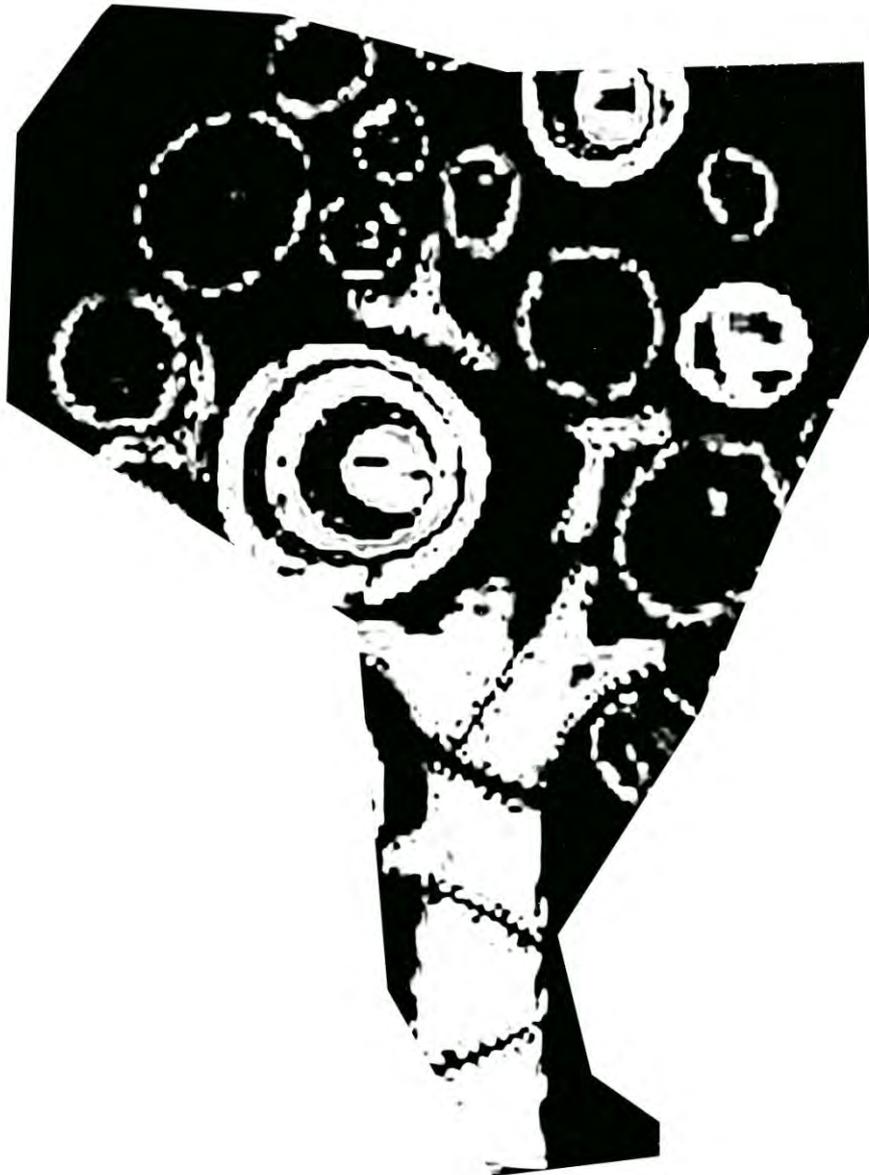
La Nación, Sección Política, MERCOSUR (2015c). “Dilma Rousseff dice que no ‘perdió la paciencia’ con la Argentina por el acuerdo MERCOSUR – UE”. Buenos Aires, 11 de junio. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1800803-dilma-rousseff-dice-que-no-perdio-la-paciencia-con-la-argentina-por-el-acuerdo-mercosur-ue>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Página 12, Sección Economía (2015). “Patearon la pelota para más adelante”. Buenos Aires, 12 de junio, Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-274714-2015-06-12.html>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

Pinheiro Guimarães, Samuel (2015). “La Unión Europea y el fin del MERCOSUR”. Accesible en <<http://www.nodal.am/2014/04/la-union-europea-y-el-fin-del-mercosur-por-samuel-pinheiro-guimaraes/>> [Recuperado el 8 de agosto de 2015].

Verenada, Marcelo (2013). “La Argentina y Venezuela limitan el acuerdo con la UE”. En: *La Nación*, Buenos Aires, 28 de enero. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1549622-la-argentina-y-venezuela-limitan-el-acuerdo-con-la-ue>> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].

XXV MERCOSUR - EU Birregional Negotiations Committee (BNC). October 22 to 26 2012, Brasilia. *Final Conclusions*. Accesible en: <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXV_BCN_e.pdf> [Recuperado el 10 de agosto de 2015].



Perspectivas de integración europea tras la crisis griega

Alejandra Patricia Díaz y

Florencia Johanna Reissing

Introducción

La progresiva crisis griega demanda revisar el modelo de integración europeo y en particular, observar la capacidad de respuesta del proceso regional y la sostenibilidad de los criterios de convergencia ante las fluctuaciones de las economías de sus miembros.

Uno de los aspectos centrales en el sendero hacia una mayor y profunda integración y por lo tanto la conformación de una Unión Económica y Monetaria (UEM)¹, es la probabilidad efectiva de homogeneizar las políticas fiscales o presupuestarias, cambiarias y monetarias, de los distintos participan-

tes de un proceso de integración. Ello para reforzar la capacidad de resistencia frente a los embates de las crisis económicas y financieras de sus integrantes por medio de la previsión de distintos mecanismos que permita la sustentabilidad del proceso de integración en sí mismo.

La experiencia demuestra que la inestabilidad de los miembros de una región integrada, ya sea en su dimensión económica, social y/o política, pone a prueba la interrelación de sus componentes y medios disponibles y con ellos la viabilidad o futuro de la integración. Ello genera un ineludible

APD: Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la materia de Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Docente de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la UBA.

FJR: Alumna de la Carrera de Abogacía y Traductorado Público de la Facultad de Derecho de la UBA. Ayudante alumna de las materias Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la UBA. Becaria en formación del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico de la Facultad de Derecho de la UBA (CEIDIE).

1. Son 19 países europeos que han adoptado al euro como moneda de curso legal en su territorio. El ingreso fue en 1999 de: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. En 2001 ingreso al euro Grecia. En 2007 lo hizo Eslovenia. En 2008 Chipre y Malta. En 2009 Eslovaquia. En 2011 Estonia, y más recientemente, en 2014 Letonia y en 2015 Lituania.

interrogante: cuáles serán los mecanismos disponibles y las condiciones de persistencia.

Pues bien, el escenario planteado por la crisis griega pone de relieve varias cuestiones que subyacen a una crisis bien diferenciada: la del euro. Entre ellas se encuentran, la falta de voluntad política de los integrantes de la zona euro para brindar una solución asequible para la crisis griega; la independencia de las deudas soberanas y en consecuencia la ausencia de solidaridad entre los distintos integrantes de la zona; la insuficiencia de las instituciones en la toma de decisiones; la falta de armonización de los modelos productivos y los cuestionamientos acerca de la disponibilidad y efectividad de los mecanismos de financiamiento de deudas existentes.

En este contexto, el presente artículo intentará reflejar las causas estructurales de dos crisis peculiares, para luego evaluar y delinear las distintas perspectivas, desde el punto de vista político acerca de la creación de un Parlamento en la eurozona y desde el punto de vista de la integración regional la existencia de alternativas consistentes con la letra de los tratados de la Unión Europea.

I. El euro: un proyecto a distintas velocidades

Desde sus inicios, el proyecto de una

moneda única europea en circulación tuvo distintas velocidades determinadas no sólo por el contexto económico de la época, sino también por las disímiles visiones acerca de cómo coordinar las políticas económicas y monetarias de los miembros.

La falta de una política económica concertada en la actualidad es una constante que acompaña la trayectoria del proyecto desde sus inicios hasta nuestros días. Ya desde los años 60 -momento en que se redujeron los derechos de aduana tendiendo hacia una unión aduanera que debía perfeccionarse en 1970- se perfiló la necesidad/exigencia entre los seis fundadores² de la Comunidad Económica Europea (CEE), de avanzar hacia una UEM producto de los desequilibrios generados por la evidente ausencia de coordinación de las políticas monetarias nacionales.

En ese contexto, en el año 1962, el Memorándum Marjolin³ se transforma en el primer hito dentro de la evolución del proyecto del euro, que propuso medidas en materia de cooperación monetaria tendientes a la conformación de una unión económica hacia fines de los años 60.

Poco después, en un contexto de fuerte inestabilidad económica por la

2. Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Para mayor información sobre la historia de la Unión Europea y sus fundadores consultar: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

3. Scheller, Hanspeter K., *The European Central Bank. History, role and functions*, Alemania, 2004. Disponible [en línea]: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2004en.pdf>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

creciente amenaza de la ruptura del sistema de Bretton Woods, los socios-fundadores de la CEE comienzan a experimentar tensiones frente a un inminente escenario de crisis económica. Raymond Barré⁴ alertado por estas condiciones, instó a que la Comisión presentara dos entendimientos favorables a la constitución de una unión monetaria: el *Mémorandum pour une action communautaire dans le domaine monétaire* (1968) y el *Mémorandum sur la coordination des politiques économique et la coopération monétaire au sein de la Communauté*⁵ de 1969, año en que tuvo lugar la cumbre de La Haya en la que los Jefes de Estado definieron como próximo objetivo la conformación de una UEM.

Seguidamente, en junio de 1970 el Ministro de Finanzas de Luxemburgo, Pierre Werner -que en 1960 había presentado un proyecto de moneda única- presentó un nuevo plan que preveía la consecución de la unión económica y monetaria para el año 1980⁶. Sin embargo el plan se detuvo, debido a la esperada ruptura del sistema de

Bretton Woods y al gran déficit comercial que presentaban los Estados Unidos, momento en el cual la economía mundial pasó a regirse por un sistema de tipo de cambios flexibles, lo que implicó en definitiva la inestabilidad cambiaria de las monedas en Europa.

Posteriormente, en la cumbre de París de 1972, se intentó dar vigor al proyecto de la UEM con la creación de la “serpiente en el túnel”⁷, mecanismo que permitía la fluctuación controlada de los tipos de cambio de las monedas nacionales frente al dólar. Sin embargo, su implementación se redujo en virtud de la crisis del petróleo; la debilidad del dólar; las diferentes políticas económicas y la ausencia de instituciones que obliguen a los integrantes a mantener sus políticas concertadas.

Luego de un período de fuerte estancamiento y de elevadas tasas de inflación, reflató la idea de crear una moneda única europea paralela a las nacionales, que tomó forma en 1978 en la cumbre de Bruselas, cuando se crea el Sistema Monetario Europeo -SME- basado en “tipos de cambios fijos pero

4. Vicepresidente de la Comisión Europea por el período 1967 a 1972.

5. Danescu, Elena Rodica, “Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiares Pierre Werner”, en Le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2012. Disponible [en línea]: <http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/ba6ac883-7a80-470c-9baa-8f95b8372811/fdaf5fa9-e34b-440d-b874-233aacc804ece/Resourses#fa9f4dda-beb6-4caa-8095-29cfe4e451bc_fr&overlay>. Última vez consultada el 01 de octubre de 2015.

6. Es importante señalar que la propuesta se retomó en un ámbito de posiciones contrastadas: por un lado se encontraba el grupo de monetaristas -Francia, Bélgica y Luxemburgo- que bregaban por la limitación de las políticas monetarias nacionales y los tipos de cambio; mientras que del lado de los economistas -Alemania, Países Bajos e Italia- apostaban a la armonización de las políticas económicas-. Ver, Tedeschi, Pablo, “¿Por qué una moneda común en Europa? Debates y discusiones desde el Plan Werner hasta el comienzo del Euro”, en *Revista Puente@Europa*, n.º 1, junio 2013, Argentina, pp. 87-94.

7. Parlamento Europeo, “Historia de la Unión Económica y Monetaria” en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Disponible [en línea]: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

ajustables”⁸. Allí se estipuló, un mecanismo de tipo de cambio -MTC I- que disponía tipos de cambios centrales de la Unidad Monetaria Europea -ECU en su sigla en inglés- a los que se debían adecuar los tipos de cambios nacionales.

Así, la coordinación lograda por el SME, junto a las primeras elecciones parlamentarias de 1979 y las reformas institucionales que introdujo el Acta Única Europea⁹, vitalizó el proyecto de Werner, cuando en 1988 el Consejo Europeo en Hannover creó un comité dirigido por Jacques Delors, que propuso el alcance de la UEM en tres etapas, que fueron contempladas posteriormente por el Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht de 1992. La primera etapa (1990-1993) supuso la libre circulación de capitales; la segunda etapa (1994-1998) implicó la convergencia de las políticas económicas y el refuerzo de la cooperación de los bancos centrales nacionales. Por último la tercera etapa -en proceso desde el 1 de enero de 1999- significó la introducción del euro y la aplicación de una política monetaria común a cargo del Banco Central Europeo -BCE-.

Instaurado el euro como moneda única y en respuesta a las turbulencias financieras de EEUU, el fracaso del sistema de paridades semifijas de Bretton Woods y la insuficiencia tanto

de la “serpiente monetaria” como del SME, dos grandes cuestiones acompañaron la trayectoria del eurogrupo: por un lado de qué manera se iban a evaluar la reunión de los criterios de convergencia a partir de las distintas solicitudes de ingreso a la zona. Es decir, si se iban a tasar de modo compacto y rígido o bien de modo laxo o relajado; para todos los miembros por igual o sólo respecto de algunos. Y por otro lado, cómo se iban a armonizar los distintos modelos de producción.

Respecto al primero interrogante, el ingreso de economías inestables con algunas excepciones, demostró la laxitud de los criterios, mientras que en otros casos, se mostró rígida. En lo que atañe a la segunda cuestión, los tratados existentes hacen silencio de ello y apuntan siempre a un control y regulación a nivel monetario.

En este contexto, Grecia, que había ingresado a la Unión Europea en el año 1981, momento en el que consolida e instaura su democracia como forma de gobierno, presentaba al tiempo de la creación del euro grandes desajustes en su política económica cuya puerta de salida era formar parte del eurogrupo debido a una potencial financiación.

En efecto, a partir de los años 90 inicia un camino de incesantes reformas estructurales para lograrlo. Pero ¿a qué

8. Parlamento Europeo, “Historia de la Unión Económica y Monetaria” en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Disponible [en línea]: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

9. Ver los aportes del AUE en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:xy0027>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

costo?

II. ¿Eran sostenibles a largo plazo las circunstancias que rodearon el ingreso de Grecia a la eurozona?

Uno de los interrogantes más interesantes que se planteó entorno al ingreso de Grecia a la Zona Euro el 1 de enero de 2001, fue si las condiciones alcanzadas en el año 1999 -medianamente consistentes con los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht de 1992- eran sostenibles a largo plazo.

Recordemos que con la victoria del PASOK¹⁰ de Andreas Papandrú en las elecciones parlamentarias de Grecia en octubre de 1993, se introdujo un nuevo programa de convergencia por el periodo 1994-1999 de acuerdo a las disposiciones del art. 116 (2^a) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE) con el objetivo de formar parte de la zona euro y poner fin a las indebidas decisiones en materia económica y monetaria de la época. Ello consistió en la aprobación de programas plurianuales que garantizan la convergencia sobre todo en materia de estabilidad de precios y solidez en las finanzas necesaria para la realización de una UEM.

Así, la primera fase del programa (1994-1997) estuvo caracterizada por un

conjunto inconsistente de políticas destinadas al ajuste y a la expansión económicas. Lo que indicaba que Grecia aún no estaba preparada para ingresar a la zona¹¹. Lo que supuso la revisión del programa de convergencia en diciembre de 1997 para preparar el escenario para un ingreso definitivo en el año 2001.

Entre los años 1998 y 1999 el programa sufrió serias reformas tendientes a reunir los criterios de convergencia que mejoraron considerablemente el rendimiento de la economía griega. Se observaron sustanciales mejoras a nivel fiscal y monetario: se logró la independencia del Banco Central; Grecia adhirió al SME en marzo de 1998; el consumo público se redujo notablemente; una baja en la tasa de inflación colaboró en la reducción de las tasas de interés a largo plazo; se experimentó una liberalización del mercado laboral; se privatizaron varias empresas estatales y se empezó a corregir el déficit en el sistema de seguridad social.

Es preciso recordar, que para estar más cerca de su ingreso, Grecia, tenía que presentar un “alto grado de convergencia económica” que se traduce en el cumplimiento de los criterios económicos y jurídicos del Tratado de Maastricht¹², sin que su ingreso suponga riesgos económicos para sí misma y para

10. Movimiento socialista panhelénico.

11. De hecho el Informe de Convergencia de 1998 –en virtud del art. 109 J del TCCE, realizado por el Instituto Monetario Europeo (IME) indicaba que Grecia si bien cumplía con los criterios jurídicos no así los económicos. Ver Instituto Monetario Europeo, *Informe de convergencia*, Alemania, 1998. Disponible [en línea]: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1998es.pdf?259834c118bcfffe033b91eb38db42fb>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

12. En la actualidad se encuentran bajo el Art. 140, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

la zona en su conjunto. En efecto a nivel económico, debía presentar: estabilidad de precios -la tasa de inflación no puede exceder el 1.5% de la tasa de los tres miembros con mejor comportamiento-; presentar finanzas sólidas y sostenibles -el déficit público no puede superar el 3% del PIB y la deuda pública no puede ser superior al 60% del PIB-; reflejar un tipo de cambio estable -el candidato debe participar en el mecanismo de tipos de cambio (MTC II) al menos durante dos años sin grandes desviaciones del tipo central del MCT II y sin devaluar el tipo central bilateral de su moneda respecto del euro en el mismo periodo- y el tipo de interés a largo plazo no debe exceder el 2 % de los tipos de los Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

Mientras que en el plano normativo, debía demostrar que su legislación nacional preveía la independencia de sus bancos centrales nacionales, y que sus estatutos cumplían lo dispuesto por los Tratados de la Unión y eran compatibles con los estatutos del BCE y el Sistema Europeo de Bancos (SEBC), requisito que Grecia cumplió el 25 de abril del año 2000.

Así en el período 1999-2000, Grecia con grandes esfuerzos logró a juicio de la Comisión un “*alto grado de convergencia económica sostenible*”¹³ en virtud del Informe de convergencia del año 2000 del BCE¹⁴. Allí se dio cuenta que: la tasa de inflación interanual era del 2%, menor al valor de referencia¹⁵, sin embargo el informe fue claro en señalar que este descenso “*es atribuible a factores de carácter transitorios y que las variaciones del precio del petróleo tienen en Grecia un impacto relativamente más acusado sobre la evolución de los precios que en el conjunto de la UE*”¹⁶. Ello demostraba incluso en las previsiones, que la tasa de inflación de Grecia iba a estar sujeta a “factores de riesgo de alza”.

Respecto a la política presupuestaria, el déficit público era de 1.6% menor al que dispone el criterio, no obstante en materia de deuda pública estaba en el 104.4 % cuando la valor de referencia es un 60%. Aun así su ratio fue menor respecto a otros Estados miembros como Italia (114.9%) y Bélgica (114.4%). No obstante, el informe indicó la necesidad de prestar atención a dos cuestiones: si el porcentaje de deuda pública “*se está reduciendo suficiente-*

(TFUE). Demandan la decisión final por parte del Consejo Europeo a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

13. Ver European Commission, “La Comisión propone que Grecia pase a ser el duodécimo miembro de la zona euro”, en *Press Release Database*, Bruselas, 3 de mayo de 2000. Disponible [en línea]: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-422_es.htm>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

14. Banco Central Europeo, *Informe de convergencia*, Alemania, 2000. Disponible [en línea]: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2000oes.pdf?29536f7ebb787f8bf11c666724db41ba>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

15. El informe indica que la tasa de inflación de Grecia fue descendiendo considerablemente: 20.4% en 1990, 2.6% en 1999. Ver Informe de convergencia 2000 pág. 3.

16. Informe de convergencia 2000 pág. 3.

mente y se está acercando al valor de referencia de ritmo satisfactorio, y si se ha alcanzado una situación presupuestaria sostenible”¹⁷. Es decir que ya desde entonces se advertían serios inconvenientes para que Grecia pueda ajustar su deuda pública al 60% si no lograba un equilibrio presupuestario con superávits persistentes.

En lo que refiere al tipo de cambio, el *dracma*¹⁸ participaba del Mecanismo de tipo de cambio del SME desde el 16 de marzo de 1998 y se ha unido al MCT II desde abril de 1998 en la tercera fase de la UEM, con considerables fluctuaciones pero siempre dentro del límite del tipo de cambio.

En lo que atañe al último criterio económico -los tipos de interés a largo plazo-, alcanzó el 6.4% inferior al valor de referencia.

De lo descrito surge, que ya desde entonces Grecia a pesar de haber realizado grandes reformas a su economía para reunir los criterios, no estaba en óptimas condiciones. Sin embargo, de modo excepcional y asumiendo los riesgos que ello implicaba su ingreso fue aceptado. Ello reflejó las asimetrías en la aplicación de las reglas y acentuó las diferencias estructurales de las economías presentes en la zona euro. Así mientras para Grecia, adquiere vital importancia la agricultura, la construcción y la rama del comercio, transporte, comunicaciones y turismo; para el resto de los socios del

eurogrupo lo son las actividades financieras, los servicios prestados a las empresas y la industria manufacturera. Ello no quiere indicar que sea imposible la integración, sólo que se dejó de lado un capítulo muy importante en materia de armonización de políticas económicas y monetarias: la potencialización de los modos de producción de aquellos integrantes que no están suficientemente industrializados.

III. La reacción de la zona euro frente a la progresiva crisis del 2008

En un contexto de elevada inflación mundial, crisis alimentaria y energética mundial, una disminución de la confianza en los mercados, que comenzó a gestarse en el año 2007, Europa y el resto de la Comunidad Internacional, no eran ajenas a este fenómeno.

En el año 2008, tras la caída del cuarto banco de inversiones más importante de Estados Unidos el -Lehman Brothers-, la alarma de una posible recesión internacional se transformó en una constante que llega hasta la actualidad.

En Europa, muchos países como: Alemania, Francia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Países Bajos y Bélgica; para evitar la caída de algunos bancos tuvieron que brindar ayuda financiera, lo que implicó no sólo grandes costos a nivel nacional sino también para la Unión en su conjunto, entrando en recesión en el año 2009.

17. Ver informe de convergencia 2000 pág. 3 y 4.

18. Es la moneda griega antes de ser reemplazada por el euro en el año 2001.

Así el inicio de la crisis bancaria, puso en evidencia la real causa de la debilidad de algunas economías de la zona euro: la “crisis de deuda soberana”¹⁹ en virtud de un elevado grado de endeudamiento debido a las elevadas tasas de interés por riesgo de impago; la pérdida de competitividad de sus economías y la falta de adecuación a los parámetros establecidos por la zona euro. Ello traslució la vulnerabilidad de la UEM en términos de un excesivo énfasis en los déficits y no en el nivel de deuda pública; una insuficiente vigilancia de la competitividad y los desequilibrios macroeconómicos; un deficiente control de observancia; una lenta capacidad de decisión y la inexistencia de mecanismos de financiación. En resumidas cuentas reveló, un déficit del sistema de gobernanza económica de la UE.

Por lo expuesto, las economías más afectadas no sólo por la crisis generalizada del año 2008 sino también por las crisis nacionales de deuda soberana y por la crisis del euro, fueron: Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre, quienes dejaron de obtener préstamos del mercado a tipos de interés razonables.

Para brindar una alternativa a esta dificultad, se creó un fondo de préstamos bilaterales de los gobiernos europeos bajo la administración de la Comisión Europea que por ejemplo concedieron a Grecia un importe inicial de 80.000 millones de euros, posteriormente rebajado a 52.900 millones²⁰. Seguidamente se crearon dos fondos temporales de apoyo financiero, como medidas de carácter temporal e incidental: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)²¹ y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)²².

IV. La insuficiencia de los rescates financieros en Grecia

En los inicios de la crisis del 2008, Grecia ya presentaba una economía muy deteriorada debido a la acumulación de deuda de los sucesivos gobiernos²³, situación que se vislumbró en ocasión de las elecciones del año 2009, en las que obtuvo una considerable mayoría en el parlamento el candidato socialista Yorgos Papandreu²⁴. Ante la evidencia del falseo económico de los anteriores gobiernos, la reacción de los mercados no se hizo esperar: se perdió totalmente

19. Especialmente en Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia.

20. Ver: Comisión Europea, “La UE como prestatario”, en *Asuntos económicos y financieros*. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/index_es.htm>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

21. Establecido de modo temporal por el Reglamento (CE) n.º 407/2010. Disponible [en línea]: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:ec0009>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

22. Fue creado en junio del 2010 de modo temporal y especial para atender el financiamiento de Irlanda, Portugal y Grecia. Sitio oficial: <<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

23. Para mayor información ver: 2: Comisión Europea, “¿Por qué se produjo la crisis?” en *Asuntos económicos y financieros*. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_es.htm>. Última vez consultada: 29 de septiembre de 2015.

24. El gobierno demuestra que el déficit del 6% era en realidad del 12.7%.

la confianza en Grecia. Sus indicadores macroeconómicos que presentaban un elevado gasto público, bajos ingresos fiscales y escasa competitividad, indicaban la potencial imposibilidad de cumplir con los compromisos asumidos.

En abril del año 2010 cuando la deuda soberana griega alcanzaba los 350.000 millones y en medio de fuertes caídas de las principales bolsas europeas, algunas agencias de calificación de riesgo -como Standard & Poor's²⁵, FitchRatings²⁶, Moody's²⁷ valoraron la deuda soberana griega en el nivel de títulos especulativos o "bono basura" -por debajo del grado de inversión y alta probabilidad de incumplimiento-, lo que cierra el acceso del país a los mercados de capitales para poder financiarse.

En ese contexto, el 2 de mayo de 2010 Grecia se convierte en el primer país de la zona que recibe su primer rescate financiero de 110.000²⁸ millones de euros por un plazo de 3 años, en el cual intervinieron la Comisión Europea, el BCE y el FMI, de los cuales 80.000

procedían de socios de la zona euro bajo lo que se denominó *Greek Loan Facility* (GLF). Se previó tramos de pagos entre mayo de 2010 y junio del 2013 a medida que Grecia demostrara cumplir con el paquete de reformas o "plan de austeridad" impuesto por la *troika*²⁹, a saber: reformas en el mercado laboral y sistema de pensiones y jubilaciones; ajustes de los salarios; recortes del gasto público; elevación de impuestos, entre las más destacadas.

Esta situación acentuó la crisis de representación encubierta detrás de los asuntos económicos³⁰.

Sin embargo, al 27 de octubre de 2011 la situación económica de Grecia no presentaba grandes mejoras, por lo que se comenzó a negociar los términos de un segundo rescate en otro tono, puesto que se avizoró la posibilidad de un referéndum como herramienta de presión en los términos de la negociación del nuevo paquete de medidas por parte del Primer Ministro Yiorgos Papandreou³¹. Situación que de algún

25. Sitio oficial: <http://www.standardandpoors.com/en_AP/web/guest/home>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

26. Sitio oficial: <<https://www.fitchratings.com/>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

27. Sitio oficial: <<https://www.moodys.com/>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

28. Sin embargo producto de la falta de participación de Eslovaquia y la dimisión de Irlanda y Portugal, el importe se redujo a 2.7 millones de euros.

29. Se trata de un vocablo ruso que significa grupo de tres. Se utiliza para describir a la Comisión Europea, el BCE y el FMI, quienes supervisan las medidas de austeridad en Grecia. Ver "Glosario imprescindible para entender la crisis griega" en BBC, sección Mundo, 4 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150704_internacional_glosario_crisis_griega_hr>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

30. Ver Martín, Irene; Dinas Elías, "Grecia: un análisis más allá de la crisis económica (ARI)", en Real Instituto Elcano, 2010. Disponible [en línea]: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8334840042c6634789a3bb24ab1546e8/ARI91-2010_Martin_Dinas_Grecia_crisis_economica_politica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8334840042c6634789a3bb24ab1546e8>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

31. Esta situación provoca la dimisión de Yiorgos Papandreou el 8 de noviembre de 2011 y la designación de un gobierno transitorio de coalición entre PASOK, Nueva Democracia y LAOS, liderado por Lukas Papademos. Ver Oficina Económica y Comercial de España en Atenas, *Informe económico y comercial*: Grecia, 2012. Disponible [en

modo dejó entrever la posibilidad de una suspensión de pagos³².

Finalmente, la consulta a la población helena respecto al segundo paquete de rescate se suspendió y el denominado *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, se aprobó el 14 de marzo de 2012. En esa ocasión, el préstamo no provino del fondo de préstamos bilaterales como la ocasión anterior, sino del FEEF plenamente operativo desde agosto del 2010.

El plan previó un apoyo financiero de 164.500 millones hasta finales del 2014, de los cuales el FMI aportó 19.8 millones; sin embargo el periodo luego fue extendido al 30 de junio del 2015, luego de que el 18 de febrero de 2015 el gobierno de Grecia solicitara una prórroga a cambio de una serie de reformas estructurales.

Si bien durante el período 2012-2014 Grecia logra re flotar su economía temporalmente, la victoria de SYRIZA-coalición de la izquierda radical-, liderado por Alexis Tsipras provocó un giro en la gobernanza del país heleno y en la negociación de la prórroga del segundo rescate o bien eventualmente el otorgamiento de un tercer rescate.

V. El tercer rescate de Grecia y las especulaciones en torno a la viabilidad

de la eurozona

El 22 de junio de 2015 la Cumbre de Jefes de Estado del Eurogrupo se reunió para decidir sobre la grave situación en Grecia y en efecto prorrogar el vencimiento del segundo rescate. La respuesta europea esta vez fue negativa.

El 28 de junio de 2015 las autoridades griegas dictaron la restricción casi absoluta de las transacciones dinerarias, el cierre de los bancos y la clausura de la Bolsa, ante la evidencia de la pérdida de confianza del público, que había acelerado la retirada de depósitos desde que el primer ministro -Alexis Tsipras- rompiera las negociaciones con el Eurogrupo ante la negativa de la prórroga del segundo rescate. El gobierno decidió el estricto control de los fondos o “corralito” pese a que horas antes el BCE había decidido mantener la liquidez de emergencia que suministra más de 84.000 millones de euros a los bancos griegos por medio de la ELA (línea de asistencia de liquidez de emergencia).

Grecia, estaba acorralada, el 01 de julio de 2015 venció el plazo de pago al FMI por 1.600 millones de euros.

Ante la rigidez de la respuesta del eurogrupo y la acuciante situación económica, nuevamente “el arma política”³³ del referéndum reapareció en

[línea]: <<http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/C98D7E84E0D89E548D5064166FD51426.pdf>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

32. Ver González, Sergio Miranda; Salgado Vega, María del Carmen, “Crisis de deuda soberana en Europa y sus implicaciones”, en *Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, n.º 4, octubre-diciembre 2011. Disponible [en línea]: <http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/e404/ea-15_Sergio.pdf>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

33. Simón, Pablo, “Por qué Tsipras convoca un referéndum”, en *Politikon*, 27 de junio de 2015. Disponible [en línea]:

escena, como mecanismo de presión contra la oferta europea para prolongar el segundo rescate. Las condiciones de austeridad del nuevo paquete europeo trastocaban elementos sensibles para Grecia: el IVA, las pensiones, el gasto militar y el mercado de trabajo³⁴.

El 61% de la población rechazó la propuesta de rescate realizada por FMI, BCE y la Comisión Europea, que proponía una extensión del programa de ayuda financiera a cambio de un nuevo paquete de medidas de austeridad incluido un mayor ajuste fiscal.

Esta situación abrió el debate acerca de la capacidad de respuesta de la zona euro; la disponibilidad de mecanismos asequibles para sus miembros y las posibles condiciones de persistencia de Grecia en la zona euro; incluso su salida.

El 8 de julio de 2015 en ocasión de sesión del Parlamento, Alexis Tsipras presentó la crisis griega como un problema más amplio que afecta todo el proyecto comunitario. En su opinión la difícil situación de Grecia manifiesta “*la incapacidad europea para encontrar una solución duradera al problema de la deuda. Es un problema europeo y los problemas europeos requieren soluciones europeas*”³⁵. Allí mismo presentó una solicitud formal de ayuda financiera o

bail out en la que contempla la mayoría de las medidas de austeridad impuestas por el eurogrupo. Sin embargo deja fuera el tema de la reestructuración de la deuda, ítem de vital importancia en términos de negociaciones de quita, intereses y plan de pago.

Finalmente, el 19 de agosto de 2015 la Comisión Europea firma el *Memorandum of Understanding* (MoU) con Grecia respecto al alcance de un tercer programa de ayuda financiera y ajuste económico, consistente en un monto de 86.000 millones de euros por un plazo de tres años -hasta 2018- en principio sin la participación del FMI, quien en realidad participará en un segundo tramo previa revisión de la aplicación de las reformas por parte de Grecia a mediados de octubre de este año.

VI. Debilidades vs. Perspectivas

La crisis nacional de Grecia y la gran recesión del 2008, pusieron a prueba: los lazos de cooperación de los miembros de la zona euro en materia de deudas soberanas y los mecanismos disponibles para afrontar problemas de financiamiento de las economías más frágiles. Y en consecuencia puso en evidencia el déficit de arquitectura monetaria, financiera e industrial de varias economías integrantes de la

<<http://politikon.es/2015/06/27/por-que-tsipras-convoca-un-referendum/>>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

34. Ver Abellán, Lucía, “El plan de Tsipras se acerca más que nunca a la última oferta de Europa”, en diario *El país*, sección Internacionales, 01 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/01/actualidad/1435766977_634816.html>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

35. Abellán, Lucía, “La Eurocámara muestra su división ante la crisis griega”, en diario *El país*, sección Internacionales, 9 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/08/actualidad/1436342605_867172.html>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

zona³⁶, la ausencia de medios adecuados para reducir las asimetrías estructurales nacionales, la incapacidad del BCE de poder comprar deuda europea y en efecto la insuficiencia de las instituciones de la zona.

Ante este escenario, resulta importante repensar: si los criterios de convergencia han cumplido su cometido, esto es concertar las políticas económicas y monetarias o por el contrario si ha creado un “canal ficticio” de ingreso en el cual las condiciones temporales hacen que virtualmente economías débiles en un período dado puedan lograr su cometido, pero sin sostenibilidad en el futuro.

Si existe un real interés de cooperación detrás de los rescates otorgados a los países denominados “PIGS”³⁷ o bien un real interés en recuperar a todo costo las acreencias y autofinanciarse.

Pero mucho más importante: repensar cómo coordinar el modelo de integración que todos los integrantes desean.

El voltaje mediático y político de la “cuestión griega” ha planteado dos escenarios posibles: Grecia en el euro o fuera del euro. El *quid* reside en las condiciones de persistencia o salida.

Jean François Ponsot³⁸ al delinear los déficits de la zona euro para el año 2012,

propuso dos alternativas para salir de la crisis que implican una mayor “acción colectiva común”. Por un lado, propuso completar la UEM por medio de un “federalismo fiscal” esto es compartir una política fiscal común que apoye la innovación e industria, un mecanismo para transferencias financieras hacia zonas de déficit persistente por diferencia de competitividad para corregir los desequilibrios, junto a un fortalecimiento de la unión bancaria. La segunda opción contempla la salida de la zona por parte de las economías más frágiles. Sobre este punto señala que si bien la retirada impone riesgos políticos, lo cierto es que la salida “desde arriba” insume menor riesgo que una salida unilateral “desde abajo”.

Otro estudio coetáneo de Yanis Varoufakis, Stuart Holland y James Galbraith³⁹, identifica la interrelación de la crisis de la eurozona con la crisis bancaria, la crisis de la deuda, la crisis de la inversión y la crisis social. En efecto realiza una “*modesta proposición: cuatro crisis, cuatro políticas*”. La primer política, propone que los bancos que necesiten recapitalización del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), dependan directamente de él para evitar que el gobierno nacional se endeude en

36. Grecia, Irlanda, Italia, España, Chipre y Portugal. Ver Ponsot, Jean François, “El Euro, una moneda incompleta. Amenazas pendientes y posibles soluciones”, en *Revista Puente@Europa*, n.º 1, 2013, pp. 101-108.

37. Término utilizado por el Banco Mundial para referirse a los cinco países europeos con más deuda: Portugal, Italia, Grecia y España.

38. Ponsot, Jean François, “El Euro, una moneda incompleta. Amenazas pendientes y posibles soluciones”, en *Revista Puente@Europa*, n.º 1, 2013, pp. 101-108.

39. Varoufakis, Yanis; Holland, Stuart; Galbraith, James, et al, Una modesta proposición para resolver la crisis de la eurozona, versión 4.0, julio 2013. Disponible [en línea]: <<https://varoufakis.files.wordpress.com/2013/07/modest-proposal-4-0-in-spanish.pdf>>. Última vez consultada el 01 de octubre de 2015.

nombre del banco. La política dos, se centra en la posibilidad de que el BCE prevea un mecanismo de conversión de deuda por el valor de la deuda permitida por el Tratado de Maastricht. La tercera, se vincula con el lanzamiento de un nuevo programa de inversiones. Por último sugieren que se establezca un Programa de Solidaridad Social de Emergencia.

Del análisis expuesto, si se produce un *grexit*, Grecia debería poner en funcionamiento nuevamente el *dracma* -en desuso desde que se puso en circulación el euro- lo que conllevaría tiempo para que con las leyes del mercado encuentre su cotización, que tendría serías desvaloraciones frente al euro y otras monedas como el dólar; aumentaría la incertidumbre en el seno del “club” y la desconfianza en la moneda única europea; por último varios países se verían afectados ante la imposibilidad de pago.

Por el contrario si Grecia permanece en el euro: será necesaria una reestructuración de la deuda griega, pero principalmente será imperioso rever los criterios de convergencia que hasta el momento han acentuado las divergencias -en particular analizar si se seguirán aceptando socios con condiciones excepcionales y temporarias o bien será un club hegemónico cerrado-, evaluar la posibi-

lidad de comunitarizar las políticas fiscales y rever las facultades del BCE y sus instrumentos de mecanismos financieros -actualmente son tres⁴⁰: Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), el programa de apoyo a la balanza de pagos y la Asistencia Macrofinanciera, pero no llegan a brindar soluciones concretas que se refleje en resultados económicos concretos-.

VII. Unión económica monetaria y Unión económica: la propuesta francesa

En julio de 2015, en la tradicional entrevista televisada, con motivo de la revolución francesa, fiesta nacional, el presidente de Francia, François Hollande, “destacó que la eurozona necesita ese ‘Gobierno económico’ para ser ‘más Fuerte’, pero también mayores dosis democráticas en su funcionamiento y, por eso, añadió que debe haber también una asamblea de parlamentarios de los países que comparten la moneda europea.”⁴¹ Hollande y algunos de sus ministros han dicho públicamente que será necesario consensuar algunas medidas para ir hacia una unión fiscal y social en la zona euro, que además debería incluir un salario mínimo y un impuesto de sociedades armonizado. Su conclusión es que la unión monetaria es inviable sin una

40. Ver Comisión Europea, “La UE como prestatario”, en *Asuntos económicos y financieros*. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/index_es.htm>. Última vez consultada: 01 de octubre de 2015.

41. Yárnoz, Carlos, “Hollande propone un Gobierno y un Parlamento para la zona euro”, en diario *El País*, sección Internacional, 14 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/14/actualidad/1436878643_523865.html>. Última vez consultada: 15 de septiembre de 2015.

verdadera unión económica. La necesaria reforma de la zona euro debería tener un gobierno económico propio con comisario al frente, un presupuesto propio para poder gestionar inversiones fuertes y un Parlamento para democratizar las decisiones.

La pretensión de Francia es tomar las riendas de la zona euro fuertemente afectada por la crisis griega. Teniendo en cuenta que Alemania no puede hacerlo porque ha quedado muy deslegitimada ante la opinión pública europea por su actitud en las negociaciones durante la crisis. Por este motivo Francia decide ponerse a la cabeza de la reforma de la euro zona, y reivindicando al mismo tiempo, liderar la formación de una vanguardia, probablemente integrada por los seis socios fundadores de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos).

“En el Eliseo explican así la situación: ‘Desde que se creó la moneda única, las economías de la zona euro han divergido; si el crecimiento y, sobre todo, el crecimiento potencia, es tan diferente en unos y otros países, habrá una implosión’. En busca de una convergencia fiscal y social, Hollande y su Ejecutivo proponen un salario mínimo similar y un impuesto de sociedades armonizado para evitar el actual ‘dumping fiscal y social’, como denuncia Macron⁴². Defienden también la

creación de un Fondo Monetario Europeo como ‘instrumento de intervención rápida y de solidaridad’, dice el ministro. Y la unión bancaria real, más allá de la actual suspensión centralizada de los bancos, con garantías de depósitos y mecanismos para afrontar fugas de capitales. O un seguro complementario de desempleo. Y, obviamente, una política económica común con mayores poderes para la Comisión Europea.”⁴³

Resumiendo diremos que Francia tiene una batería de propuestas que, por ejemplo, Italia también comparte. A saber: Gobierno económico común para todos los países de la zona euro; Presupuesto propio en la zona euro; Salarios mínimos similares para evitar el actual “dumping social” entre países de la eurozona; Seguro de desempleo complementario; Impuestos de sociedades armonizado contra el otro tipo de dumping o competencia desleal: el fiscal; Unión bancaria efectiva, más allá de la actual supervisión centralizada de los bancos, con garantías de depósitos y mecanismos para afrontar fugas de capitales; Fondo Monetario Europeo como instrumento de intervención rápida y de solidaridad; Parlamento de países de la zona euro.

El problema que se presenta en la posibilidad de establecer estas reformas se encuentra ligado a la eventual

42. Emmanuel Macron es actual Ministro de Economía y Finanzas de la República Francesa, del gobierno socialista del Primer Ministro Manuel Valls.

43. Yárnoz, Carlos, “Francia busca la refundación de la eurozona tras la crisis griega”, en diario *El País*, sección Internacional, 26 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/26/actualidad/1437927916_637663.html>. Última vez consultada: 15 de septiembre de 2015.

necesidad de tener que modificar algunos de los Tratados de la Unión. Sin embargo, parecería haber una voluntad política que ello no sería un obstáculo para instituir los cambios que se plantean.

VIII. Otras voces que proponían una reforma

Hace ya un tiempo, que desde los ámbitos académicos se viene proponiendo la necesidad de reformar la zona euro para poder superar la crisis y estar mejor preparados para poder enfrentar la eventualidad de otra. Entre esos académicos nos encontramos con Thomas Picketty⁴⁴ quien hace tiempo viene anunciando que la solución a la crisis económica, particularmente, griega es la reestructuración de la deuda -del conjunto de la deuda de la zona- y cambios

dentro de la zona euro.

Para Picketty se requiere, “*una Cámara parlamentaria de la zona euro, en todo caso, una Cámara formada por los países de la zona euro que quieran avanzar hacia una unión política, presupuestaria y fiscal, y que tendría que construirse a partir de los diferentes Parlamentos nacionales. Cada país estaría representado en proporción a su población, ni más ni menos, lo mismo Alemania y Francia que los demás. El cometido de esta nueva Cámara consistiría en votar cuestiones tales como un impuesto común sobre sociedades o el nivel del déficit comunitario*”⁴⁵, “*regular de manera democrática la elección del nivel de déficit y de inversión pública y supervisar la unión bancaria y el Mecanismo Europeo de Estabilidad*”⁴⁶ (MEDE)”⁴⁷.

44. Es un economista francés (nacido en 1971) especialista en desigualdad económica y distribución de la renta. Desde el año 2000 es director de estudios en l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Actualmente es profesor asociado de la Escuela de Economía de París.

45. Fuente Castro, Daniel, “Thomas Picketty: ‘Estamos al borde del abismo de una crisis política, económica y financiera’”, en *Eldiario*, 19 de noviembre de 2014. Disponible [en línea]: <http://www.eldiario.es/economia/abismo-crisis-politica-economica-financiera_o_326168028.html>. Última vez consultada: 15 de septiembre de 2015.

46. El Mecanismo Europeo de Estabilidad, es un organismo de carácter intergubernamental creado por el Consejo Europeo en marzo de 2011, como respuesta a la crisis del euro de 2010, que consistió en un amplio paquete de medidas que incluían al MEDE. Dicho organismo funciona como un mecanismo permanente para la gestión de crisis para la salvaguardia de la estabilidad financiera en la eurozona en su conjunto. Este mecanismo entró en vigencia el 1 de julio de 2012, reemplazando las estructurales temporales que fueron el Fondo Europeo de Estabilidad Financiero (FEFF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF).

47. El Mecanismo Europeo de Estabilidad está dirigido y es administrado por un Consejo de Gobernadores, que se forma por los ministros de Economía y Finanzas de los países de la zona del euro, es el encargado de adoptar las decisiones de mayor trascendencia. Un Consejo de Administración, nombrado por los países de la zona euro, se encargará de los asuntos específicos que le delegue el Consejo de Gobernadores. El objetivo del MEDE es otorgar ayuda financiera a aquellos países que se encuentren ante una situación grave de financiación. Para ello, tiene estipulada una serie de condiciones para facilitar esa ayuda financiera en forma de préstamos a los países de la zona euro que sufran graves problemas de financiación. Esta ayuda financiera se activará únicamente cuando se reciba la petición de algún país de la zona del euro. La Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo, evaluarán el riesgo para la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto y analizarán la sostenibilidad de la deuda pública del país que solicite la ayuda. Si se concluyera que un programa de ajuste macroeconómico podría reconducir la deuda pública a una senda sostenible, se evaluarán las necesidades de financiación y se negociará el programa de ayuda que se formalizaría en un Convenio de Cooperación. El Mecanismo Europeo de Estabilidad contará con un fondo fijado en 700.000 millones de euros. Se financiará con la aportación de

La propuesta de la composición de la Cámara parlamentaria se debe a su afirmación de que “*el Parlamento Europeo no representa en absoluto a las instituciones de los Estados-nación y, en concreto, a los Parlamentos nacionales*”⁴⁸.

Según Picketty la salida a la crisis reside en profundizar la unión de los países de la zona euro.

También podemos encontrar una propuesta conjunta de otros tres académicos, Yanis Varoufakis, Stuart Holland y James K Galbraith, que constaba de cuatro ejes que resumirían las cuestiones más importantes a resolver. Destacaban en la época en que se la conoció, allá por el año 2013, que para llevar acabo las reformas que proponían no era necesario modificar los tratados.

Los economistas reconocen cuatro puntos interrelacionados sobre los que se desarrolla la crisis que a su vez generan las cuatro crisis concurrentes, a saber: la crisis bancaria, la crisis de deuda, la crisis de inversiones y la crisis social.

La propuesta para resolver la crisis bancaria plantea avanzar sobre mecanismos de análisis individualizado de casos. De acuerdo a esto, en caso de crisis de un banco, las autoridades nacionales deberían recurrir a la gestión de crisis del Banco Central Europeo y al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), quien

sería el encargado de tomar las decisiones correspondientes sobre ese banco. Desde esta propuesta el MEDE se encargaría de recapitalizar y dirigir al banco hasta su saneamiento. Esto era una solución mucho más rápida que la creación de una Unión Bancaria quien sería una solución de fondo pero lenta en implementarse.

*“En relación con la crisis de deuda, el documento diseña un mecanismo de conversión de aquella deuda por debajo del 60% del PIB (el límite permitido por el Tratado Maastricht) en deuda no negociable situada en el Banco Central Europeo. El resto de la deuda seguiría en los mercados. El Banco Central Europeo emitiría deuda propia para financiar la conversión, que además sería garantizada por el Mecanismo Europeo de Estabilidad”*⁴⁹.

Con respecto a la crisis de inversiones, se proponía la implementación de un programa de inversiones para la recuperación y convergencia, que se financiaría mediante bonos emitidos a través del Banco Europeo de Inversiones, encaminados a financiar inversiones en el área de la salud, la educación, la tecnología verde, las energías renovables y la renovación urbana. El documento plantea que estos bonos no necesitarían mecanismo de garantía fiscal alguno de los estados miembros, y que, llegado el

los países miembros de la zona euro, cada uno realizará una aportación distinta en función de su PIB. El MEDE también emitirá valores como forma de financiación.

48. Op.cit.

49. Martín, José Moisés, “Las propuestas de Varoufakis para la Eurozona” en *Eldiario*, 2 de febrero de 2015. Disponible en [línea]: <http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/propuestas-Varoufakis-eurozona_0_352415401.html>. Última vez consultada: 15 de septiembre de 2015.

caso, el Banco Central Europeo podría recuperarlos del mercado secundario para mantener su tipo de interés bajo.

Como última propuesta, ofrecen la implementación de un programa solidario ante la emergencia social, garantizando el acceso a la nutrición y a la energía para todos los europeos, inspirado en el programa de cupones de comida vigente en Estados Unidos. Los recursos financieros para sostener este programa podrían provenir de los intereses acumulados a través del sistema de préstamos interbancarios del sistema europeo de bancos centrales (TARGET2) o de otras transacciones financieras.

IX. En síntesis

El tema de la zona euro y sus asimetrías, es de vieja data. Estudiado desde el ámbito académico, a la vez, ha ofrecido algunas soluciones alternativas al tema como hemos expuesto. Empero, pareciera ser que ahora, la política ha acusado recibo del problema y ha reunido la voluntad de tratar de darle algún tipo de solución. La agenda recoge todos los puntos flojos de la zona euro. Pero lo más interesante es que comienza a percibirse una preocupación activa por resolverlo. Por lo que se deja ver desde los ámbitos del poder, las soluciones no se buscaran mediante decisiones meramente políticas sino, sobre todo, a través de reformas institucionales para prevenir crisis o zozobras futuras.

Habrá que esperar que la propuesta de Francia se muestre en detalles para poder analizarla en su totalidad, y ver si puede,

realmente, liderar la transformación del euro zona. Por supuesto, se avizora una etapa no exenta de negativas a la vanguardia reformista. Sin embargo, parece no haber duda que en el ámbito de la Unión Europea se está convencido que la solución a la zona euro es una salida a más y mejor institucionalidad interna. ■



X. Bibliografía

Abellán, Lucia, “El plan de Tsipras se acerca más que nunca a la última oferta de Europa”, en diario *El País*, sección Internacionales, 01 de julio de 2015. Disponible en línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/01/actualidad/1435766977_634816.html>.

Abellán, Lucia, “La Eurocámara muestra su división ante la crisis griega”, en diario *El País*, sección Internacionales, 9 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/08/actualidad/1436342605_867172.html>.

Banco Central Europeo, *Informe de convergencia*, Alemania, 2000. Disponible [en línea]: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2000es.pdf?29536f7ebb787f8bf11c666724db41ba>>.

Comisión Europea, “La UE como prestatario”, en *Asuntos económicos y financieros*. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/index_es.htm>.

Comisión Europea, “¿Por qué se produjo la crisis?”, en *Asuntos económicos*

y financieros. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_es.htm>.

Danescu, Elena Rodica, “Une relecture du rapport Werner du 8 octobre 1970 à la lumière des archives familiales Pierre Werner”, en *Le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)*, 2012. Disponible [en línea]: <http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/ba6ac883-7a80-470c-9baa-8f95b8372811/fdaf5fa9-e34b-440d-b874-233aec804ece/Resources#fa9f4dda-beb6-4caa-8095-29cfe4e451bc_fr&overlay>.

EFE, “Holanda apuesta por un parlamento de la zona euro y un gobierno económico”, en diario *El Tiempo*, 14 de julio de 2015. Disponible en [línea]: <<http://www.eltiempo.com/mundo/europa/presidente-de-francia-propone-crear-un-parlamento-para-la-zona-euro/16093195>>.

European Commission, “La Comisión propone que Grecia pase a ser el duodécimo miembro de la zona euro”, en *Press Release Database*, Bruselas, 3 de mayo de 2000. Disponible [en línea]: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-422_es.htm>.

European Commission, “Financial assistance to Greece”, en *Economic and Financial Affairs*. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm>.

Fuente Castro, Daniel, “Thomas Picketty: ‘Estamos al borde del abismo de una crisis política, económica y financiera’”, en *Eldiario*, 19 de noviembre

de 2014. Disponible [en línea]: <http://www.eldiario.es/economia/abismo-tesis-politica-economica-financiera_0_326168028.html>.

“Glosario imprescindible para entender la crisis griega” en *BBC*, sección Mundo, 4 de julio de 2015. Disponible [en línea]: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150704_internacional_glosario_crisis_griega_hr>.

González, Sergio Miranda; Salgado Vega, María Del Carmen, “Crisis de deuda soberana en Europa y sus implicaciones”, en *Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, n.º 4, octubre-diciembre 2011. Disponible [en línea]: <http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/e404/ea-15_Sergio.pdf>.

Herz, Bernhard; Kotios, Angelos, “Coming home to Europe: Greece and the euro”, en *Review of European Economic Policy*, v. 35 Julio/Agosto, 2000, pp. 170-176. Disponible [en línea]: <<http://link.springer.com/journal/10272>>.

Instituto Monetario Europeo, *Informe de convergencia, Alemania*, 1998. Disponible [en línea]: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1998es.pdf?259834c118bcfffe033b91eb38db42fb>>.

Martín, Irene; Dinas, Elías, “Grecia: un análisis más allá de la crisis económica”, en *Real Instituto Elcano*, 2010. Disponible [en línea]: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8334840042c6634789a3bb24ab1546e8/ARI91-2010_Martin_Dinas_Grecia_crisis_economica_politica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8334840042c6634789a3bb24ab1546e8>.

Martín, José Moisés, “Las propuestas de Varoufakis para la Eurozona”, en el

Eldiario, 2 de febrero de 2015. Disponible en [línea]: <http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/propuestas-Varoufakis-eurozona_0_352415401.html>.

Oficina Económica y Comercial de España en Atenas, *Informe económico y comercial: Grecia*, 2012. Disponible [en línea]: <<http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/C98D7E84E0D89E548D5064166FD51426.pdf>>.

Parlamento Europeo, “Historia de la Unión Económica y Monetaria” en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Disponible [en línea]: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html>.

Picketty, Thomas, “La salida de Grecia del euro sería el principio del fin”, en *ABC.es*, 3 de julio de 2015. Disponible en [línea]: <<http://www.abc.es/economia/20150702/abci-piketty-grecia-201507021228.html>>.

Ponsot, Jean François, “El Euro, una moneda incompleta. Amenazas pendientes y posibles soluciones”, en *Revista Puente@Europa*, n.º 1, 2013, pp. 101-108.

Rodríguez Ortiz, Francisco, “Zona euro: unas reglas presupuestarias necesarias...no exentas de cierta irracionalidad económica”, en *Boletín económico de ICE*, n.º 3043, Madrid, 2013, pp. 43-55. Disponible [en línea]: <http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3043_43-56_A075A49B075CDC617A54DBE3CD5B1348.pdf>.

Scheller, Hanspeter, K., *The European Central Bank. History, role and functions*, Alemania, 2004. Disponible [en línea]: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2004en.pdf>>.

Simón, Pablo, “Por qué Tsipras convoca un referéndum”, en *Politikon*, 27 de junio de 2015. Disponible [en línea]: <<http://politikon.es/2015/06/27/porque-tsipras-convoca-un-referendum/>>.

Steingberg, Federico; Molina, Ignacio, “El rescate a Grecia y el futuro de la zona euro”, en *Real Instituto Elcano*, Sección Economía y Comercio Internacional, 2010. Disponible [en línea]: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/42085f00416299ef8c7ebd5d0eace3c6/ARI32-2010_Molina_Steinberg_recate_Grecia_futuro_zona_euro.pdf?MOD=AJPERES>.

Subdirección General De Estudios Del Sector Exterior, “La zona euro tras la integración de Grecia”, en *Boletín económico de ICE*, n.º 2678, Madrid, 2001. Disponible [en línea]: <http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2678_03-07_D0C509E07B7FE61A83D055313E85874D.pdf>.

Tedeschi, Pablo, “¿Por qué una moneda común en Europa? Debates y discusiones desde el Plan Werner hasta el comienzo del Euro”, en *Revista Puente@Europa*, n.º 1, junio 2013, Argentina, pp. 87-94.

Varoufakis, Yanis; Holland, Stuart; Galbrath, James, et al, *Una modesta proposición para resolver la crisis de la eurozona*, versión 4.0, julio 2013. Disponible [en línea]: <<https://varoufakis.files.wordpress.com/2013/07/modest-proposal-4-0-in-spanish.pdf>>.

Varoufakis, Yanis, “A modest proposal for ringfencing Europe”, en *Revista Puente@Europa*, n.º 1, junio 2012, pp.107.

Yárnoz, Carlos, “Hollande propone un Gobierno y un Parlamento para la zona

euro”, en diario *El País*, sección Internacional, 14 de julio de 2015. Disponible en [línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/14/actualidad/1436878643_523865.html>.

Yárnoz, Carlos, “Francia busca la refundación de la eurozona tras la crisis griega”, en diario *El País*, sección Internacional, 26 de julio de 2015. Disponible en [línea]: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/26/actualidad/1437927916_637663.html>.

Standard & Poor's Rating Services. Sitio oficial: <http://www.standardandpoors.com/en_AP/web/guest/home>. 

Páginas webs:

Acta Única Europea. Disponible [en línea]: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:xy0027>>.

Comisión Europea, “El euro”, en Asuntos económicos financieros. Disponible [en línea]: <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_es.htm>.

European Central Bank. Sitio oficial: <<https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>>.

European Financial Stability Facility. Sitio oficial: <<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>>.

Fitchratings. Sitio oficial: <<https://www.fitchratings.com/>>

Mecanismo Europeo De Estabilidad (MEDE). Disponible [en línea]: <<http://www.eurogersinfo.com/espagne/actes912.htm>>.

Moody's. Sitio oficial: <<https://www.moody.com/>>.

Reglamento (CE) n.º 407/2010. Disponible [en línea]: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:ec0009>>.

En búsqueda de la interculturalidad: aportes, demandas y exigencias de los pueblos originarios a la integración latinoamericana

Verónica Samanta Guiñazú

Introducción

Desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI, se vienen gestando en América Latina una serie de procesos que tienden a crear nuevos espacios políticos que apuntan al desarrollo económico y social de la región, buscando terminar con el carácter periférico del que ha gozado a lo largo de la historia y ampliar los márgenes de soberanía y autonomía política. A los fines de este escrito, es importante remarcar como aspecto central de los cambios percibidos en este periodo de tiempo, las propuestas que visualizan y orientan sus acciones hacia una integración latinoamericana que atienda a cuestiones antes relegadas, como lo es la

dimensión social de dicha integración.

Al hablar de Integración Regional Latinoamericana, entendemos que se trata de un proceso que conlleva consigo un conjunto de acciones destinadas a generar un horizonte común junto a las naciones que componen la región, a la reducción de asimetrías¹; a la producción y planificación de políticas públicas pensadas regionalmente y a la generación y fortalecimiento de un bloque regional que pueda ser visto como una alternativa frente a los bloques hegemónicos provenientes de Estados Unidos o de la Unión Europea. Consecuentemente, expondré la importancia y centralidad de abordar la problemática de la integración regional de manera creciente

Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Organizaciones de la Sociedad Civil por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Adscripta en la asignatura Antropología de las Instituciones y la Gestión, de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional de Río Negro, San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina (UNRN).

1. En un proceso de integración regional existen diversos tipos de asimetrías, entre las cuales pueden destacarse aquellas conocidas como “asimetrías estructurales” y “asimetrías de políticas públicas”. Las del primer tipo generan

y comprometida en términos de integración y desarrollo regional en un sentido amplio, es decir, abarcando todas las esferas de las sociedades involucradas, para lograr un desarrollo y crecimiento conjunto tanto entre economía y política, como entre sociedad, cultura e historia y, principalmente, para fomentar una integración regional que tenga en consideración las particularidades que una región pluricultural como es Latinoamérica requiere.

En este recorrido, el presente trabajo aborda la problemática de la Integración Regional, desde dos ejes centrales. Por un lado, desde una óptica social, intentando dar cuenta de sus implicancias, alcances y limitaciones y de la necesidad de pensar esta integración latinoamericana en términos sociales. Por el otro, desde el análisis de un caso en particular, visibilizando el accionar que los Pueblos Originarios realizan en pos de una integración regional que implique un modelo propio, nacido y pensado en las reales necesidades de los pueblos que componen dicha región. En este sentido y dentro de este contexto latinoamericano pretendo focalizar, aquí, en la historia de los pueblos originarios y sus demandas, exigencias y aportes en relación a la integración

latinoamericana.

El modo de abordar el tema planteado, será exponer a través del análisis del caso concreto del accionar de los Pueblos Originarios en torno a la Integración Latinoamericana, la necesidad de elaborar modelos regionales que partan desde un análisis local, para luego pasar a un análisis nacional y regional. Esta manera es la única forma viable por medio de la cual los modelos regionales puedan ser realmente útiles y lleguen a resultados beneficiosos para las sociedades que los componen. Apuntalar a la integración regional desde esta óptica implica que los modelos de integración incluyan las particularidades de todas las sociedades que lo conforman y por otro lado, que no se tienda hacia una homogeneización de problemáticas y necesidades que, lejos de resolverlas, termine postergando cuestiones básicas de cada una de las sociedades e identidades que componen la región. También, esta problemática será abordada intentando promover una fuerte consolidación y posicionamiento tanto de las políticas públicas como de los proyectos y programas que se pretenden aplicar en la región para el avance y crecimiento de la misma. En relación a lo anterior, interpreto que las diversas crisis atravesadas por los países

“disparidades en el desarrollo económico de cada una de las unidades estatales” y pueden ser, a su vez, permanentes/inalterables o plausibles de ser modificadas, según se relacionan con posición geográfica-extensión territorial, o con la calidad institucional, la calificación de mano de obra, etc., respectivamente. Las del segundo tipo mencionado, se hallan vinculadas a los diferentes incentivos fiscales, programas de promoción de inversiones y exportaciones, subsidios por parte del gobierno y política monetaria. De acuerdo con cada una de estas asimetrías se desprenden los diferentes tipos de políticas públicas que pueden ejecutarse para mitigarlas o superarlas. Superarlas, ya sean de uno u otro tipo, se torna imprescindible para consolidar el proceso de integración regional. En este sentido, “el tratamiento de las asimetrías-especialmente de políticas públicas-es un instrumento necesario para el progreso de la integración, especialmente si se trata de promover una integración más profunda” (Bouzas 2005).

latinoamericanos en los últimos años conllevaron hacia una revisión y apertura del “nosotros”, hacia dentro de los ámbitos nacionales, y con intenciones de entender y captar las particularidades locales, para poder ser abierta de cara a la región. Esta especie de “introspección” devino en una nueva mirada hacia la región, una mirada más fortalecida. Desde estas perspectivas, es que el presente escrito aborda el caso de los Pueblos Originarios y sus aportes, demandas y exigencias para con el proyecto de integración regional, tomando en consideración que el expuesto contexto histórico, político y social del momento, genera la expectativa de que desde este bloque regional latinoamericano se pueda consolidar una nueva opción política, de mercado, y de sociedad que funcione como salida a la tradicional opción de los modelos impuestos desde EEUU o desde la UE, y que finalmente se logre una visibilidad a sus demandas, históricamente negadas.

Si reconsideramos lo anteriormente expuesto en relación a la importancia y la expectativa que desde la actualidad del bloque regional latinoamericano se genera en torno a apuntalar una nueva opción política, de mercado, y de sociedad superadora de los modelos impuestos desde otros sectores del mundo, entendemos que es de suma necesidad ubicar en un lugar de centralidad a la dimensión social de esta. Por lo tanto, el objetivo central del presente escrito es exponer a la integración regional en términos sociales -que contenga las dimensiones histórica y

cultural- como la herramienta principal para lograr una integración regional completa y consolidada que involucre a todas las esferas de las sociedades y pueblos que la componen. En este sentido, los objetivos específicos son: exponer brevemente las demandas y exigencias de los pueblos originarios en torno a la integración latinoamericana y; dar cuenta de los aportes de estos pueblos al debate político en América Latina.

Al trabajar con la problemática de Pueblos Originarios en general y con la problemática de territorio y restitución histórica en particular; y al indagar sobre la Integración Regional, parto de concebir a esta en términos de una integración regional que envuelva y considere en sus horizontes y políticas a las cuestiones sociales-culturales y a las demandas históricas de los pueblos que componen la región. En este sentido, el presente trabajo parte de la hipótesis de considerar que en el proceso de Integración Regional, durante décadas la dimensión social ha quedado relegada a un plano secundario. Consecuentemente, es necesario continuar alejándose de la centralidad que han tenido las dimensiones política y económica a fines de buscar una equidad y un avance integrado entre estas dimensiones y la dimensión sociocultural.

El presente artículo se construyó desde dos ejes metodológicos, por un lado se nutre del uso de diferentes conceptos y herramientas teóricas para abordar de manera central las discusiones en torno a la dimensión social de la integración regional. Por otro lado,

utilizo datos y registros obtenidos en el trabajo de campo que actualmente llevo a cabo con pueblos originarios, y principalmente, con el pueblo mapuche en la provincia de Río Negro en el marco de mi investigación doctoral.

1. Integración regional e interculturalidad

Para abordar la temática expuesta renglones arriba, y para dar cuenta de las líneas de pensamiento desarrolladas y preguntas que dejaré abiertas, se tomaran dos grandes ejes teóricos, a fines de abordar diferentes núcleos temáticos.

En primer lugar retomo los aportes bibliográficos que abordan específicamente la problemática del Desarrollo, de las Políticas Públicas y de la Integración Regional, focalizando en las discusiones que problematizan el lugar de la integración regional social, dentro de la integración regional “general” y analizan el devenir histórico y la actualidad de este proceso de integración.

En segundo lugar, retomo los aportes que problematizaron y discutieron a nociones como las de pluriculturalismo y multiculturalismo, con el objetivo de poder introducir teóricamente al caso de análisis propuesto para este artículo. También, retomare algunos trabajos propios en los que expongo en manera más detallada el análisis del accionar de los pueblos originarios.

En la Introducción he mencionado que hace ya varias décadas se están sucediendo en Latinoamérica procesos tendientes a la creación de nuevos

espacios políticos que apuntan al desarrollo económico y social de la región, buscando terminar con el carácter periférico que la ha aquejado a lo largo de la historia y ampliar los márgenes de soberanía y autonomía política. Como se expuso renglones arriba, cuando tratamos a la integración regional hablamos de un proceso que conlleva consigo un conjunto de acciones destinadas a generar un horizonte común junto a las naciones que componen la región, a la reducción de asimetrías; a la producción y planificación de políticas públicas pensadas regionalmente y a la generación y fortalecimiento de un bloque regional que pueda ser visto como una alternativa frente a los bloques hegemónicos provenientes de Estados Unidos o de la Unión Europea. En este apartado, abordare los dos ejes centrales mencionados en la Introducción en torno a la integración regional: primero, daré cuenta, desde una óptica social, lo que esta implica, sus alcances y sus limitaciones y de la necesidad de pensar esta integración latinoamericana en términos sociales. Segundo, daré cuenta el accionar que los Pueblos Originarios realizan en pos de una integración regional que implique un modelo propio, nacido y pensado en las reales necesidades de los pueblos que componen dicha región.

Para abordar correctamente esta cuestión es necesario partir de considerar que Latinoamérica es una región pluricultural, y no multicultural, como en algunos medios escritos o diversos intelectuales la han denominado. Para contextualizar

esta distinción, es menester realizar una breve descripción de cada uno de los conceptos mencionados. La multiculturalidad es un término principalmente descriptivo que refiere a la multiplicidad de culturas que existen dentro de un determinado espacio, sea este local, nacional o regional; sin que necesariamente tengan una relación entre ellas. Principalmente, se utiliza en contextos de países occidentales como los Estados Unidos, donde las minorías nacionales coexisten con varios grupos de inmigrantes. Aquí, el multiculturalismo se entiende como un relativismo cultural; como una separación o segregación entre culturas demarcadas y cerradas sobre sí mismas, sin aspecto relacional. En consecuencia, la tolerancia del otro, lo cual no implica más que un cambio en el nivel de las actitudes, es considerado como suficiente para permitir que la sociedad nacional y monocultural funcione sin mayor conflicto, problema o resistencia. Pero, además de obviar la dimensión relacional, esta atención a la tolerancia como eje del problema multicultural, oculta la permanencia de las desigualdades e iniquidades sociales que no permiten a todos los grupos relacionarse equitativamente y participar activamente en la sociedad, dejando así intactas las estructuras e instituciones que privilegian a unos sobre otros. Por el contrario, la pluriculturalidad representa la particularidad de la región donde pueblos indígenas y pueblos negros han convivido por siglos con blancos-mestizos y donde el mestizaje ha sido parte de la realidad, como

también la resistencia cultural y la revitalización de las diferencias. También sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un espacio territorial y, juntas, hacen una totalidad nacional. A su vez, señala la pluralidad entre y dentro de las culturas mismas. Es decir que, la pluriculturalidad indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial, aunque sin una profunda interrelación equitativa.

Tomando en cuenta estas discusiones conceptuales, estas líneas teóricas y dentro de este contexto latinoamericano, pretendo focalizar aquí en la historia de los pueblos originarios y sus demandas, exigencias y aportes en relación a la integración latinoamericana. En los últimos 25 años, América Latina ha sido el seno de un proceso de construcción tanto de integración como de cooperación regional. Durante estos años la cooperación política surgida de las coincidencias de gobiernos democráticos y la sustitución de políticas de rivalidad y confrontación, por aquellas integracionistas, cooperativas, solidarias y pacíficas, ha sido la tendencia característica central de la región, con mayor visibilidad y continuidad en unos países que en otros.

A partir de las victorias electorales de gobiernos de centro izquierda (progresistas) como Hugo Chávez en Venezuela (1998); Lula da Silva en Brasil (2002); Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vazquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005), se dio paso a una renovación política, a

partir de los acuerdos entre MERCOSUR y Comunidad Andina, la creación de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América Latina y el Caribe (ALBA) y la Comunidad Sudamericana de Naciones, actualmente denominada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se hizo manifiesta la emergencia de procesos de consolidación de los bloques supranacionales e intergubernamentales con una nueva proyección geopolítica que supera la dimensión económica-comercial e incrementa la capacidad de negociación de los ámbitos de poder político entre el centro y la periferia del sistema-mundo. De tal forma, mientras las alianzas entre el norte y el sur reajustan su relación, se hace evidente el fortalecimiento de las alianzas sur-sur. Alianzas que generan un marco político dentro del cual, los pueblos originarios buscan y crean su espacio para hacer conocer, proponer y exigir determinados cambios en relación a su lugar en este proceso de integración regional, teniendo en cuenta la particularidad de sus reclamos.

Así, en este marco político se plantea la integración regional como un motor de desarrollo para la región y como medio para la inserción internacional. El desafío actual consiste en profundizar y ahondar en la proyección de la misma a través de políticas públicas pensadas regionalmente. Es decir, pensarnos de manera comunitaria, desde una visión que articule lo local, lo nacional y lo regional. Dentro de este contexto que continua repleto de contradicciones e incertidumbre, puede afirmarse que

“están dadas las condiciones para que América del Sur profundice y consolide un proyecto de integración propio” (Vázquez, 2006). La combinación de nuevos posicionamientos políticos en el escenario hemisférico y global, el regionalismo de carácter integral asociado a un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable y las estrategias diferenciales de inserción internacional, permiten repensar las nuevas formas de articulación de los espacios regionales en el mundo globalizado.

Dada las vicisitudes conocidas en torno a los cambios gubernamentales en la región, es necesario mencionar como punto central para lograr una eficaz integración regional, la trascendencia de los liderazgos políticos de toda la región, quienes apuntalan los pasos de este proyecto de integración regional en sentido amplio. Tomando en consideración no solo el progreso económico, sino también la autonomía política respecto de los históricos “centros de poder”, y con un proyecto de inclusión social a escala regional.

Es decir que la integración regional, debe ser principalmente proyectada desde una óptica social, equitativamente interrelacionada con los campos políticos y económicos. Esta región se pone de pie con un propósito que aspira a una integración sólida entre los actores sociales, económicos y entre los gobiernos que la componen.

Para conceptualizar a la Integración Regional en términos sociales, se torna necesario especificar que se entiende por “integración regional social”, ya que esta

conceptualización suele ser muy amplia. En este sentido, remite al respeto de los derechos humanos; la equidad y la participación de las mujeres; la equidad y participación de los pueblos indígenas; la aplicación de normas fundamentales relativas al desarrollo de las relaciones laborales y de la política social; la consulta con los actores de la sociedad civil; los medios financieros para combatir los desequilibrios regionales y sectoriales; el apoyo a la reconversión de los sectores productivos afectados por los procesos de apertura comercial, etc. (Caetano 2004). Esta visión social de la integración regional y la reformulación de horizontes que esta plantea, implica también a la noción de territorio, el cual adquiere un nuevo valor, dado por la necesidad de ampliar el ámbito de interacción de las esferas económicas, políticas y sociales. Pero no debemos pensar en el territorio contiguo y cerrado asociado al Estado. Por el contrario, se debe pensar en los territorios articulados, independientemente de las distancias que los separen, ya que los avances tecnológicos permiten la conexión sin necesidad de desplazamientos. En este escenario entonces, se da una revalorización del territorio, que deja de ser un mero soporte, para convertirse en un factor dinámico y determinante en el proceso de regionalización. La producción de nuevos espacios regionales en el ámbito subcontinental, se convierte en una acción promovida, estimulada, intencionada y deliberada de los distintos actores sociales que participan en la transformación de las conductas indivi-

duales en conductas colectivas. Esto supone pensar también el territorio a escala regional en términos socioculturales e identitarios, que refleja la herencia histórica de las configuraciones espaciales y que se convierte en el ámbito de creación de una nueva identidad regional, al conjugar nuevas proyecciones materiales y simbólicas. Entendemos, entonces, al territorio como un espacio socializado y culturalizado, que encierra en sí mismo aspectos tanto materiales como simbólicos en íntima relación (Guiñazu, 2010; Guiñazu, 2012). Con todo, entendemos que las complejidades territoriales atraviesan tanto el campo de las políticas públicas, como el desafío de la integración regional.

En este sentido, cobra particular interés el debate conceptual (Rovelli 2007) en torno a los cambios que se perciben en la región, orientados a lograr un desarrollo estratégico con inclusión social. Dicho modelo, prioriza entre sus desafíos, aquellos vinculados al crecimiento económico y comercial (competitividad, sustentabilidad macroeconómica, crecimiento económico, producción), así como aquellos vinculados a “lo social”: cohesión social, sustentabilidad ambiental, equilibrio y desarrollo territorial, incorporación de valor agregado, de tecnología y de innovación (valoración del trabajo como estructurador social, de la vida y de la persona), cultura, identidad y calidad de vida. En este sentido, sostengo que reflexionar sobre el proceso de integración regional, incorporando la

preocupación por lo micro, así como por los aspectos sociales, históricos y culturales; implica profundizar la mirada sobre las marcas de la historia reciente, sobre las demandas sociales, sobre los problemas históricos y nuevas demandas de intervención pública. Al respecto, mencionaré cómo se llevan adelante las diferentes resistencias, luchas, demandas y negociaciones indígenas en América Latina. En este recorrido resulta interesante exponer las influencias mutuas entre el accionar indígena y los avances y logros de la integración regional. Como he expuesto en diversos pasajes de este escrito, considero que para que la integración regional sea completa debe reconocer y tener en cuenta la particularidad de los pueblos que la componen y no pretender una homogeneización, ya sea esta discursiva o de acción-implementación de políticas públicas. Entonces, me pregunto lo siguiente: ¿Cómo opera este reconocimiento -si es que lo hay- en la elaboración de políticas públicas y proyecciones a nivel regional?

2. Pueblos originarios: aportes a la integración regional y al debate político en Latinoamérica

Para el abordaje del caso propuesto expongo aquí, en primer lugar una contextualización del mismo para, luego, analizar a través del análisis del caso particular del accionar indígena en Argentina y América Latina, dos ejes centrales e ineludibles dentro del proceso de integración regional. Estos ejes son, en primer lugar, fomentar una integración regional que iguale en

importancia los campos social, económico y político. En segundo lugar, promover que la elaboración de políticas públicas se “genere desde” y “atienda a” las cuestiones locales, nacionales y regionales, a fines de reducir al máximo los peligros de homogeneización e invisibilización de problemáticas y necesidades específicas.

En el período comprendido entre las décadas del ‘30 y ‘70, la mayoría de las políticas estatales en América Latina ignoraron, invisibilizaron y/o reprimieron la existencia de los pueblos indígenas (Sieder 2004). Fundamentalmente partían de la idea de Estados monoculturales donde la idea de integración a un modelo nacional de “desarrollo” no incluía un reconocimiento de las diferencias culturales y mucho menos una idea clara de redistribución del ingreso nacional hacia los sectores más marginados. Las políticas indigenistas de este período tendieron a esencializar las identidades de los pueblos indígenas y fueron canalizadas hacia el proyecto estatal de construcción nacional, basándose sobre todo en la idea del mestizaje o mezcla de etnias y razas para formar las nuevas identidades americanas. Estas políticas fueron llevadas adelante tanto discursiva como prácticamente y en muchos casos su principal idea era que esta “población marginal” abandonara su identificación como indígenas. Asimismo, los discursos indigenistas de estas políticas se caracterizaban por fomentar la inclusión, pero al mismo tiempo legitimaban las diferencias sociales y económicas y la imposición de

un modelo cultural dominante y hegemónico. Así el indigenismo, mientras apuntaba a la formación de una cultura mestiza, en la práctica no significaba ni un respeto a la diferencia ni mayor igualdad económica. Se trató primordialmente de un modelo paternalista, fundamentado más en las políticas y necesidades de una elite no-indígena cuyo deseo era construir una nueva idea de nación, que en reclamos de los propios indígenas.

Finalmente, durante este período lo indígena estuvo definido por lo rural y por vínculos especiales con la tierra (pudiendo ser estas propias, comunales o de terceros donde ellos trabajaban como peones), y la mayor parte de los beneficios obtenidos por ellos, de corte asistencialista, fueron otorgados más por su condición de campesinos que de “*sujetos colectivos con derechos colectivos*” (Sieder, 2004).

En relación a lo anterior, y para adentrar más aun en la problemática planteada, es útil introducir algunos postulados teóricos sobre multiculturalismo e interculturalidad. De acuerdo con Hall (2010), consideramos que no es posible pensar a la multiculturalidad (la realidad cultural existente) independientemente del multiculturalismo (las políticas de reconocimiento que han intentado ajustarse a dichas entidades culturales) como dimensiones disociadas porque se corre el riesgo de esencializar o naturalizar las diferencias tomándolas como si fueran inmanentes, ajenas a los procesos históricos. El multiculturalismo, en tanto signo y

proyecto distintivo de la Europa de los años 90, ha sido una manera particular de producción de la diferencia y constituyó, por lo tanto, un terreno fértil para analizar prácticas de agregación y desagregación social en el marco del neoliberalismo. El concepto de interculturalidad, en cambio, se genera en América Latina y abre otros campos de análisis y discusión. Coincidiendo con el argumento de Restrepo (2004), entiendo que las políticas de las diferencias se conectan de maneras múltiples con las articulaciones de alteridad que las han antecedido. Desde este enfoque, un análisis que tome en consideración los modos en que se ha conceptualizado “lo indígena” en distintas coyunturas puede iluminar ciertas ideas comúnmente aceptadas las cuales, originadas en contextos particulares, se fueron sedimentando en el sentido común y continúan operando en el presente como fundamento de prácticas sociales de marcación y diferenciación social. En síntesis, no es posible entender las relaciones entre pueblos indígenas y estados nacionales-organizaciones regionales, sin dar cuenta, simultáneamente, de las particularidades y generalidades de los procesos a partir de los cuales se fueron forjando las distintas construcciones de diferencia y alteridad. En este contexto, vemos que el reconocimiento constitucional y legislativo de los países latinoamericanos como multiculturales y multiétnicos acarrió cambios profundos (en términos de estructura) debido a que permitió la instalación de nuevas

categorías reivindicativas (pueblos, territorios ancestrales, auto-determinación, autonomía, derechos consuetudinarios, participación, educación y salud intercultural, entre otros).

No obstante lo anterior, se advierte que los informes de desarrollo humano señalan que los avances han sido modestos, ya que los promedios en materia de salud, educación, vivienda y empleo de los indígenas se encuentran por debajo de la población no indígena, lo cual lleva a pensar que nos encontramos frente a una retórica que tiene poca incidencia en la práctica. Finalmente, en relación al reconocimiento territorial y al manejo del medio ambiente nos encontramos, en cambio, frente a un retroceso, dado que la resistencia indígena es tratada en el marco de la criminalización de la protesta.

Así, si bien puede hablarse del fortalecimiento del movimiento indígena y de su participación a nivel regional y de las naciones que componen la región, y se empiezan a discutir modelos alternativos de desarrollo, es necesario plantear la necesidad de repensar la relación entre derechos humanos y derechos colectivos específicos, dejando asimismo asentado que el punto crucial pasa por el alcance que se le va a dar a la libre determinación dentro de este proceso. En relación a este contexto de globalización, puede decirse que estamos frente a una situación paradójica: paralelamente a su tendencia homogeneizadora prolifera la subalternización de la diferencia, lo cual ha generado una nueva clase de

“localismos” que perturban las conciliaciones culturales que se intentan armonizar en pos de una “unidad”. Dichos particularismos no deben analizarse o pensarse en términos de “una resistencia de la tradición a la modernidad” como habitualmente se ha caricaturizado este tipo de movimientos. Es la irrupción de estos particularismos en el seno de los “centros” que han puesto en crisis las identidades tal como se las venían pensando. Ellos son los que han puesto en jaque a la “identidad nacional”, tal como fue concebida por los estados modernos y por la modernidad.

Luego de esta contextualización del escenario latinoamericano, profundizaremos en los objetivos del presente trabajo, el cual se nutre del debate antropológico en torno a la comprensión, las interpretaciones y utilidades de conceptos como el de interculturalidad y multiculturalismo que orientan y rigen programas y políticas públicas destinadas a las poblaciones indígenas, en los países latinoamericanos y, en los aportes que estos pueblos han realizado en torno a la integración regional desde una perspectiva social y al debate político en América Latina.

En el caso de Argentina, a partir de la década del ‘80 con el advenimiento de la democracia y en consonancia con cambios a nivel mundial y regional en los paradigmas de multiculturalismo, comenzó tanto a nivel nacional como a nivel de las provincias, la sanción e implementación de diferentes leyes, reconocimiento de derechos, admisión

de demandas, etc., como no había sucedido hasta entonces.

Este proceso se inserta en un contexto de nuevos modos de gubernamentalidad, que bajo formas modernas y neoliberales se ha expresado en particulares maneras de producir alteridades (Sieder, 2004; Briones, 2005, Corrigan y Sayer, 1985). En este sentido, la direccionalidad de las políticas públicas, viene dada por el Modelo de Desarrollo y el consecuente Modelo de Integración Regional, elegidos por cada país y en cada época.

En este nuevo escenario contemporáneo, la resignificación del rol de Estado es fundamental y la aplicación de políticas públicas, de manera que permita enfrentar los desafíos actuales, que conlleva un proceso de integración y desarrollo inclusivo, equitativo y sustentable. Siguiendo a Rovelli (2007) entendemos que definir el rol del Estado nacional es finalmente optar, elegir un proyecto de desarrollo estratégico, un camino para decidir en qué tipo de sociedad queremos vivir en los próximos años y qué tipo de sociedad vamos a dejarle a las generaciones futuras. Y pensar la Nación hoy implica también pensar la Región, en el mismo camino de acumulación social que definimos como Desarrollo Inclusivo y Sustentable.

Es aquí donde toma relevancia el caso del accionar y la agentividad de los pueblos originarios, quienes se relacionan con el proyecto de integración regional desde una doble lógica: por un lado aportan tanto al debate político de la región, como a la proyección-

planificación de políticas públicas; y, por el otro, se sustentan de los resultados similares de otros países latinoamericanos, haciendo que los propios reclamos locales y nacionales adquieran un nuevo valor al ser incorporados y legitimados dentro de una lógica regional y apelando a instancias supranacionales.

Uno de los principales reclamos de los Pueblos Originarios se relaciona con la crítica y exposición del desafío que implica a la centralidad de “lo social”. Es decir que esta dimensión, sea considerada como una dimensión prioritaria, tanto para la planificación del desarrollo como para la profundización del modelo de Integración Regional, superando a las perspectivas en las cuales, esta dimensión se encuentra “disociada” y secundarizada en relación a las dimensiones económicas y políticas. Este reclamo, implica una apuesta hacia la búsqueda de una región integral tanto productiva, institucional, como social y culturalmente hablando. Es decir que, los Pueblos Originarios pretenden contribuir a la superación de las visiones mercantilistas de la Integración Regional, ya que estas visiones, son opuestas a la concepción que estos Pueblos tienen del “desarrollo”, y por ende, en numerosas ocasiones están frente a disputas de intereses con los estados nacionales y organizaciones supranacionales.

Retomando otro de los puntos expuestos, vemos que los pueblos originarios sostienen que una integración regional que no atienda a las particularidades y especificidades de sus reclamos, solo contribuye a continuar

con la histórica invisibilización, la violencia institucional (Guiñazu y Tolosa, 2014) y a la pretendida y forzada homogeneización de la nación, y por ende, de la región. En un continente como el latinoamericano en el que los pueblos originarios tienen una presencia viva, fuerte, -tanto en número como en activismo político- y que han sido históricamente objeto de diversas políticas de imposición, de asimilación y de invisibilización-homogeneización de sus especificidades culturales, se torna imperiosa la necesidad de gestionar una integración que implique políticas que no repriman, repitan y continúen con este silenciamiento de las voces de los pueblos. Y que lejos de esto, se presenten abierto a escuchar los aportes que estos sectores de la región tienen para dar.

Luego de todo lo expuesto hasta el momento, y para ejemplificar el accionar de los pueblos originarios en relación a la integración regional y sus aportes a la misma enumero los siguientes casos en los que se evidencian tanto aportes, como “usos” concretos del proceso de integración regional:

Reciprocidad Transfronteriza.

Resolución de conflictos-locales o nacionales- apelando a instancias supranacionales.

Aumento e intensificación de las Relaciones -de índole histórica, económica, cultural, etc.- entre los diferentes Pueblos Originarios de Latinoamérica.

Exigencias de mayor participa-

ción dentro de la planificación y aplicación de políticas públicas y de proyectos-programas de estado.

Publicidad de conflictos, de su accionar y resoluciones. Utilización de estos casos, devenidos en públicos, como ejemplos y como “sentadores de jurisprudencia” y por ende, utilizados como herramientas en otros contextos políticos y geográficos.

Divulgación de información, creación de medios de comunicación independientes (Ejemplo del caso mapuche, y su licencia de radiodifusión, llevada a cabo a través del canal de televisión Wallkintun tv). De esta manera, logran dar mayor conocimiento tanto de su historia, de sus cosmovisiones, de sus reclamos, de sus demandas, sus exigencias y sus necesidades, de sus proyectos y accionar, etc. De esta manera pretender dar a conocer cuestiones propias de su cultura y su actualidad, que además, puedan ser tomadas en cuenta para la elaboración de políticas públicas acordes a estas necesidades y particularidades culturales.

Propuesta de proyección de políticas públicas, programas de aplicación y armado de proyectos que incluyan a la historia de los pueblos latinoamericanos no como la sumatoria de diversos pueblos, sino como un proyecto común, tendiente a contemplar

particularidades de cada uno de ellos, en constante interacción.

Resistencia y freno a la imposición de políticas y programas que no sean acordes a sus necesidades, particulares y respondan a un proceso previo de evaluación “libre, previo e informado”.

Elaboración de estrategias de resistencia conjuntas, a nivel local, nacional y regional.

Estos nueve ejes dan cuenta de cómo los miembros de los diferentes pueblos originarios se fueron sirviendo de herramientas propias y externas; y de cómo buscaron hacer públicos y trascendentes tanto los atropellos sufridos, como sus accionares para ganar legitimidad “con y desde” el afuera local o nacional. El último punto, implica reconocer que muchas veces los diversos pueblos se enfrentan a problemáticas o enemigos de carácter transnacional, y este accionar conjunto, este aprender de los contextos locales o nacionales de los otros, implica un fortalecimiento para el propio pueblo y por ende, para la región en general.

En este sentido, es de suma importancia lograr un bloque que contextualice y englobe a los reclamos y problemáticas de cada uno de los diferentes pueblos originarios. Esto es de vital importancia sobre todo, para lograr generar consciencia y visibilidad de reclamos de este tipo, generar una especie de instancia superior a lo que puede ser visto desde algunos sectores como intereses “minoritarios”, para que

finalmente los reclamos de los Pueblos Originarios sean abordados de manera contextualizada, historizada, y conjunta; y, sobre todo, en una región como América latina se continúen protegiendo, reivindicando y revitalizando, cuestiones que tienen que ver con el pasado y con el presente de quiénes la habitamos.

Además de lo anterior, una Integración Regional en estos términos, ha comenzado ya a demostrar que puede contribuir a mejorar las legislaciones vigentes, tanto locales como nacionales e internacionales, y principalmente, las diferentes organizaciones indígenas y comunidades originarias han sabido apropiarse de estos aspectos para resolver cuestiones locales-nacionales, así como también han hecho uso de la misma, sin la necesidad de recurrir siempre a profesionales que acompañen su lucha. Han comenzado a llevar adelante sus reclamos en sus propios términos, exigencias y ganando mayores espacios de participación y discusión dentro del contexto regional y sus instituciones. Cabe mencionar a modo de ejemplo, que en numerosos desalojos, conflictos, casos de discriminación, etc., estos actores han invocado la ayuda de otros sectores de la región, han recurrido a instancias superiores, han conocido estrategias de defensa de otros pueblos y las han aplicado aquí -y viceversa- y muchos de estos reclamos gracias a esta mayor visibilidad y organización han sido vistos con mayor “legitimidad”, y sus reclamos han llegado más allá de lo que lo habían

hecho anteriormente, con menos información y menor apoyo de otros sectores del país y región.

Esta mayor participación indígena es producto de las demandas y negociaciones que los miembros de los pueblos originarios han llevado adelante con el interés de ser parte activa y de ser coproductores de las investigaciones que sobre su cultura se pretenden realizar y de la elaboración-implementación de políticas públicas destinadas a estos pueblos. Así mismo, importa resaltar que esta agentividad ha contribuido al debate político en diferentes ámbitos (local, nacional y regional) en torno a las problemáticas que estos pueblos atraviesan, así como también en relación a las diferentes legislaciones, políticas públicas, programas de aplicación, etc. que se generen y de su revisión y/o reformulación. Esta mayor participación indígena, el incremento en su organización y el auge en sus demandas y exigencias sobre todo en los últimos años tienen como denominador común la búsqueda de mayores y nuevos espacios en los que hacer escuchar su voz y no dejar que desde el estado en sus diferentes niveles (municipal, provincial, nacional e instituciones supranacionales) a través de sus diferentes agencias e instituciones, ni de los programas y políticas públicas que de ellos se desprenden “hable por ellos”, utilizando concepciones erróneas sobre sus intereses y cosmovisión.

Con todo lo expuesto, y a modo de cierre del presente apartado, retomo algunas cuestiones mencionadas del

proceso de integración regional. En este recorrido, es interesante rescatar el rumbo que de manera regional se ha perfilado en torno a otorgar un creciente espacio e importancia a la dimensión social de esta integración. En relación a esto, cabe mencionar que desde hace ya algunos años se están llevando a cabo grandes esfuerzos de índole regional para abordar estas problemáticas sociales. Puede afirmarse, a diferencia de años anteriores, que se está intentando promover el desarrollo socio-económico con equidad de los pueblos de la región, garantizar el acceso a servicios básicos, reducir de asimetrías entre los Estados, intercambiar experiencias positivas, incrementar la circulación de productos y servicios, desarrollar ciencia y tecnología aplicada a la resolución de problemas socio-económicos, entre otros temas.

Por consiguiente, en la actualidad experimentamos, entre otros, dos aspectos que a mi entender son cruciales para el crecimiento regional desde una óptica social: el profundizado interés en la cooperación política entre los países miembros; el diseño de políticas públicas sociales regionales de forma interrelacionada al desarrollo económico; y, el intercambio de experiencias positivas entre países miembros. Es decir que, de lo expuesto, se desprende la importancia de continuar aportando, desde todos los sectores que conforman la región, a esta reforma de la centralidad que por décadas tuvo lo económico frente a lo social, ya que no podríamos hablar de verdadera integración de

nuestros pueblos sin un trabajo a nivel regional en temas como la reducción de la pobreza, el acceso a la salud, a la educación, a un medio ambiente sano, a condiciones laborales dignas. En este sentido, es necesario continuar con la reducción de estas problemáticas, para lo cual es menester fomentar la participación de la sociedad civil, y promover a su vez la escucha hacia los pedidos y reclamos a través de diferentes agencias estatales, a fin de comenzar/continuar con una eficaz proyección y elaboración de políticas públicas que logren articular este crecimiento social y económico en los planos local, nacional y regional.

Palabras Finales

A lo largo del presente escrito, se han mencionado en diversas ocasiones tópicos que considero centrales en el proceso de integración regional, las cuales deben continuar siendo profundizadas.

Sucintamente estos fueron:

- Alianzas sur-sur.
- La interacción entre lo Local, nacional, regional.
- Búsqueda de Horizontes comunes.
- Repensar ¿Cómo opera el reconocimiento de las problemáticas y especificidades de los pueblos originarios en la elaboración de políticas públicas y proyecciones a nivel regional?

Estos cuatro ejes, se articulan y retroalimentan ya que, como se expuso, al fomentar alianzas entre los diferentes

pueblos que componen la región, se logra un movimiento profundamente articulado, con mayor legitimidad y más fuerte. A su vez, si este movimiento nace del análisis y comprensión de las diversas localidades, las cuales son tenidas en cuenta posteriormente para planificaciones a nivel nacional y regional, tiene un gran porcentaje de éxito garantizado, ya que en vez de continuar quebrando o fragmentando a las identidades que componen la región, se apunta a un fortalecimiento de estas.

En este recorrido, la búsqueda de horizontes comunes dentro de la región es un factor que otorga más fuerza aun a la aplicación de las políticas públicas orientadas a estos fines. Esta fuerza radica en la visión que se genera en el “afuera” nacional o regional, ya que se tiene la experiencia de visualizar a un bloque avanzando coherentemente en cierto sentido, y no ya a un país o a un solo sector de la sociedad de ese país. Esto, a su vez, da mayor fuerza “puertas adentro”, es decir, de lo nacional, de lo local y de sectores de la sociedad disgregantes con -por ejemplo, los reclamos y problemáticas de los Pueblos Originarios-, que tendrían a la vista de manera más contextualizada, la mayor articulación, compromiso, visibilidad y argumentación del porqué e importancia de esta manera de desarrollo y políticas públicas.

Otro punto a retomar de lo expuesto, implica continuar fomentando el abandono de líneas de pensamiento en términos de multiculturalidad o pluriculturalidad y lograr alcanzar una

real interculturalidad en la región, la cual se evidencie en las políticas que desde esta se derivan. Esta interculturalidad refiere a complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales, y busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que reconoce y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad que el “otro” pueda ser considerado como sujeto con identidad, diferencia y agencia. No se trata simplemente de reconocer, descubrir o tolerar al otro, o la diferencia en sí, tal como algunas perspectivas basadas en el marco de liberalismo democrático y multicultural lo sugieren. Tampoco se trata de esencializar identidades o entenderlas como adscripciones étnicas inamovibles. Más bien, se trata de impulsar activamente procesos de intercambio que, por medio de mediaciones sociales, políticas y comunicativas, permitan construir espacios de encuentro, diálogo y asociación entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas. Con el fin de que este real reconocimiento de las particularidades del continente Latinoamericano se traduzcan en acción, a través de las diversas instituciones y sus políticas públicas. Pero estos procesos de intercambio no constituyen un simple contacto o relación entre culturas, como ha sucedido históricamente, como ocurre cotidianamente en espacios culturalmente compartidos, que tiene como

meta confrontar las desigualdades en los intercambios culturales y entre culturas mismas. La interculturalidad aún no existe. Se trata de un proceso por alcanzar por medio de nuevas prácticas, valores y acciones sociales concretas y conscientes que se pueden construir, no en “abstracto”, sino en medio de procesos formativos colectivos en los que se relacionen los miembros de culturas diversas. Por esto, es importante tener en cuenta que la centralidad de los argumentos expuestos aquí, radican en pretender continuar creando y fomentando la ampliación de espacios de participación real y concreta de los diferentes representantes de pueblos originarios y comunidades tanto en las instituciones nacionales y regionales, como en la diagramación, planificación y -principalmente- en la aplicación de políticas públicas. Solo garantizando estos espacios de participación y acción, se puede comenzar a reconocer las particularidades mencionadas a lo largo del presente trabajo. Particularidades que solo de esta manera podrán ser abordadas correctamente en la elaboración de políticas públicas y proyecciones a nivel regional.

A modo de cierre y en relación a todo lo expuesto retomo una idea que tiene que ver con la marcada tendencia hacia un compromiso político, social y cultural esgrimido desde el bloque (como lo es por ejemplo con el caso de la UNASUR). Creo que el continuar con esta distinción y profundización de una integración regional en estos términos es lo único que puede culminar en la

verdadera emancipación de otros bloques históricamente hegemónicos, haciendo palpable para los pueblos que forman parte de esta región la real pertenencia a una “nación” de alcance regional y no a una multitud de repúblicas “poco poderosas”, como todavía puede percibirse hoy. Es esencial que los líderes de la actualidad reconozcan, fomenten y articulen estas fortalezas hacia el interior del bloque, dado que es solo enfocando de esta manera la integración y desde una perspectiva histórica, que el funcionamiento como bloque tendrá mucho más que ver con una real y completa recuperación y prosperidad a escala regional. 



Bibliografía

Bouzas, R. (2005). “MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”. En: *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades*. Ed. BID, Río de Janeiro.

Briones, C. (2005). “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales”. En: Claudia Briones (ed.), *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.

Briones, C. (1998). *La alteridad del “cuarto mundo”. Una reconstrucción antropológica de la diferencia. Tercera Parte: La aboriginalidad como forma de organizar las diferencias*, pp. 141-222. Ediciones del Sol, Buenos Aires.

Briones, C. (2008). “La Nación Argentina de cien en cien: de criollos a blancos y de blancos a mestizos”. En: José Nun y Alejandro Grimson (comps.), *Nación y diversidad. Territorios, identidades y federalismo*, pp. 35-62. Colección Ensayo, Ed. EDHASA y Secretaria de Cultura de la Nación, Buenos Aires.

Briones, C. (2011). *Gobernabilidad y gubernamentalidad de las políticas indigenistas en Argentina: El caso Mapuche*. Accesible en: <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/briones.pdf>>.

Brow, J. (1990). “Notes on Community, Hegemony, and the Uses of the Past”. En: *Anthropological Quarterly* 63(1): 1-6. (Traducción del seminario).

Corrigan, P. y Sayer D. (1985). *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford, GB: Basil Blackwell. Introducción y Conclusiones.

Delrio, W. M. (1997). “Fracasos y perspectivas de un mapa étnico”. En: V Congreso de Antropología Social, La Plata, Argentina. Accesible en: <<http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/23.htm>>.

Delrio, W. M. (2005). *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia, 1872-1943*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Foucault, M. (1991). “La gubernamentalidad”. En: *Espacios de poder*, pp. 9-26. Ed. La Piqueta, Madrid.

Grossberg, L. (1992). *We Gotta Get Out of This Place. Popular Conservatism and Postmodern Culture*. Cap. 3: “Power and Daily Life”, pp. 89-112. Ed. Routledge, New York. (Traducción interna).

Guiñazu, V. S. (2012). “Redefiniendo espacios de acción política”. En: *Actas del*

Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012. Santiago de Chile, 5 al 10 de noviembre. Accesible en: <<http://www.aacademica.com/samanta.guinazu/16.pdf>>.

Guiñazu, V. S. (2012). Agencia y resistencia indígena: Un análisis sobre el relevamiento territorial de comunidades indígenas en la provincia de Río Negro. En: *Actas del Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012*. Santiago de Chile, 5 al 10 de noviembre. Accesible en: <<http://www.aacademica.com/samanta.guinazu/20.pdf>>.

Guiñazu, V. S. y Cohen, S. (2012). "Construyendo territorialidades. Nuevas y Viejas formas de pensar, sentir y habitar el territorio". Enviado para su evaluación a Apuntes de Investigación del CECYP.

Guiñazu, V. S. y Marks, A. (2013). "De imposiciones y resignificaciones. Construyendo, habitando y narrativizando el territorio". 5as. Jornadas de Historia de la Patagonia, Comodoro Rivadavia, 15 al 17 de abril de 2013. Resumen enviado y aprobado.

Guiñazú, S y Tolosa, S. (2014). "El lado oscuro del reconocimiento estatal. ¿Burocratización del reclamo o violencia epistémica?". En: *Revista Avances del CESOR*, noviembre. Accesible en: <http://www.academia.edu/13453850/EL_LADO_OSCURO_DEL_RECONOCIMIENTO_ESTATAL_BUROCRATIZACION_DEL_RECLAMO_O_VIOLENCIA_EPISTEMICA>.

Hobsbawm, E. (1992). *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.

Pratts, L. (2005). "Concepción y gestión del patrimonio local". En: *Cuadernos de*

Antropología Social N° 21, pp. 17-35. Ed. FFyL - UBA.

Quino Gonzalez, J. V. (2006). "El movimiento indígena en Guatemala". En: R. Gutiérrez y F. Escárzaga (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo. Vol. II*, : pp. 277-292. Ed. Casa Juan Pablos y CEAM, México D.F..

Radcliffe, S. y Westwood, S. (1999). *Rehaciendo la Nación. Lugar, Identidad y Política en América Latina*. Cap. II: "Raza, Estado y Nación", p. 55-85. Ed. Abya-Yala, Quito. Accesible en: <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/12683/R_ehaciendo%20la%20naci%C3%B3n.pdf?sequence=1>.

Rodrigues Molas, R. (1985). *Los sometidos de la conquista. Argentina, Bolivia y Paraguay*. Ed. CEAL, Buenos Aires.

Rose, N. (1997). "El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo." En: *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* 29, pp. 25-40. Madrid. Accesible en: <<http://www.unal.edu.co/ces/documentos/Temp/rose/RoseElGobiernodelasDe.pdf>>.

Rose, N. (2003). "Identidad, genealogía, historia". En: S. Hall, S. y Du Gay, P. (comps.), *Cuestiones de identidad cultural*, pp. 214-250. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

Rovelli, H. (2007). Plenario de la Red de Organizaciones por un Desarrollo con Inclusión. Bs.As.

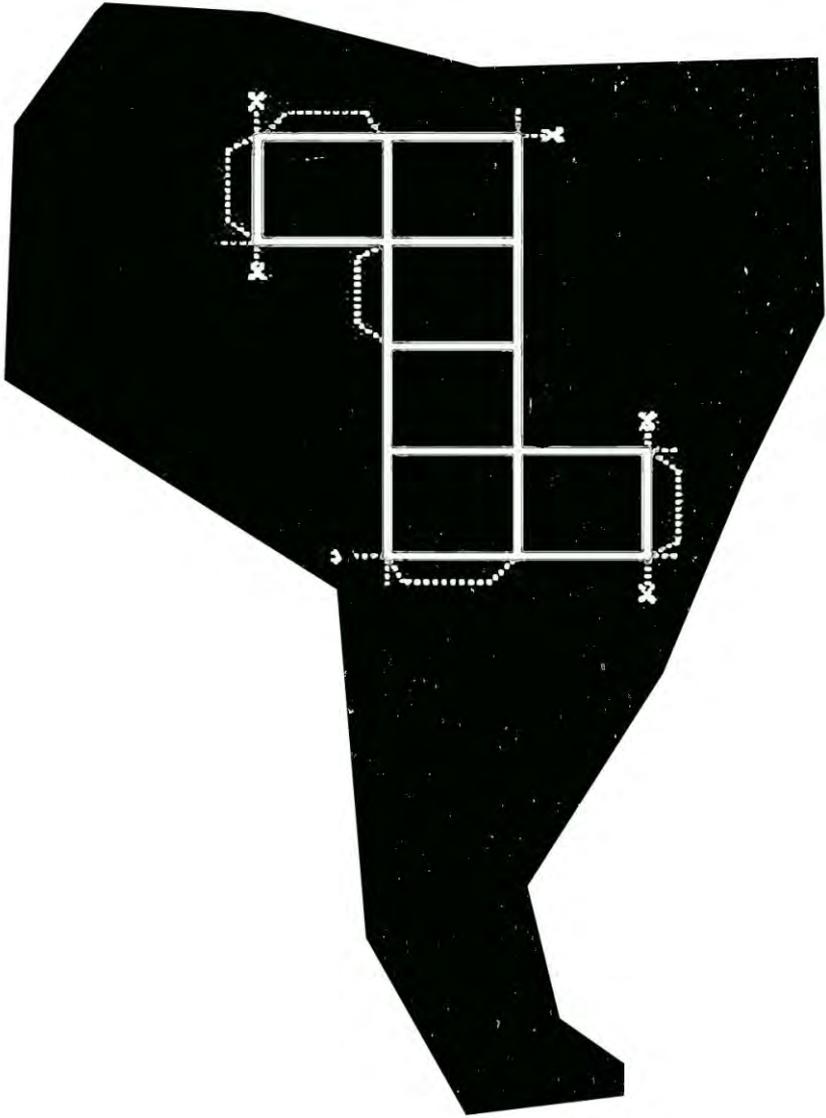
Salgado, J. M. (2005). *Los derechos colectivos en el Convenio 169 de la OIT*. Ponencia presentada en el Seminario Nacional de Operadores de Justicia "Derechos de los Pueblos Indígenas", organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires durante el 23 y 24

de noviembre de 2005.

Segato, R. (2002). "Identidades Políticas y Alteridades Históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo Global". En: *Nueva Sociedad* 178, pp. 104-125. Accesible en: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3045_1.pdf>.

Sieder, R. (2004). "Lineamientos para una gestión pluralista de las políticas públicas: los pueblos indígenas y afrodescendientes como sujetos políticos". Ponencia presentada en el Cuarto Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), "Globalización y pluralismo jurídico: Luchas sociales y legales en la construcción de estados interculturales." Quito, Ecuador, Agosto.

Vazquez, M. (2006). "La estática y la dinámica del MERCOSUR". En: *Revista MERCOSUR Parlamentario* N°3. Bs. As. 



Participación de la juventud en los procesos de integración regional: *Una aproximación*

Jeanie Maritza Herrera

I. Integración Regional: Precisión conceptual

El concepto de integración ha ido evolucionando de la mano con los contextos nacionales y globales, las propuestas teóricas de las relaciones internacionales, así como con las aplicaciones prácticas de los bloques integracionistas. Por tanto, las formas asociativas y su teorización han transitado por planos neofuncionalistas e intergubernamentalistas, problematizando y argumentando la relevancia y poder de los actores en los procesos de integración (Perrota, 2013), así como perfilando el debate entre supranacionalidad e intergubernamentalidad.

Posteriormente, el debate giró en torno a las propuestas emanadas de las

corrientes racionalistas y constructivistas, contexto en el cual se da una convivencia de distintos enfoques teóricos. En la actualidad, se ha iniciado un debate en torno al nuevo regionalismo, el cual tiene como finalidad, identificar la peculiaridad de “lo regional” y los diferentes incentivos y/o propósitos de la creación de los nuevos regionalismos (Perrota, 2013:2).

Se concibe la integración regional como la realidad política resultante de negociaciones entre Estados nacionales vecinos, tendientes a fortalecer y profundizar su interdependencia socioeconómica y cultural, con instrumentos jurídicos de alcance regional, mediante los cuales se crea derecho comunitario e instituciones comunes,

Maestranda en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Becaria Roberto Carri del Ministerio de Educación de la República Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Contacto: jeanieherrera@gmail.com

algunas con atribuciones supranacionales (Delgado, 2009:75). En ese marco, debemos preguntarnos, ¿qué tipo de proceso constituye la integración centroamericana? ¿Es un proceso supranacional o un proceso intergubernamental? ¿Cómo puede explicarse el sistema de integración actual?

En el siglo XX la integración pasaba por la supresión de las barreras políticas que permitieron la constitución de un mercado común (Gandásegui, 2013: 156), dicho elemento permite comprender las bases de los procesos de integración actuales, ya que los mismos han surgido principal y/o inicialmente como procesos de índole económico o comercial (Puig, 1986). No obstante, para hablar de procesos integrales, también se deben contemplar las aristas políticas, culturales y sociales.

Es preciso resaltar que la integración puede comprenderse no sólo desde consignas temáticas o sectoriales (Ej. Ambiente, Social, Educación, etc.), sino también a partir de la problematización entre los procesos formales (u oficiales) de la integración, frente a los procesos reales, es decir, aquellos impulsados por las bases sociales de los países miembros.

Por tanto, en el caso de Centroamérica, si bien en un inicio fue el Mercado Común Centroamericano creado en 1960 el que apertura las bases para el proceso de integración regional (Malamud, 2010), se observa que los actores se vinculan al movimiento

integracionista desde dos perspectivas. Los primeros, a través de los órganos integracionistas de carácter formal (Integración formal) y los segundos, mediante grupos organizados y/o grupos con poder económico a nivel regional (Integración real). Según Segovia: “(...) como el avance más importante que actualmente se observa en el proceso de integración regional (...) destaca la integración de los grupos económicos que se han posesionado del mercado centroamericano y tienen vínculos con otros grupos que controlan mercados extrarregionales” (Segovia, 2005).

Por tanto, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituiría la expresión de la integración formal, oficial o institucional, mientras que los grupos empresariales mencionados por Segovia integran la integración real. Cabe resaltar que la división entre integración formal e integración real no se da únicamente entre actores económicos, sino con los distintos actores sociales¹.

a. Integración formal: El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

La integración formal, oficial o institucional, puede ser comprendida como aquella que se materializa a partir de los tratados y convenios internacionales dirigidos a promover acciones conjuntas entre países miembros de una misma zona geográfica. En el caso de Centroamérica, esta se ha dado tanto en

1. En los siguientes apartados ampliaremos más sobre ambas perspectivas.

el plano económico y comercial de manera más antigua que en otros campos, pero esto no implica que se circunscriba sólo a este sector. Según Segovia: *“La integración formal, oficial o institucional es aquella promovida por los gobiernos del área desde la década de los sesenta y que a partir de finales de los años ochenta registró un nuevo impulso mediante la renovación de los tratados fundamentales del proceso”* (Segovia, 2005).

Asimismo, Delgado argumenta: *“La integración formal emana de los tratados, protocolos y reglamentos; son acuerdos entre Estados con una gama múltiple y heterogénea de acciones, pronunciamientos, recomendaciones, decisiones y resoluciones; y pueda que ahí se agote. Su contraparte está en el mundo de la realidad económica, social y cultural: con compatibilidades, resistencias, rechazos y profundizaciones”* (Delgado, 2014).

La integración formal/institucional en Centroamérica surge a partir de la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en el año 1951, cuando se empiezan a promover procesos políticos en la región. Dicho proceso fue reforzado mediante el surgimiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en el año 1991 y su posterior relanzamiento en el

año 2010.

El SICA es una organización internacional de cooperación o coordinación intergubernamental cuyo fin u objetivo más importante es procurar la integración de sus Estados miembros (Blanco Fonseca, 2014). Surge a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa, en donde se crea como ente político-institucional, el cual está integrado por 8 miembros plenos² y 22 estados observadores regionales y extrarregionales³. Los órganos que integran el Sistema son detallados en la Tabla 1.

El SICA y sus órganos, se desenvuelven a través de procesos de toma de decisión intergubernamental, es decir, la política exterior de cada país miembro, la representación nacional y derecho interno influyen y/o prevalecen frente a los intereses regionales, prevaleciendo la autonomía nacional frente al desarrollo regional. Únicamente la Corte Centroamericana de Justicia tiene carácter supranacional y toma decisiones vinculantes para los Estados miembro.

“Con el término intergubernamental, se hace referencia de manera general a que, dicho sistema no goza de autonomía respecto de los gobiernos de sus Estados miembros, pues estos últimos son quienes marcan la pauta o camino a seguir y

2. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice (Se incorpora en el año 2000) y República Dominicana (a partir del año 2013) (SICA, 2014).

3. Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Por otra parte, son Observadores Extrarregionales China (Taiwán), España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede, Reino Unido, Unión Europea, Nueva Zelanda y Marruecos. Actualmente se encuentran en proceso de incorporación bajo la categoría de Observador Regional Haití y como Observador Extrarregional Qatar.

quienes, por medio de sus representantes (ministros, directores, etc.), se encargan, entre otras cosas, de la producción de actos

normativos y de la toma de decisiones” (Blanco Fonseca, 2014:76).

Tabla 1. Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana.

	Órgano	Descripción
1	Parlamento Centroamericano (Parlacen)	Descripción: Instancia política permanente y democrática, de representación popular. Foro deliberativo, órgano de consulta y recomendación. Integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo. Marco normativo de creación: <i>Tratados Esquipulas I y II.</i> País: Guatemala Funciones Primordiales: Posee facultades normativas, de control democrático y presupuestarias.
2	Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)	Descripción: Integrado por representantes de sociedad civil. Marco normativo de creación: <i>Protocolo de Tegucigalpa.</i> País: El Salvador el CC-SICA regional y capítulos nacionales en cada país. Funciones Primordiales: Asesoría a la Secretaría General, proponer iniciativas y asegurar la participación democrática regional.
3	Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA)	Descripción: Núcleo medular de carácter permanente, integrado por un representante de cada Estado Miembro. Es independiente de los Gobiernos nacionales. Marco normativo de creación: <i>Protocolo de Tegucigalpa.</i> País: El Salvador. Funciones Primordiales: Velar por la ejecución de normas comunitarias, representar intereses de la comunidad Centroamericana, responsables de velar por la ejecución, cumplimiento y eficiencia del SICA.
4	Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)	Descripción: Órgano Jurisdiccional cuyos antecedentes remontan a la Corte de Justicia Centroamericana o Corte de Cartago (1907). Arbitro en litigios regionales. Carácter supranacional y decisiones vinculantes para los Estados miembro. Marco normativo de creación: <i>Protocolo de Tegucigalpa.</i> País: Nicaragua. Funciones Primordiales: Velar por la interpretación y aplicación del derecho comunitario centroamericano, custodiar los valores de la nacionalidad centroamericana.
5	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)	Descripción: Instancia operativa. La Presidencia de la Secretaría General rota semestralmente entre los Estados miembros. Marco normativo de creación: <i>Protocolo de Tegucigalpa.</i> País: El Salvador. Funciones Primordiales: Apoyar a los órganos e instituciones de Integración y sociedad civil, para hacer progresivamente de Centroamérica una “Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”, mediante la integración en lo político, económico, social, cultural, y ecológico.
6	Reunión de Presidentes	Descripción: Órgano supremo del SICA, goza de legitimidad democrática. Se reúne dos veces al año. Lo conforman los Jefes de Estado. Funciones primordiales: Definir y dirigir la política centroamericana, armonizar las políticas exteriores de sus Estados, fortalecer la identidad regional para la consolidación de una Centroamérica unida y decidir sobre la admisión de nuevos miembros.
7	Consejo de Ministros	Descripción: Lo conforman representantes Ministeriales de los Estados Miembros, Pueden reunirse sectorialmente o intersectorialmente. Funciones primordiales: Asegurar la ejecución eficiente de las decisiones de la Reunión de Presidentes.

Fuente: Elaboración propia con datos Ulate (2007), SICA (2014).

b. Integración Real: Participación de la Sociedad Civil

Paralelo a los procesos de integración formal, se observan procesos de participación regional que no están necesariamente insertos dentro del Sistema de la Integración. Dicho proceso se integra por organizaciones de sociedad civil, grupos económicos-comerciales, movimientos sociales, etc., los cuales se organizan para tejer redes y establecer vínculos orientados a alcanzar sus objetivos integracionistas. Dicho proceso es conocido como integración desde abajo, la cual no necesita intervención política o pactos intergubernamentales para llevarse a cabo.

La integración “real”, “es la de los flujos económicos y comerciales y de las relaciones entre las personas la que alude a la vida social; bordea el mundo del derecho privado que permite que se haga todo lo que no se prohíba expresamente en la norma. Por tanto, constituye una red poco armónica de prácticas sociales de unidad regional en la que participa la gente: los empresarios y los movimientos sociales, “desde abajo” (Delgado, 2014:106). Asimismo, según Segovia, el concepto de integración real o no formalizada es utilizado por diversos autores (CEPAL-SICA, 2004; CEPAL, 2001a, 2001b, 2002; Aitkenhead, 2004) para diferenciar la integración económica registrada en la última década y media,

la cual ha tenido como protagonistas fundamentales a los sectores empresariales centroamericanos e internacionales (Segovia, 2005).

Es preciso resaltar que dentro de la integración formal, se contempla el Comité Consultivo del SICA como espacio de participación de la sociedad civil. No obstante, más adelante analizaremos el papel de dicho órgano y su vinculación con las juventudes, así como sus limitantes en el acceso y representatividad de los grupos poblacionales en la región.

II. Juventud, participación e Integración Centroamericana⁴

La conformación de bloques de integración regional, el posicionamiento geopolítico y la reivindicación de grupos considerados como vulnerables o minoritarios en los diferentes países de la región, conlleva a preguntarse sobre el papel y posición estratégica de las juventudes en Centroamérica (como bloque) (Herrera, 2015:6). Es preciso resaltar que la definición de juventud en Centroamérica varía en cada uno de los países, perfilándose un rango entre los 13 y 15 años de edad y los 30 o 35 años⁵. Según datos de la CEPAL (2013), en Centroamérica viven aproximadamente 12,155,600 jóvenes entre los 15 y los 29 años, los cuales representan un 27.5% de los habitantes Centroamericanos (Ver tabla 2).

4. Para efectos del presente análisis, se toma en cuenta los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

5. En Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, es joven aquel menor de 30 años, mientras que en Costa Rica, la legislación prolonga la edad límite hasta los 35 años (Anaya citado en PROICA-RD, 2013b).

Tabla 2. Datos demográficos

País	Jóvenes 15 a 29 años	Población Total	Porcentaje
Guatemala	4.036,400	15,419,000	26%
El Salvador	1,839.900	6,326,000	29.08%
Honduras	2,275,900	8,075,000	28.18%
Nicaragua	1,768,700	6,066,000	29.15%
Costa rica	1,301,700	4,860,000	26.78%
Panamá	933,000	3,864,000	24.15%
Centroamérica	12,155,600	44,610,000	27.25%

Fuente: Cepal, 2013.

Por tanto, se considera que las condiciones demográficas de la región están cambiando, con lo cual se perfila un incremento significativo de la población joven para los próximos años. Esto implica una base más amplia de población en edad de trabajar, en edad fértil, así como una mayor demanda de servicios educativos y de profesionalización. Este proceso también es denominado Bono Demográfico, elemento que incide para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo de la región.

“El término bono demográfico hace referencia a dos dimensiones. En la primera se plantea la ampliación de la población joven. En la segunda se visibiliza como oportunidad de crecimiento económico para una región determinada” (PROICA-RD, 2013b).

Para comprender la dinámica de participación de las juventudes en Centroamérica y siguiendo la lógica del análisis formal y análisis de la integra-

ción real, es preciso mencionar que en el plano institucional de la integración, los jóvenes están sujetos a las dimensiones de empoderamiento, participación e incidencia nacional de cada uno de los países miembro. Dicho proceso se da principalmente ante el mercado intergubernamentalismo que predomina en los procesos integracionistas de la región.

Por tanto, al hacer un breve análisis de los mecanismos político-institucionales de los países miembro, podemos observar que todos los países cuentan con una institución rectora. Sin embargo, únicamente en el caso de Costa Rica, se cuenta con una institución con rango ministerial⁶. En el caso de El Salvador, Honduras y Nicaragua, son representadas por Institutos Nacionales de Juventud⁷ y en el caso de Guatemala y Panamá, por los Consejo Nacionales de la Juventud. Asimismo, de los seis países, únicamente cuatro cuentan con

6. Ministerio de Cultura y Juventud.

7. En Nicaragua es el Instituto Nicaragüense de la Juventud

ley de juventud aprobada, mientras que en el caso de Guatemala⁸ y Panamá⁹ aún se mantienen como anteproyectos de ley.

Por otro lado, todos los países cuentan con políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de la juventud, posicionando a los jóvenes como “sujetos de derecho”, “actores estratégicos del desarrollo” o vinculándolos desde un enfoque de derechos humanos (OIJ, 2011).

A nivel regional, no se identifica ninguna instancia específica que aborde y respalde explícitamente la participación de la juventud (dentro del contexto de la integración formal)¹⁰. No obstante, dentro del Protocolo de Tegucigalpa y los órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), los jóvenes pueden ser representados a través del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), como parte de la sociedad civil, así como visibilizar su representación por medio de la Comisión de la mujer, niñez, juventud y familia del Parlamento Centroamericano (Parlacen). Si bien esta última no les da facultad para expresar de manera directa su voz, se perfila un interlocutor dentro de dicha instancia deliberativa.

a. CC-SICA: Sociedad Civil y Juventud

El Comité Consultivo del Sistema de

la Integración Centroamericana (CC-SICA) se define como un grupo integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del istmo centroamericano, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de la integración ístmica. (SICA, 2011).

La misión del CC-SICA es: “Promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis” (SICA, 2011).

El CC-SICA divide su intervención en dos niveles, un primer nivel de carácter regional y un segundo nivel de carácter nacional (representado por cada país miembro). Para ser miembros del capítulo regional del CC-SICA, hay que tener una representación en al menos cuatro países miembros del SICA (Funpadem, 2005), mientras que para ser parte de los capítulos nacionales, no es un requisito indispensable. Sin embargo, ser parte de los capítulos nacionales no implica tener representación regional, ni ser parte de los procesos

8. Iniciativa de Ley Nacional de Juventud 4826.

9. Anteproyecto de Ley No.8, Ley de la Juventud.

10. Es a partir del año 2013 que se crea el Foro Centroamericano de las Instituciones Rectoras de la Juventud, cuando se empieza a visibilizar una instancia específica. No obstante, esta aún no ha sido ratificada por todos los países miembro.

de toma de decisión.

Los capítulos nacionales son una instancia de apoyo y colaboración del Comité Consultivo en el ámbito nacional, para el desarrollo de los espacios de reflexión, análisis y promoción de la integración centroamericana, con el fin de asegurar la participación e incidencia de los amplios sectores de la sociedad (CC-SICA, 2010).

A través del CC-SICA las diferentes organizaciones de sociedad civil pueden estar representadas, generando una participación activa a nivel nacional y regional dentro del marco de los procesos de integración. No obstante, la información respecto a los mecanismos de incidencia regionales es escasa, por lo que pocas organizaciones de juventud conocen el trabajo del CC-SICA. De igual forma, para poder participar dentro del marco de la integración formal, hay que contar con estatutos legales que demuestren la existencia de las organizaciones como entes jurídicos, sin embargo, muchas veces las organizaciones de jóvenes no cuentan con dichos requisitos.

Asimismo, tal como se mencionó con anterioridad, para ser miembro pleno y participar en la toma de decisión regional, es preciso contar con representación en cuatro de países miembros, elemento que también se perfila como excluyente y como limitante para la participación de los jóvenes dentro del SICA. Según Jorge Mora Alfaro: “*El Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-*

SICA) requiere de un reforzamiento como canal de expresión de los diversos intereses de la sociedad civil, de una mayor proyección de sus acciones y de la ampliación de sus integrantes, de tal manera que dé cabida a las demandas de importantes grupos de la población, tales como afrodescendientes, indígenas, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, con frecuencia excluidos de las políticas y los sistemas institucionales en la región” (Mora Alfaro, 2014:256).

Asimismo, Delgado argumenta: “(...) aunque los jóvenes sobresalgan como muy dinámicos, inquietos, propositivos y cuestionadores en todos los países de la región (...) aún no hay espacio para su incursión como red dentro del CC-SICA” (Delgado, 2014:123).

b. Parlamento Centroamericano: Comisión de la mujer, niñez, juventud y familia

El Parlamento Centroamericano (Parlacen) a través de la Comisión de la mujer, niñez, juventud y familia, está encargado de dar seguimiento a los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad vinculados a la juventud (Ver Tabla 3). Al ser un órgano deliberativo y de consulta, el papel y la incidencia que ha ejercido en materia de juventud ha ido principalmente encaminado a dar recomendaciones a los Estados parte. A partir del año 2010, con la creación del Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, el Parlacen puede proponer

legislación en materia de integración regional (Parlacen, 2008). Asimismo, podrá conocer del presupuesto de las instituciones del SICA y dar seguimiento a su ejecución, para ello podrá solicitar informes y aclaraciones, es decir, ahora ostenta formalmente una

especie de control político en materia presupuestaria (Blanco, 2014:83). Por tanto, dichos elementos se presentan como una ventana de oportunidad para generar auditorías sociales encaminadas a visibilizar la participación de la juventud en el marco del SICA.

Tabla 3. Atribuciones de la Comisión de la mujer, niñez, juventud y familia

1	Impulsar convenios y propuestas para la adecuada participación de la familia, mujer y la juventud en las actividades políticas, económicas, sociales y culturales de la región;
2	Promover y supervisar, la aplicación y cumplimiento de los convenios suscritos por los Estados Parte en materia de Derechos Humanos de la mujer, niñez, juventud y familia;
3	Promover políticas públicas y armonización de leyes en materia de Derechos de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia;
4	Promover acciones que fortalezcan a las instituciones públicas regionales con competencia en el ámbito de la familia;
5	Conocer y analizar anualmente los indicadores de Desarrollo Humano en los temas relacionados con la mujer, niñez, juventud y familia;
6	Formular propuestas para la aplicación de políticas públicas regionales con transversalidad de género;
7	Establecer mecanismos para el trabajo conjunto con las comisiones homólogas de los Congresos y Asambleas Legislativas de los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-;
8	Organizar anualmente en coordinación con la Junta Directiva del PARLACEN, el Encuentro Regional de Mujeres de Partidos Políticos y dar seguimiento a sus acuerdos;
9	Dar seguimiento a los instrumentos suscritos en el marco del SICA, en lo que corresponda a la competencia de esta Comisión; y,
10	Las demás que le asigne la Asamblea Plenaria, la Junta Directiva del PARLACEN, el presente Reglamento y sus normas complementarias.

Fuente: Parlacen, 2014.

c. Foro Centroamericano de las Instituciones Rectoras de la Juventud

Ante la ausencia en la participación y visibilización de la juventud en los protocolos de creación del SICA y dada la importancia de proveer a dicho grupo poblacional de un marco de acción efectivo, en el año 2013 se crea el Foro Centroamericano de las Instituciones Rectoras de la Juventud del SICA. Se crea como una instancia de propuesta especializada y responsable de desarrollar, proponer y acompañar procesos de

implementación y monitoreo de las políticas públicas regionales, así como comprometida con las agendas regionales de desarrollo e inversión social de las juventudes (SICA, 2013).

No obstante, el acta constitutiva del Foro fue firmada únicamente por cinco países: Guatemala, Honduras, Costa Rica, Belice y República Dominicana, lo cual hace que la misma no tenga el mismo peso en toda la región para el trabajo conjunto. Es preciso resaltar que pese a los debates de integración a nivel

11. Entra en vigor a partir del 7 de septiembre de 2010.

mundial basados en el nuevo regionalismo, en Centroamérica aún se sigue reproduciendo la lógica intergubernamental, elemento que se percibe a partir de la creación de este Foro de las Juventudes, elemento que nuevamente pone en debate la autonomía nacional y el desarrollo regional en materia de juventud.

d. Integración real y juventud

Tal como se mencionó con anterioridad, la integración real comprende la participación de sociedad civil, y constituye procesos de integración desde abajo, los cuales no necesitan necesariamente de un tratado o instancia política para llevarse a cabo. Según Delgado, la integración real es un proceso emanado desde la sociedad civil y por ese origen es más unitaria que la que surge desde la institucionalidad (Delgado, 2014:114).

Sin embargo, la integración real y la integración formal son complementarias una de la otra, por lo que es importante garantizar que ambos procesos puedan avanzar de manera paralela. En el caso de juventud, se observa una proliferación de organizaciones nacionales que trabajan en conjunto con organizaciones de otros países de la región, principalmente a raíz de la similitud de sus objetivos. No obstante, en la mayoría de los casos, los procesos de integración se dan de manera tácita, sin saber que las redes o vinculaciones que realizan, contribuyen a la creación de un tejido de acción regional. Asimismo, muchas veces estos procesos se

encuentran alejados de la integración formal, dadas las limitantes para su incorporación dentro del marco del Sistema.

Como parte de las acciones que se conocen de apoyo y empoderamiento a la juventud, se pueden mencionar capacitaciones y talleres de actualización en temas de integración promovidos por el Consejo Superior Universitario (CSUCA), y los Programas de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA). Asimismo, se cuenta con el fondo “Participación de los sectores sociales en vulnerabilidad y exclusión en el proceso de integración regional centroamericana” (PASIRCA). Este último es coordinado por Flacso-Costa Rica, y tiene como objetivo mejorar las capacidades y las oportunidades de participación en el proceso de la integración centroamericana de jóvenes, personas con discapacidad, mujeres, indígenas y afrodescendientes, así como mejorar sus oportunidades para ser favorecidos por las ventajas de la integración centroamericana (FLACSO, 2014).

Paralelamente, existen redes de juventud que promueven campañas e iniciativas regionales pero que muchas veces no están visibilizadas o no se sienten parte de los procesos integracionistas, tal como los ha definido la integración formal. Son muy pocas las instituciones de jóvenes que trabajan directamente el tema, aún menos, las que tienen una vinculación con el Sistema.

Por tanto, el papel de la juventud tanto a través de la integración formal como de

la integración real, se orienta a la participación e incidencia de dicho grupo poblacional, con la finalidad de que exista una apropiación del tema y que sean las juventudes quienes promuevan las bases de una integración regional, basadas en los beneficios y alcances que puede tener el proceso en la región centroamericana.

Dentro del contexto de la integración real, se ha observado tanto la vinculación de las juventudes entre pares como el trabajo de redes, como una forma de apropiación y empoderamiento que les permite a los jóvenes ir promoviendo la integración como una alternativa de desarrollo. No obstante, el hecho que no existan bases formales que promuevan su participación dentro del SICA (debilidad institucional), limita el dinamismo y creatividad con el que los jóvenes han empezado a promover acciones coordinadas entre países.

Cabe resaltar que los temas que la juventud ha empezado a abordar están principalmente relacionados con las problemáticas que afectan día a día su entorno. Dicho proceso ha permitido que ellos mismos puedan identificar las similitudes y diferencias que se tiene como región, y formas alternativas de abordaje. No obstante, se requiere un mayor acceso a la información relacionada con la integración, así como estudios concretos que permitan identificar los contextos y dinámicas de la juventud centroamericana, al margen de la integración formal, esto con la finalidad de buscar los mecanismos de trabajo conjunto que permitan ir potencializan-

do el proceso y aumentando el acervo de conocimiento en la materia. 



Bibliografía

Blanco Fonseca, Víctor (2014). “La nueva arquitectura de la integración regional centroamericana a partir de los años 1990: el SICA”. En: Soto Acosta, Willy & Max Suárez Ulloa (Comp.). *Centroamérica: casa común e integración regional*. Editorial Lara Segura & Asociados. San José, Costa Rica.

CC-SICA (2010). *Reglamento General para los Capítulos Nacionales*. Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA), Costa Rica.

CEPAL (2013). Bases De Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT. Recuperado de la página oficial de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Accesible en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e%3E>.

CJG (2014). *Comunicado de Prensa “Ley de la Juventud 4826”*. Accesible en: <<http://cjguatemala.blogspot.com.ar/2014/04/comunicado-de-prensa-ley-de-la-juventud.html>>.

Delgado Rojas, J. (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Delgado, Jaime (2014). “Integración formal, integración real y sociedades civiles en la Centroamérica actual”. En Soto Acosta, Willy & Max Suárez Ulloa

(Comp.). *Centroamérica: casa común e integración regional*. Editorial Lara Segura & Asociados. San José, Costa Rica.

FLACSO (2014). *Fondo PASIRCA*. Accesible en: <<http://www.flacso.or.cr/index.php/areas-de-trabajo/proyectos-institucionales/pairca-ii>>.

Funpadem (2004). *Documento Consolidado de conclusiones del Foro Regional "Repensando la Integración Centroamericana: Recomendaciones para la Renovación de su Institucionalidad"*. San Salvador

Funpadem (2005). *Plan de Acción para el Fortalecimiento del CC-SICA-2006*. San Salvador.

Gandásegui, Marco (2013). "La integración centroamericana y la crisis del sistema mundo". En: Silva Flores, C. & Martins, C. (Coords.). *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO.

Herrera, Jeanie (2015). *Integración Regional y Juventudes en Centroamérica: Una aproximación*. Ponencia para la I Biental de Infancias y Juventudes Latinoamericanas. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud – CINDE, Universidad de Manizales – CLACSO.

Malamud, A. (2010) "Latin American Regionalism and EU Studies". En *Journal of European Integration*, 32(6), pp. 637-657, Portugal.

Mora Alfaro, Jorge (2014). "A manera de conclusión: Los desafíos de la integración regional centroamericana: un intento por vislumbrar las perspectivas futuras". En Soto Acosta, Willy & Max Suárez Ulloa (Comp.). *Centroamérica: casa común e integración regional*. Editorial

Lara Segura & Asociados. San José, Costa Rica.

OIJ (2011). *Políticas de Juventud en Centroamérica: Construyendo un Paradigma para el Desarrollo Social*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid. Accesible en: <http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20111212144942_22.pdf>.

Parlacen (1989). *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas*. Accesible en: <<http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATA DOSSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/105SICA/IC1058ESP.PDF>>.

Parlacen (2008). *Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas*. Accesible en: <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Protocolo_08.pdf>.

Parlacen (2014). *Reglamento Interno. Parlamento Centroamericano*. Accesible: <<http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoyJur%C3%ADdico/ReglamentoInterno.aspx>>.

Perrotta, Daniela (2013). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". En: Llenderozas, Elsa (Ed.). *Teoría de Relaciones Internacionales*. Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires.

PROICA-RD (2013a). *Diagnóstico de situación en Materia de Integración Centroamericana*. Guatemala.

PROICA-RD (2013b). *Diagnóstico de situación sobre necesidades de formación e información en Integración Centramer-*

cana. Guatemala.

Puig, J. C. (1986). "Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX". En *Integración Latinoamericana* (enero-febrero), pp. 40-62. Accesible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/109-Catedra_intal.pdf>.

Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la Región*. Friedrich Ebert, Costa Rica. Accesible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07598.pdf>>.

SICA (2011). *Instrumentos Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, 3ra edición. San Salvador. Accesible en: <<http://www.secmca.org/LEGISLACION/REGIONAL/InstrumentosJuridicoSICA.pdf>>.

SICA (2013). *Acta Constitutiva del Foro Centroamericano de las Instituciones de la Juventud de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Foro Centroamericano de las Instituciones de la Juventud del SICA. Guatemala. Accesible en: <http://www.oij.org/file_upload/news/doc/20130924173525_96.pdf>.

SICA (2014). *Directorio Regional*. Accesible en: <http://www.sica.int/intro_directorio.aspx>.

Silva Flores, C. & Martins, C. (Coords.) (2013). *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO.

Soto Acosta, Willy & Suárez Ulloa, Max

(Comp.) (2014). *Centroamérica: casa común e integración regional*. Editorial Lara Segura & Asociados, San José, Costa Rica.

Ulate, Enrique (2007). *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano*. Ediciones Chico, Costa Rica. 



Estado, Petróleo y Autonomía en el Siglo XXI. El institucionalismo y las estrategias de recuperación estatal de recursos petroleros: los casos de Argentina y Ecuador

Carina Viviana Ganuza

Introducción

Este artículo procura analizar en forma comparativa las estrategias de recuperación estatal de los recursos petroleros desarrolladas en Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa y en Argentina con Cristina Fernández de Kirchner, sirviendo a la construcción estatal de prácticas autonómicas y dando lugar a la consolidación de la Empresa Pública de Petróleos (EP Petroecuador) y la expropiación de Repsol YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) (YPF, 2012) desde el año 2010 y 2012 respectivamente.

EP Petroecuador e YPF son considerados herramientas institucionales para la generación y consolidación de la autonomía estatal. Ambas empresas se

vinculan a la hora de esta investigación, ya que permiten suponer una relación de políticas nacionales suramericanas que intentan construir y afianzar el poder en virtud de un interés que lo sustenta.

El abordaje del análisis se realiza desde el institucionalismo liberal como teoría de las relaciones internacionales, ya que el mismo permite considerar las acciones estatales y cómo éstas generan y afectan a diferentes actores a nivel internacional. En los casos estudiados de Ecuador y Argentina, las decisiones adoptadas por ambos gobiernos han permitido conformar un nuevo sistema de explotación petrolera y lograr la recuperación de una fuente importante de recursos como el petróleo, estableciendo un vínculo de cooperación diferente al preexistente.

Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe, Argentina. Magister en Integración y Cooperación Internacional (UNR), Profesora de Historia con Postítulo en Historia Social (UNR). Miembro graduado del Centro de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), Ecuador. Miembro del Comité Editorial de la Revista *Faries* perteneciente a la Universidad Militar Nueva Granada de Colombia. Contacto: carinaganuzatagliarini@gmail.com.

Por lo expuesto, puede destacarse que, tanto en Ecuador como en Argentina existen conformaciones estatales, vulnerables a los vaivenes de la economía internacionales y a los altibajos de los precios de sus materias primas, donde además, el consumo de los mercados asiáticos ha generado una mayor influencia con mejor rendimiento en Suramérica, especialmente durante la primera década del Siglo XXI; comprendiéndose ésta en el contexto de la globalización, con un mejor direccionamiento estatal en asuntos económicos, con políticas suramericanas opuestas a las neoliberales de la década de 1990 y en el marco del resurgimiento de una fuerte identidad cultural y de procesos de construcción que apuntan hacia su integración.

El sistema de explotación de las materias primas, en este caso el petróleo, se halla en proceso de consolidación y regulación. Ecuador por ser su fuente principal de recursos, con una transformación cualitativa del sector petrolero; en tanto que en Argentina, por pertenecer a Repsol YPF el 51% de la explotación petrolífera. Ecuador inició un proceso transformador en el año 2010 y Argentina una nueva nacionalización de YPF en el año 2012, como en otros momentos de su desarrollo histórico.

La conformación del sistema EP Petroecuador surge en el 2010 pero es iniciada desde la Constitución reformada en el año 2008 como ejemplo de

programática gubernamental, seguida de la sanción de la Ley de Hidrocarburos con otras suplementarias y reformas en el sistema de explotación de hidrocarburos-petróleos; es decir es un sistema que se encuentra en *proceso de consolidación en la actualidad*.

Por su parte, Kirchner dos años después que su par ecuatoriano, planteó la expropiación de Repsol YPF mediante la Ley N° 26.471, sancionada el 3 de mayo de 2012 y promulgada al día siguiente, *iniciando un abanico incierto de posibilidades a través de la nacionalización de la empresa principal de hidrocarburos del estado argentino, YPF*, como en otras etapas de su historia política económica.

Este artículo comprende tres secciones: en una primera parte se indagó en las reformas del sector petrolero introducidas en Ecuador durante el período estudiado, a continuación se desarrolló el Institucionalismo Liberal y la relación de las acciones y decisiones estatales adoptadas en cada caso estudiado, para continuar con la experiencia argentina con la nacionalización de YPF. A continuación se cuestionó la participación de la empresa Chevron en Argentina y Ecuador, por último se expusieron las conclusiones del tema tratado.

Desarrollo

El Caso Ecuatoriano

La Alianza País (AP)¹ es un movimiento liderado por el Presidente Correa,

1. Alianza País es un movimiento político que planteó una nueva dimensión táctica y estratégica como acción de

quien planteó como lema de gobierno, la Revolución Ciudadana y la recuperación de la figura rectora del estado mediante la aplicación de la denominada Política del Buen Vivir. Correa, desde el momento de su asunción a la presidencia², reformó la Constitución en el 2008 y dictó una serie de leyes a los efectos de regular y controlar las actividades del sector petrolero, como la Ley de Hidrocarburos (LH) según decreto Supremo N° 2967 y sucesivas normas.

El elemento clave fue el *reconocimiento de los derechos de la naturaleza*, en este caso, del *petróleo* por lo cual se implementó un nuevo sistema para su regulación, para *alterar la dependencia estatal y su vulnerabilidad de la coyuntura económica internacional*.

El Poder Ejecutivo es el encargado de definir la política exterior, así como de velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y la defensa de la integridad e independencia del estado (art. 71), es en este contexto que, el gobierno ecuatoriano ha delineado el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (Planex 2020); el cual preveió que el Ministerio de Relaciones Exteriores elabore un plan de desarrollo y de actuación cuatrianual. Estas decisiones a nivel de política exterior consistirían en la proyección estatal hacia organismos internacionales, guiados “*por la consecución*

de los objetivos de política interna y la defensa de sus propios intereses” (Yépez Olguín, 2009:37).

De esta manera, Correa se ha vinculado con diferentes gobiernos de Argentina, Néstor y Cristina Fernández de Kirchner³, de Bolivia con Evo Morales (2005-actualidad) y Venezuela con Hugo Chávez (1999-2013), también se ha acercado a Irán, mediante la formación de la empresa VENPERSA y con Rusia, con inversiones en el área energética, además de diferentes países de la Unión Europea. Ha desarrollado una sólida tarea en el área de cooperación con convenios bilaterales con distintos países y empresas: Venezuela, Bélgica, España, Argentina, Brasil y Colombia; sin embargo, pese a ser Estados Unidos su principal exportador, ha tenido una posición crítica hacia su gobierno, por la histórica participación en el sector petrolero ecuatoriano. Cabe destacar también, el retorno de Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (2007) como, la relación con España, en virtud de que gran cantidad de las remesas provenientes de migrantes radicados en ese país, proveen fuertes sumas monetarias (Malamud y García Calvo, 2009).

Por lo cual, la política exterior ecuatoriana al igual que la adoptada por Argentina, sería una emergente de las

gobierno apuntando hacia un cambio político y social. Posee como lema la Revolución Ciudadana. Sus orígenes se remontan a 1999 y fue liderada por Rafael Correa, Ricardo Patiño (actual Ministro de Relaciones Exteriores); Alberto Acosta (ex ministro de Energía), entre otros. Información accesible en: <<http://www.alianzapais.com.ec/>>.

2. Asume su primer período presidencial en enero 2007 y el segundo el 23 de mayo 2013.

3. Néstor Kirchner (25-05-2003 al 10/12/2007). Cristina Fernández: dos períodos consecutivos (10-12-2007 al 10/12/2011) y (10-12-2011 al 10-12-2015).

decisiones internas según la posición adoptada por el Institucionalismo, ya que los estados producirían reformulaciones en el ámbito político con consecuencias en sus políticas exteriores, es decir, los estados son actores internacionales que buscan poder e influencia, este sería el caso de Argentina y Ecuador. De esta manera, según expresa Salomón, podría concebirse “*al estado como un régimen internacional resultante de la convergencia de los intereses de sus miembros, considerando que: 1- la premisa de que los estados son los principales actores internacionales aunque no los únicos. 2- La premisa de que los estados actúan racionalmente.()*..3- *La premisa de que los estados buscan poder e influencia aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los estados definen sus intereses de manera diferente*” (Salomón, 2002:15).

El tema de las instituciones ha sido de vital envergadura en el campo de la ciencia política comparada desde fines del Siglo XX, ya que ha permitido un redescubrimiento del análisis en cuestiones relativas a la investigación en política y economía. “*Autores como Katzeinstein, Skocpol y Hall en la Sociología Histórica, North (1993) en la Historia Económica, March y Olsen (1998) y Powell y Di Maggio (1999) en Sociología de las Organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar las instituciones como centro de análisis*” (Romero, 1999:8).

Este Institucionalismo permite intentar explicar las diferencias y retos que se

han presentado en los distintos países latinoamericanos desde principios del Siglo XXI y es en este contexto, que pueden circunscribirse los países estudiados en esta investigación. De esta manera, Ecuador ha pretendido imponer una impronta personal, mostrando, por ejemplo, una sólida posición frente a las directivas de Estados Unidos; no aceptó la base militar de Manta, ha criticado al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), sometió a evaluación e investigación la deuda externa heredada, logrando una reducción de más del 20%; ha contribuido con la integración latinoamericana en el marco de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

De esta forma, podría agregarse que el Institucionalismo “*argumenta que los contextos institucionales, ya sean políticos, sociales, económicos, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento*” (Cavadias, 2001:12).

En este sentido, la proyección internacional del gobierno ecuatoriano estriba en importancia a la hora de analizar el ámbito interno, específicamente, el sector petrolero indagado, ya que, éste ha estado regulado históricamente, en una amplia mayoría y desde fines del siglo XIX, por la empresa Anglo Ecuatorian Oilfields (Acosta, 2006); recién en 1972 se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) como un débil instrumento estatal de participación de las actividades en el

sector y que en 1989, cambiaría su denominación para conformar Petroecuador, *quien otorgaba igual participación a la oferta privada como a la estatal*. Esta empresa funcionó hasta el año 2010 cuando Correa con la Secretaría de Hidrocarburos y el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables conformaron el sistema EP Petroecuador (*compuesto por Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial; Petroamazonas, Petropenínsula y Petrotransporte; estipulando además que el estado podrá celebrar convenios y alianzas, constituyendo filiales y alianzas estratégicas con otras empresas extranjeras*, al igual que en Argentina). Se estipularon cuatro tipos de contratos: asociación, prestación de servicios, de obras y de gestión compartida, firmándose con distintos países, tales como China, Italia, Canadá⁴.

Con este sistema, el estado ha intentado solucionar el déficit generado por el aumento del consumo y el incremento de las importaciones de derivados del petróleo, ya que las distintas refinerías ecuatorianas no han alcanzado un aumento significativo en sus niveles de producción; esto se produce paralelamente a las inquietudes derivadas del horizonte petrolero y su posible agotamiento, ya que según menciona Alberto Acosta, las reservas no superarían los 30 años (Acosta, 2006).

Por lo expuesto, podría inferirse que el gobierno ecuatoriano ha pretendido generar un cambio que permita salir de las prácticas neoliberales pasadas. Es decir, propende a una planificación central de las actividades de la economía y plantea una planificación y “*nueva dialéctica producción-distribución-consumo*” (Harnecker, 2010:77). En este contexto, se puede inferir, que Correa haya procurado consolidar las reformas en EP Petroecuador, ya que las mismas obedecen y pretenden una transformación en el sector petrolero que busca una nueva manera de producción en el manejo del petróleo alcanzando en forma concomitante una nueva distribución y consumo; de radical importancia en esta época de cambios y de crisis económica internacional en el contexto de la primera década del Siglo XXI.

En este contexto, la regulación jurídica del sector petrolero en Ecuador comenzó con la Ley de Hidrocarburos y sus suplementarias dictadas en julio 2010, respondiendo a una construcción del poder político como una nueva arquitectura del estado enmarcada en la Política del Buen Vivir. Correa ascendió al poder con una política partidaria opuesta a los postulados neoliberales de la década del noventa, planteando el “compromiso constitucional del Sumak Kawsay”⁵ o Política del Buen Vivir; estableciendo una nueva relación “entre

4. Para mayor información Ver el portal de la Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador. Accesible en: <<http://www.she.gob.ec/>>.

5. Vocablo kichwa cuya traducción significa buen vivir, compartido por los países con fuerte presencia ética como Ecuador y Bolivia.

estado, mercado, sociedad y naturaleza” (Boff, 2010:11). Con tal objetivo, se planteó la reforma constitucional como elemento clave en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, convirtiéndose en una pieza fundamental para esa nueva política mencionada y así, en la implementación de un nuevo sistema en el control de los recursos naturales como el petróleo (Ramírez Gallegos, 2010:63).

Para la aplicación de la Política del Buen Vivir se estipularon cambios sustanciales desde los pilares constitucionales. De esta forma, se proclamó la persecución y *búsqueda de la soberanía energética como la defensa del territorio nacional* (Constitución Nacional artículo 24 y 52), posibilitando la elaboración de una planificación nacional con miras al desarrollo regional (artículo 128). La reforma constitucional promovió el desarrollo económico y *una nueva programación estatal, estipulando que el estado tendrá la potestad para el contralor de los sectores más vulnerables, como es el estratégico vinculado con los hidrocarburos*.

La Ley de Hidrocarburos dictada en Julio 2010 obedece a esa nueva política del Buen Vivir y responde al interés estatal de lograr la recuperación del sector petrolero en forma progresiva, ya que se declaró que los recursos no renovables son del estado, como menciona el artículo 317 de la Constitución Nacional. Por lo cual, se introdujeron disposiciones con el objetivo de impulsar en forma consecuente la actividad hidrocarburífe-

ra e *“incrementar los niveles de producción de los campos petroleros, en el marco de un sistema de prestación de servicios, con lo cual se recuperaría el protagonismo y se constituiría en el eje rector de la política proyectada por Rafael Correa”* (MRNNR, 2010).

La reestructuración de EP Petroecuador permitiría suponer una nueva vinculación con otros estados y nuevas bases para el establecimiento de la política exterior con una red de intereses económicos-comerciales, conforme las implementaciones introducidas desde la reestructuración de EP Petroecuador permitiendo la elaboración y diseño estatal de un nuevo sistema de alianzas internacionales. Estos nuevos planteos en la Empresa Pública de Petróleos y el sistema jurídico que engloba a la explotación petrolera, permite analizar, una nueva relación con las empresas privadas y es en este contexto, que se desarrollará brevemente, la relación con la Texaco Gulf /Chevron, al igual que el vínculo establecido en Argentina con la mencionada empresa, luego de la renacionalización de YPF.

El Caso Argentino

Paralelamente a lo analizado en Ecuador, Cristina Fernández de Kirchner ha desarrollado el denominado modelo de crecimiento con inclusión social asociado a un proceso de reindustrialización. Conforme a ello y en consideración a esta situación, el gobierno nacional evaluó que Repsol YPF había prosperado con una política “depredatoria” del sector petrolero (Secretaría, 2012), por

lo cual decidió recurrir a su expropiación, debido a la caída sistemática de la producción (1997: YPF representaba el 42% de la producción petrolera y 35% de producción gasífera, en tanto que en el 2011: se redujo al 34% y la gasífera 23%; a su vez, hubo una reducción de las reservas de petróleo en un 50% en el período 2001-2011. Sin embargo ha habido un aumento de los precios generando un incremento en la rentabilidad de la compañía, pero sin un mayor nivel de inversión ni producción en Argentina) (Secretaría, 2012).

Por otro lado, la Constitución Nacional Argentina estipula que los recursos naturales pertenecen al estado (al igual que en Ecuador). Esta declaración se complementa con la Ley N° 26741 dictada en el año 2012, que en su art. 1 menciona que es de interés nacional: *el logro de abastecimiento de hidrocarburos, como la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos para garantizar el desarrollo económico con equidad social, creación de empleo, incremento de la competitividad y crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y las regiones.*

En este orden, la citada ley N° 26741 en su art. 7, declaró que la expropiación de Repsol YPF responde a un objetivo de utilidad pública, (ese 51% del patrimonio de YPF S.A representado por igual porcentaje de las acciones Clase D de

dicha empresa pertenecientes a Repsol YPF SA, sus contratantes o controladas en forma directa o indirecta). Esto se complementa con lo enunciado en el art. 8, donde se declara que las acciones sujetas a expropiación quedarán distribuídas del siguiente modo: 51% pertenecerá al estado nacional (como se ha mencionado) y el 49% restante entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos⁶.

Acorde al desarrollo histórico argentino y a diferencia de Ecuador, (YPF, 2012) la regulación del sector petrolero argentino ha tenido una impronta decididamente estatal: YPF fue creada en 1922 durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen⁷ (1916-1922) y (1928-1930), quien además aplicara una fuerte política nacionalista, seguida años más tarde por el Presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) interrumpida por el Golpe de Estado de 1955. En tanto que el Presidente Arturo Frondizi (1958-1962) inició una política de inversiones privadas tendientes a extraer crudo y lograr autoabastecimiento, obra continuada por el ex presidente Arturo Illia (1963-1966), quien intentó aplicar y recuperar una política sólida en el sector petrolero, inclusive llegando a anular contratos petroleros. Desde 1976 hasta 1982 en el marco de los sucesivos gobiernos militares, comenzó el desmantela-

6. Integrado por las provincias argentinas de: Formosa, Jujuy, Salta, Mendoza, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

7. Hipólito Yrigoyen fue presidente en dos períodos presidenciales hasta que fuera derrocado por el Golpe de Estado encabezado por José E. Uriburu en el año 1930.

miento de YPF, que fuera privatizada durante el gobierno constitucional de Carlos Menem en el período 1989-1992 (YPF, S/D) y alcanzando hacia 1997 una disminución en la producción de petróleo local; situación que se agrava además, tras las escasas inversiones que condujeron a la caída de las reservas petroleras reduciéndose en un 50% en el período 2001-2011 (Presidencia de la Nación, S/D).

De manera análoga al aparato regulatorio ecuatoriano y con la Ley de Hidrocarburos, la Ley N° 26471 dictada por Kirchner mencionada previamente, establece que la expropiación de Repsol YPF persigue: la promoción del empleo de hidrocarburos y derivados, incremento de la competitividad, conversión de recursos hidrocarburíferos en reservas comprobables, integración del capital público y privado, nacional e internacional en alianzas estratégicas dirigidos a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales; maximización de inversiones y reservas; incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión como de industrialización y comercialización. Así, según Ley 17319 art. 3 dispone que el Poder Ejecutivo argentino fijará la política nacional con respecto a las actividades relativas a la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, teniendo como objetivo satisfacer las necesidades de hidrocarbu-

ros del país con el producto de sus yacimientos, manteniendo que las reservas aseguren esa finalidad.

En este contexto, tanto Correa como Kirchner, han intentado recuperar el protagonismo y el liderazgo en sus sistemas económicos mediante una figura del *Estado Intervencionista*, que “reconoce los estímulos externos, implicados en la relación de dependencia, pero otorga especial relevancia a los procesos derivados, en primer lugar, de ciertas cualidades expansivas del estado mismo y en segundo término, de aquellas resultantes de las interacciones estado-sociedad” (Ozslak, 2011:125). Al respecto, pueden destacarse en las políticas tendientes a la nacionalización en ambos países, las palabras de Katzaroff cuando expuso: “los móviles que se encuentran en el origen de la intervención del Estado y de una manera general, de la colectividad en la vida económica, es decir en definitiva, los móviles de la nacionalización pueden ser descubiertas en más de un plano... distingue así: el interés financiero (fiscal) del estado, el interés económico de la nación y finalmente, el interés político” (Katzaroff, 1963: 35).

Institucionalismo

Las reformas aplicadas en EP Petroecuador e YPF suponen un intento de construcción de poder como una forma de generación de autonomía estatal, que puede ser definida como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los

8. Publicada en Boletín Oficial el 30 de Junio de 1967.

condicionamientos objetivos del mundo real” (Colacrai, 2010:21); es decir, al hablar de autonomía se “*supone una voluntad, un principio*” (Miranda, 2003:1), que se hallaría esgrimido en las reformas introducidas en EP Petroecuador e YPF respectivamente.

Es decir, todo proyecto autonomista, como la reestructuración de EP Petroecuador o la nacionalización de YPF, requiere una movilización de recursos de poder (Colacrai, 2010), pero además, supone la existencia y persecución de un interés nacional u obedece al mismo. De esta forma, el interés nacional podría definirse como la causa motora que conduce a la política de una nación o “*un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material*” (Colacrai, 2010: 39).

Del análisis de las medidas estatales implementadas, referidas con antelación como la reestructuración de EP Petroecuador o la nacionalización de YPF, se infiere que ambas empresas son herramientas institucionales utilizadas por sus gobiernos, que hacen presuponer su aparición de un análisis pormenorizado de la realidad interna y de la necesidad de conformar un nuevo mapa de relaciones internacionales.

Según North (1993), las instituciones son “*reglas del juego en una sociedad, mas formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico*”

(Cavadias, 2001:15). De este modo, podría afirmarse entonces, que los planteos en las instituciones emanan de las relaciones internas y en virtud de las proyecciones a nivel internacional. En este aspecto, podría complementarse con lo expuesto por Robert Putnam (1988) cuando intenta explicar que las relaciones de los estados surgen de la vinculación entre el poder endógeno (con sus intereses y políticas intra estatales) y los objetivos e intereses con terceros externos (en este caso, otros estados).

Partiendo de lo expuesto, puede argumentarse que los cambios en una institución pueden afectar el funcionamiento de aspectos económicos y políticos de un sistema de gobierno. Por lo cual, “*el Institucionalismo es una concepción que posee el gran mérito de salvaguardar la dualidad fundamental entre las personas y las instituciones, proponiendo tres enfoques explicativos de esta relación: El neoinstitucionalismo económico, el sociológico y el político*” (Cavadias, 2011:15) (Prelot, 1992). De estos tres enfoques, pueden aparecer planteos complementarios sobre el rol de las instituciones en un contexto histórico determinado. Es en este sentido, que podrían evaluarse las reformas en EP Petroecuador e YPF.

Conforme a lo expuesto, las citadas reformas permitirían suponer que, han sido analizados los procesos históricos previos y estudiados al igual que las consecuencias políticas y económicas de las medidas implementadas. Ecuador y Argentina han construido prácticas

autonómicas, mediante las decisiones adoptadas “*los estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales*” (Keohane y Nye, 1977).

Además, de acuerdo a las transformaciones introducidas en Ecuador y en Argentina, se considera que ambos gobiernos, han evaluado que “*las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del estado*” (Keohane, 1988:14). Por lo cual, es necesario recordar el contexto suramericano de los procesos de integración como UNASUR u otros que se hallan en construcción como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o Mercado Común del Sur (MERCOSUR) mismo. Estos organismos contribuyen o incentivan a la toma de decisiones estatales y a la recuperación del rol del estado como un actor protagónico.

Las instituciones internacionales pueden definirse como “*conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben papeles de conductas, restringen la actividad y configuran las expectativas*” (Keohane, 1988:15). A su vez, tanto EP Petroecuador como YPF se constituyeron como herramientas institucionales para la construcción de poder estatal y a su vez, demostraron un estilo personal del

ejercicio de la política mundial, por lo cual, se podría afirmar que la “*política mundial está institucionalizada*” (Keohane, 1988:15).

Por lo citado, cabe distinguir que el sistema internacional es importante y es en donde deben cumplirse dos premisas: primero, que los agentes deben tener intereses mutuos, es decir, debe haber beneficios puntuales de cooperación (Keohane, 1988:15) y segundo, que las variaciones en el grado de la institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del estado. Esto es de relevancia a la hora de comprender las decisiones adoptadas por los gobiernos analizados, ya que las mismas, conllevaron a la reestructuración de EP Petroecuador, modificando el régimen de explotación petrolera e implementando un sistema de convenios conforme las actividades realizadas por las compañías petroleras y en Argentina, la expropiación de YPF, donde Repsol perdió la exclusividad en la explotación, obligando al poder ejecutivo a buscar nuevas fuentes de inversión, tales como Chevron, Grupo Imbursa, Lazard, Mason Capital, Sinopec.

La postura del institucionalismo permite indagar sobre el efecto de las herramientas institucionales, representadas en este caso con EP Petroecuador e YPF, la acción del estado y acerca de las causas del cambio institucional, para su reestructuración y nacionalización, ya que “*supone que los Estados son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los*

seres humanos” (Keohane, 1988:15). Como se ha mencionado, los estados (Ecuador como Argentina) han considerado sus intereses a la hora de la obtención de beneficios potenciales, al momento de reformar EP Petroecuador y la nacionalizar YPF.

Por otro lado, es necesario recalcar que todo proceso de institucionalización posee tres dimensiones: *comunidad*, *especificidad* y *autonomía* (Keohane, 1988). La primera supone las expectativas de los integrantes de un sistema internacional; la segunda: el grado en el cual las expectativas están especificadas y por último, el nivel en el cual, se puede alterar las propias reglas de una institución. Es decir, todo sistema internacional que no se halle institucionalizado “carecería de expectativas y entendimientos” (Keohane, 1988:19), “toda coordinación sería imposible aun cuando existieran intereses comunes” (Keohane, 1988:19).

De esta manera, las medidas implementadas en EP Petroecuador mediante su reestructuración o la nueva expropiación de YPF, han supuesto una coordinación y análisis de sus consecuencias con los efectos internacionales respectivos, en este sentido puede agregarse que: “en la práctica, todos los sistemas internacionales de los que tenemos conocimiento contienen o rápidamente adquieren, convenciones que permiten la coordinación de la acción y una alineación de las interpretaciones acerca del sentido de la acción” (Keohane, 1988:19).

Además, podría agregarse que los

estados como agentes de las relaciones internacionales, están relacionados en el sistema internacional. Al respecto, podría mencionarse “que la forma en la cual, los líderes de los Estados conceptualizan sus situaciones se ve fuertemente afectada por las instituciones de relaciones internacionales” (Keohane, 1988:21). En este contexto, pueden comprenderse, que los gobiernos estudiados han analizado las medidas implementadas, de manera tal que la reestructuración de EP Petroecuador y la expropiación de YPF, se han convertido en las herramientas institucionales para la recuperación del control del sector petrolero afectado históricamente, sin un debido control de la participación privada.

Participación de Chevron en Argentina y Ecuador

A esta altura del análisis, pareció relevante mencionar la participación de la empresa Texaco en Ecuador hasta el año 1992 y el lazo establecido años más tarde, con el gobierno de Kirchner, desde la nacionalización de YPF. Dada la relación cercana, compartida por los gobiernos de los países estudiados y conforme, la crítica experiencia con Chevron, a prima facie, se ponía en duda, su futuro y participación en Argentina. Sin embargo y contrariamente, la Presidente Kirchner le permitió su ingreso en el sector petrolero nacional.

La empresa Chevron (antes Texaco) ha mantenido una controvertida y difícil relación con el estado ecuatoriano, desde su instalación en el año 1964 con la

explotación en el campo de Lago Agrio hasta el abandono del país en 1992. Podría suponerse que los acercamientos entre los mandatarios presidenciales involucrados, manifiestos en su participación en los distintos organismos suramericanos como se ha citado, implicaban medidas o reacciones similares ante problemas comunes. De este modo, podría inferirse que el gobierno argentino respaldaría a su par ecuatoriano contra la empresa Chevron. Sin embargo y de forma paradójica, Argentina ha permitido la participación de la empresa Chevron, luego de la nacionalización de YPF, en el desarrollo de hidrocarburos no convencionales en los yacimientos denominados Vaca Muerta en la provincia de Neuquén en el año 2013

En Ecuador, la compañía Texaco obtuvo una concesión de 1.431.450 hectáreas para explorar y explotar petróleo, esta empresa luego otorgó participaciones a la Gulf, creándose el consorcio Texaco-Gulf en el año 1964 hasta el año 1972, cuando se redujo el área a 431.355 hectáreas. Esta fecha fue importante ya que se crea la Corporación Estatal de Petróleo de Ecuador (CEPE) y se inicia la participación estatal y también, se inaugura el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano SOTE, uniendo Lago Agrio con Balao. Por ese entonces, el estado ecuatoriano adquiere el 25% de las acciones de la Texaco y en 1976, el 37,5% a Gulf, convirtiéndose CEPE en socio mayoritario. De esta manera en Marzo de 1986, el 50% de las acciones de Texaco en el SOTE pasan a

manos del Estado Ecuatoriano y en el año 1992, CEPE Petroecuador toma posesión de todas las operaciones del consorcio y Texaco abandona el país (Villavicencio, 2013).

Esta sucesión de traspasos de la empresa Texaco-Chevron al estado finaliza en el año 1992, tras lo cual, en Noviembre 1993, un grupo de indígenas y colonos de la población de Nueva Loja presenta demanda contra Chevron en la Corte de Nueva York, con el objeto de obtener una reparación por daños ambientales ocasionados en Ecuador.

Hacia el año 1995, se firma el contrato de reparación ambiental, en 1998 se suscribe un acta de finiquito, en el período transcurrido de 1995-1998, se concertaron acuerdos de liberación de responsabilidades por funcionarios ecuatorianos de esa época, convirtiéndose estos en los principales instrumentos y argumentos jurídicos de la liberación de Chevron. En Agosto 2002, la Corte de Apelaciones en Estados Unidos resolvió someter a Chevron-Texaco a la jurisdicción de Ecuador, pero en el año 2004, Chevron inició un proceso arbitral en Nueva York contra Petroecuador para evitar el pago de cualquier sentencia en el juicio ambiental de Lago Agrio, argumentando los instrumentos jurídicos de liberación firmados entre 1995-1998. A continuación, la empresa estadounidense demandó al estado ecuatoriano ante la Corte Internacional de la Haya por u\$\$1.600 millones, argumentando la falta de celeridad de la justicia ecuatoriana (Villavicencio, 2013). En el año 2013, el tribunal arbitral

falló a favor de Chevron quien debía recibir una indemnización de U\$\$ 698 millones, monto reducido luego a U\$\$96 millones.

En el año 2012, la Corte de Sucumbíos (Ecuador), ratifica fallo contra Chevron, obligando a pagar 19.000 millones de dólares (Villavicencio, 2013). En el año 2013, la Corte Internacional de la Haya libera de responsabilidad a Chevron, alegando que la multinacional había realizado los trabajos necesarios y suficientes para solucionar los problemas existentes en Lago Agrio y en virtud de los mismos, se firmaron los acuerdos de liberación de responsabilidades y el acuerdo de finiquito de 1995-1998.

Tras esta breve descripción y en el marco de la búsqueda de inversiones desde la renacionalización de YPF, el gobierno argentino se ha visto obligado a la búsqueda de nuevos mercados de capitales. Por consiguiente, ha permitido la entrada de la empresa estadounidense en el desarrollo de hidrocarburos no convencionales en los yacimientos de Vaca Muerta con una inversión inicial de 1.240 millones de dólares. El presidente de YPF, Miguel Galluccio, declaró que *“los recursos no convencionales requieren de una actividad intensiva, además de inversión, tecnología y capital humano”* (Infobae, julio 2013).

La participación de la empresa Chevron ha generado gran cantidad de controversias entre opositores como entre analistas políticos, ya que, habiéndose solicitado la lectura de las cláusulas del convenio firmado, estos no han sido

publicados, alegándose la protección de los intereses de la empresa. Sin embargo, conforme publicaciones de *Infobae* basadas en el Diario New York Times, las citadas cláusulas, serían perjudiciales a los intereses nacionales y consistirían en que: las partes se someterían al ámbito de las leyes de la ciudad de Nueva York, al igual que los Fondos Buitres; ante desacuerdos o conflictos, YPF-Chevron se someterían a la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional con sede en Francia; la tercer cláusula consistiría en cierta permisividad otorgada a la empresa norteamericana, que le permitiría su protección y aseguraría regalías en aquellos pozos en los que haya trabajado y se hubiese permitido su funcionamiento, ante pérdidas pecuniarias conforme los cambios presidenciales: *“Si la compañía invierte 1.200 millones de dólares, puede retirarse 18 meses más tarde de las operaciones, sin penalización alguna y continuará recibiendo los beneficios netos del 50 por ciento de la producción de los pozos iniciales a perpetuidad”* (Infobae, octubre 2013).

Asimismo, conforme opiniones divergentes ante la participación de Chevron en YPF, muchos funcionarios han manifestado desconocer las cláusulas del convenio firmado con la empresa norteamericana, razón por la cual, el diputado Manuel Garrido introdujo un recurso de amparo. No obstante, la Jueza Federal María José Sarmiento, ordenó a YPF informar sobre las cláusulas establecidas, en un plazo de 10 días hábiles, según menciona el diario *La*

Nación el día 30 de diciembre de 2014.

Conclusiones

La reestructuración de EP Petroecuador y la nacionalización de YPF se erigieron como herramientas institucionales para la construcción de prácticas de autonomía en Ecuador y Argentina, respectivamente.

Las decisiones adoptadas en ambas empresas citadas ocurrieron en el contexto de políticas opuestas a las neoliberales aplicadas durante la década de 1990 y en el marco de la consolidación de procesos que han apuntado a la integración suramericana desde inicios del Siglo XXI.

Las decisiones estatales adoptadas mediante la reestructuración de EP Petroecuador en el año 2010 o la nacionalización de YPF en el 2012, han producido reformulaciones con consecuencias políticas en el ámbito internacional, estipulando un nuevo mapa de relaciones de cooperación. Estas decisiones internas han sido analizadas mediante la postura teórica del Institucionalismo, que ha permitido interpretar al estado como un régimen internacional resultante de la convergencia de sus intereses, que ha actuado en forma racional y en búsqueda de poder e influencia. En este contexto, se han interpretado las medidas introducidas en Ecuador y en Argentina.

Con el nuevo sistema contractual introducido en la Empresa Pública de Petróleos EP Petroecuador se permite delinear otro sistema de explotación petrolero, donde el estado obtiene el

contralor sobre su principal fuente de recursos. En tanto que en Argentina, tras la expropiación, se consigue recuperar la mayoría accionaria del 51% que poseía Repsol para luego, intentar rearmar una arquitectura del sistema petrolero que aún se encuentra en construcción.

Ecuador debió reconstruir desde sus bases constitucionales en el año 2008, enunciar y declarar que sus recursos eran propiedad estatal; a partir de ese momento y lentamente, tras dos años, se introdujo y rearmó el nuevo sistema EP Petroecuador que permitió intentar recuperar el control estatal en el sector petrolero. En Argentina, los recursos eran patrimonio estatal, las decisiones gubernamentales adoptadas fueron variando a lo largo de los ejercicios presidenciales hasta que Kirchner decidió la nueva expropiación de YPF.

La reestructuración de EP Petroecuador o la nacionalización de YPF, obedecieron a un proyecto autonomista nacional que ha requerido una movilización de recursos económicos. De esta manera, los gobiernos estudiados han construido mediante las decisiones adoptadas en ambas empresas, herramientas institucionales para un nuevo sistema de cooperación internacional, Ecuador con China, Rusia, Venezuela y en el caso de Argentina con Chevron, Grupo Imbursa, Lazard, George Soros y China, al igual que Ecuador.

El gobierno de Ecuador ha procurado avanzar y modificar su largo proceso gestacional, donde las empresas privadas

poseían el control absoluto sobre los recursos petroleros. El gobierno de Kirchner, decidió sobre la expropiación de Repsol YPF para comenzar en forma primaria e incipiente, su reemplazo por otros capitales que aún están siendo analizados.

El devenir del tiempo será testigo del fracaso o del éxito de las decisiones adoptadas, pero es fundamental un nuevo trazado de las relaciones estratégicas.^d



Bibliografía

Acosta Alberto (2006). *Breve Historia Económica de Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

Atkins, Pope (1991). *América Latina en el Sistema Político Internacional*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Anderson, Perry (2003). “Neoliberalismo: un balance provisorio”. En: Sader, Emir y Gentili, Pablo (comp), *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y Exclusión social*. CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2ª Edición. Buenos Aires, Argentina. Accesible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/trama/trama.html>>.

Banco Central de Ecuador-BCE (2012). *Estadísticas Macroeconómicas; Presentación Estructural Año 2012*. Disponible en: <<http://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas>>.

Boron, Atilio (2009). “Socialismo del siglo XXI: ¿hay vida después del

neoliberalismo?” En: *Poliéica*, Año 2 N° 8 pp. 41-55 (resumen del discurso pronunciado en la ciudad de Caracas, el 8 de septiembre del 2009, en el foro *La Construcción del Socialismo del siglo XXI ¿Hay vida después del Neoliberalismo*).

Boff, Leonardo (2010). “El Sumak Kawsay hacia una vida plena”. En *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay*. SENPLADES; 1era Edición; Quito, Ecuador. Accesible en: <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf>>.

Cavadias, Emis (2001). “*El Nuevo Institucionalismo en América Latina*”. En: *Ciencias de Gobierno*, Año 5, Número 10, julio-diciembre, pp.11-25 IZEPES, Gobernación de Zulia, Venezuela. Accesible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7314_em_20_05_2011_10_11_50.pdf>.

Colacrai, Miriam (2006). “Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la autonomía”. En: Bologna, Bruno, *La Política Exterior del gobierno de Kirchner: Tomo IV, Volumen I*; Editorial Universidad Nacional de Rosario.

Fernández Blanco, Pablo (2014). “Vuelven a ordenarle a YPF que muestre el acuerdo con Chevron”. En: *La Nación*, Buenos Aires, 31 de Diciembre. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1756493-vuelven-a-ordenarle-a-ypf-que-muestre-el-acuerdo-con-chevron>>.

Fernández de Kirchner, Cristina (2012). *Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF*. Casa Rosada, presidencia de la Nación

Argentina. Accesible en: <<http://www.casarsada.gov.ar/informacion/actividad-oficial/25810>>.

Hall P y Taylor R. (1996). "Political Science and the three New Institutionalisms". En: *Political Studies* N° 44. (pp.936-957). Accesible en: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf>.

Harnecker, Marta (2010). "El nuevo modelo económico del Socialismo del Siglo XXI: algunos elementos para la discusión". En: *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*. SENPLADES, 1era Edición, Quito, Ecuador. Accesible en: <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf>>.

Infobae (2013). "YPF y Chevron firmaron el acuerdo de inversión en Vaca Muerta". Buenos Aires, 16 de julio de 2013. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2013/07/16/720304-ypf-y-chevron-firmaron-el-acuerdo-inversion-vaca-muerta>>.

Jatoba, Daniel (2014). "Repensar y rehacer la realidad contemporánea tras la expansión filosófica de las Relaciones Internacionales". En: *Relaciones Internacionales*, Número 24, Octubre 2013-Enero 2014; Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)-UAM. Accesible en: <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/485/359.html>>.

Katzaroff, Konstantin (1963). *Teoría de la Nacionalización. El estado y la propiedad*. 1era Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/728/1.pdf>>.

<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/728/1.pdf>>.

Keohane, Robert (1988). "Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial". En: Keohane, Robert: *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Ed. Grupo Editorial Latinoamericano, 1993. Buenos Aires. Disponible en: <<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/InstitucionesInternacionales/01.pdf>>.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Bs As.

Klaveren, Alberto (1984). "El análisis de la Política Exterior Latinoamericana: perspectivas teóricas". En: Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (eds), *Entre la autonomía y la subordinación*. Bs As. Grupo Editor Latinoamericano.

Laclau, Ernesto (2006); "La deriva populista y la centro izquierda latinoamericana". En: *Nueva Sociedad* N° 205, septiembre-octubre. Accesible en: <http://nuso.org/media/articulos/downloads/3381_1.pdf>.

Malamud, Carlos y García Calvo, Carola (2009). "La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología". En: *ARI* n° 61. Accesible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari61-2009>.

Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR) (2010). *Ley de Hidrocarburos*, Ecuador. Accesible en: <http://www4.eppetroecuador.ec/lotaip/pdfs/vigente/Ley_Reformativa_Hidrocarburos.pdf>.

Miranda, Roberto, comp. (2011); *Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina*. Rosario, Ediciones Pía.

Miranda, Roberto (2003). “Argentina: autonomía en tiempos de crisis”. En: *Revista Estudios de Relaciones Internacionales*; N° 24. Accesible en: <http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R24/ri%2024%20e%20miranda.pdf>.

Milner, Helen V. y Tingley, Dustin H. (2011). Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences. En: *American Foreign Economic Policy. International Organization*, N°65, pp 37-68.

North, Douglas (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económico, México.

Ozslak, Oscar (2007). “Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos teóricos-metodológicos para su estudio”. En: Acuña, Carlos, H., comp. (2007), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en *Estudios CEDES*, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires, Argentina. Accesible en: <<http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Form%20hist%20del%20Estado%20en%20AL%20el%20teo%20met%20para%20su%20estudio.pdf>>.

Puig, Juan Carlos (1984); “Introducción”. En: Puig, Juan Carlos, comp., *América Latina: política exterior comparada. Tomo I*, Grupo Editor Latinoamericano GEL, Bs As.

Putnam, Robert (1988). “Diplomacy and Domestic Politics The Logic of two

level games”. En: *International Organization* Vol. 42. Accesible en: <<http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>>. Traducción al castellano publicada en revista *Zona Abierta* N° 74, 1996.

Ramírez Gallegos, René (2010). “Socialismo del Sumakkawsay o biosocialismo republicano”. En: *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*. SENPLADES, 1era Edición, Quito, Ecuador. Accesible en: <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf>>.

Rivas Leone, José A. (2003). “El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. En: *Reflexión política*, N° 9, junio, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Accesible en: <http://aulavirtual.derecho.proed.unc.edu.ar/pluginfile.php/17335/mod_resource/content/0/neo_institucionalismo.pdf>.

Salmón, Mónica (2002). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximación”. En: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N° 56. Accesible en: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf>.

Skocpol, Theda (2007). “El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. En: Acuña, Carlos, H., comp.: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina. Accesible en: <<http://>

[www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_texto_s-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_texto_s-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf)>.

Yépez Olguín, Galo Andrés (2009). “La actual Política Exterior de Ecuador y su relación con la nueva Constitución”. En: *AFESE*, N°52, pp. 37-54, Ecuador, diciembre. Accesible en: <<http://www.afese.com/img/revistas/revista52/actualpolitica.pdf>>.

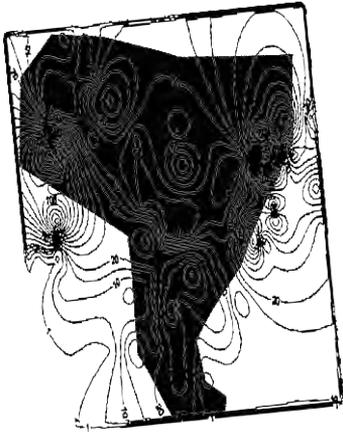
Páginas de Internet.

Alianza País. Accesible en: <<http://www.alianzapais.com.ec/>>.

Presidencia de la Nación Argentina. Accesible en: <<http://www.caserosada.gob.ar/>>.

Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador. *Acerca de la Secretaría*. Accesible en: <<http://www.she.gob.ec/>>.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Accesible en: <<http://www.ypf.com/Paginas/Home.aspx>>. 



secciones

La integración social en el siglo XXI: el caso testigo de la Coordinadora Latinoamericana de Trabajadores Metro-ferroviarios y del Transporte Público

Ángel Banfi y Julio César Ielpi Boyero

Introducción

La presente investigación tiene como objeto analizar la reciente creación de la Coordinadora Latinoamericana de Trabajadores Metro-ferroviarios y del Transporte Público como un suceso que ejemplifica las transformaciones que el proceso de integración social en Latinoamérica ha empezado a manifestar, en especial del actor social en la región más relevante por antonomasia, el sindicalismo. El establecimiento de “coordinadoras” no es solamente una reestructuración organizativa de los esquemas de integración sindical. Ellas

son consecuencia del propio proceso de globalización que demostró los límites imperantes de un sindicalismo internacional impulsado “desde arriba”. Por otra parte, las instancias auspiciadas a nivel subregional, como el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR y el Sub Grupo de Trabajo N° 10, no han logrado gestar verdaderos lazos de solidaridad sindical y sólo avanzaron en mayores grados de representatividad e interlocución, aunque sin gestar el verdadero espacio para que las organizaciones de primer o segundo grado afianzaran genuinos

AB: Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho de la UBA). Miembro de la Secretaría de Coordinación Nacional e Internacional de la Asociación Gremial de Trabajadores del Subte y Premetro (AGTSyP). Contacto: angelbanfi86@yahoo.com.ar.

JCIB: Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho – UBA). Docente de Derecho de la Integración (Facultad de Derecho – UBA). Contacto:julioielpi@yahoo.com.ar.

vínculos de cooperación internacional. Las coordinadoras son el puntapié inicial de un nuevo proceso de integración sindical “desde abajo” característico de Latinoamérica.

Sindicalismo internacional: breve reseña histórica, realidades y límites actuales

La búsqueda de acciones sindicales concertadas a nivel internacional ha sido un factor presente desde los mismos orígenes del movimiento obrero en el siglo XIX, que como nos indica el historiador Eric Hobsbawm (2007) es fruto de la doble revolución industrial y francesa. Las relaciones en el ámbito laboral se gestaron inicialmente sobre bases locales o sectoriales, consolidándose al interior de los Estados-Nación durante todo el siglo XX que, a pesar de poseer muchos rasgos en común entre sí, proporcionó características propias al interior de cada Estado según la estructura económica productiva, su cultura política y la propia idiosincrasia sindical.

El sindicalismo internacional ha tenido variadas dificultades que a lo largo de la historia han impedido el desarrollo de esquemas de cooperación transnacionales verdaderamente eficaces. Entre ellas podemos mencionar las barreras comunicacionales derivadas de las diferencias idiomáticas y las grandes distancias; como también las diferencias culturales, políticas, nacionales e incluso organizativas. Estos obstáculos para la organización internacional del movimiento obrero en general, y sindical en particular, contrastan con las

características propias del empresariado capitalista que le permiten poder desenvolverse con una dinámica diametralmente opuesta al primero. En la obra de Martin Smith (1995) que analiza el pluralismo podemos apreciar las características propias que el empresariado como grupo posee y que posibilitan su actuar de manera más eficiente que otros grupos de interés. Las estructuras empresariales son jerarquizadas y de tipo no democráticas, poseen ingentes recursos materiales, su objetivo primario es la acumulación de beneficios, logran relaciones cerradas e institucionalizadas en ciertas áreas de políticas dado la influencia de los mismos en la esfera económica, y no requieren concertar acciones de cooperación entre sus distintos subgrupos según la escala que lleguen a conformar. El proceso de globalización financiera iniciado en 1971-1973 con el fin del patrón oro-dólar y la primera crisis del petróleo sumado a la aparición de las empresas transnacionales ha reforzado el poder de influencia del empresariado por encima de las estructuras de los Estados nacionales.

Las acciones tendientes a una mayor integración internacional del movimiento obrero se dieron en aquellos estadios donde las estructuras sindicales se habían consolidado dentro de las fronteras nacionales internas y en contextos de radicalización social que potenciaban los valores solidarios entre la clase trabajadora. La Primera Internacional es fundada en 1864 como respuesta a la explotación que padecen

los trabajadores a consecuencia de la revolución industrial en la búsqueda de un orden social más justo en contra del capitalismo y termina por iconizarse en el símbolo de la solidaridad internacional entre los obreros más allá de las fronteras. En 1872 se produce su escisión entre marxistas y bakunistas, no sólo por las diferencias ideológicas, sino fundamentalmente organizativas respecto a si cumpliría una función meramente de coordinación de los distintos movimientos sociales revolucionarios o adoptaría una dirección común centralizada. Otros momentos de grandes impulsos internacionalistas se dieron entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX en el que se gestaron las primeras organizaciones sindicales internacionales (como el Secretariado Sindical Internacional), con la Segunda Internacional o el período inmediatamente posterior a la Revolución Rusa de 1917 como analiza Josep María Antenas Collderram (2008). El devenir histórico del internacionalismo sindical ha tenido momentos de apogeo y caída, prevaleciendo las visiones particularistas en detrimento de las concepciones solidarias. Ejemplo de ello son las tres grandes corrientes mundiales en las que se dividió el sindicalismo internacional: los de ideología comunista se organizaron en la Federación Sindical Mundial

(FSM); los socialdemócratas en la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL); y la de tendencia cristiana en la Confederación Mundial del Trabajo (CMT). El movimiento internacional sindical quedó fragmentado entre las distintas visiones ideológicas, especialmente durante el sesgo que introdujo el período de la Guerra Fría.

Antenas Collderram explica como el sesgo ideológico conjuntamente con una acción de “mínimo común denominador” en la concertación de objetivos, tuvieron como resultado la limitación de la capacidad real operacional de las estructuras sindicales internacionales y de un alto grado de desconocimiento por parte de la misma clase trabajadora y los cuadros intermedios. El objetivo supremo de una verdadera concertación de la acción sindical transfronteriza quedó reducida en general a un mero intercambio de información.

Los sindicatos durante el decenio de los noventa, fundamentalmente como reacción al mismo proceso de globalización volvieron a resaltar la importancia de la dimensión internacional del sindicalismo. El puntapié inicial se dio por parte de las organizaciones de tercer grado¹ que buscaron revitalizar las estructuras sindicales internacionales y procurar un mayor grado de centralización. Prueba de ello es cuando en 2006 se

1. **Organizaciones de Primer Grado:** sindicatos constituidos por trabajadores que desempeñan una misma actividad o sector. **Organizaciones de Segundo Grado:** federación de sindicatos que engloba a todas las organizaciones que representan a un mismo colectivo de trabajadores afines por actividad o sector. **Organizaciones de Tercer Grado:** centrales sindicales o confederaciones que agrupan sindicatos o federaciones de diferentes actividades o sectores.

disolvieron la CIOSL y la CMT para integrarse ambas en la Confederación Sindical Internacional (CSI) conformando la mayor central sindical mundial, quedando sólo por fuera la FSM.

El sindicalismo internacional consideró al proceso actual de globalización como un fenómeno irreversible, frente al cual la única estrategia posible es la de corregir sus efectos perniciosos a través de la introducción de una “dimensión social” en la misma. Antenas Collderram considera que los principales organismos sindicales internacionales carecen de una capacidad de acción real efectiva para poder influenciar en los mismos procesos de liberalización económica o de regulación de las empresas transnacionales. Su propia carencia de acción internacional efectiva real, trastoca su capacidad de presión e influencia como interlocutores válidos en los procesos de negociación con los organismos internacionales o en la adopción de las posiciones en política exterior de los países miembros de dichos organismos. Concluye que la correlación de fuerzas entre capital y sindicatos que se construyó fructíferamente a lo largo del siglo XX a nivel de cada Estado-nación no puede trasladarse de forma mecánica a la arena internacional solamente a través de la reorganización y revitalización de los principales organismos sindicales internacionales. La construcción de una estructura sindical “desde arriba” sólo proporciona mayores grados de representatividad e interlocución, insuficientes si no se posee una capaci-

dad de acción que sólo puede obtenerse a través de una construcción “desde abajo”, como fue la línea histórica seguida en los albores del mismo proceso de movilización de la clase trabajadora que a fuerza de organización, movilización y obtención de recursos pudo afianzar su posicionamiento a nivel Estado-nación.

Las organizaciones sindicales nacionales tanto de primer, segundo o tercer grado han oscilado entre dos estrategias posibles ante el desafío que el proceso de globalización neoliberal implica para la clase trabajadora en su conjunto. Por un lado, la alternativa anteriormente mencionada de gestar una verdadera cooperación y solidaridad transnacional sindical con transferencia de poder real a las centrales sindicales mundiales para que tengan una verdadera capacidad de influencia dentro del proceso de globalización. Por otro lado, una lógica nacional-competitiva de los propios intereses como la protección de los niveles de empleo, condiciones laborales y flujo de inversiones al interior de las fronteras nacionales. El contexto actual de liberalización económica mundial y globalización de las cadenas de valor de los procesos productivos genera fuertes incentivos perversos para que las empresas transnacionales fomenten un modelo de competencia entre sus propios centros productivos nacionales. Este marco fomenta los acuerdos al interior de los países entre patronal y sindicatos en la búsqueda de mayor competitividad pero perpetuando el *status quo* de no cooperación y mayor

integración sindical internacional. La estrategia nacional por parte de las organizaciones sindicales es obsoleto frente al proceso de desregulación económica y la globalización de la matriz productiva de las empresas transnacionales. Los mayores avances desregulatorios en cierta actividad o ubicación geográfica conllevará fuertes incentivos a la liberalización en otras de ellas bajo la amenaza de relocalización de la actividad en aquellos países ya desregulados. Los capitales y empresas transnacionales siempre priorizan ubicarse en los sectores y localizaciones donde su campo de toma de decisiones esté menos condicionado.

El Sub Grupo de Trabajo n° 10 y el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, ¿éxito o fracaso?

El Tratado de Asunción (TA)², piedra basal del MERCOSUR, no hizo mención alguna, ni en su letra ni en sus cinco anexos, del aspecto social como tampoco de los actores de la sociedad civil del espacio integrado que estaba constituyendo. El texto fundacional del

proceso³ de integración solamente estableció los objetivos económico-comerciales que buscaba alcanzar al 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, no hay que perder de vista que todo tratado marco⁴ se limita a fijar los principios y objetivos de una manera general, siendo las instituciones creadas, así como también las demás fuentes primarias, las encargadas de plasmarlos y materializarlos. En virtud de ello, ya en el año 1991 los sectores sociales, con los sindicatos como estandarte, alzaron su voz con la finalidad de ocupar un lugar en el proceso que se estaba creando. La presión ejercida dio lugar a la creación del Sub Grupo de Trabajo N° 11 (actual SGT N° 10), que a continuación desarrollaremos. Asimismo, el Protocolo de Ouro Preto (POP)⁵, en su artículo 1, estableció la estructura permanente del bloque, supliendo de esta manera con la transitoriedad orgánica instaurada a través del TA. En el punto V del citado artículo los Estados parte instituyeron el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), cuya regulación encontramos en los artículos 28 a 30 del POP y en su

2. Suscripto el 26 de marzo de 1991.

3. Utilizamos la expresión "proceso" en virtud de que denota la constante evolución que un bloque presenta a lo largo del tiempo. En contraposición, el vocablo "esquema" permite representarnos un sentido de rigidez y limitación que no se conciben con la realidad de un bloque regional.

4. *"Los tratados marco son instrumentos constitutivos de los esquemas de integración que, en lugar de establecer detalladamente las reglas comunes y los compromisos asumidos por las partes, simplemente incluyen los aspectos y los compromisos fundamentales (objetivos e instrumentos para alcanzarlos) y crean una estructura institucional para que, por medio de ella, se continúen dictando normas en desarrollo del tratado. Hay otro tipo de tratados de integración que utilizan una técnica jurídica diferente y en los cuales se incluyen, con alto grado de exhaustividad y ejecutoriedad, las reglas comunes y los compromisos asumidos por las partes. Estos se denominan, genéricamente, tratados `reglamento`. Este tipo de acuerdo no instituye órganos concapacidad normativa, y las eventuales reformas o avances requerirían la firma de un nuevo tratado".* Czar de Zalduendo, Susana, *"Derecho Internacional y Derecho de la Integración"*. En: Negro, Sandra (Directora), *Manual de Derecho de la Integración*, Buenos Aires, Euros Editores S.R.L., 2013, pp. 27-28.

5. Suscripto el 17 de diciembre de 1994.

Reglamento Interno (Res. GMC 22/12).

El sector sindical cuenta con participación activa en el Sub-Grupo de Trabajo (SGT) Nro. 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, dependiente de la estructura del Grupo Mercado Común (GMC). Cabe destacar que a través de la Res. 11/91⁶ se creó el SGT N° 11 “Asuntos Laborales”, que luego de la entrada en vigencia del POP, y mediante Res. 20/95, pasó a ser el SGT N° 10 con la denominación previamente señalada. El Consejo del Mercado Común (CMC), a través de la Decisión 59/00, determinó una periodicidad mensual para las reuniones de los diversos órganos dependientes del GMC y de la CCM (Comisión de Comercio del MERCOSUR), que no se cumple en la práctica. Si bien esta situación permite demostrar que desde los albores de la constitución del MERCOSUR los Estados Parte tuvieron la intención de lograr que el sector privado y social tuviera participación en las diversas instancias decisorias del bloque, pareciera que solamente ello ha quedado en una intención. Sostenemos esto ya que los actores de la sociedad civil solo cumplen un rol de sujetos de consulta, siendo los representantes políticos de los Estados los que finalmente determinan las

decisiones a adoptar⁷.

En un primer momento, específicamente durante el periodo 1991-1996, la labor del SGT en estudio no tuvo una relevancia significativa. Creado el FCES, se creyó que las discusiones relativas a temas socio-laborales correrían únicamente por cuenta del nuevo órgano. Sin embargo, esto no sucedió, sino que por el contrario el SGT tomó relevancia y notoriedad a partir del año 1997 en adelante. Tal fue así que, mediante Recomendación 2/97 (SGT), tomada por la Res. 80/97 que fuera elevada a consideración del CMC, se instituyó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (Dec. 19/97). Mediante este acuerdo, se garantizó a todo trabajador que haya prestado servicios en cualquiera de los Estados Parte del bloque a recibir las prestaciones de la Seguridad Social de conformidad con las reglamentaciones particulares de cada Estado sobre el tema -teniendo en cuenta el lugar de residencia del individuo-. Este acuerdo es de suma importancia, ya que permite que se reconozcan los años laborados en el espacio integrado para el goce de los beneficios aludidos.

El 10 de diciembre de 1998, los Estados Parte adoptaron la “Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR”. Esta

6. Son órganos con capacidad decisoria: el Consejo del Mercado Común (se expresa a través de Decisiones), el Grupo de Mercado Común (se expresa mediante Resoluciones) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (emite Directivas).

7. Conforme con lo establecido por el Art. 16 de la Dec. 59/00, que reza: “Reiterar que en el caso de que sea necesario y de acuerdo con el Reglamento Interno del GMC, los órganos dependientes del GMC y de la CCM podrán desarrollar sus actividades en dos etapas, una preparatoria y una decisoria. En la etapa preparatoria, los órganos dependientes podrán solicitar, por consenso, la participación de representantes del sector privado. La etapa decisoria estará reservada exclusivamente a los representantes de cada Estado Parte”.

norma ha permitido una homogeneización de diversas temáticas, a saber: Derechos Individuales (no discriminación, promoción de la igualdad, trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, entre otras), Derechos Colectivos (libertad de asociación, libertad sindical, diálogo social, huelga, y demás tópicos del mismo tenor) y cuestiones relativas a la protección de los desempleados, formación profesional y salud e higiene en el trabajo.

En este orden de ideas, la Dec. 46/04 puso en funcionamiento el Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE), bajo la órbita del CMC. Su origen se sustentó en la necesidad de la elaboración de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, la que fue aprobada por Dec. 04/06. A pesar de ello, este órgano auxiliar aun continúa desarrollando una tarea sustancial en materia laboral. El GANEMPLE está integrado por los responsables de políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Parte, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral (instituida por el art. 20 de la Declaración Socio-Laboral).

Asimismo, en el año 2008 se crea el Observatorio del Mercado del Trabajo del MERCOSUR (Res. 45/08). Se encuentra integrado por un representante gubernamental titular por cada Estado

Parte (con su respectivo suplente). Las organizaciones de empleadores y trabajadores participan de este órgano auxiliar solo con derecho a voz. Son funciones propias del Observatorio: a) desarrollar y fomentar investigaciones, relevamientos y análisis con la finalidad de elaborar propuestas técnicas y directrices regionales y Planes Nacionales de Empleo (PNE); b) asesorar a los Estados, cuando así lo requieran, en la elaboración de los PNE y en la identificación de indicadores de monitoreo y seguimiento de metas en los ámbitos nacional y del MERCOSUR; c) crear, mantener y divulgar bases de datos comparables sobre las temáticas de trabajo y de políticas públicas de empleo.

Resulta relevante resaltar que todos estos órganos auxiliares creados, como la Declaración Socio-Laboral adoptada, son fruto de la labor del SGT N° 10 en base a las tareas prioritarias enumeradas en la Recomendación 1/96 (Res. 115/96).

En lo que respecta al FCES, este es el órgano por antonomasia encargado de representar a los sectores económicos y sociales de los Estados parte del MERCOSUR. Está compuesto por las Secciones Nacionales de cada Estado, las que gozan de autonomía organizativa, es decir, son ellas las que definen –en forma independiente– los sectores que las compondrán. Sin embargo, las organizaciones que representen a los sectores escogidos deben ser las más representativas del ámbito nacional. Asimismo, cada Sección se compone por los delegados que las organizaciones designen a tal

efecto. Ahora bien, el FCES debe cumplir con las siguientes funciones:

Pronunciarse a través de Recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR.

Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social.

Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implementación.

Proponer normas y políticas de índole económicas y sociales en materia de integración a los órganos con capacidad decisoria.

Realizar investigaciones, estudios, seminarios o cualquier actividad similar a ellas que resulten de relevancia para el MERCOSUR.

Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

Contribuir a una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

El FCES cuenta como instancia máxima de su estructura con el denominado Plenario del Foro, compuesto por hasta doce delegados titulares (con sus respectivos suplentes) por cada una de las Secciones Nacionales. Es al Plenario a quien le compete la adopción de las Recomendaciones a través de las que se expresa el órgano en estudio. Es dable destacar que se reúne en forma ordinaria una vez por semestre, como mínimo, y de manera extraordinaria cuando las circunstancias así lo ameriten. En forma coherente con la generalidad del proceso de integración, las Recomendaciones son adoptadas por consenso y en presencia de todas las Secciones Nacionales⁸. El Plenario es encabezado por cada una de las Secciones Nacionales -Coordinación Pro Tempore-, en forma rotativa y por un periodo de seis meses. Corresponde a la Coordinación: a) Convocar, organizar y presidir las reuniones del Plenario, debiendo redactar sus actas; b) Consensuar las propuestas para la agenda de las reuniones; c) Dar ejecución a las decisiones adoptadas por el Plenario; d) Mantener contacto con los órganos del MERCOSUR, especialmente con la Secretaria y el Parlamento; e) Recibir las solicitudes de Recomendaciones. El FCES cuenta, también, con una Secretaria Permanente con sede en Montevideo.

8. A pesar de ello, en el Reglamento Interno del órgano encontramos dos excepciones a esta regla. Art. 16 – Párrafo Único “La ausencia de una Sección Nacional a la reunión del Plenario, no impedirá que las demás discutan la temática de la agenda. Los puntos sobre los cuales las Secciones Nacionales logren consenso se comunicarán, inmediatamente, a la ausente y se considerarán aprobados si en el plazo de treinta días posteriores a la reunión no formulara por escrito objeciones totales o parciales”. Asimismo, el Art. 17 reza: “Cuando el Plenario del Foro actué en respuesta a una consulta del GMC u otro órgano del Mercosur sin obtener consenso, se elevaran todas las propuestas”.

Sus principales funciones son administrativas, y entre ellas se destacan las siguientes: organizar la documentación del órgano, facilitar la comunicación entre las Secciones Nacionales y desempeñar el rol de soporte operativo de las reuniones que se llevan a cabo.

Resulta de relativo interés realizar una breve consideración sobre la Sección Nacional Argentina (SNA), que fuera instituida en el año 1995. La SNA está compuesta por un Plenario que reúne a todas las organizaciones miembros, revistiendo la calidad de órgano máximo. La Mesa Directiva es el órgano ejecutivo y quien representa a la SNA ante el FCES. Está compuesta por las siguientes Entidades, a saber: Cámara Argentina de Comercio (CAC), Confederación General del Trabajo (CGT), Sociedad Rural Argentina (SRA), Cámara Argentina de la Construcción (CAC), Unión Industrial Argentina (UIA) y Acción del Consumidor (ADELCO). En lo que respecta a las reuniones, el Plenario se reúne en forma bimestral, mientras que la Mesa lo hace en forma mensual. La estructura cuenta también con un Coordinador y una Secretaria Técnica (función administrativa). El Coordinador, cargo actualmente desempeñado por Gerardo Martínez⁹, convoca y preside la Mesa Directiva y las reuniones del Plenario. Por último, la SNA se encuentra íntegramente compuesta de la siguiente manera: *Sector Trabajador:*

CGT y CTA; *Sector Empleador:* UIA, CAC, CAC, SRA, AIERA, CAME, APYME, AACCS, CAPAS, CGERA, CIRA, CNA, ABAPRA, UAPE, UDES, CADIME; *Sector Diverso:* ADELCO, AMERSUR, CGPRA, CAM, CONINAGRO, COOPERAR, FACPCE, FEDEFA, FAA, IMS, IRAM, PROCONSUMER, SUSTENTAR-FARN, YMCA, TAI, CEDHA.

Es loable que los Estados Parte del proceso de integración hayan tomado la decisión de crear un órgano encargado de dar tratamiento y discutir los temas relevantes de índole económicos y sociales, así como también hayan instituido diversos órganos auxiliares para el tratamiento de las cuestiones de índole laboral. Sin embargo, esto constituyó un aspecto positivo en los albores de la constitución del MERCOSUR, pero en la actualidad resulta manifiestamente escasa la función que cumplen. Por empezar, ningún órgano de naturaleza consultiva deviene relevante, más aun teniendo en cuenta el carácter netamente intergubernamental del bloque, donde son los propios Estados quienes manejan centralmente el proceso. Para que verdaderamente se pueda hablar de participación de la sociedad civil en el ámbito del MERCOSUR estos órganos que aquí nos encontramos estudiando deberían adquirir participación en el proceso de toma de decisiones en el ámbito específico de su competencia. A modo

9. Secretario General de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

de ejemplo: una Decisión, Resolución o Directiva no podría ser adoptada si no contara con el aval del FCES. Solamente con una medida de esta magnitud podríamos considerar que el Foro se torna realmente operativo. Además, a pronto de cumplirse 25 años de la firma del TA, ha llegado el momento de que el MERCOSUR comience a tomar un camino más dinámico e inclusivo que sirva de plafón a la ciudadanía para sentirse verdaderamente participe del espacio integrado. Asimismo, sería deseable que los Gremios y/o Federaciones puedan tener su propia voz en el FCES, así como también en las respectivas Secciones Nacionales, ya que sus verdaderos intereses muchas veces no suelen ser esgrimidos por las grandes centrales. Es tiempo de que los actores sociales dejen de considerar que es más fructífero desempeñarse como actores de presión en el ámbito local a los fines de ser escuchados. Es tiempo de que el MERCOSUR comience a oír las voces de la sociedad y se torne un proceso que esté a la altura de las circunstancias históricas. Por último, es tiempo de que el MERCOSUR se democratice.

Nuevas formas de organización sindical internacional “desde abajo”: las coordinadoras sindicales latinoamericanas

Ante un panorama sombrío, el propio proceso de integración sindical internacional va reformulándose hacia nuevas formas por fuera de las centrales sindicales mundiales y de los organismos internacionales, impulsados por organizaciones sindicales de primer o

segundo grado según actividad y empezando por un ámbito preferentemente regional o sub-regional. En América Latina la nueva forma de integración por excelencia es el de las “coordinadoras”, que si bien empezó a nivel de centrales sindicales como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) o la Coordinadora de Centrales Sindicales de América Central y el Caribe (CCSACC), está siendo rápidamente adoptado por federaciones y sindicatos afines por actividad. Entre los casos ya concretados están la Coordinadora Latinoamericana de Estudiantes de Arquitectura (CLEA) en 1984, la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI) en 1985, la Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos Bananeros y agroindustriales (COLSIBA) en 1993, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) en 1994, la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo (CLAC) en 2004, y la más reciente y caso de estudio de la presente investigación, la Coordinadora Latinoamericana de Trabajadores Metro-ferroviarios y del Transporte Público creada en Santiago de Chile en Abril de 2015.

Las coordinadoras sindicales regionales y subregionales posibilitan a las organizaciones que las fundan una autonomía en materia de objetivos y acciones al tener una independencia orgánica, institucional, funcional,

ideológica y política de los tradicionales esquemas de integración sindical internacional y nacional. Ellas se caracterizan por ser pluralistas, representativas y democráticas. Procuran no sólo un intercambio de información sobre las distintas condiciones laborales de sus afiliados, experiencia sindical o la regulación laboral en los ámbitos nacionales sino que fomentan la concertación de un eje programático común ante el cambiante escenario político, económico y social en la región donde operan, buscan gestar lazos genuinos de solidaridad ante conflictos entre una organización y su patronal en un país en particular y desarrollar en el mediano plazo una verdadera articulación transfronteriza para tener capacidad de acción efectiva real para influenciar en las políticas de la actividad en que se desenvuelven como también sobre las instancias gubernamentales nacionales y regionales ante el proceso de globalización neoliberal.

Estos nuevos esquemas de integración sindical tienen origen generalmente a través del acercamiento por iniciativa propia de las organizaciones de primer grado en torno a una serie de encuentros que vayan acaparando a la mayor cantidad de sindicatos de la actividad afín dentro de la región. Las rondas de congresos, en una primera instancia, permiten que tantos dirigentes como trabajadores que asisten en representa-

ción de sus organizaciones empiecen a entablar lazos, intercambiar opiniones e información sobre las distintas realidades que suceden en sus ámbitos nacionales. Luego de uno o varios encuentros, las organizaciones participantes deciden formalizar la creación de una coordinadora que tendrá como principal instancia institucional articuladora una secretaría técnica, responsable de llevar a cabo la ejecución técnico operativa de las decisiones y políticas aprobadas por la conferencia, y que es provisoriamente la instancia de dirección política operativa.

Las coordinadoras se caracterizan por poseer estructuras poco formales con una Conferencia anual o bianual como máximo órgano decisorio en el que participan todas las organizaciones que son miembros y pautando los objetivos anuales que deberá ejecutar un comité ejecutivo o secretaría técnica según el grado de madurez que haya logrado. A nivel de las conferencias, el método de toma de decisiones es consensual. Generalmente la presidencia de los órganos ejecutivos es rotativo entre los sindicatos miembros.

El caso de la Coordinadora Latinoamericana de Trabajadores Metro-ferroviarios y del Transporte Público¹⁰

En la ciudad de Santiago de Chile, en abril de 2015, se llevó a cabo el IV encuentro internacional de trabajadores

10. Principales conclusiones de la entrevista realizada a Joaquín García Castellanos, Secretario de Coordinación Nacional e Internacional de la AGTSyP (Buenos Aires, 15/05/2015).

metro-ferroviarios y del transporte público con la participación de representantes de Brasil (tanto la federación de sindicatos de metro –FENAMETRO– como los sindicatos de las seis ciudades que poseen dicho medio de transporte); por Bolivia, la Confederación Nacional de Transporte Libre; por Uruguay, la Asociación Sindical de Cooperativistas y Obreros del Transporte (ASCOT); por Colombia, los Sindicatos Aeronáuticos de la Empresa Avianca, SINTRA y SINDITRA; por Chile, la Federación de Sindicatos de Metro; y por Argentina, la Asociación Gremial de Trabajadores del Subte y Premetro (AGTSyP).

Durante el encuentro, se prepararon paneles especiales de debate en torno a temas como situación nacional, política regional, salud laboral, género, y desarrollo del transporte. No se busca solamente un intercambio de información sobre la situación particular laboral en cada país sino que el escenario internacional político, económico y del sector adquieren relevancia. El resultado más significativo del IV Encuentro fue el de crear la Coordinadora de Trabajadores Metro-ferroviarios y del Transporte Público (en adelante “la Coordinadora”), que refleja las necesidades crecientes de aunar mayores esfuerzos de cooperación entre los sindicatos de metros de la región ante desafíos comunes. La coordinadora surge en contraposición a la Asociación Latinoamericana

de Metros y Subterráneos (ALAMyS) fundada en 1986, organización compuesta por concesionarias, empresas y gobiernos, donde los sindicatos del sector no tienen ni voz ni voto. Ante esta situación, los sindicatos metroviarios decidieron que necesitaban crear una organización específica del sector que agrupara a las organizaciones sindicales para identificar los problemas que poseen en común, fomentar los lazos de solidaridad y empezar a tener una capacidad de acción efectiva real frente a las patronales y de influencia sobre los gobiernos de la región. Aunque los encuentros empezaron para unir a los sindicatos de metros, estos han sido pensados para aglomerar en el largo plazo a la mayor cantidad de sindicatos, ya no afines sólo por actividad sino a todos aquellos relacionados con el transporte público de pasajeros. La participación de gremios aeronáuticos como de federaciones de sindicatos de transporte de Bolivia¹¹ y Uruguay, ambos aún sin sistema de metro, refleja el interés en ampliar el rango de concertación en torno al transporte público en general.

Los encuentros han oficiado a nivel de conferencia anual. Sus esquemas son no formales, abiertos, democráticos y representativos. Comenzaron a instancia del sindicato del metro de Buenos Aires, quien ofició de anfitrión en los dos primeros conclave. Para la organización de los encuentros no se

11. No obstante, posee una desarrollada red de teleféricos y en 2013 anunció la intención de construir redes de metros en tres ciudades.

tuvo en cuenta algún modelo de integración sindical específico, aunque se tomó como referencia al Encuentro Sindical Nuestra América (ESNA) que propicia la integración sindical latinoamericana (aunque esta es a nivel de centrales sindicales), la identificación de objetivos comunes de lucha, la articulación de los actores de la sociedad civil y un fuerte sesgo anti globalización. Los encuentros anuales se destacan por su inmediatez, operatividad y celeridad; lo contrario a las organizaciones sindicales internacionales más tradicionales a las que perciben como fuertemente burocratizadas. De hecho, las reuniones anuales y la creación de la Coordinadora se pensaron como nuevos ámbitos de cooperación sindical internacional por fuera de las estructuras tradicionales, tanto nacionales como internacionales, logrando un trato directo a nivel de sindicatos afines por actividad impedido por organismos de representación tan amplios como las centrales sindicales mundiales. La integración sindical “desde arriba” encuentra sus límites al ser dirigida por burocracias elegidas entre las organizaciones de segundo o tercer grado sin tener en consideración fomentar las relaciones a nivel de sindicatos de base, y por ende manteniendo alienado al sujeto primario de la integración sindical, la clase trabajadora. Si no se estimulan las bases que son los cimientos del propio movimiento obrero, difícilmente el sindicalismo internacional llegue a tener la capacidad de influencia necesaria para participar activamente en la mesa de

negociaciones de la globalización actual.

Los sindicatos que conforman actualmente la Coordinadora creen que los diversos esquemas de integración regional han dejado de lado históricamente al movimiento obrero organizado y que es una materia pendiente su incorporación efectiva. La responsabilidad no cabe sólo al poder político sino también al propio sindicalismo. Experiencias como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) si bien han logrado algunos avances como pregonar la creación de un foro que representara a los distintos actores de la sociedad civil para ser partícipes del proceso de negociación y construcción del MERCOSUR y que se plasmó con la creación en 1994 del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR (FCES), que como hemos visto, no ha podido estar a la altura de las circunstancias para muchas organizaciones de primer grado que no se sienten plenamente partícipes de los procesos decisorios. Sin embargo, al definir sus estrategias de integración “desde abajo” optan por consolidar su ámbito regional y su actividad en primera instancia. Muchas de las organizaciones que participan de los encuentros anuales siguen teniendo participación en distintas actividades promovidas por instancias de integración sindical global. Por caso la AGTSyP ha participado y recibido asistencia técnica de la Confederación Internacional Sindical (CSI) y de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), en campos como auto reforma estatutaria y

fortalecimiento sindical. La AGTSyP es miembro de la Federación Sindical Mundial (FSM) en su sectorial del transporte.

Las organizaciones sindicales que conforman la Coordinadora ven como un desafío poder llevar sus objetivos a las otras instancias en que participan, como las centrales sindicales de las que son miembros, intergubernamentales como el FCES, o en la CCSCS. La cultura sindical propia en cada país, como las asimetrías entre naciones, son los grandes obstáculos para que las propias coordinadoras que se vayan creando puedan ganar mayores instancias de participación efectiva.

La Coordinadora permite facilitar la aplicación de los objetivos que las conferencias anuales entre las organizaciones sindicales acuerdan, pero especialmente coordina la realización de medidas en conjunto. Entre las ya desarrolladas pueden mencionarse, la realización de una jornada de solidaridad por parte de cada organización llevada a cabo ante la representación diplomática de Brasil en sus respectivos países, donde se reclamó por la reincorporación de los 42 trabajadores que fueron despedidos del Metro de San Pablo en 2014, o la campaña de información y concientización a los usuarios por el Día Internacional del Transporte Público, en conjunto con otras organizaciones en el

continente Americano y países como Australia y Corea del Sur. Son el principio de acciones en conjunto que empiezan a gestar verdaderos lazos de solidaridad sindical entre sindicatos afines por actividad, de primer o segundo grado y con un ámbito geográfico bien definido. Los temas en agenda de la Coordinadora van más allá de las condiciones laborales, incluyendo, por ejemplo, la incorporación al debate sobre las gestiones del transporte público. Entre las conclusiones del IV Encuentro se destaca la crítica a los procesos de privatizaciones del transporte público, la urgencia de unir lazos con las asociaciones de usuarios para conformar un bloque social mayor que influya sobre las decisiones regulatorias en cada país; la concepción social e inclusiva del transporte público y la política de “tarifa cero”¹²; las mejoras de las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores para lograr la calidad del servicio prestado; y la reafirmación de su autonomía respecto de cualquier gobierno u organización patronal regional.

Conclusiones

La cooperación internacional siempre ha formado parte del propio movimiento sindical desde sus orígenes. La consolidación de sus estructuras al interior de los Estado-Nación implicó un avance importante, aunque el proce-

12. En virtud de que el transporte público es un derecho inherente a las personas, el hecho de que sea tarifado genera inequidades en su acceso. Los sindicatos que integran la Coordinadora tienen entre sus objetivos lograr que las autoridades regulatorias en cada jurisdicción establezcan la gratuidad de todo servicio de transporte público de pasajeros.

so de globalización imperante ha sido un límite insoslayable. Cada región del globo ha perseguido la búsqueda de estrategias propias ante este paradigma. El comienzo de este nuevo siglo está viendo las reacciones que el movimiento de la clase trabajadora está teniendo ante una correlación de fuerzas que no pudo trasladarse de forma mecánica al plano internacional a pesar de la construcción de una estructura sindical “desde arriba”. Los países de Latinoamérica adoptaron diversos esquemas de integración para guarecerse del “diluvio neoliberal” e impulsaron una “dimensión social” para que participaran los diversos actores de la sociedad civil como el FCES o exclusivamente sindicales como la CCSCS.

La efervescencia “desde abajo” de una nueva solidaridad por parte de las organizaciones sindicales de primer y segundo grado, persigue el fin de la lógica nacional-competitiva que aún subsiste y su reemplazo por objetivos cooperativos que otorguen capacidad efectiva real a las organizaciones sindicales para ser interlocutores válidos que puedan influenciar en la toma de decisiones a nivel regional. En América Latina, la nueva solidaridad inter pares está naciendo a través de “coordinadoras” que son el primer eslabón institucional. Su objetivo no es reemplazar el andamiaje asociativo ya construido por parte de las centrales sindicales y los propios Estados, sino el de proveer los cimientos necesarios desde los sindicatos de base y en definitiva por parte de la clase trabajadora que vuelve a relacio-

narse a través de encuentros y conferencias periódicas. El nuevo internacionalismo sindical es promovido tanto desde arriba como desde abajo. La Coordinadora de Trabajadores Metro-ferroviarios refleja la especificidad que las nuevas formas de integración social van incorporando, así como también, el arraigo no sólo a nivel gubernamental sino también en la propia sociedad civil de la nueva “comunidad imaginada” de este siglo en la región y el sentimiento de pertenencia colectiva de una América Latina cada vez más unida. ■



Bibliografía

Antenas Collderram, Josep M. (2008). “Los sindicatos ante la globalización. ¿Hacia qué nuevas formas de solidaridad internacional?”. En: *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Madrid, Nro. 1, págs. 35-55. Accesible en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0808120035A/32267>>.

Hobsbawn, Eric (2007). *La era de la revolución 1789-1848*. Buenos Aires, Paidós/Crítica.

Montequín, Adriana M. (2007). “El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”. En: *Cuadernos de Política Exterior Argentina* Nro. 88, Pág. 1-143, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario, abril-junio. Accesible en: <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/FCES_SNA.pdf>.

Negro, Sandra, dir. (2013). *Manual de Derecho de la Integración*. Buenos Aires, Euros Editores S.R.L.

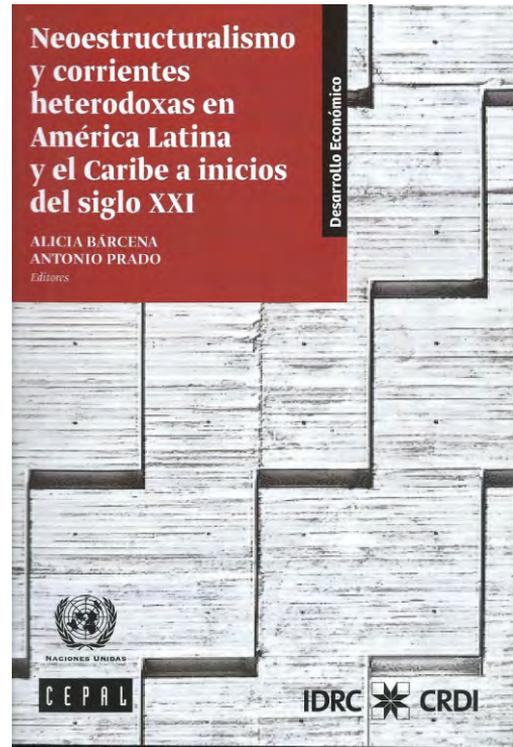
Smith, Martín (1995). “El pluralismo”. En: Marsh, David y Stoker, Gerry (comps). Madrid, Alianza, pp. 217-234.■

Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI

Alicia Bárcena y Antonio Prado
(editores)

Esteban Pérez Caldentey, José Antonio Ocampo, Luiz Gonzaga Belluzzo, Ricardo French-Davis, Daniel Titelman, Juan Alberto Fuentes Knight, Mario Cimoli, Gabriel Porcile, Jorge Katz, Luis Bértola, Robert Boyer, René A. Hernández, Sonia Montañó V., Juan Carlos Moreno-Bird, Francisco Eduardo Pires de Souza, João Carlos Ferraz y Fernando Porta

Ed. CEPAL / CIID-IDRC
Santiago de Chile, abril de 2015
ISBN: 978-92-1-121879-4
470 pp.
<http://www.cepal.org/publicaciones>



Martín Abeles: Buenas tardes a todos y todas, gracias por venir. Veo caras conocidas acá, de conocidos y amigos, además de los colegas en el estrado. Aprovechamos la presencia de varios colegas de Santiago de Chile en un taller que organizamos y que se está llevando a

Presentación moderada por Martín Abeles (Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires), con las exposiciones de Mario Cimoli (Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL), Gabriel Porcile (División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL), Esteban Pérez-Caldentey (División de Desarrollo Económico, CEPAL) y los comentarios de Claudio Puty (Secretario de Asuntos Internacionales, Ministerio de Planeamiento, Brasil) y Carlos Bianco (Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores Culto, Argentina), realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 20 de agosto de 2015.

Versión electrónica del libro accesible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37648/S1500293_es.pdf?sequence=4.

cabo entre hoy y mañana en la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y el hecho de que viniera a participar del Taller Claudio Puty del Ministerio de Planeamiento de Brasil para hacer una presentación del libro. Ustedes ya saben y tienen una separata en sus manos que, si bien se presentó hace unos meses, queríamos discutir con el medio académico local, con gente del ámbito de la política también, para, como hablamos hoy entre los colegas, mostrar un poco como a puertas abiertas, o a corazón abierto, el tipo de discusiones conceptuales y analíticas que hoy están teniendo lugar en la CEPAL. Este libro de alguna manera refleja eso, este libro recoge varios trabajos que se presentaron y se discutieron en Santiago en abril de 2013 en el marco de una actividad que fue apoyada por la cooperación canadiense de un proyecto que pretende valorar y recuperar el pensamiento crítico de Raúl Prebisch y su influencia en la CEPAL.

Entonces, el libro tiene varios capítulos críticos de la ortodoxia macro dominante. Uno de ellos del propio Esteban Pérez-Caldentey, que está aquí con nosotros, pero también de Ricardo Ffrench-Davis y José Antonio Ocampo. Tiene un capítulo que trabaja la problemática del cambio estructural de Gabriel Porcile, que está allí, y Mario Cimoli, aquí a mi costado, que todos ustedes ya lo conocen bien. Mario Cimoli es Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL y Gabriel Porcile es una de las grandes espadas de esa División. Bueno,

vuelvo a agradecer la presencia de Claudio Puty que vino especialmente y de Carlos Bianco, que se prestó, vino casi de aeropuerto para acá a este evento.

Este libro, además de trabajos de macro, además de trabajar estructura, contiene una crítica a la globalización actual. En ese momento había hecho la cátedra Prebisch, Luiz Gonzaga Belluzzo y se presentó un artículo que refleja un poco lo que se trató en ese momento en 2013 en la Cátedra Prebisch. Se recogen los aportes del feminismo, etcétera. Hay incluso dos trabajos -bueno, hoy no pudo venir, estuvo con nosotros a la mañana-, hay dos estudios de caso, uno de Fernando Porta sobre Argentina y otro de João Carlos Ferraz sobre Brasil.

Todo esto está en este libro. La idea no es contarles tanto qué hay en este libro, sino un poco contarles la trastienda de las reflexiones que llevan a este tipo de producciones y que incluso reflejan algunas tensiones, porque hoy el pensamiento de la CEPAL está tratando de hacer confluir los aportes del viejo estructuralismo cepalino de los años '50 y '60 con el neoestructuralismo, con las vertientes más modernas del poskeynesianismo, con el evolucionismo o neoschumpeterianismo -esto es por ahí uno de los pensamientos más novedosos del pensamiento de la CEPAL de los últimos años- e incluso con la economía feminista. Todas estas cosas están confluyendo en la agenda actual de la CEPAL, algunas convergen más naturalmente, otras son más difíciles de hacer, y la verdad que, en vez de mostrar un

pensamiento acabado, queremos mostrar un pensamiento en acción y vivo que refleja no sólo nuestras propias preguntas y problemas, sino que, de alguna manera, también refleja los problemas que está teniendo la región.

Yo no quiero hablar mucho más. Quiero pasar a darles la palabra a mis colegas. Vamos a organizarnos de la siguiente manera. Como habrán visto en el programa, Mario va a discutir la problemática del cambio estructural desde una perspectiva de economía política, hoy cada vez con más intensidad. Por lo menos hacia adentro de la CEPAL estamos tratando de poner énfasis en los conflictos sociales que atraviesan el pensamiento, el diseño y la implementación de políticas.

Luego Gabriel Porcile va a hacer una breve exposición sobre lo que significa este intento de confluencia entre el viejo estructuralismo y el neoschumpeterianismo, cómo se complementan entre sí.

Esteban Pérez-Caldentey va a hacer una reflexión más en clave macroeconómica, cómo los aportes más recientes del neoestructuralismo y otras vertientes de la heterodoxia en macro nos permiten pensar mejor lo que nos está pasando en la región. Hoy precisamente tuvimos una discusión importante, esta mañana, sobre la restricción externa y cómo eso nos está condicionando como región, y también la dimensión política.

Y le vamos a dar la palabra final a Claudio Puty y Carlos Bianco para que cuenten un poco las reacciones oficiales frente a este tipo de producciones, que

son también lo que nosotros incorporamos para seguir pensando. Y son dos situaciones las de Brasil y Argentina, actualmente, que están siendo muy miradas por toda la región con mucha expectativa, cada una por sus propias dinámicas y tensiones, y por tener de primera mano la impresión de dos altos funcionarios que están en la trinchera, como quien dice, discutiendo entre otras cosas, como surgió esta mañana, la cuestión de la integración, que implican, por qué no vamos más rápido, lo que tendríamos que hacer. En fin, yo no quiero hablar mucho más. Mario te toca empezar a vos.

Mario Cimoli: Muy buenas tardes a todos. Cuando el IDRC le propone hacer este libro a la CEPAL es para rescatar un poco el pensamiento, como bien dijo Martín, de Raúl Prebisch. Y muchas veces cuando uno debatió el tema recientemente, cuando fue el auge de las materias primas -no sé si se acuerdan todo el debate que decía que este señor no entendió sobre los términos del intercambio, los términos del intercambio van al revés, van para acá, van para allá- y hubo una discusión asociándolo casi exclusivamente a los términos de intercambio, que es un tema, un tema que se tradujo en algún módulo que rescata este libro, con algunas consideraciones importantes que la tratan de modernizar un poco.

Creo que la conclusión más importante, si uno tiene que tomar históricamente a Raúl Prebisch, es el tema de la distribución de los frutos o de las ganancias del progreso técnico cuando

tenemos estructuras productivas y de exportaciones asimétricas, cómo se transfiere de un lado a otro y, cuándo no hay intervención pública, esto puede llevar a una situación de falta de crecimiento hasta llegar a una situación de mayor pobreza, mayor dificultad para tomar una senda de crecimiento y desarrollo.

Y para explicar eso Prebisch va a dos o tres puntos importantes. El primero tiene que ver con la asimetría de los sectores productivos, traducido en qué se especializa un país y en otro. Pero un tema importante de Prebisch que tiene que ver con la estructura, es la función de la demanda de importaciones y exportaciones, que son asimétricas. Él lo define en función de la elasticidad de la demanda, pero que no hace de un modelo de comercio internacional y de crecimiento poniendo la misma función, digamos de demanda homotética, donde todas las elasticidades son uniformes, homogéneas e iguales. El concepto de asimetría, diferencia estructural, de diversidad lleva a uno de los puntos más importantes que tiene que ver con la intervención pública del Estado. Y si uno toma en consideración una de las cosas que más molesta, que más causa urticaria, que más fastidio da, es el tema de la intervención, y es un tema que pasó a generar mucha más urticaria en los '80 y los '90. Esto hay que decirlo, hay que reconocerlo. Se rescató este tema, es un tema de debate de política, nosotros

como CEPAL lo llevamos adelante y rescatar a Prebisch como decía recién es el punto de partida fundamental, pero no nos quedamos tranquilos con esto, no se puede quedar con el mismo modo de leerlo.

Yo voy sólo a anunciar dos o tres puntos que nos parecieron importantes al anunciar el tema, y como bien lo dijo Martín. Y el primero es que cuando se habla de asimetrías, cuando se habla de estructuras, cuando se habla de necesidad de intervención del Estado, hay un tema que esta de trasfondo, que es el tema fundamental de la *political economy*, de la economía política.

Y quiero dar un ejemplo, un ejemplo del país victorioso, super ganador a nivel regional, el mejor de los mejores, el ejemplo de todos, el único que podía ser, y es el caso de Chile. Chile hasta hace poco tiempo era considerado el éxito absoluto, los demás organismos internacionales tenían que ponerlo primero en la lista siempre a Chile. Pero se descubrió que después que se quisieron hacer la reforma fiscal y la reforma educativa, el modelo tenía algo que no funcionaba, y que casualidad que se empezó a discutir eso cuando se impulsaron dos reformas fundamentales: la fiscal y la educativa. Dejemos estar todo el tema que tiene que ver con la reforma constitucional, que es un tema que queda pendiente, que es importante, que es el político. Entonces cuando uno lee y ve este último gobierno y se da

1. Corporación de Fomento de la Producción.

cuenta que hay un debate, que la sociedad pedía más y que la estructura no puede dar, una de las principales reformas que se pueden asegurar en el terreno es el tema de la reforma fiscal: aumentar la presión, necesidad de mayores recursos. Y justamente a eso CORFO introduce toda una política que se llama directamente “Chile, política industrial”. Entonces el modelo en algún modo cambia, no voy a entrar en detalles lo que representa el tema del manejo político, discutirlo o no, pero que seguramente en el caso de Chile hay un cambio que está llevando el país hacia adelante y uno ve todo lo que son las grietas de la economía política. Los medios no hacen otra cosa que decir que no va, la Presidenta se dice que no va a llegar, que el modelo fue mal presentado, que el paquete no va, que la educación no está, y ahí se ve y se discute y prácticamente una presión para volver hacia atrás.

¿Qué piensa la CEPAL de eso y qué dice? Y lo primero que viene evidentemente es que un país que luego de veinte años que no fue mal porque tuvo ciertas cosas, hay un fuerte proceso de reforma y de cambio, y ese proceso de reforma y de cambio que es necesario como la reforma fiscal llevada adelante en Chile, es un tema que no es sin dolor; tiene un tema de economía política, tiene un tema de presión, tiene un tema de que ese cambio estructural que se quiere hacer requiere o lleva consigo una intervención muy fuerte. Y creo que ese camino de Chile en algún modo y el debate, más allá de entrar sobre algunos ejemplos,

son debates similares a lo que ocurrió en Argentina y en Brasil. Y es un debate que hoy si uno lee la prensa a nivel regional hay unos condenados y hay otros que se salvan, hay unos que lo probaron hacer y lo siguen intentando hacer, no digo que todo es éxito y que todo funcione, que cuesta hacerlo. Y que cualquier política que tiene que ver con un cambio fundamental en la estructura, con un modelo que dé mucho más espacio a la igualdad, con un modelo que pague la deuda social histórica que tenía original, es un modelo que se encuentra con un tema de *political economy* muy fuerte y muy serio.

Cuando Prebisch pone este tema y cuando abre un debate a partir de los años '50 sobre este tema, esto se ve y lo que causa esta literatura, digamos más estructuralista del pasado, es el tema de una fuerte corriente heterodoxa. Se le da la culpa del *import substitution*, se le da la culpa de un no buen manejo macro, se le da la culpa de no haber nivelado el terreno para que todos puedan competir en las mismas condiciones, pero el tema de *political economy* sigue siendo un tema para nosotros de fundamental importancia. ¿Qué quiere decir? Que los modelos, que las teorías, que los análisis cuando llegan a la aplicación de la política hay que ver su convención, su modo de asociarlo al tema que tiene que ver con el *political economy*.

El otro tema para nosotros fundamental y que nace también de una contribución del estructuralismo es la distribución de las rentas y las ganancias relativas por sectores. Y cuando uno observa, no

sólo el salto de la necesidad de intervenir públicamente, uno observa lo que pasó fundamentalmente en los países que tuvieron digamos un viento de cola fuerte en algún modo sobre la demanda de recursos naturales y los términos de intercambio, uno observa la distribución de la renta sectorial y llega a casos de países que llegan a ser el 25% a países que llegan a ser el 4 o 5; y uno se da cuenta que el 25% sumados los recursos naturales y el 5 o 3%, 2 o 1 o casi cero en los sectores *HighTech*. Y uno se da cuenta que ahí también para poder modificar esa renta relativa, para poder desarrollar industrias que tengan más conocimiento, mejores salarios, se requiere una fuerte intervención de la política pública. Otra vez la economía política, otra vez cambiar la estructura, otra vez modificar la renta relativa.

Y el último tiene que ver el tema de la economía política a nivel global. Si uno lee, y es la preocupación que se lee a partir de todo el texto y la preocupación nuestra, si uno lee estos países en el contexto global donde prácticamente hay una deflación, podría llamarse a nivel global, donde una falta de demanda efectiva que ninguno sabe dónde encontrarla, que no viene de Europa, no viene de China, no viene casi de ningún lado y esta guerra de devaluación en la moneda; uno observa que la condición estructural y la política estructural hecha sólo por nosotros mismos sin tener que intervenir en el terreno global es complicado. Y ahí otra vez el *political economy*. En cualquiera de los terrenos que el tema se lleva a analizar, atrás de

este tipo de temas está el *political economy*, es como el volver a los clásicos en algún modo, es como volver a entender a Ricardo, a entender a Marx, a entender Smith, a entender el mismo Keynes y entender la parte de la escuela estructuralista. El texto va en ese sentido y creo que, como bien dijo Martín, el incorporar otros lados, otras visiones, otros análisis y otros terrenos que no estaban considerados hasta ahora, es un tema muy importante.

Creo que este tema del *political economy* es mucho más fácil discutirlo desde mi lado que desde el lado de ellos dos, esto se lo puedo dar por seguro. Que yo los puedo aconsejar bien pero que ellos la tienen difícil, pero que nosotros desde la CEPAL estamos atrás y lo entendemos, de eso pueden estar también muy seguros. Así que para nosotros es muy importante seguir trabajando sobre este terreno, porque si hay alguien que espera que la CEPAL cambie en este modo de llevar adelante estos temas, no creo que la vaya a embocar. Si uno espera que la CEPAL continúe con este tema, entienda la intervención pública, entienda la regulación, entienda el rol de mercado en la intervención pública, bueno ese es el terreno que la CEPAL va a seguir trabajando. Creo que este libro viene en un muy buen momento sobre esto y en el terreno que está hay un empuje para retroceder en este tipo de análisis muy fuerte.

Creo que tener a dos socios como los que tenemos aquí, parte de nuestra organización, fundamentales y más en

estos años, es para nosotros también un tema muy importante. Doy la bienvenida, no los torturen a los jóvenes y a los estudiantes leyéndoselo todo, pero seguramente algunos de los capítulos, el que quiera uno por su tema están y están realmente muy buenos. Creo que este libro permite formar algunos jóvenes de los niveles más básicos de la universidad. Y creo que en ese sentido nos parece a nosotros un buen momento para hacer esto y buen momento para hacerlo acá, en Buenos Aires.

Así que quiero también agradecer a IDRC² directamente, a Martín que organizó esto y fue parte de todo el proceso, a Romain Zivy de la Secretaría que está acá con nosotros y fue parte cien por ciento de todo el proceso. Así que gracias por venir y gracias por estar atrás de todo esto en este momento que va a ser el más difícil.

Martín Abeles: Gracias Mario. Si todos cumplimos como Mario con los tiempos, vamos a poder tener quizás una ronda de cuatro o cinco intervenciones del público. Y antes de olvidarme, tenemos muchos ejemplares del libro en la oficina. Los que quieran un ejemplar, nos escriben al *email* oficial de la oficina, está *online* la dirección y se lo podemos hacer llegar, así que Gabriel.

Gabriel Porcile: Muchas gracias a todos, muchas gracias a Martín por la invitación. Fue un placer trabajar en este

libro, básicamente porque a mí me gusta ver la tradición estructuralista como parte de una tradición que está muy viva y como, digamos así, una fuerza de inspiración intelectual que está interactuando, construyendo hoy día teoría, en conjunto con otras corrientes del pensamiento económico.

En particular, como mencionó Mario, nosotros hemos explorado particularmente en nuestro capítulo³, sobre todo el vínculo entre las ideas estructuralistas y la tradición keynesiana y lo que puede llamarse el neoschumpeterismo o el evolucionismo, de los cuales tenemos aquí eminentes representantes en la platea. Y que es una corriente teórica que nos permite pensar el progreso técnico, pensar la tecnología y pensar el cambio estructural desde una perspectiva muy diferente a la perspectiva más convencional. Entonces me voy a referir brevemente a ese casamiento que hemos intentado hacer en ese libro porque me parece importante y dejar un rápido mensaje a los estudiantes.

Ustedes saben que hay una ecuación muy famosa que se llama *Ley de Thirlwall*, que nos dice que la tasa de crecimiento de largo plazo depende de la elasticidad ingreso de las exportaciones dividida por la elasticidad ingreso de las importaciones. Es una ley, los economistas en realidad no tenemos leyes, iba a decir que es una ley para parecernos un poco más con la gente seria como los

2. International Development Research Centre. Sitio web accesible en: <<http://www.idrc.ca/EN/Pages/default.aspx>>.

3. Capítulo VII. Mario Cimoli y Gabriel Porcile: "Productividad y cambio estructural: el estructuralismo y su diálogo con otras corrientes heterodoxas", pp.225-242.

físicos, pero no es exactamente una ley, pero es una regularidad empírica muy muy fuerte. Y aquí les cuento una anécdota que no debería contar porque va en contra de mis intereses. Yo soy uruguayo. Esa *Ley de Thirlwall* -Thirlwall es un profesor inglés de la Universidad de Kent- él la publicó en el año 79. Y yo la encontré publicada por Octavio Rodríguez, que es un economista uruguayo muy querido, en la revista de la CEPAL en el año 77 y lo llamé a Mario Cimoli y le digo: “Mirá Mario, no sólo Gardel es uruguayo, también la “Ley de Thirlwall”, y me dijo: “No, sos un chanta, cómo va a ser uruguayo la *Ley de Thirlwall*” y fui y le mostré que efectivamente Octavio había publicado la misma ecuación en el 77. Y ahí un día le pregunto a Octavio: “Thirlwall se hizo tan famoso y a vos no te dan el crédito por esta ley”. Y me dice: “No, no, pero yo la saqué de Prebisch”. Y yo le digo: “No puede ser” y me dice: “Sí, la saqué de Prebisch, pero no me acuerdo de dónde”. Y uno de los mejores historiadores del pensamiento que es profesor de Brasilia, Mauro Boianovsky, me dijo que sí, que efectivamente la publicó Prebisch muchísimos años antes que los otros, así que es argentina la ley.

Esa es una ecuación muy importante, pero la pregunta era ¿qué factores explican estas elasticidades? Porque al final no basta decir que el crecimiento de largo plazo depende de dos elasticidades que no sabemos de dónde vienen. Y la respuesta a esta pregunta es sobre la que muchos han venido trabajando desde hace un tiempo y es decir bueno, vamos a

atar estas elasticidades con la estructura productiva, las elasticidades dependen de la estructura productiva. Y si nosotros hacemos el cambio estructural y transformamos la estructura productiva, ¿en qué sentido?, hacia una mayor diversificación, hacia sectores más intensivos en tecnología. Si hacemos ese proceso, vamos a estar cambiando esas elasticidades y vamos a estar garantizando una tasa de crecimiento con equilibrio externo, sin tener el *stop and go*, sin tener las crisis externas que nos generan los procesos expansivos cuando no están sostenidos en productividades y en estructuras productivas más diversificadas y más intensivas en conocimiento. Entonces vamos a promover ese tipo de transformación.

Ahora bien, la pregunta siguiente es cómo lo hacemos. Y aquí también va a salir mi lado uruguayo; si ustedes me dieran a elegir, preferiría ser Luis Suárez, no un economista de CEPAL, es mucho más divertido, sin la mordida por supuesto. ¿Por qué no soy Luis Suárez? Es que si Luis Suárez escribiera un libro y explicara exactamente que para jugar como él hay que hacer, esto, esto y esto y yo me lo aprendiera de memoria y fuera a la cancha, sería un fracaso. Y es que en el conocimiento -y aquí los evolucionistas saben muy bien esto- hay una microeconomía del aprendizaje que es la microeconomía evolucionaria, que nos enseña que el conocimiento es tácito, las capacidades tienen un componente que es de la experiencia, del aprender en torno a la base tecnológica que uno tiene. Y el hecho de que la microeco-

nomía sea así -y no es que uno llega y va a elegir la función de producción y va a elegir la combinación de factores más adecuada a su precio relativo- el hecho que haya aprendizaje, que haya un proceso de ese tipo, hace que tenga una inercia, hace que el proceso de aprendizaje y de cambio estructural siga un camino y un sendero muy rígido y que los incentivos para mantenerse en ese camino sean muy fuertes. Eso hace que la política industrial sea justamente un aspecto tan importante, tan necesario, imprescindible diría yo, para cambiar ese sendero, esa trayectoria tecnológica, esa trayectoria de cambio estructural. Entonces la política industrial pasa a ser en esta perspectiva evolucionaria y con esta perspectiva teórica sobre cómo se aprende, cómo se implantan nuevas industrias, que es una perspectiva schumpeteriana en el sentido que hay destrucción creadora, nuevas industrias se establecen, otras desaparecen, algunas se expanden, otras se contraen para poder hacer un camino virtuoso en el sentido de lograr la diversificación y generar empleo de mayor productividad y de mayor salario real, y la política industrial es un componente clave.

Por último, lo que quisiera decir tal vez a los estudiantes es que la vida del economista más heterodoxo es una vida difícil, más heterodoxo o que mira y se preocupa y estudia problemas, y digamos así teorías económicas que no son tan aceptadas por la mayor parte de la profesión. Es una vida difícil porque implica un cierto grado de aislamiento e implica muchas veces desafiar la forma

predominante de análisis en nuestra profesión. Ahora es muy rico, es muy interesante. Esta posibilidad de avanzar en el estudio de la combinación Keynes-Schumpeter está generando, en mi opinión, corrientes analíticas de mucho rigor, de mucha consistencia que son una invitación a los estudiantes de grado y de posgrado para seguir avanzando en esta discusión.

Les doy solamente un ejemplo que se llama actualmente *agent-based models*, que es la posibilidad ahora de tener un conjunto heterogéneo de agentes, con distintas capacidades tecnológicas, lo que nos permite representar las situaciones que de hecho existen en el mundo real cuando hay economías con niveles muy asimétricos de desarrollo tecnológico y permiten analizar cómo a través del tiempo van cambiando la distribución del ingreso, la tasa de crecimiento, la participación en los mercados. Es algo que, por ejemplo, se está utilizando mucho, incluso en Estados Unidos. En la Universidad de Columbia existe hoy una *Task Force* que se llama *Keynes meets Schumpeter*, ese encuentro entre Keynes y Schumpeter, y hay investigadores de muy alto nivel trabajando en ese tipo de análisis. Y yo creo que, a pesar de las dificultades, es un camino muy interesante y que está abierto hoy para aquellos que quieren hacer sus investigaciones, sus tesis. Muchas gracias.

Esteban Perez Caldentey: Muchas gracias. Yo me voy a referir a la macroeconomía. Me gustaría empezar por simplemente contarles que hasta la crisis financiera global y la crisis del

euro, en macroeconomía y lo que es el paradigma dominante, que es la economía que se enseña en las aulas de clase y la economía que domina el pensamiento a nivel político y en términos de implementación de política económica. Hasta la crisis dominaba un pensamiento que se denominaba el nuevo consenso, que fundamentalmente eran políticas de mercado, todo el mundo estaba de acuerdo. Y en el 2013, poco después de los efectos de la crisis global financiera el Fondo Monetario, publicó varios artículos que se llamaban, de hecho era una especie de *policy brief*, que se llamaba *Repensando la macroeconomía* y en uno de ellos, en el 2013, mencionaba la posibilidad de repensar la macro en el sentido, decía, la crisis había sacudido los fundamentos intelectuales del nuevo consenso. Y esta reflexión sobre lo que es el paradigma dominante sobre sus propios fundamentos teóricos desde mi punto de vista trae a colación la importancia de la teoría, porque al final de cuentas la teoría es lo que está sobre la base de las políticas económicas, las políticas económicas no se hacen en un vacío, responden directamente a la teoría. Si uno no tiene una buena teoría, uno no puede tener buenas políticas económicas y el fracaso de las políticas económicas es en definitiva reflejo del fracaso de la teoría. Ese es un primer punto que quería plantear.

Un segundo punto es que el fracaso de la teoría se debe en parte a que la teoría ha sido de alguna manera incapaz de enfrentar lo que yo llamo los problemas fundamentales de nuestro tiempo. Y en

tratar de identificar lo que son los problemas fundamentales de nuestro tiempo yo sigo un poco el capítulo 22 de la teoría general de 1936 y también las contribuciones de la Escuela estructuralista y del neoestructuralismo de Celso Furtado, Prebisch, Noyola, Sunkel entre otros, si uno lee el capítulo 22 de la teoría general, Keynes dice que el fallo de las economías de mercado son dos, en primer lugar su incapacidad de promover el pleno empleo, yo añadiría pleno empleo con salarios decentes, y en segundo lugar la distribución desigualitaria y arbitraria del ingreso. Y a esos dos elementos o problemas fundamentales de nuestro tiempo que, la teoría en general no trata, primero porque muchas veces se supone en pleno empleo y en segundo lugar porque se supone que los factores bajo determinadas circunstancias reciben lo que contribuyen al producto, añadiría otra característica a los problemas fundamentales de nuestro tiempo, que fue remarcado tanto por Prebisch y Furtado, que es la inestabilidad y la volatilidad de las economías que vemos hoy en día con los precios de los *commodities*, con los tipo de cambio, con las tasas de crecimiento.

Los estructuralistas, es el tercer punto que quiero hacer, analizaban estos problemas fundamentales de nuestro tiempo o los trazaban en origen a raíces estructurales de las economías latinoamericanas. Y por consiguiente, en general, los estructuralistas, lo que fueron, es a tratar de entender estas raíces estructurales, para justamente poder abordar lo que son estos

problemas fundamentales de nuestro tiempo.

El cuarto punto que quiero tratar es, el estructuralismo, es una teoría que es en general bastante abierta, no es una teoría autocontenida, la teoría neoclásica en general es una teoría autocontenida, provee las bases para encontrar toda lo que necesita dentro de la teoría, la teoría estructuralista y también la teoría heterodoxa como la que mencionó Gabriel o Mario en términos de Schumpeter, o la teoría evolucionista, busca otras disciplinas para poder llenar algunos vacíos en términos de la explicación y en este sentido el estructuralismo abre una puerta para incorporar y para crear espacios de diálogo con otras teorías. Además en general los pensadores estructuralistas, si bien el estructuralismo es una creación típicamente latinoamericana a pesar de lo que algunos pensadores dicen, surgió como producto de América Latina. Los estructuralistas siempre tuvieron relaciones con economistas heterodoxos como Kaldor directamente o indirectamente como con Michal Kalecki que contribuyó mucho a generar toda la teoría de inflación que luego desarrolló Noyola en México.

El quinto punto que quería traer a colación es el método. Tanto los estructuralistas como los heterodoxos no parten de una concepción abstracta de la economía, sino que lo que tratan de hacer es, en general, estudiar la economía observando lo que es la economía. A mí me gustaría aquí parafrasear a un estudioso de todo lo que

es el pensamiento estructuralista y también de la misma manera, parafrasear a Furtado o a Prebisch, que ellos dijeron que el estructuralismo fue una teoría para tratar de entender la realidad de lo que estaba ocurriendo en América Latina, y que el estructuralismo en general fue primero una práctica, y una práctica antes de ser una política y una política antes de ser una teoría. Todo el pensamiento que surgió de la CEPAL, para tratar de justificar en una primera etapa la sustitución de importaciones, o la industrialización guiada por el Estado, es una teoría que respondió a racionalizar lo que las economías, en particular las grandes economías estaban haciendo. Y eso es muy importante porque hoy también necesitamos ver lo que hacen los países para tratar de poder racionalizar.

El último punto que quiero tocar es cómo tratar de encontrar, o cuáles son los vínculos existentes entre el estructuralismo y la teoría heterodoxa. Yo distingo siete aspectos en los cuáles se puede contribuir. El primero es el binomio centro-periferia, que Prebisch en principio lo trató como un tema dinámico y un tema de expansión de ciclos, y luego lo trató como un tema de desigual distribución del progreso tecnológico; las restricciones externas que mencionaba Gabriel, y es verdad que Prebisch la acuñó antes y la mencionó antes que Octavio Rodríguez, pero Octavio Rodríguez la formalizó, Prebisch no la formalizó. Las mencionó entre el '50 y el '54 así que Octavio Rodríguez tiene preeminencia y

realmente uno compara, esta es una nota que me mostró Gabriel y que efectivamente es exactamente igual, lo que implica que estaba un poco avanzado sobre su época quizás.

El tercer tema que es importante, el tema que mencionaron Mario y Gabriel, sobre lo que significa el cambio estructural y la necesidad de tener un cambio estructural para poder crecer y para poder avanzar.

El cuarto punto, de convergencia entre el pensamiento heterodoxo y el estructuralismo, yo creo que es la distribución del ingreso. La distribución del ingreso en un tema que en el paradigma dominante simplemente no se plantea, forma parte esencial de lo que es el pensamiento post keynesiano, el pensamiento, yo creo también, de los institucionalistas, y ciertamente formaba parte importante de todo lo que es la caracterización del subdesarrollo o de lo que era el proceso de desarrollo por los estructuralistas. Los estructuralistas no pensaban que el proceso de desarrollo era lineal. Rostow en *Las etapas del crecimiento económico* pensaba que el proceso de desarrollo es lineal. Los estructuralistas pensaban que no por tener determinados artículos tecnológicos o no por tener determinados bienes de consumo durable, al igual que pueden tener las clases sociales de los países más desarrollados, eso significa generalmente el desarrollo.

El quinto tema, que también es un área

común de investigación entre los estructuralistas y el pensamiento heterodoxo, es la volatilidad y la inestabilidad. Hay volatilidad e inestabilidad en términos nominales, pero un tema que los estructuralistas y neoestructuralistas como Ricardo Ffrench-Davis y José Antonio Ocampo han traído a colación, es la inestabilidad en términos reales, y el hecho que uno puede tener estabilidad nominal con inestabilidad real. Y eso es un tema que no se plantea en el paradigma dominante, y yo creo que ha surgido con bastante fuerza, por ejemplo, en todo lo que es la conformación del euro, estabilidad nominal, convergencia nominal con inestabilidad y divergencia real.

La sexta área de convergencia es la del papel de la demanda y la idea de ligar el corto con el largo plazo. Si bien a Prebisch se le atribuye una teoría del largo plazo, Prebisch empezó trabajando, no necesariamente el corto plazo, pero empezó trabajando las fluctuaciones. Y él pensaba, al igual que Schumpeter, que el movimiento ondulatorio y el desequilibrio era la forma natural de crecer de las economías capitalistas, casi por citarlo literalmente, y de hecho el texto que él tiene de 1948⁴, el famoso “Manifiesto”, que son algunos de los problemas fundamentales de desarrollo de las economías latinoamericanas, cuando él habla de la tendencia a la baja de los términos de intercambio, él se refiere a la tendencia a la baja por un

4. Accesible en: <http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf>.

tema de ciclos. De que los precios caen más de lo que suben y de la misma manera que él habla del papel de la demanda, habla en ese artículo de la distribución del ingreso. El progreso tecnológico no se distribuye de manera igual porque cuando hay progreso tecnológico en el centro y mayor productividad, no se traslada a los precios porque los sindicatos están mucho mejor organizados en el centro que en la periferia, una vez más en la distribución del ingreso.

Y el último tema, con esto ya termino, donde hay una convergencia importante, es el papel del Estado y el papel del Gobierno. Yo creo que hoy se reconoce mucho más de cómo el Gobierno, el Estado, su papel, va mucho más allá de lo que se pensaba inicialmente en el paradigma dominante que es, fundamentalmente, que las instituciones están ahí para respetar, para cuidar los derechos de la propiedad, no como promotor de la innovación como es la historia de los países desarrollados, promotor del cambio estructural. En el libro se ponen algunos ejemplos de la contribución, por ejemplo de todo lo que es el gobierno a investigación y desarrollo, el Silicon Valley, y otros ejemplos en Europa de tecnología de punta, los cuales no hubiesen podido ocurrir sin la intervención gubernamental. Yo con esto quería terminar y les agradezco mucho su tiempo y paciencia. Gracias.

Claudio Puty: Buenas noches, un placer estar acá y sentirme en casa, agradezco la invitación, obviamente voy a hablar en portuñol, pero mejor que no

entiendan todo lo que voy a decir porque no todas son noticias buenas. Esta mañana estábamos hablando sobre el papel de la CEPAL, el papel de la teoría cuando fuimos dispuestos en la política, cuando venimos de la universidad, yo soy profesor universitario y entré a la política, la primera reacción es de un voluntarismo enorme ¿no?. Finalmente tenemos la posibilidad de cambiar las cosas. La segunda reacción es la frustración porque las cosas no cambian, no es porque no quisieron cambiarlas, sino que son difíciles de cambiar. Una reacción obvia a esta frustración sería decir que, tal vez, el papel de los intelectuales, el papel de la teoría, fuera básicamente inútil porque no nos da narrativas u opciones concretas para que pueda cambiar el mundo efectivamente existente. Nada más errado que esto. Hay dos conferencias muy interesantes una de Edward Said, *Considerations on intellectual* y una de Sartre que habla del papel de los intelectuales, de los años '60 y Said una entrevista BBC de Londres de los años '90, y dicen los dos más o menos las mismas cosas, que la fuerza de las ideas es más importante, más duradera de lo que imaginamos. Y estamos acá hoy hablando de la tradición de Raúl Prebisch, de la Cepal, de Celso Furtado, que obviamente tuvieron sus frustraciones también. Raúl Prebisch intentó trabajar en el Foro Mundial y tuvo su candidatura negada y después se concentró al esfuerzo de organizar una institución independiente a las dominantes, del sistema Bretton Woods y no estaríamos acá probablemente si hubiera sido

aceptado en el Fondo Mundial.

Por tanto la cuestión fundamental es cuál es el papel de la CEPAL, cuál es el papel de esa tradición cuando necesitamos hacer *assessment*, un balance del ciclo progresista que estamos viviendo en América Latina. Tenemos un mundo en crisis, desde 2008 en crisis perenne y un sistema que resiste a su autoreforma, Bretton Woods cayó, los banqueros centrales no saben qué hacer porque las teorías están absolutamente disociadas de la práctica, las economías continúan en esta dirección, ahora China viviendo la crisis (que sería la demanda efectiva del mundo), para no hablar de la Unión Europea, y solamente tenemos soluciones defensivas, la situación en Europa, la no reforma del sistema mundial, la no reforma del FMI, la no reforma del Banco Mundial, un Basilea III absolutamente conservador, entonces estamos en un mundo defensivo porque un sistema no encontró formas de autoreforma mínimas que puedan recuperar un mínimo de crecimiento mundial. Entonces vemos que hay necesidad de un mundo de guerras cambiarias, y quizás guerras para recuperar la demanda, para crear demanda efectiva.

Entonces cuál es papel de la CEPAL y cuál es la tradición, cuál es el rol del estructuralismo en un mundo como este, la cosa principal del estructuralismo es obvia, que es una teoría estructural, que trata al sistema económico como un sistema mundo, como sistema estructural basado en algunas características que fueron tratadas de forma más competente de lo que voy a

tratar acá, una crítica teórica a la teoría dominante, crítica a las ventajas comparativas, las funciones de producción bien comportadas, la tesis del pleno empleo y la perfecta sustitución entre insumos, una interpretación que es importante y tal vez poco hablado. La teoría de Prebisch habla de una teoría de las relaciones internacionales, la teoría de *political economy* de relaciones entre centro y periferia, que son relaciones políticas, también cuando escribe en el '49 '50 la teoría de las relaciones internacionales era básicamente la teoría norteamericana, en que hablaba de poder y todo lo demás, y entre ellos, europeos y norteamericanos. No había latinoamericanos, no había resto del mundo hablando de teoría y un conjunto de sugerencias de políticas públicas asociadas a las interpretaciones que hablé, de difusión tecnológica, de relaciones de poder entre centro y periferia y la teoría del subdesarrollo. Básicamente la idea de sustitución de importaciones con fuerte participación del Estado. Prebisch obviamente vino de una tradición, tal vez no consciente, pero supe que era muy fan de Lenin, Trotsky en la juventud y no por accidente. Lenin tal vez haya sido uno de los primeros teóricos críticos que rompió con la forma mecanicista de marxismo, muy asociada al evolucionismo que veía al movimiento de la historia como un movimiento lineal de sucesiones de modos de producción y todo lo demás y con su obra genial que escribió con 29 años, *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, habla de una

economía periférica de las condiciones locales de la economía, de las condiciones para el cambio estructural de una economía que tiene relaciones con centro, en relaciones de términos de cambio y relaciones de subdesarrollo con el centro europeo. Así como Trotsky da una noción de desarrollo desigual y combinado, y cómo no decir del Gramsci de *La cuestión meridional*, y Celso Furtado lo mismo, con la discusión de todas las cuestiones de subdesarrollo más todas las discusiones de desarrollo regional en Brasil. Celso Furtado es paraibano, en el nordeste de Brasil, esto ha hecho una diferencia muy grande en su contribución intelectual, después obviamente tenemos los dependentistas que en los años '70, a mi ver maximizaron las diferencias con la CEPAL por cuenta de la coyuntura política de la época y, cuando vemos el signo progresista de gobiernos que fueron electos y que a través del Estado promovieron cambios importantes como los cambios que queríamos probablemente en nuestros sueños, 50 millones de pobres ascendieron socialmente en Brasil, cambios importantes acá en Argentina, cambios en otros países, tal vez la crítica dependentista a la CEPAL de que había estado como ex máquina de Estado como ente neutro y no trataba cuestiones de relaciones de clase y su influencia en el Estado, tal vez tengamos que dar un poquito más de crédito a Prebisch y a Furtado en cuanto a su fe, a su optimismo en relación a la capacidad de intervención del Estado y un poco menos de crédito a los marxistas

estricto sensu en su crítica antihegeliana, esa desconfianza total en el Estado, en el rol del Estado. Tal vez tengamos que pensar un poquito más en esto, pero estoy hablando mucho. En qué medida una agenda actual de la CEPAL puede responder a nuestros desafíos, me sumo a las presentaciones de Mario, de Esteban, y de Gabriel Porcile y veo como fundamental el estudio de la estructura productiva, esta fusión de Keynes y Schumpeter es fundamental "*be Keynesian in the short run and neoclassical in the long run*", en el corto plazo keynesiano y con visión de incorporar la oferta, las estructuras de acumulación, la innovación técnica y el equilibrio de largo plazo y equilibrios obviamente diferentes a los equilibrios neo clásicos, equilibrios de agentes, equilibrios dinámicos, equilibrios turbulentos, son fundamentales como agenda de investigación para pensar el futuro.

Otra cosa a entender un poquito, algo que Mario mencionó, que la estructura de clases de nuestras sociedades. Ya entendemos bastante la pobreza, estudiamos mucho la pobreza en los últimos 10-15-20 años, tenemos que entender a los ricos, a dónde están los balances patrimoniales, a dónde invierten, quiénes son, a dónde viven y cómo son las decisiones de empleo, no tenemos informaciones sobre esto y sabemos que son mucho menos, son poquitos, sería tal vez más fácil, cada vez menos, y un balance de la experiencias progresistas de América Latina a partir del punto de vista de la política económica. Muchas veces en familia

necesitamos ser más duros porque estamos en familia, tratar los límites de nuestras experiencias desde el punto de vista de la gerencia macroeconómica, para mí esto es fundamental para hacer una construcción de una narrativa. No soy postmoderno pero el mundo es muy complejo, no lo entendemos todavía y necesitamos contar la historia, es fundamental para la política para intentar, para continuar intentando cambiar el mundo y para esto la CEPAL es fundamental porque tiene capacidad intelectual, porque tiene tradición y forma parte de un organismo multilateral que está un poquito, esperamos, blindado de los ciclos electorales, y con más tranquilidad para pensar en el largo plazo. Muchas gracias.

Carlos Bianco: En primer lugar quería agradecer a la CEPAL, a Martín particularmente, por la invitación, obviamente a Mario que es un gusto verlo y escucharlo igual que al resto, a Claudio que presentó recién, a Esteban, a Gabriel Porcile que también lo he conocido como alumno así que hoy he aprendido bastante en la clase de hoy, es un gusto verlos a todo por aquí y que me hayan invitado justamente a hacer algunas referencias ahora como funcionario público, pero sigo siendo docente universitario en la Universidad de Buenos Aires y estoy de licencia en la Universidad de Quilmes. La primer cuestión que me alegra y que se están presentando y que el libro contiene muchas de las cuestiones o de las tradiciones fundamentalmente, porque es un libro que si bien toma tradiciones

las repiensa, las modifica al tiempo actual, muchas de las cuestiones que uno quizá muchas veces en soledad presenta en la universidad, eso me pasa mucho, lamentablemente, particularmente en la Universidad de Buenos Aires donde estoy dando clases hace 15 años, a veces uno se siente bastante solo respecto de las cuestiones que presenta y acá varios de los conceptos y de las teorías y de los autores que se tocaron acá, en la Cátedra que compartimos con Fernando Porta que también es uno de los autores de uno de los artículos del libro, también presentamos y discutimos con los alumnos y en ese sentido también celebrar que este libro nos va seguramente a servir para presentar varios artículos para poner en la bibliografía de nuestros cursos tanto acá como en la Universidad de Quilmes, y en los distintos espacios académicos, más allá de la función pública que hoy seguimos manteniendo.

En segundo lugar creo que este libro sobre el neoestructuralismo y otras corrientes heterodoxas también está haciendo ese camino que comentaba Esteban y que también está en su artículo en el libro, esto que decía, que antes de la política hubo una práctica y antes de la teoría hubo una política y creo que este libro también refleja un poco eso. Este libro refleja reflexiones y teoriza sobre cuestiones que han venido pasando no sólo en América Latina en los últimos 10 o 15 años, sino también en el mundo de la periferia en general en los últimos 30 años, entender cómo se dieron en algunos países esos procesos de cambio

estructural, de transformación estructural que son la única forma justamente de modificar las condiciones de vida de largo plazo de los pueblos, mejorarlas obviamente, cuando digo modificarlas, digo mejorarlas, con las experiencias exitosas de los países que se industrializaron. Esa es la forma, creemos, de mejorar las condiciones de vida de los pueblos y que eso aparece teorizado acá, en ese sentido, también sigue esa tradición estructuralista de teorizar a partir de la realidad, no de exponer axiomas generales o comportamientos generales para ver si el mundo se acomoda a esos axiomas y a esos comportamientos, creo que este libro sobre neoestructuralismo refleja muy bien lo que ha venido pasando, lo teoriza lo modeliza, etc. y en ese sentido creo que es un gran aporte a partir del cual las políticas son redefinidas, que también lo comentaban en la mesa, no es sólo que hay una práctica, después se transforma en unas políticas determinadas y en una teoría, sino que esa teoría permite redefinir esas políticas para hacerlas con un impacto mucho mayor.

En tercer lugar se puede celebrar mucho hoy, digo, estar con amigos y con gente que piensa parecido, que entiende el mundo en los mismos términos a uno le genera, sobre todo en algunos contextos donde uno se mueve, sobre todo en el contexto de otros organismos internacionales distintos de la CEPAL en donde el discurso es absolutamente la teoría dominante, lamentablemente, y me puedo referir a la grandísima mayoría de los organismos internacionales, por

lo menos en los que me toca participar a mí incluyendo a la UNCTAD, lamentablemente, que salvo excepciones también tiene posiciones muy parecidas a las que tiene la OMC, la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, etc. Entonces estar acá con esta gente de la CEPAL que hoy piensa en estos términos, yo esto lo he hablado muchas veces con Mario porque yo a Mario lo conocí justamente haciendo una de estas escuelas de verano, que en realidad son de invierno, pero bueno no importa, en la CEPAL, hacer una escuela de verano en dónde hacían cinco grados bajo cero todos los días, era una escuela de verano bastante rara, lo conocí ahí como profesor, a Gabriel también, y bueno no los quiero involucrar en este relato porque ustedes siguen en la CEPAL pero yo no estoy en la CEPAL y nunca estuve pero la verdad que yo me llevé una pésima sorpresa cuando llegué a la CEPAL con la idea de leer a Prebisch, leer a los autores estructuralistas latinoamericanos y lo que me decían en ese momento en la CEPAL, salvo excepciones que están aquí presentes y algunas otras pocas más, eran justamente que la forma de desarrollarse era abrirse al mercado, desregular la economía, hacer acuerdos de libre comercio con las grandes potencias, el ajuste macroeconómico, etc., fue una época la verdad bastante lamentable en la CEPAL, yo lo puedo decir, probablemente ustedes no, pero yo lo puedo decir, no se tienen que hacer cargo tampoco, pero yo me vine muy deprimido de esos tres meses, de ese

veranito que me pasé en la CEPAL, me vine muy deprimido. Me dije esto es la CEPAL, bueno me voy a buscar a otro lado, me volví a la Universidad de Quilmes, de hecho, en ese sentido, entonces celebro que hoy la CEPAL justamente, y esto más allá de la broma, me parece que justamente hoy la CEPAL se ha construido nuevamente en un *think tank*, en un espacio de pensamiento plural heterodoxo y que justamente nos sirve para pensar la realidad latinoamericana nuevamente, desde las especificidades de las particularidades de la realidad latinoamericana, de los problemas que tenemos que solucionar, desde dejar de lado esta idea que se impuso en los años noventa de que hay una sola política para todos y esa política es la apertura y la desregulación y que sabemos cómo terminamos con la aplicación de este tipo de políticas, sino que pensar específicamente los problemas de la realidad latinoamericana como hizo allá por primera vez en el año '48 con el "Manifiesto latinoamericano" Prebisch. Después en otras cuestiones a destacar que ya muchas fueron tocadas aquí: puntualmente rescatar estos bagajes teóricos sobre todo en materia productiva y comercial que se rescatan en el libro y en las corrientes neoestructuralistas y heterodoxas que aparecen acá en general. El primero obviamente el estructuralismo latinoamericano y sobre todo la preocupación por la especialización productiva, me parece que esa es una tradición que este libro, el neoestructuralismo en general la ha mantenido, la ha modifica-

do al ritmo de los cambios que nos ha determinado la historia, ya no es la discusión campo versus industria, sino que ahí hay un peine fino en donde uno puede pensar qué campo y qué industria, ya no es "la industria es lo bueno y lo moderno y el campo es lo viejo y lo retrógrado", creo que ahora hay una riqueza y una pluralidad mucho mayor y que se ha analizado muy puntualmente esos temas y que lo importante hoy, independientemente del sector del que se trate en particular, es cuál es el agregado de valor que permite ese sector, cuáles son los derrames tecnológicos que genera en determinados sectores productivos, cuáles son los procesos de aprendizaje dinámicos que generan esos sectores productivos, ello no obsta, yo creo y esta es mi posición particular, que la industria siga siendo, o determinadas industrias sigan siendo fundamentalmente los motores del cambio estructural y del cambio tecnológico, sigue siendo la industria fundamentalmente. Yo me acuerdo a finales de los '90, principios del 2000 que estaba haciendo una maestría, donde teníamos discusiones sobre especialización productiva, y algunos decían, no bueno, pero para los países de América Latina con agregar un poco de materia prima, eventualmente algún agregado de valor a la materia prima y un sector de servicios dinámico, con eso podemos pensar modelos de desarrollos. Y la verdad que yo creo que no. Sobre todo para determinados países de América Latina, países de tamaño medio y países de población media, estoy pensando puntualmente en la

Argentina, que es en los problemas que nosotros tratamos de solucionar como funcionarios públicos son los de la Argentina, y yo creo que no hay forma de mantener un proceso de crecimiento sostenido en el tiempo con inclusión social sobre la base de esta idea solamente de agregar, desarrollar recursos naturales, materias primas con algún agregado de valor y después un sector de servicios dinámicos. Porque es muy difícil por un lado, salvo excepciones, desarrollar un sector de servicios dinámicos si uno no tiene una industria que primero genere las condiciones para que aparezcan los servicios dinámicos. Porque igual cuando uno habla de servicios, qué son los servicios. Sí, servicios es el muchacho que en el semáforo me limpia el vidrio pero, también son servicios de ingeniería, servicios de desarrollos de software, servicios de arquitectura. Y para tener servicios de ingeniería, software, arquitectura, etc., necesitamos una industria que primero sea la demanda local para eso y, después para desarrollarla. Después puede venir la exportación del servicio, etc. Pero, sin una industria que traccione el desarrollo de esos servicios, desvinculado productivamente con..., está bien, las tecnologías de la información y la comunicación facilitan, pero solamente facilitan, para mí no traccionan. Entonces es necesaria la industria para el desarrollo de los servicios más sofisticados que luego son exportables, sí, los de alto conocimiento, etc. Y también es necesaria la industria para agregar valor a los

recursos naturales, porque si no uno se choca muy rápidamente con la restricción externa o mucho más rápidamente de lo que uno se debería topar. Porque si uno no desarrolla una industria que permita, supongamos, generar la maquinaria agrícola, generar determinados insumos tecnológicos, etc. para el campo, para la mina o para el sector primario, la pesca o de que se trate, también rápidamente no llega a un límite. Digo yo, siempre yéndome a los clásicos, pero un clásico que no es tan conocido como los otros llamados efectivamente clásicos, Ricardo, Smith, crítica de la economía política clásica de Marx, Friedrich List, que pensaba los problemas del desarrollo desde el punto de vista nacional a diferencia de estos clásicos de Smith, de Ricardo y Marx que lo pensaban desde un punto de vista más cosmopolita y List pensaba puntualmente en el desarrollo de Alemania o de países similares a Alemania. En su momento él aprendió mucho en Estados Unidos en su época de exilio y hablaba todo el tiempo del desarrollo armónico. Tenía una teoría del desarrollo armónico, en donde justamente tiraba por la borda estas, que yo creo hoy, en la realidad son falsas dicotomías entre campo e industria y lo que decía es, bueno, el desarrollo tiene que ser armónico. Tenemos que tener una producción de alimentos, una producción primaria -obviamente en la medida que exista los recursos naturales para poder explotarla-, agregarle valor pero también tenemos que desarrollar una industria y también tenemos que

desarrollar el comercio en referencia a un último estadio en donde los países se debían abrir al libre comercio internacional. Entre tanto no se llegaba a ese estadio, hoy lo llamaríamos más modernamente de competitividad de los sectores productivos, a veces el proteccionismo era bueno y recomendable, en el entretanto es el argumento de la industria infante, de la industria naciente. Y creo que hoy son todas tradiciones que se vienen rescatando en la práctica. No en la teoría. En la teoría también pero en la práctica. La administración del comercio por ejemplo, es algo totalmente necesario para volver a desarrollar una estructura industrial, en el caso de Argentina luego de treinta años de desindustrialización. Con libre comercio no se hubiera recreado la industria como se recreó en los últimos diez o doce años. No hubiera habido forma, siempre hubo una necesidad de administración del comercio y cuanto más uno se acerca a la restricción externa, esa administración del comercio tiene que ser cada vez más inteligente. Obviamente hoy el espacio de políticas, para hacer administración de comercio, es mucho más acotado, por los acuerdos históricos del GATT, por los acuerdos de la OMC. Por lo tanto uno tiene que ser muy inteligente y muy creativo para mantener esas políticas de administración del comercio que las tienen todos los países. Todos los países administran su comercio, a través de barreras arancelarias, a través de barreras no arancelarias, a través de sanitarias, de fitosanitarias, de obstáculos técnicos al

comercio, de escalonamiento arancelario, de picos arancelarios, o sea infinitas, de licencias no automáticas, de licencias automáticas, de lo que sea. Los instrumentos son muchísimos pero hoy en día, obviamente, ese espacio está mucho más acotado por los tratados internacionales en materia comercial.

Entonces, una idea era esa, una que quería tocar, la de la especialización productiva y comercial. Sigue siendo un tema a debatir, hoy en día no es tanto esta falsa dicotomía entre campo e industria. Hoy eso es más complejo pero quería destacar que al mismo tiempo que no hay una dicotomía entre campo e industria o de servicios o lo que sea, la centralidad de la industria para agregar valor a la materia prima y para generar los incentivos y el mercado para desarrollar servicios de alta calidad o de alto conocimiento, etc.

El segundo punto al que quería referirme de bagajes teóricos rescatados por el neo estructuralismo era algo que comentaron, que tiene que ver con la teoría de la innovación, el evolucionismo, el schumpeterianismo, el neoschumpeterianismo y que también tiene una tradición latinoamericana muy fuerte. La escuela latinoamericana en pensamiento en ciencia y tecnología, autores como Sábato, como Varsavsky que dijeron veinte años antes lo que después los modernos autores de la teoría de la innovación dijeron. Exactamente lo mismo, en vez de la triple hélice estaba el triángulo de Sábato, pero más o menos lo mismo, era la idea de que había justamente que

desarrollar capacidades científicas, tecnológicas, de aprendizaje, de innovación vinculadas a la producción. No vinculadas pura y exclusivamente a los desarrollos de la ciencia básica justamente para poder hacer efectivo el cambio estructural, la transformación estructural.

Y también y por último las nuevas teorías del comercio internacional que también aparecen muy bien reflejadas en los distintos artículos del libro y en la tradición general neoestructuralista más moderna, en el sentido de entender que no sólo se trata de una determinada especialización productiva sino que la especialización comercial que se deriva de esa especialización productiva tiene impactos directos sobre el desarrollo, sobre los procesos de transformación social, sobre los procesos de distribución del ingreso, que no es lo mismo y, esto era una discusión que tuve con uno de los compañeros tuyos en ese momento en la CEPAL, que creo que no está más en la CEPAL, un colega francés. Me acuerdo, uno de los primeros seminarios que tuvimos ahí, me trencé en una discusión en donde me decía, “pero por qué ustedes los argentinos y los uruguayos se preocupan por producir autos o productos de alta tecnología si tienen carne, si el precio del kilo de carne es más caro que el kilo de auto”, no sé, eso es improbable. Depende que auto y depende que carne, pero la cuestión general era esa; por qué ustedes se preocupan por querer producir y exportar productos industriales y no se dedican a lo que tiene

ventajas comparativas de carácter estático, y estaba negando toda una tradición y todos unos impactos determinados que tiene ese tipo de especialización. No es lo mismo, digo. Creo que acá no lo tengo que explicar porque creo que todos coincidimos, en que no es lo mismo exportar autos o producir autos que producir carne, por la implicancia en el desarrollo de las capacidades científico tecnológicas y de innovación, porque eso implica una distribución primaria del ingreso absolutamente distinta, etc. Entonces esas cuestiones quería destacar y, por último también hacer una referencia muy puntual a un problema que planteaba Prebisch en un libro, si mal no recuerdo creo que es del año ochenta y uno, que se llama *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, que era un problema muy interesante y entiendo que sin decirlo explícitamente era una discusión que también tuvo con los desarrollistas, en esa idea de los desarrollistas de que el desarrollo latinoamericano llega un momento que carece de capital y carece de tecnología como para seguir la industrialización latinoamericana como para seguir reproduciéndose, y lo que decía Prebisch era lo siguiente: “ese no es el fin, y por ende hay que traer capitales y tecnología y acumulación de capital externa a través de inversión extranjera directa y de tecnologías externas”, y lo que decía Prebisch es un problema distinto, el problema no era una falta de capitales puntualmente, sino que era el uso que se le daba al excedente, y ahí introduce, es la época en que

Prebisch empieza a trabajar con el concepto de excedente definido en los términos más clásicos, inclusive más marxistas de Paul Baran, que es la parte del aumento de la productividad que no va a los salarios, ese es el excedente que se queda en las partes propietarias. Entonces, lo que decía Prebisch es América Latina no tiene un problema de excedente, tiene mucho excedente y además es creciente, porque en general los aumentos de productividad van en una porción muy baja a los asalariados y se los apropian las clases propietarias. El problema es el uso del excedente, no la magnitud del excedente. Se equivocan los desarrollistas, no lo decía explícitamente pero uno lo podía interpretar en esos términos. No es un problema de magnitud, es un problema de utilización del excedente. Y el problema de América Latina decía Prebisch que se usa mal, en vez de usarse para inversión en capital reproductivo, decía Prebisch, es decir en capitales que permitan incrementar el stock de capital a futuro para producir cada vez más, se usa en inversión de capital no reproductivo, lo que nos lleva de nuevo a en qué se invierte, a la discusión de la especialización, se utiliza el consumo suntuario de las clases acomodadas, más o menos en esos términos lo decía, y por lo tanto se fugan en importaciones que no son necesarias porque las clases acomodadas quieren replicar los modos de consumo de los países desarrollados, y entonces importamos cualquier cosa que es absolutamente innecesaria en nuestros pueblos y se fuga por utilidades y

dividendos de las empresas transnacionales que se establecieron a lo largo de los últimos treinta años, en ese momento decía Prebisch, con una estructura absolutamente extranjerizada, hoy mucho más ¿no?, pero ya en esa época, en los ochenta una estructura productiva absolutamente extranjerizada. Ese es el problema, que ese excedente cuantioso se fuga por ese lado en vez de invertirse en capital reproductivo. Y cuál era la solución, el uso social del excedente y el rol del Estado. El Estado, de distintas formas, en eso se puede entrar en una discusión si tenía razón o no Prebisch, es una discusión amplia, pero lo central era esto, el rol del Estado en definir cuál es el uso social del excedente, en dónde se invierte, en administrar el comercio para que no haya fugas en consumos suntuarios no necesarios, en la necesidad de volver a regular la inversión extranjera directa. Hoy tenemos un déficit de regulación de la inversión extranjera directa, casi en promedio en América Latina. Está clarísimo que hay un déficit de la regulación de la inversión extranjera directa, a nivel global digo, pero mucho más en los países como nosotros. Probablemente en los países desarrollados está mucho más regulada la inversión extranjera directa. Los que nos dicen que hay que desregularla la tienen mucho más regulada, los que nos dicen que la tenemos que seguir desregulando, la inversión extranjera directa tienen la inversión extranjera directa mucho más regulada que nosotros. Los que nos dicen que tenemos que abrirnos al libre comercio y no ser proteccionistas son

mucho más proteccionista que nosotros. Entonces, me parece que esas son las discusiones que me traen por lo menos a mí en el rol de funcionario público, hoy este libro y estos contenidos que se están viendo acá. Yo me enfrento todos los días y, seguramente a Claudio le pasa lo mismo y también uno a veces parece, en el primer momento si es, ahora si me tocó a mí, salgo a la cancha y me como a los pibes crudos. Y no, y ahí viene como decía Claudio, la frustración. Inclusive en cosas que parecen obvias en esta idea de agregarle valor a los recursos naturales para exportar productos con mayor valor agregado. Ah que lindo discurso, entonces producimos alimentos con mayor valor agregado y los exportamos. Claro, pero resulta que los países a los que les podríamos vender eso tienen escalonamiento arancelario, te lo paran con fitosanitarias y lo único que quieren de vos, lo único que quieren de vos son materia prima. Entonces es voluntarista decir a veces, digo desde la práctica política y desde la práctica como funcionario, a veces es voluntarista el discurso, absolutamente. Sí, vamos a agregar valor a nuestras materias primas, y después a quién se la vendemos, después nos cierran los mercados de biodiesel, después nos cierran los mercados para el aceite de soja porque sólo quieren el poroto de soja. Y ahí entra la frustración y bueno, pero y cómo se hace entonces. Y me parece que ahí y vuelvo a la tradición ya no del neoestructuralismo sino del estructuralismo, la necesidad de además del rol del

Estado de los procesos de industrialización. Y muchas veces y al comienzo, y no necesariamente inmediato, la industrialización sustitutiva de importaciones como paso previo a una sustitución de exportaciones. Digo, pero quizás esos son tiempos largos, no son inmediatos, sobre todo conociendo que hoy los márgenes de política son muchos más acotados e inclusive, me permito ir más allá, quizá para muchos sectores que generan impactos positivos sobre el desarrollo, sobre el bienestar, sobre el empleo, sobre la inclusión, la sustitución quizá tiene que ser solo de importaciones porque a veces no están dadas las condiciones para exportar, de escala, de precios relativos de la fuerza de trabajo, etc. etc. Entonces, me parece que, como para ir sintetizando esta cuestión, el rol del Estado, más la industrialización, más la especialización a veces voluntarista pero muchas veces no, en productos de mayor contenido tecnológico, de valor agregado, son los ejes centrales en donde tanto la teoría del estructuralismo como este reversionamiento, a partir de la teoría neoestructuralista, nos están mostrando un camino para el desarrollo latinoamericano como lo ha hecho Prebisch y como lo siguen haciendo todos estos autores que han escrito en esta nueva etapa y saludable etapa de la CEPAL. Muchas Gracias.

Martín Abeles: Gracias a todos, tenemos diez minutos más, para no ser yo él que diga lo último voy a sacarme el gusto de decir algo, un poco reflejando lo que se acaba de decir y lo que tratamos esta mañana. Quiero tomar aquello de la

narrativa de lo que fueron los últimos años del proceso progresista en América Latina, hoy tuvimos una larga sesión macro por la mañana y se imaginan que las preocupaciones surgen asociadas a, primero al fin de ciclo del auge de *commodities*, como eso le pega a la región en particular a América del Sur. La virtual deflación que parece estar atravesando el mundo considerado como un todo, en particular originada en los países centrales, la recesión, no la recesión, la desaceleración que viene atravesando la región, en particular América del Sur ya desde fines de 2011 hasta la fecha, año tras año crecemos menos y para este año por primera vez en mucho tiempo tenemos esperado en América del Sur, proyectado por lo menos por la CEPAL, un crecimiento negativo. En ese contexto aparecen las narrativas, por qué nos está costando tanto retomar el crecimiento, que es lo que lo que está poniéndose de manifiesto y lo que tiende a prevalecer, entre los analista ortodoxos, entre la posición dominante, entre los discursos que dominan la generación de discursos, valga la redundancia, es que la región desaprovechó este período de boom en el precio internacional de los *commodities* y por que lo desaprovechó, está implícito o a veces explícito o explícita, la idea de que no se hicieron más reformas de las que se deberían haber hecho, más reformas estructurales y por reformas estructurales lo que todos sabemos que quieren decir las reformas estructurales propiciadas en otros tiempos más desembozadamente y

ahora un poco más solapadamente. Pero es la misma agenda de siempre. Y decíamos esta mañana, bueno, ese no puede ser el diagnóstico pero tampoco podemos dejar de reconocer que no aprovechamos todo el momento. Y digo esto por esto de que en familia tenemos que ser duros con nosotros mismos, desde la CEPAL me atrevo a decir que hay cierto consenso interno en que hay cosas que se podrían haber hecho de más y estoy hablando de la región en su conjunto y quizás en este diagnóstico menos de la Argentina y Brasil que en la región en su conjunto, para hacer un argumento más estilizado porque además creo que cabe quizás más en otros lugares. Hay insuficiencias, pero no insuficiencias de reformas estructurales, sino por lo menos identificábamos tres importantes. Primero, tomarse más en serio la agenda de política industrial y tecnológica de la que venimos hablando y que la CEPAL viene hablando históricamente, tomársela mucho más en serio en los países que la llevan adelante y ni hablar en aquellos que ni siquiera la llevan adelante, sin perjuicio de entender como diría, ya que hablaban de fútbol, como diría Bilardo, que el otro también juega es decir que hay economía política, que hacer política industrial y tecnológica no es una cuestión teórica o no es una cuestión nada más de voluntad, Claudio y Carlos acaban de hablar de sobras sobre eso. Otra insuficiencia, esta quizás es una insuficiencia más teórico práctica, la primera por ahí es más práctica que teórica, es no se ha discutido desde la

región el tipo de integración financiera que heredó de la fase más agresiva de las reformas neoliberales. Prácticamente en ningún lugar de la región esto se pudo discutir o cuando se discutió no se pudo discutir eficazmente, entonces aquí hay una gran deuda práctico teórica de cómo enfrentar desde el Sur y con estas limitaciones, incluyendo la economía política, el tipo de integración financiera que vivimos y cómo ello nos repercute, no estamos decidiendo cómo llevarnos con la globalización financiera, no lo estamos con un poco más de autonomía y todo indica que siempre hay un poco más de autonomía en cómo llevar a cabo este tipo de política. Y tercero, esto sí es una insuficiencia de todo tipo y color, aunque la CEPAL lo está diciendo últimamente con más énfasis, no hemos discutido el papel de la inversión directa extranjera, no lo hemos discutido en el plano tecnológico, no lo hemos discutido en el plano macro financiero, no lo hemos discutido en el plano de su impacto dinámico en la especialización productiva. La duda, yo quizás por eso no quiero hablar último porque tampoco es como dice Claudio, porque muy optimistas no estamos, estuvimos una mañana viendo todas las perspectivas, la verdad que más allá de los diagnósticos, y en esto quizás más tomando la idea de narrativa, no está claro que lo que nos está pasando sea un problema teórico como que lo que nos está pasando sea un problema de actores. Lo que yo me atrevo a decir y con esto la verdad le paso la palabra a Gabriel y a quienes quieran ahí hablar, es que lo que

no está claro es este tipo de preocupaciones que acá hemos esbozado todos de distinta manera y con distinto énfasis, cuáles son los actores sociales que las están portando en este momento, porque en el momento del nacimiento y auge del estructuralismo y de las discusiones Cepalinas, una discusión que era con la ortodoxia, había con un montón de contradicciones, tensiones y cosas no resueltas, que en parte Claudio refirió, había actores sociales concretos que tenían algo de todo esto en su agenda. No está tan claro hoy en la región y quizás eso sea un factor de alerta y que en todo caso nos tenga que poner más atentos en esto de las narrativas. Ahora hay que contar cómo sigue, qué cosas salieron bien, cuáles no salieron bien y mi intuición y esto es una percepción absolutamente personal, es que si nosotros, hoy creo que Mario decía algo así, discutamos más profundamente y más seriamente en un mundo que se viene muy adverso, los instrumentos nuestros y si nosotros somos los que hacemos la crítica de los instrumentos nuestros, quizás tengamos más chance de que la narrativa de lo que está pasando sea la que tiene que ser, sino la narrativa será la de los demás. Gabriel.

Preguntas del público

Gabriel Yoguel: Bueno, yo los felicito por este libro, muchas veces charlando con Mario y con Gabriel yo les decía por qué no publican también en castellano. Eso me lo digo a mí también muchas veces. Porque el público está en caste-

llano, porque en castellano uno escucha a los chicos que estudian economía que son neoclásicos desde que entran a la escuela directamente. O sea desconocen la controversia del capital, desconocen la existencia de otras teorías, desconocen todo. Y realmente es sobre la base del desconocimiento es que se arma todo un mainstream dominante al cual este libro discute yo creo y, parafraseando a Giovanni Dosi, yo creo que hay tres premisas epistemológicas que unen toda la teoría que se plantea en el libro. Una es la idea de realismo, o sea, no hay axiomas previos a partir de los cuales se evalúan las conductas de los agentes sino que hay una visión realista de cómo se comportan esos agentes. La segunda es, primero la dinámica, si no puedo contar un cuentito de la dinámica realmente estoy con problemas y una de las más importantes es la idea, que plantea Giovanni, de no reduccionismo, o sea, no hay que las suma de la micro me lleva a la macro y eso pasa por dos cosas, porque las relaciones son no lineales entre los actores y los agentes y porque hay retornos crecientes. Y la existencia de retornos crecientes y relaciones no lineales me llevan a problemas muy graves para sumar de la micro a la macro. Entonces el problema que tiene el *mainstream* también es que tiene una macro que no tiene fundamentos micro de ni de realismo ni de dinámica ni de no reduccionismo. Por eso es la misma política para todos, etc. En ese sentido me parece que el libro abre todo un debate teórico fundamental, empezando por los viejos estructuralistas, por los

nuevos estructuralistas, por la corriente evolucionista neoschumpeteriana que me parece que le agrega muchos elementos para adentrarse en algo que yo creo que, me gustaría también recibir alguna contestación de esto que voy a decir, que es qué política hacer como para desarrollar cambio estructural, como para generar una disminución de la brecha productiva con Estado Unidos, etc. y una política que no sea la que estamos escuchando en libros recientes del BID y del Banco Mundial en la cual hay problemas de falla de mercados, yo sólo puedo si tengo falla de mercado puedo hacer políticas, sino no. Giovanni Dosi dice todo es falla de mercado entonces no se sabe ni por dónde empezar, entonces es un razonamiento no razonable y la que es peor o igualmente mala, es la idea de falla de Estado. O sea, como el Estado falla hay que crear instituciones muy periféricas dentro del Estado para que desarrollen las cosas. O sea, me gustaría ver cuál es la reacción de política que tienen frente a este *political mainstream* que sale todos los días en todos lados. La segunda es cómo integran la discusión sobre el mercado porque los economistas neoclásicos no hablan de mercado, no hablan de realismo, el mercado es una falsedad. Pero a veces el evolucionismo o las visiones heterodoxas tampoco hablan de mercado, como una necesidad de algo que debe ser construido, de una regla que tiene leyes, que tiene normas, etc. y que la construcción del mercado es fundamental en una economía capitalista en la cual hay competencia entre

actores en el marco de la dinámica, de la divergencia, de relaciones no lineales y lo que sea, con lo cual la construcción del mercado y las instituciones del mercado son claramente fundamentales en países en desarrollo en donde esas reglas están totalmente ausentes y hay una visión más *walrasiana* del mercado que una visión concreta. Lo tercero es qué opinan de las cadenas globales de valor y cómo realmente en este momento uno se puede integrar con políticas que rompen la identidad sectorial y en la cual hay segmentos dentro de los sectores que se integran, otros segmentos que no se integran, etc. Y en el libro, qué reflexión hace el libro sobre la sustitución de importaciones vis a vis, la polémica con los países exitosos asiáticos en los que lo que se plantea es una sustitución de importaciones con aumentos de exportaciones, cosa que en América Latina lamentablemente no sucedió.

Pregunta: Bueno, antes que todo gracias a todos ustedes porque la verdad que fueron muy estimulantes y, por lo menos personalmente surgieron muchas preguntas, una de las cuales voy a formular ahora con relación al tema de la estructura productiva que prácticamente todos ustedes mencionaron, al cambio de la estructura productiva y la cuestión sectorial y acerca de cuáles serían los sectores que tienen más chances para impulsar un proceso de desarrollo en países periféricos. Pregunto esto porque algunos autores cercanos a la CEPAL y también del neoestructuralismo tienen una visión que me parece entender, es bastante diferente de la que

tienen ustedes acá. Esos autores promocionan un tipo de cambio alto, una especialización fundamentalmente centrada..., pienso, por ejemplo, en Bresser Pereira, o también Ocampo en algún sentido, en este mismo libro le saca, digamos así, papel a los mercados domésticos. Él lo que dice es que los mercados internos pueden tener un determinado rol, pero que no habría que darle demasiada importancia y entonces cómo se conyuga un poco con lo que venía diciendo también Carlos Bianco con una ISI más centrada, más orientada digamos al lado de sustitución de importaciones y no tanto al impulso de la exportaciones por determinados cuellos de botellas en ese sentido. Yo me doy cuenta que estas cuestiones son muy amplias y no quiero que se aborde en profundidad todo esto pero quizás a mí por lo menos me interesaría saber algunas líneas, algunos puntos sobre los cuales ustedes creen que sea importante construir junto a las investigaciones en ese sentido. Gracias.

Pregunta: Primero felicitaciones por el libro, y por las intervenciones y por las explicaciones, la duda que yo tendría sobre el superciclo de *commodities* y el ciclo progresista en Sudamérica, sería si el fracaso más importante ha sido en términos de inversión y a partir de ver si ese fue el fracaso más importante, cómo se puede revertir.

Martín Abeles: Yo le voy a pasar la palabra a Mario para que se haga cargo ahora de alguna de las preguntas. Sólo pasar un aviso, lo que estamos haciendo

hoy y mañana en la oficina es un taller de macroeconomía y estructura, para llamarlo de alguna manera. Es la segunda edición. El año pasado en la primera edición se presentó un trabajo que habíamos pedido especialmente desde la oficina que ya está publicado y está *online* que lo realizó Gonzalo Bernat⁵ que muestra el impacto del tipo de cambio real competitivo en las exportaciones de distintos países de la región identificando o distinguiendo distintos niveles de intensidad tecnológica y lo que muestra ese trabajo es que el impacto es relativamente bajo y hay incluso en algunos casos no llega a afectar al diez por ciento de la canasta exportadora. Es un poco más alta en el caso de las *impo* pero si nos limitamos a las *expo*. Y el tipo de exportaciones que son sensibles a esto son las de bajo contenido tecnológico, entonces los invito a leer este trabajo porque eso un poco pone en tensión o en discusión la idea de que un tipo de cambio competitivo es un sustituto más práctico por aquello de las fallas del Estado, de una política industrial mucho más aguerrida. Paso el aviso porque eso está online, es un documento de la serie Estudios y Perspectivas de nuestra oficina. Ahora le paso a Mario.

Mario Cimoli: Pensaba al tema de la falla de mercado, un día le preguntaron a Dick Nelson, de Nelson & Winter qué son las fallas de mercado, y el respondió:

ustedes imaginen dice, en la época feudal, caballeros, con armadura que iban en caballo y ven ahí un animal en medio del campo, no conocían más que el caballo y ven lo que nosotros llamamos un conejo, entonces uno le pregunta al otro y qué es esto, y no sé, ¿tiene cuatro patas?, sí, ¿tiene dos orejas? sí, ¿tiene dos ojos?, sí, aah entonces es la falla del caballo. Como diciendo que lo único que uno conoce lo pone como referencia al otro. O sea el tema de la falla de mercado realmente y bien lo explicó Dick, es algo que tiene que ver con una completa ignorancia del fenómeno. Vinieron los del BID a presentar este documento a la CEPAL, fue casi una controversia diplomática, porque aparte la CEPAL que inventó la palabra casi política industrial nunca fue citada en ese documento y lo más interesante es que el tema de falla de mercado sigue siendo un instrumento que analíticamente no es correcto. Cuando uno habla de falla de mercado, habla de modelos de mercados estacionarios, tecnología dada, sin incertidumbre, funciones de producción desconocidas. Y cuando uno habla de innovación y tecnología lo que no tiene es estacionalidad, procesos dinámicos no claros ni para dinámicas que se conocen, funciones de producciones no conocidas o no claras. Entonces cuando uno habla de política industrial que tiene mucho que ver con innovación es lo más

5. Bernat, Gonzalo: *Tipo de cambio real y diversificación productiva en América del Sur*. Serie Estudios y perspectivas, N°43, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38273/S1500545_es.pdf?sequence=1>.

contrario que hay a la falla de mercado concebida como un concepto que nace del modelo *mainstream*. Y en eso hay un tema muy importante, si yo realmente tuviera que tapar una falla, en vez de tapar una falla, yo lo que buscaría, es tener muchas más fallas dinámicas, o sea de descolocar al otro, de crear monopolios, de buscar mercados, o sea si uno tiene que definir la política industrial, en relación a lo que es un modelo estacionario, es buscar fallas dinámicas, como lo hace el empresario, como lo hacen todos. Y lo de gobierno, falla de gobierno es un tema que realmente, es como decir, si quieren hacer la política industrial se la dejamos hacer pero no se olviden que ustedes se equivocan tanto como el mercado. Pero hay un tema de estrategia, un tema de construcción, ese es un tema político a este punto yo creo que es un tema casi exclusivamente político.

El tema del ISI, nosotros estamos presentando ahora un estudio del Paninsal⁶ sobre evolución de comercio y tenemos una figura de la sustitución de importaciones en China en los últimos diez años, es brutal, si hay un lugar donde hubo éxito en la sustitución de importaciones es China, pero no brutal, impresionantes los números. Entonces la sustitución de importaciones no es que digan van mal, en el mundo no funciona, ¡en el mundo funcionó!, funcionó en Estados Unidos en la época de Hamilton, funcionó en la Europa

continental, funcionó en Corea, funcionó en China, funcionó en Japón, ¡funcionó en todos lados! Ahora quiero decir, el tema de verlo en América Latina, ese fue un tema político, la crisis de la deuda, el modelo donde llegó, es otro tema, es un tema de *political economy* no de la sustitución de importaciones. Hay que repensar el tema del *infant industry policy*, *infant technology policy* o lo que quiera ser, no hay nadie que no defiende el tema de sustitución de importaciones. Yo voy a dar un ejemplo: en el modelo global hoy uno de los debates más fuertes que hay es el de la imposición fiscal a las nuevas industrias tecnológicas (Google, todas las que quieran poner), lo está discutiendo Europa, Estados Unidos, dónde se genera la actividad, dónde se pagan los impuestos y el peso que saca a la política pública. Estados Unidos defiende esas empresas y no es que dice porque opera acá tiene que pagar acá. Este es un tema que tiene también que ver con el *political economy*. Es complejo pero que tiene que ver con *political economy*. A mí no me asusta decir que utilizar el comercio como un instrumento para mejorar productividad, crecer y distribuir mejor, es un instrumento, ahora atención, también lo decía Kalecki, a veces hay que disciplinar al empresario porque competir hacia afuera es lo que me permite el salto de competitividad. O sea, el comercio utilizado en los dos sentidos como un instrumento, hay que ser muy

6. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL

honesto en eso porque si no el modelo de generación rentista es un sentido de captura también el otro o sea, pero no hay que tenerle miedo de utilizarlo como un instrumento. El tema de la tasa de cambio y el desarrollo, la verdad que cuando los macro ven el tema de los precios relativos, fundamentalmente tasa de cambio y dicen es importante, devaluó a la empresa, no sé cómo hacer entender a los macro, porque parece que es una literatura que es superior a todas, no sé, que la generación de *capabilities*, de *knowledges*, de tecnología, de difusión, de aquello que tiene que ver con un proceso productivo que se genera, que se difunde, que se aprende, el *tacit knowledge*, uno puede explicar millones de veces a un chileno cómo hacer un asado pero al final viene quemado, como uno le puede explicar millones de veces a un inglés como hacer un plato de *pastasciutta* le va a salir fea. O sea el *tacit*, por más que uno tenga la receta tiene que aprender a hacer algo, y ese aprender, la construcción de esa *capability* que no se lee en un mapa, en un diseño por más que te doy un *blue print*, no funciona. Eso requiere cambio tecnológico en la construcción de esa base. Yo puedo devaluar cuanto quiero, pero si no tengo las *capabilities*, no tira el modelo, no va, no aguanta, y cuando devaluó voy a favorecer a aquellos sectores que no me generan tecnología porque los sectores más bajos que tengo que compiten con los chinos que entran y me revientan. No va, hay que conectar el tema de los grandes precios relativos a la generación de *capabilities* sectoriales,

de empresas, de sectores, que generarlas es un proceso complejo. Para ellos parece que fuera un mecanismo: devaluó y tira la economía, ¡no! Y aquí hay una pregunta fundamental, uno es primero schumpeteriano o keynesiano, porque es fácil decir y quedar bien, somos siempre iguales, si uno pregunta y tiene que hacer una crítica regional al progresismo es que quizás fueron muy keynesianos y muy sociales y poco schumpeterianos. Yo diría que para generar esto hay que ser mucho más schumpeteriano y si uno se pregunta, ¿Corea fue primero schumpeteriano? La igualdad le importaba un mingo, ¿los chinos qué fueron?, schumpeterianos, ¿Europa qué fue? schumpeteriano total, ¿Hamilton qué fue? schumpeteriano. Ahora hay que saber usar eso y conjugarlo. Yo creo que todos estos modelos desarrollistas que apuntan a la tasa de cambio sin considerar esta micro y todo lo que tiene que ver con los *skills*. O sea generar un *skill* para que la micro tire, devalúe y funcione no es un tema de un día a otro. Quiero decir que ese tema hay poco diálogo, o sea nos queremos todos porque somos heterodoxos pero en el fondo el amor no es tan profundo, nos falta ese toque, mirá puse la tasa de cambio en el modelo, y yo puse la estructura y cómo haces funcionar esto, no funciona, no va, no tira, no las tengo las *capabilities*. El último tema tiene que ver con la cadena global de valores y acá con mi amigo Carlos Bianco estábamos juntos con un seminario de OECD en París. Y se hablaba de cadenas globales de valor, y Carlos dijo muy bien: “bueno

para mí las cadenas globales de valor es un instrumento como cualquiera pero en última instancia es un instrumento que se utiliza para no hablar de política industrial, porque cuando uno cuando habla de cadena global de valor estoy diciendo implícitamente abrí tu economía, y ahí hay otra mentira”. No te aplaudió nadie ¿no? A él no lo aplaudieron, yo no hablé ese día, no me dejaron, pero bueno no aplaudieron ese concepto con el que estoy muy de acuerdo, creo que el concepto va por ese lado. Y creo que hablar de cadena de valor en este contexto donde todos los países del norte se están proponiendo política de *reshoring*, a mí me parece realmente ir contra la tendencia, donde se está reduciendo la cadena de valor, la tecnología, el dinamismo lo está modificando. Yo creo que, cerrando, aparte del tema sustantivo que decía Gabriel de falla de mercado, obviamente la CEPAL no va por esa línea y no hay ningún documento que hable de falla de mercado, ¿Tenemos alguno que hable de falla de mercado y que estemos nosotros? Esteban que controla dice que no. Así que estamos sobre esa línea y los temas de tasa de cambio y cadena de valor, realmente hay que repensarlos y trabajarlos un cachito, más pero en el seminario de mañana eso lo vamos a ver.

Martín Abeles: Muchas gracias a todos aquí arriba, los que han venido y podemos seguir charlando afuera. 

Nota:

Desgrabación y edición realizada por densidades, sin la supervisión ni corrección de los expositores y organizadores.

N.C., O.A.G. y L.L.



Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL-UNILA): características, desafios e propostas

Fábio Borges

Origem, perfil do egresso e linhas de pesquisa¹

O Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina responde à própria missão da UNILA, que visa contribuir para a integração latino-americana. De acordo com o Art. 2 da Lei no. 12.189/2010, que aprovou a criação da Universidade, esta tem “*como missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no MERCOSUL*”. Para a UNILA, não se trata de qualquer mode-

lo de integração, mas de uma integração fundada no princípio da “cooperação solidária”.

A América Latina vive um momento particular da sua trajetória histórica no qual democracia, desenvolvimento econômico e diminuição da pobreza caminham juntos. A integração regional foi a via escolhida por vários países latino-americanos para cooperar e se proteger da globalização. Nos últimos anos ela se converteu em um dos pilares do desenvolvimento econômico e do bem estar da população. Ao contrário do que acontece em outras partes do mundo, a América Latina desconhece as guerras e grandes conflitos armados,

Coordenador do Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL), Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Brasil.

1. Parte desse texto é retirado do documento *Integração Contemporânea da América Latina – ICAL*. Aplicativo para Propostas de Cursos Novos (APCN) apresentado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela UNILA em 2011.

assim como as contínuas violações dos direitos humanos que elas acarretam. Ao mesmo tempo existem imensos desafios a serem superados.

Em razão de persistentes desequilíbrios estruturais, persiste também o risco de a dinâmica centro-periferia, que caracterizou o desenvolvimento dependente da América Latina no século passado, se reproduzir, particularmente em face da consolidação da Ásia como o novo polo dinâmico da economia internacional. Sinais de desindustrialização e reprimarização econômica são visíveis nos países que lograram constituir, pela via da substituição de importações, um parque industrial relativamente avançado, articulado ao desenvolvimento científico e tecnológico.

São questões dessa natureza e de sua repercussão sobre os processos de integração regional que a proposta de pós-graduação de Integração Contemporânea da América Latina-ICAL tem por objetivo abrigar. Constitui, portanto, uma novidade no cenário brasileiro e latino-americano, e possui particular propriedade em vindo a se situar no contexto político e geográfico da região da Fronteira Trinacional, a partir de onde as discussões sobre integração regional podem produzir ondas potencializadoras desses processos.

Proposta de programa de pós-graduação que leva a integração contemporânea em seu nome, o ICAL pretende formar profissionais capacitados ao ensino, à pesquisa e à elaboração

de políticas públicas nacionais e regionais, por meio da formação teórica, do pensamento crítico e do desenvolvimento de uma perspectiva autônoma própria de intelectual latino-americano engajado na busca de soluções para as questões sociais, culturais, políticas e econômicas da região.

O programa concebido em 2011 passou a funcionar no segundo semestre de 2014 e conta nesse momento com 14 professores efetivos, 5 colaboradores e 29 alunos regulares (divididos em duas turmas, provenientes de 7 países com uma proporção equilibrada entre brasileiros e demais países Latino-americanos). O ICAL possui como área de concentração a **Integração Latino-Americana** e como linhas principais de pesquisa: 1. *Integração, Estado e Sociedade* e 2. *Integração, Cultura e Sociedade*.

O refinamento do instrumental analítico dos processos de democracia e de integração da América Latina constitui um desafio para o ICAL. Quem integra, como integra e para que integra são problemas cruciais a serem enfrentados pela produção teórico-acadêmica. Uma concepção ampliada da integração que, ao ser simultaneamente econômica, política, social e cultural, busca uma aproximação entre os Estados e sociedades que supere os circuitos meramente comerciais e diplomáticos, pressupondo a relevância da educação, da ciência e da tecnologia. A interdisciplinaridade, cuja investigação atrai olhares oriundos de distintos lugares do conhecimento, implica a

consciência da limitação do sujeito para dar conta da totalidade do objeto pesquisado. Como a realidade latino-americana é múltipla, expressa na riqueza polifacetada das suas manifestações culturais, o ICAL tem também como desafio a abordagem cultural dos processos de integração como elemento estruturante de suas investigações.

A linha 1 **Integração, Estado e Sociedade** tem por objetivo analisar as diversas relações de poder que caracterizam a integração mediante a atuação de seus múltiplos atores. Focaliza os desenhos das políticas públicas implementadas no processo de integração, com a correspondente avaliação interdisciplinar, crítica e prospectiva. Busca repensar o papel do Estado como locus de poder, ao mesmo tempo em que aborda a integração dos povos em suas formas de expressão política, econômica e social. Pretende investigar as construções e alternativas para o desenvolvimento econômico e político fomentadas no continente, contemplando as relações do continente na geopolítica mundial, em especial através do estudo da cooperação sul-sul.

A crise de legitimidade da democracia formal, os novos constitucionalismos e as políticas sociais que têm se voltado para as reduções das assimetrias, em cada país e na região, são temas estruturantes desta linha de pesquisa, temas cujos problemas requerem ações integradas dos vários Estados.

A linha 2 **Integração, Cultura e Sociedade** tem por objetivo analisar os processos histórico-culturais latino-

americanos no âmbito da integração da região. O foco dos fenômenos de integração aqui definido inclui manifestações menos formais e aparentes que ocorrem no tecido social e cultural do continente. O ponto de partida é a noção de que os valores culturais latino-americanos estão presentes nos processos econômicos, nas relações sociais e internacionais, construindo uma história original na qual a música, a literatura, o cinema, as artes visuais e o teatro são elementos identificadores. A cultura artística dos povos define-se por diversas linguagens que conformam sua estética peculiar, manifesta nos modos de ser e de viver. Pretende analisar os processos e movimentos sócio-político-culturais que se delineiam à margem da integração formal, ainda que reivindiquem suas matrizes no continente.

A grade é formada por três disciplinas obrigatórias de 60 horas cada uma (4 créditos) e outras três optativas também de 4 créditos, estágio docente e Elaboração da Dissertação e Defesa 240 horas, (16 créditos) no quarto semestre. As disciplinas obrigatórias são:

1. Seminário Teórico: América Latina e as integrações regionais.
2. Seminário De Projeto.
3. A) Integração Política e Social Contemporânea na América Latina; B) Culturas e Sociedades na América Latina.

Redes de cooperação

A UNILA de maneira geral, e especificamente o ICAL, busca a cooperação e intercâmbio com

programas de Pós-Graduação da região da Fronteira Trinacional, notadamente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), da Universidad Nacional del Este (UNE, Ciudad del Este, Paraguai) e da Universidad Nacional de Misiones (Posadas, Argentina).

Concretamente o ICAL já realiza projeto com o Grupo Coimbra e a Organização dos Estados Americanos (OEA) que oferecem entre 2 e 3 bolsas anuais a discentes de toda a América Latina e Caribe que desejem ingressar no programa. Esse ano tivemos 79 inscritos para duas vagas, um indicador muito positivo para o programa, demonstrando o crescente interesse na temática da Integração da América Latina e Caribe.

Existe também uma Proposta de Programa DINTER (Doutorado Interinstitucional) entre o Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio e o ICAL na UNILA. A despeito dos esforços empreendidos pela UNILA a ausência de quadros especializados no campo de Relações Internacionais tornou-se um óbice ao desenvolvimento de seu projeto pedagógico-institucional. Nesse sentido, a criação de um curso de doutorado interinstitucional em parceria com o IRI/PUC-Rio, tem o potencial de suprir essa lacuna, uma vez que deverá: (i) contribuir para a formação de doutores e, (ii) fortalecer as linhas, programas e projetos de pesquisa. No primeiro caso, o DINTER contribuirá não somente para a sustentabilidade e expansão dos

programas de ensino da UNILA, nos níveis da graduação e pós-graduação, mas também para os processos mais amplos de integração regional, através da formação de quadros especializados nessa área. No segundo, o fortalecimento de linhas de pesquisa deverá potencializar as capacidades já instaladas na instituição receptora, construindo as bases para o lançamento de seu próprio curso de doutorado em um futuro próximo. No que concerne ao IRI/PUC-Rio, a proposta do DINTER deverá contribuir para o aprofundamento de sua presença na região. Com efeito, a despeito de seu alto grau de internacionalização (reconhecido na última avaliação da CAPES), o Instituto concentra parte significativa de suas atividades internacionais em torno de parceiros no continente europeu ou entre os países BRICS, notadamente África do Sul, Índia e China. Ademais, o IRI tem constituído, nos últimos anos significativa capacidade no campo de estudos latino-americanos o que contrasta com a baixa densidade de relações institucionais que mantém na região. Nesse sentido, a parceria com a UNILA para a oferta do DINTER deverá criar condições favoráveis para o estabelecimento de novas redes de pesquisa com universidades latino-americanas, ampliando assim, a atuação internacional do IRI.

Também existe uma proposta de um Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (Procad) entre a Universidade Federal de Pernambuco UFPE e a

UNILA com o tema BRICS. Os principais objetivos desse programa são: Mobilidade estudantil entre as Universidades, Bolsas de Pós-doutorado para professores, Seminários conjuntos e Publicações conjuntas.

De modo mais geral, a UNILA até o momento estabeleceu acordos, convênios e protocolos de intenções com cerca de quarenta universidades e instituições de pesquisa, sendo que a maioria da região latino-americana. Entre elas, notam-se instituições de renome internacional, tais como: a Universidad de Buenos Aires (UBA), a Universidad Nacional de Colombia (UNC), a Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/EQUADOR), a Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a Universidad de la República (UDELAR), o Instituto Social Del Mercosur (ISM) e a Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Além dessas instituições latino-americanas, a UNILA também tem acordos com renomadas universidades europeias que possuem importantes centros de estudos sobre a América Latina, tais como a Universidad Complutense de Madrid (UCM) e a Universidade de Coimbra (UC).

UNILA, eurocentrismo e interdisciplinaridade

A UNILA tem entre seus objetivos romper com o eurocentrismo e promover a interdisciplinaridade para

uma Universidade adequada ao contexto dos problemas complexos do século XXI e das necessidades de conhecimento mais profundo da região Latino-americana e carinhena desde a própria região. Essa proposta se inspira na concepção que o grande escritor e poeta cubano José Martí tinha de *Nuestra América*. Outros pensadores relevantes da integração latino-americana também podem contribuir muito na busca de uma epistemologia própria como Simón Bolívar, José Carlos Mariátegui, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Fajnzylber, Anibal Quijano entre outros. Primeiramente, identificavam que a nossa trajetória histórica é distinta da europeia ou estadunidense. Em segundo lugar, perceberam que as idéias desenvolvidas nos centros mais industrializados do capitalismo não apresentam aplicação automática e compatível com os problemas da América Latina. Em terceiro lugar, dados os múltiplos significados de desenvolvimento, enfatizam que não devemos ter complexo de inferioridade frente aos países centrais, ao mesmo tempo em que promovem uma perspectiva crítica ao eurocentrismo. Por fim, consideram que as alternativas pensadas para superarmos o subdesenvolvimento precisam levar em consideração nossas particularidades e não apenas mimetizar o que foi feito em outros lugares. Portanto, há a necessidade de se propor novas possibilidades de sociedade aproveitando nossas riquezas materiais e culturais de maneira criativa (Bolívar, 1815; Martí, 1891;

Mariátegui, 1928; Prebisch, 2000; Furtado, 2000; Fajnzylber, 2000; Quijano, 2005).

O professor de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Marcos Costa Lima, nos relembra que Celso Furtado tinha uma grande preocupação com a questão do subdesenvolvimento relacionado à cultura. Para Furtado: “A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se autointitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos, somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto” (Furtado, 1998:67 apud Lima, 2011:122).

Em consonância com essa afirmação, a UNILA tem uma grande responsabilidade, pois representa a possibilidade do aprofundamento de um pensamento próprio latino-americano mais adequado as nossas necessidades. Para isso, é fundamental também levar em consideração a atual crise pela qual o ensino e a educação passam, na qual o conhecimento tem sido fragmentado e hiper-especializado, com resultados desastrosos para a solução de problemas complexos da sociedade contemporânea. Como alertava o filósofo francês Edgar Morin: “(...) os desenvolvimentos

disciplinares das ciências não só trouxeram as vantagens da divisão do trabalho, mas também os inconvenientes da superespecialização, do confinamento e do despedaçamento do saber. Não só produziram o conhecimento e a elucidação, mas também a ignorância e a cegueira” (Morin, 2010:15)².

Nesse sentido, é muito promissora a preocupação da UNILA com a interdisciplinaridade, tanto no ensino, como na pesquisa e no relacionamento com seu entorno social, na região Trinaçional (fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai), mas agora também estendida aos demais países latino-americanos. Inclusive, a presidenta Dilma Rousseff, durante a instalação da cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em Caracas, Venezuela, em 2 de dezembro de 2011, ressaltou que: “*Trata-se da primeira universidade plurilíngue e multicultural dedicada à região. Ela deverá especializar-se em cursos de graduação e pós-graduação relacionados à temática da integração da América Latina e do Caribe (...) o Brasil é um país grande, mas só será um grande país se for capaz de construir com seus vizinhos uma integração que transforme nossa região e desenvolva suas potencialidades econômicas e sociais. E que é preciso avançar no processo de fortalecimento de criação de um projeto*

2. Edgar Morin (2010, p. 106) também argumenta que “A mentalidade hiperdisciplinar vai tornar-se uma mentalidade de proprietários que proíbe qualquer incursão estranha em sua parcela de saber. Sabemos que, originalmente, a palavra ‘disciplina’ designava um pequeno chicote utilizado no autoflagelamento e permitia, portanto, a auto-crítica; em seu sentido degradado, a disciplina torna-se um meio de flagelar aquele que se aventura no domínio das idéias que o especialista considera sua propriedade”.

de crescimento solidário, no qual a prosperidade de um país produz também a prosperidade de todos” (UNILA, 2011b, grifos meus).

Relações Internacionais desde América Latina

O ensino de Relações Internacionais na UNILA abarca uma grande responsabilidade, apresenta uma oportunidade inédita para o aprofundamento de uma identidade latino-americana e dá abertura para o desenvolvimento de um olhar crítico à política externa e à integração, pois permite diariamente a prática da alteridade pelas características multiculturais da Instituição com alunos provenientes de 15 países nesse momento e da própria cidade de Foz do Iguaçu, que congrega mais de 72 nacionalidades³.

Portanto entende-se que a UNILA tenha por missão contribuir com a integração por meio do conhecimento compartilhado e da cooperação solidária, assim como descrito em seu projeto de criação: *“Em tal ensejo, estruturada no bilingüismo, na interdisciplinaridade e na interculturalidade, a UNILA torna-se espaço privilegiado para a construção de conhecimento em Relações Internacionais e Integração. Ao oferecer ensino público, gratuito e de qualidade para estudantes oriundos de diferentes países latino-americanos, a Universidade situa-*

da na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai representa o anseio de institucionalização da pesquisa em Relações Internacionais, aprofundando a autonomia do campo e simbolizando a virada interpretativa do mesmo, associando-o aos desafios latino-americanos e à busca da integração em novas bases cognitivas” (IMEA, 2009).

Especialmente para a área de Relações Internacionais, o mesmo documento explica que: *“A área das relações internacionais dedica-se, em suma, ao estudo das estruturas, processos, instituições, atores e culturas que caracterizam o meio internacional. Na abordagem do complexo sistema internacional contemporâneo marcado por processos contraditórios de transnacionalização, internacionalização e regionalização, a concepção do curso de Relações Internacionais e Integração privilegia a análise dos processos de inserção da região na ordem mundial e das relações dos Estados latino-americanos a fim de conceber a integração regional”* (IMEA, 2009).

Um caminho interessante para o ensino e pesquisa na área de Relações Internacionais na América Latina é dado pelos professores da PUC-Rio, João Pontes Nogueira e Nizar Messari, ao afirmarem que seria necessária uma visão diferente das Teorias das Relações Internacionais levando em consideração: *“a) o lugar de produção das teorias”*⁴;

3. De acordo com o último censo realizado na região, a população de Foz do Iguaçu é de aproximadamente 260 mil habitantes (IBGE/2010). A cidade possui uma composição étnica muito variada, abrigando mais de 72 nacionalidades. Apesar da existência de três fronteiras, a região assiste a um acelerado processo de integração econômica, cultural e demográfica, num fenômeno único na América Latina.

b) a pluralidade de perspectivas existentes na área, incluindo o impacto da contribuição de outras disciplinas; c) ressaltar que o Sistema de Estados não é o único objeto interessante e importante a ser estudado nas Relações Internacionais; d) questionar a conveniência da narrativa tradicional dos grandes debates para a riqueza e o desenvolvimento das pesquisas na área” (Nogueira; Messari, 2005, p. 3, grifos meus).

Os mesmos autores desenvolveram o que eles entendem como a evolução da disciplina pela visão convencional. Apontam que o primeiro departamento de Relações Internacionais surgiu em 1917, na Escócia. Em seu início, havia uma grande preocupação normativa. Os estudos dos temas da paz e da guerra eram fundamentais, pois tinham o objetivo de livrar a humanidade das conseqüências nefastas dos conflitos.

Um dos grandes críticos dessa perspectiva foi o professor de Política Internacional, Edward Carr com seu clássico *Vinte anos de crise 1919-1939* (1939) onde afirmou que a preocupação normativa dos primeiros acadêmicos da área de Relações Internacionais acabou por cegá-los. Acrescentava que o erro era pensar em termos do dever ser do mundo em vez de estudar como o mundo realmente funcionava.

Ainda Nogueira e Messari explicam que a caracterização feita por Carr desse debate como um confronto entre idealistas e realistas ficou conhecida na área acadêmica como o primeiro debate da teoria das Relações Internacionais e completam: “O primeiro grupo queria estudar como mudar o mundo para torná-lo mais pacífico, enquanto o segundo grupo queria estudar os meios à disposição do Estados para que pudessem garantir sua sobrevivência. O início da Segunda Guerra Mundial acabou dando razão aos realistas enterrando os idealistas”⁴.

Sob essa perspectiva, nos anos 1960 e 1970 houve o segundo grande debate entre os teóricos de Relações Internacionais, enfatizando a questão metodológica. A crítica que se fazia era que o realismo clássico pecava por sua falta de rigor e sua metodologia subjetiva demais. Não conseguia captar a evolução da política mundial com o surgimento de novos Estados e as suas agendas políticas diferenciadas. Outra precariedade da perspectiva realista era desconsiderar o “surgimento” dos novos atores não-estatais na política internacional, como as empresas multinacionais e organizações internacionais governamentais. Resumindo, se criticava ao excesso de ênfase no conflito em detrimento da cooperação e

4. Os autores explicam: “Escrevemos este livro no Brasil, um país do Sul (ou da periferia), que tem consumido mais do que produzido a teoria das Relações Internacionais. A única exceção a esse respeito é a teoria da Dependência, produzida e desenvolvida em boa parte no Sul, e que refletiu a agenda e os interesses locais. (...) De fato, reproduzir e limitar-se às dimensões de um suposto debate entre o realismo e o liberalismo empobrece e reduz as opções teóricas disponíveis para **a análise das Relações Internacionais a partir de um país do Sul**” (Ibid, p. 8-9, grifos meus).

5. Ibid, p. 4. Outro autor proeminente do realismo foi Hans Morgenthau *A política entre as Nações* (1948).

da interdependência⁶.

Por fim, Nogueira e Messari apontam um terceiro debate que seria entre os positivistas e pós-positivistas. Argumentam que essa divergência não existe como “*um debate circunscrito e situado no tempo, contrapondo um conjunto bem definido de correntes*”. Seria mais adequado falar “como uma seqüência de movimentos de questionamento e crítica às teorias estabelecidas na área, com o intuito de abrir o campo para novas perspectivas”. Concluem em uma perspectiva que eu compartilho: “*(...) nossa rejeição à narrativa dos ‘grandes debates’ reflete nossa convicção de que a reformulação da teoria de Relações Internacionais deve começar pela desmistificação de seus mitos fundadores e da tradição inventada pelas teorias dominantes de modo a conferir-lhes uma linhagem nobre, conquistada em sucessivas ‘batalhas’ contra paradigmas adversários*” (Ibid, p. 14).

Nesse sentido, devemos apreender as teorias tradicionais (inclusive promovendo o prazeroso hábito nos alunos de se ler as obras originais, para que eles não se contentem apenas com manuais simplistas para se conhecer o pensamento de autores complexos) de forma crítica ao mesmo tempo em que produzimos teorias próprias que estejam mais adequadas às necessidades atuais de superarmos os desafios impostos pela integração latino-americana.

Uma perspectiva adicional a essa é dada por Ingrid Sarti, docente do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional– EPI, UFRJ, quando diz que: “*As elaborações do pensamento crítico sobre o potencial sul-americano produzido dentro e fora do continente baseiam-se nos projetos de desenvolvimento e integração que passam a ser adotados como estratégia-chave de inserção regional no sistema mundial pelos governos progressistas eleitos em democracias representativas consolidadas neste milênio. O interesse que essas experiências ainda em construção despertam reside justamente no caráter inovador e inacabado de sua proposta, que distingue o projeto de integração vigente dos modelos tradicionais adotados na Europa e, anteriormente, na América Latina. É nele que se depositam as expectativas de uma alternativa ao capitalismo, em cada Estado, que autorize a inserção soberana da região na nova ordem mundial, sob a perspectiva de um processo contra-hegemônico*” (Sarti, 2011:178).

O pensamento chamado construtivista nas Relações Internacionais nos auxilia muito nessa missão de construir um conhecimento alternativo, especialmente para os países periféricos. Como nos explicam as professoras do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Mônica Herz e Andréa Ribeiro Hoffmann, os construtivistas dão ênfase sobre a forma como identidades e

6. Ibid, p. 5. Os autores considerados mais representativos desse movimento são Joseph Nye e Robert Keohane com o livro *Power and Interdependence* (1977) e Hedley Bull com a obra *A Sociedade Anárquica* (1977).

interesses são socialmente construídos; a influência da sociologia; a tentativa de desnaturalizar os conceitos mistificados pela literatura de relações internacionais, como anarquia e interesse nacional.

Sob essa ótica as mesmas autoras dizem que ideias, valores, normas e crenças devem ser considerados de forma central nas explicações sobre o funcionamento do sistema internacional. Acrescentam que os atores não existem separados de seu ambiente social e dos sistemas de significados compartilhados, ou seja, da cultura. *“Atores e estruturas sociais são mutuamente constituídos”*. Citando o trabalho de Alexander Wendt de 1999 concluem que: *“Um contínuo de identidade -da egoísta até a cooperativa- é possível, e a natureza do sistema também varia. É o processo de interação que explica a construção de identidades, mas sem a formação de identidades não podemos falar em interesses, não podemos saber o que queremos se não sabemos quem somos”* (Herz; Hoffmann, 2004:73 e 76, grifos meus)

Dentro dessa perspectiva, as contribuições do pós-colonialismo ao estudo das Relações Internacionais parecem muito adequadas para se pensar a integração Latino-americana fugindo aos esquemas puramente econômicos e eurocêtricos. Originalmente vindo de estudos de literatura, os estudos pós-colonialistas passaram a existir em várias disciplinas das ciências humanas e sociais, sendo a preocupação com a ética uma de suas marcas. Citado por Nogueira e Messari as pesquisadoras

Siba N’Zatioula Grovogui e Kate Manzo identificam falhas no pensamento humanista que se quer universal, mas preferem reformá-lo a rejeitá-lo.

Por exemplo, Grovogui (2003) acredita que o pós-colonialismo não é exatamente uma crítica ao humanismo, mas sim uma tentativa de torná-lo universal. Desenvolve o interessante conceito de **etnografia reversa**, que se refere aos ex-colonizados passarem a usar estratégias das ex-metrópoles para estudar e “consertar” os desacertos das antigas metrópoles. Dessa forma, o movimento pós-colonial se define também por meio de uma crítica à análise pós-moderna, pois acredita que o pós-modernismo apresenta uma perspectiva que contempla de maneira exclusiva e auto-referencial o Ocidente, e isso acabaria, por conseqüência, privando os outros de uma narrativa própria, como, por exemplo, sobre os sofrimentos vivenciados pelos povos periféricos em guerras. Também pensa que o pós-modernismo não oferece alternativas concretas e que isso impossibilitaria a ação política. Nas palavras de Nogueira e Messari (ibid. p. 230): *“(...) o pós modernismo parece fazer um voto de ser eternamente dissidente, de não impulsionar mudanças nem provocar transformações por medo de apresentar alternativas soberanas”*.

É dessa maneira que a UNILA tem uma tarefa fundamental, que é demonstrar **como é possível o ensino se atrelar à pesquisa e extensão para provocar mudanças reais na sociedade latino-americana**. Tanto do ponto de vista acadêmico quanto político, social e

cultural, a referida Universidade, e o ICAL em particular, possibilita o aprofundamento da construção da identidade regional e também pensar isso em termos humanísticos universais. ■



Bibliografia:

Bielschowsky, R., org. (2000). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2 volumes.

Bolívar, S. *Carta de Jamaica*. Kingston, setiembre 6 de 1815.

Bull, H. (2002). *A Sociedade Anárquica*, Brasília: IPRI, 2002.

Carr, E. (2001). *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, IPRI, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL, n. 39, 1994.

Fajnzylber, F. (2000). “Industrialização na América Latina: da ‘caixa-preta’ ao ‘conjunto vazio’”. In: Bielschowsky, R., org. *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 853-886.

Fernandez, Fernando (1994). “La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber”. In: *Revista de la CEPAL*, n. 52, 1994.

Furtado, C. (2000). “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”. In: Bielschowsky, R., org. *Cinqüenta anos de*

pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 241-262.

Herz, M.; Hoffmann, A. R. (2004). *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IMEA (2009). *A UNILA em Construção: um projeto universitário para a América Latina*. Instituto Mercosul de Estudos Avançados, Foz do Iguacu: IMEA.

Keohane, R.; Nye, J. (2001). *Power and interdependence*. 3rd ed. New York, NY: Longman, xviii, 334 p.

Lima, M. C. (2011). *Região e desenvolvimento do capitalismo contemporâneo: uma interpretação crítica*. São Paulo: Editora Unesp.

Mariátegui, J. C. (2008). *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo: CLACSO. Original de 1928.

Martí, J. “Nuestra América”. In: *El Partido Liberal*, 30 de janeiro de 1891.

Morgenthau, H. (2003). *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais.

Morin, E. (2010). *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Nogueira, J. P.; Messari, N. (2005). *Teoria das relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Prebisch, R. (2000). “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”. In: Bielschowsky, R., org. *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro: Record, p. 71-136.

Quijano, A. (2005). “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. In: Lander, E., org. *A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, p. 227-278.

Sarti, I. (2011). “A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana”. In: Filho, G. C., org. *Sulamérica Comunidade Imaginada: emancipação e integração*. Niterói: EdUFF, p. 177-191.

UNILA (2011a). *Integração Contemporânea da América Latina–ICAL*. Aplicativo para Propostas de Cursos Novos (APCN), 2011.

UNILA (2011b). “PRESIDENTA Dilma propõe que UNILA se converta em braço acadêmico da CELAC”. Disponível em: <<https://www.unila.edu.br/node/366>>. 

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

**Mestrado em Integração Contemporânea
da América Latina**

Coordenador Acadêmico: Fábio Borges

S Avenida Silvio Américo Sasdelli, 1842 - Vila A, Edifício Comercial Lorivo
CEP: 85866-000 - Caixa Postal 2044 - Foz do Iguaçu - Paraná
Recepção/PTI + 55 (45) 3576-7307 - Recepção/Gabinete da Reitoria + 55 (45) 3529-2800
Contacto: unila@unila.edu.br
Sitio web: <<https://www.unila.edu.br/mestrado/ical>>

Declaración Política

Una asociación para la próxima generación

II Cumbre UE-CELAC

Bruselas, 11 de junio de 2015

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, con motivo de la segunda cumbre UE-CELAC, decidimos ahondar en nuestra duradera asociación estratégica birregional, basada en vínculos históricos, culturales y humanos, el Derecho internacional, el pleno respeto de los derechos humanos, valores comunes e intereses mutuos.

2. Nos congratulamos de nuestra duradera asociación estratégica birregional y reafirmamos sus principios, que siguen siendo tan válidos hoy en día como lo eran hace 16 años, cuando celebramos en Río de Janeiro nuestra cumbre fundacional Unión Europea-América Latina y el Caribe. Reiteramos nuestra adhesión a la declaración de aquella cumbre y a las declaraciones birregionales ulteriores.

3. Reafirmamos nuestra adhesión a todos los objetivos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Reafirmamos nuestra decisión de apoyar todo empeño para defender la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política y defender la resolución de litigios por medios pacíficos y de conformidad con la justicia y el Derecho internacional. En nuestras relaciones internacionales, nos comprometemos a abstenernos de toda conducta que pueda contravenir esos principios y a abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza de cualquier modo que no sea acorde con los objetivos y principios de las Naciones Unidas. En este contexto, y en relación con la Resolución A/RES69/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, recordamos nuestra oposición a las medidas unilaterales con efecto extraterritorial.

4. Resaltamos los nuevos progresos de la cooperación europea y latinoamericana y caribeña, y nos congratulamos de la integración europea y de la consolidación de la CELAC, tomando nota de que la CELAC ha declarado que América Latina y el Caribe son una Zona de Paz. Consideramos que estos procesos de integración regional, diálogo político, cooperación, solidaridad, complementariedad y desarrollo de capacidades nacionales y regionales, en particular el regionalismo abierto, son, para los países

interesados en su aplicación, pilares fundamentales del multilateralismo y de una gobernanza mundial más democrática e integradora basada en normas.

5. Nos comprometemos a trabajar, dentro del marco de nuestra asociación estratégica birregional, de manera integradora y en condiciones de igualdad entre ambas regiones, respecto de los temas contemplados en la Declaración de Bruselas UE-CELAC: «Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos» y en su plan de acción, y, cuando proceda, respecto de las grandes conferencias, cumbres y sesiones especiales internacionales dedicadas a temas de interés mundial como, en particular, la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo y la Agenda para el Desarrollo después de 2015, a fin de obtener resultados que combinen la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible; el 21er periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP21), a fin de lograr un acuerdo mundial sobre el clima jurídicamente vinculante, acuerdo que es necesario para mantener el calentamiento global por debajo de 2° C o 1,5° C; y el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al problema mundial de la droga que se celebrará en 2016, para trabajar en pro de una estrategia integrada y equilibrada que permita hacer frente al problema mundial de la droga.

6. La importancia de la paz y seguridad internacionales, la interdependencia de nuestras economías, el logro de la prosperidad para nuestros pueblos y la vulnerabilidad de nuestro planeta exigen que intensifiquemos nuestros esfuerzos para hacer frente a estos importantes desafíos mundiales, dentro del respeto de la Carta de las Naciones Unidas.

7. Con objeto de reforzar nuestro diálogo birregional, ahondar en nuestras relaciones mutuas a fin de que alcancen todo su potencial, atender a las legítimas expectativas de nuestros pueblos y responder de manera efectiva a los retos mundiales, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Bruselas, damos mandato a nuestros Ministros de Asuntos Exteriores para que inicien un ejercicio de reflexión exhaustivo e integrador sobre el futuro de la relación birregional, que incluya la evaluación de los programas y acciones adoptados durante las cumbres, y sobre la mejor manera de alcanzar esos objetivos comunes. El resultado de este ejercicio se presentará durante la sesión birregional de Ministros de Asuntos Exteriores que tendrá lugar en 2016.

8. Orientados por estos valores y esta visión comunes, renovamos nuestra asociación estratégica y nos comprometemos a seguir trabajando juntos para lograr unas sociedades más prósperas, cohesionadas, integradoras y sostenibles, en beneficio de nuestros pueblos y de las generaciones futuras.

Bruselas, 11 de junio de 2015.



Declaración de Asunción

VII Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer

Asunción, 6 de noviembre de 2015

Visto: Las Directrices de la Política de Género del MERCOSUR y los temas de interés relativos a la Igualdad de Género en la región, las Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR reunidas los días 4, 5 y 6 de noviembre de 2015 en la ciudad de Asunción, Paraguay.

Considerando:

Que la igualdad, equidad y empoderamiento de las mujeres son requisitos indispensables para alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible y que los países no pueden desarrollarse sin que éste sea un asunto prioritario y urgente en las agendas de Gobierno, planes nacionales y regionales.

El desarrollo de las Mesas Técnicas sobre Género, Trabajo e Integración Económica, Violencia Basada en Género incluyendo Trata de Personas, y sobre Participación Política de las Mujeres y sus propuestas de recomendaciones sobre el abordaje normativo e institucional para la portabilidad de derechos en la región del trabajo doméstico, la promoción de mujeres emprendedoras, el incentivo a las investigaciones sobre los costos de la violencia en los sectores público y privado. Asimismo, la necesidad de formular un plan regional de combate a la trata de personas y adoptar medidas afirmativas para el incremento de la participación política y de poder de las mujeres en la región.

La participación de los Organismos de Cooperación OIT, ComVo Mujer-GIZ, ONU Mujeres, OIM a los efectos de contribuir a la agenda regional para la Igualdad de Género fortaleciendo la aplicación de las Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR en consonancia con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Los Consensos de Quito (2007), de Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), resultantes de las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe que asume la Paridad como uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los

mecanismos de participación social y política y en las relaciones familiares, la VII Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM), y bajo la Presidencia Pro Tempore de Paraguay.

Declaran:

Instar a los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, en el marco de los compromisos previamente asumidos, a fortalecer las políticas sociales y económicas que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres, a través de la Economía Social y Solidaria, a través de la creación de instrumentos de diagnóstico, medición y registro de mujeres emprendedoras y políticas públicas para la superación de barreras que impiden el acceso a oportunidades.

Asumir el compromiso de seguir trabajando en una equiparación legislativa en la región que iguale las condiciones y los derechos laborales del trabajo doméstico al resto de trabajos remunerados, que garantice los derechos de las trabajadoras domésticas -con especial atención a las migrantes- y que promueva su valoración social y la erradicación del trabajo infantil, conforme a los convenios internacionales adoptados.

Sugerir a los Estados Partes y Asociados alianzas estratégicas con actores claves en la prevención, sanción y atención a la violencia contra las mujeres que sostengan las iniciativas en el tiempo y que hagan posible investigaciones sobre los costos de la violencia en el sector empresarial y en la economía en los sectores privados y públicos y que redunden en procesos de formulación e implementación de medidas de prevención y atención.

Su compromiso de integrar en la agenda del MERCOSUR la adopción de medidas normativas, institucionales y de políticas públicas para avanzar con pasos firmes hacia la paridad democrática en la región.

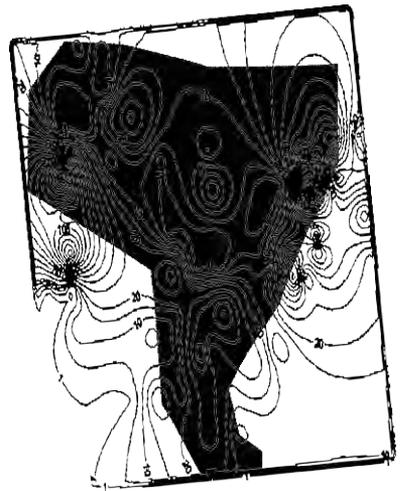
Solicitar a los Estados Partes y Asociados que designen los puntos focales de los Organismos Referentes Nacionales para integrar la RED MERCOSUR de Atención (RED) prevista en el Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional hasta la próxima RMAAM.

Agradecer el apoyo técnico del IPPDH y de la OIM sobre los ejes de trabajo de la RMAAM y solicitar la realización de talleres con los puntos focales correspondientes durante la próxima PPT sobre el mecanismo de seguimiento a las Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR y sobre la migración y trata de mujeres y niñas respectivamente.

Agradecer especialmente a ONU Mujeres por el apoyo constante y técnico para el desarrollo de esta VII RMAAM y a la Presidencia Pro Tempore por su realización.



VII RMAAM – Asunción, 06 de noviembre de 2015.



densidades

El número **dieciocho** de la revista **densidades** fue
editado en la Ciudad de Buenos Aires, República
Argentina, América del Sur,
en el mes de octubre de 2015.

Distribución libre y gratuita



