

I.S.S.N 1856-349X

Depósito legal: l.f. 07620053303358

# *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*

NÚMERO  
30

Vol. 16. No. 30. Julio-Diciembre 2021



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
MÉRIDA-VENEZUELA



# Cuadernos sobre

## Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo

---

Vol. 16. No. 30. Julio-Diciembre 2021

Publicación Semestral/Depósito legal: I.f 07620053303358 / I.S.S.N 1856-349X

### PRESENTACIÓN

### ARTÍCULOS

*Cairo Junqueira*

**Passado, presente e futuro: os 30 anos do Mercosul**

Past, present and future: thirty years of Mercosur

*Noemí Beatriz Mellado*

**El Mercosur acrecienta su incertidumbre**

MERCOSUR increases its uncertainty

*Lincoln Bizzozero Revelez*

**El MERCOSUR en sus treinta años: Evolución adaptativa del bloque sudamericano al sistema mundial/internacional**

MERCOSUR in its thirty years: Adaptive evolution of the South American bloc to the global/international system

*Nahuel Oddone; Gustavo Rojas y Fabricio Vázquez*

**Paraguay en Mercosur: un balance de 30 años**

Paraguay in Mercosur: a balance of 30 years

*Oscar E. Fernández-Guillén*

**Fragilidad del regionalismo interpresidencial: el caso de la efímera integración de Venezuela al MERCOSUR**

Inter-presidential regionalism fragility: the Venezuela's ephemeral integration into MERCOSUR case

*María Esther Morales Fajardo y Leobardo de Jesús Almonte*

**Intensidad del comercio en la Alianza del Pacífico: una evaluación de una década**

Intensity of trade in the Pacific Alliance: an evaluation of a decade

*Gilberto Cristian Aranda Bustamante y Esteban Gabriel Piña Rodríguez*

**Alianza del Pacífico: Regionalidad en los «límites» del Aperturismo**

Pacific Alliance: Regioness in the edge of Aperturism

*Rita Giacalone*

**Empresarios en la Alianza del Pacífico. Balance de su asociación a un acuerdo de integración**

Businessmen in the Pacific Alliance. A balance of their association to a regional integration agreemen

*Irma Liliana Vásquez Merchán; Nicolás de La Peña y Diana Teresa Vásquez Merchán*

**Desafíos de la integración profunda: disposiciones laborales e impactos medioambientales en la Alianza del Pacífico**

Challenges of deep integration: labor provisions and environmental impacts in the Pacific Alliance

### INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

### SUSCRIPCIÓN

### CRITERIOS DE ARBITRAJE

..

Vol. 16. No. 30.

I.S.S.N 1856-349X

Julio-Diciembre 2021

Depósito legal: I.f 07620053303358

# **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**





# Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo

---

Vol. 16. No. 30. Julio-Diciembre 2021

Depósito legal: I.f 07620053303358 – I.S.S.N 1856-349X

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>ARTÍCULOS</b>	
Cairo Junqueira <b>Passado, presente e futuro: os 30 anos do Mercosul</b> Past, present and future: thirty years of Mercosur.....	11
<i>Noemí Beatriz Mellado</i> <b>El Mercosur acrecienta su incertidumbre</b> MERCOSUR increases its uncertainty .....	33
<i>Lincoln Bizzozero Revelez</i> <b>EI MERCOSUR en sus treinta años: Evolución adaptativa del bloque sudamericano al sistema mundial/internacional</b> MERCOSUR in its thirty years: Adaptive evolution of the South American bloc to the global/international system .....	59
Nahuel Oddone; Gustavo Rojas y Fabricio Vázquez <b>Paraguay en Mercosur: un balance de 30 años</b> Paraguay in Mercosur: a balance of 30 years .....	85
<i>Oscar E. Fernández-Guillén</i> <b>Fragilidad del regionalismo interpresidencial: el caso de la efímera integración de Venezuela al MERCOSUR</b> Inter-presidential regionalism fragility: the Venezuela's ephemeral integration into MERCOSUR case .....	109

*María Esther Morales Fajardo y*

*Leobardo de Jesús Almonte*

**Intensidad del comercio en la Alianza del Pacífico: una evaluación de una década**

Intensity of trade in the Pacific Alliance: an evaluation of a decade .....

141

*Gilberto Cristian Aranda Bustamante y*

*Esteban Gabriel Piña Rodríguez*

**Alianza del Pacífico: Regionalidad en los «límites» del Aperturismo**

Pacific Alliance: Regioness in the edge of Aperturism .....

171

*Rita Giacalone*

**Empresarios en la Alianza del Pacífico. Balance de su asociación a un acuerdo de integración**

Businessmen in the Pacific Alliance. A balance of their association to a regional integration agreemen .....

195

*Irma Liliana Vásquez Merchán; Nicolás de La Peña y*

*Diana Teresa Vásquez Merchán*

**Desafíos de la integración profunda: disposiciones laborales e impactos medioambientales en la Alianza del Pacífico**

Challenges of deep integration: labor provisions and environmental impacts in the Pacific Alliance .....

221

**PUBLICACIONES**

**INSTRUCCIONES A LOS AUTORES**

**SUSCRIPCIÓN**

**CRITERIOS DE ARBITRAJE**

..

## PRESENTACIÓN

En este año 2021, dos de los bloques regionales más importantes de América Latina y el Caribe están celebrando sus aniversarios. El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado el 26 de marzo de 1991, cuando representantes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, se reunieron en la capital de este último país y suscribieron el Tratado de Asunción. Dos décadas más tarde, el 28 de abril de 2011, los presidentes de Colombia, Chile, México y Perú, firmarían la Declaración de Lima que, aunque fue un acto más político que jurídico, dio origen a la Alianza del Pacífico. Con sus diferencias y trayectorias distintas, el Mercosur y la Alianza constituyen los dos esquemas de integración más importantes de América Latina. Por tal motivo, Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, ha decidido elaborar este número temático especial, dedicado a analizar el desarrollo, las vicisitudes y perspectivas de estas dos iniciativas regionales latinoamericanas.

Dos mil veintiuno marca el arribo del Mercosur a 30 años de existencia, desde aquel 26 de marzo de 1991 cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle Herrera, respectivamente, suscribieron el Tratado de Asunción. Durante este lapso son diversos los cambios y las transformaciones que ha experimentado, con repercusiones sobre su evolución. Empero, de haber sido el esquema de integración más exitoso de las experiencias del regionalismo latinoamericano, que incluso inauguró la nueva época del regionalismo abierto, regionalismo estratégico o nuevo regionalismo emergido en América Latina en la última década del siglo XX, se halla actualmente en una fase de inoperancia y estancamiento multinivel.

El trigésimo aniversario llega en medio de una crisis interna profundizada, además, por la concurrencia de una coyuntura externa: la pandemia de la Covid-19, pues la marcha a medias de la actividad económica global o la emergencia sanitaria resultantes han impactado negativamente el desempeño de las economías asociadas, dejando al descubierto una vez más la vulnerabilidad del bloque. Entre sus problemas destacan la escasa diversificación productiva, sus divergentes modelos de inserción internacional, la baja interdependencia intrarregional o la insuficiente integración productiva, entre otros factores, así como la ausencia de acciones coordinadas para dar respuesta oportuna a eventualidades con efectos regionales omnidireccionales, como es el caso de la salud pública.

Sin embargo, dichas externalidades no han hecho más que develar la realidad de la persistencia de múltiples problemas endógenos al grupo, arrastrados, acumulados

y acrecentados en tres décadas. Estas variables internas y estructurales son inherentes a objetivos e intereses cada vez menos aglutinantes, a la inexistencia de metas claras volcadas sobre una agenda común que guíe la dinámica del proceso dentro y fuera de sus fronteras, a incongruencias en la funcionalidad jurídico-institucional que da pie a un déficit democrático, permite la politización negativa y alienta el incumplimiento de los acuerdos, o a la abultada e ineficiente burocracia que obstaculiza el desarrollo del proceso, por citar solo algunas.

En otras palabras, y siguiendo los fundamentos del análisis estructural, la reacción ante las coyunturas depende directamente de los factores estructurales. Y en el caso del Mercosur no es la excepción. El resquebrajamiento de las relaciones políticas a medida que se suceden gobernantes sin proximidades ideológicas, producto de la primacía del interpresidencialismo por encima del intergubernamentalismo, trae consigo una falta de continuidad en objetivos, metas, estrategias y políticas que van cambiando según cambian los gobiernos. Al final, las agendas regionales y las acciones conjuntas se han debilitado, y se han impuesto los intereses de élites nacionales y políticas diferentes entre países que muestran su falta de coordinación para actuar ante un mismo acontecimiento (por ejemplo, enfrentar la pandemia de la Covid-19). Este individualismo pone en entredicho la esencia del proceso de integración y genera cuestionamientos en torno a su efectividad como instrumento para cohesionar esfuerzos en pro del empoderamiento de los Estados Partes, el crecimiento económico, el desarrollo o la solución de eventualidades más inmediatas y urgentes para la población, como la emergencia sanitaria de hoy, aspecto que también puede incidir sobre su legitimidad a nivel de la ciudadanía e ir en detrimento de la generación de identidades o visiones compartidas.

Tanto la crisis reciente como la larga etapa de estancamiento, observada a lo largo de la segunda década del 2000, resultan de cuestiones meramente estructurales al regionalismo. Lo mismo sucede con su respuesta frente a la actual coyuntura de la Covid-19 y seguirá ocurriendo en el futuro con otras circunstancias imprevistas que puedan venir mientras no sean atendidas y mientras no se logre una verdadera unión en torno al interés regional.

La Alianza del Pacífico parece gozar de mejor salud que el Mercosur, aunque tras diez años de existencia, también muestra señales iniciales de dificultades. Ciertamente, la Alianza ha sido una innovación en el escenario del regionalismo latinoamericano. Nacida en un contexto de predominio de gobiernos de izquierda en América Latina que promovían políticas posliberales, el bloque del Pacífico optó por una clara defensa del regionalismo abierto y la inserción estratégica en la economía mundial.

De igual manera, en vez de elegir un modelo clásico de integración que busque construir un espacio regional iniciándose en una zona de libre comercio, pasando

por una unión aduanera, un mercado común y la unificación económica, la Alianza ha optado por un modelo de integración profunda. Aunque este último concepto no ha sido claramente definido en los diferentes documentos de la Alianza, se puede entender como la búsqueda de una creciente interdependencia comercial mediante la construcción de una zona de libre comercio, acompañada de una creciente circulación de los factores productivos y la regulación de temas «vinculados al comercio», como la propiedad intelectual, las inversiones, los servicios o las compras gubernamentales.

La Alianza también ha optado por un modelo institucional flexible, más cercano a esquemas como el antiguo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), reemplazado en 2018 por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, conocido como T-MEC. En este modelo institucional se percibe también de alguna forma la influencia de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN). A diferencia de otros esquemas regionales latinoamericanos, la Alianza del Pacífico no ha siquiera considerado la adopción de un modelo institucional similar al existente en la Unión Europea (UE).

Igualmente, la Alianza ha logrado desarrollar una original agenda de cooperación en materia bursátil que ha llevado a la constitución del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), un programa de intercambio académico y una significativa participación del sector privado como actor promotor de la integración regional. También la Alianza se ha planteado servir como plataforma para incrementar las relaciones con la región Asia – Pacífico, así como el impulso de cadenas de valor entre los países.

Durante sus diez años de existencia, la AP ha avanzado en temas como la integración en materia bursátil y el proceso de desgravación comercial, que incluye cerca del 92 % del universo arancelario. Por otro lado, el intercambio educativo ha permitido a académicos y estudiantes de los 4 países fortalecer y profundizar sus vínculos. Debido a su éxito inicial países como Costa Rica y Panamá manifestaron su interés en convertirse en miembros plenos del bloque regional. También la Alianza ha logrado incrementar sus relaciones con los países del Asia Pacífico, en particular mediante la creación en 2019 de la figura de países asociados, que ha conducido a la negociación de acuerdos de libre comercio con Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Singapur. Corea del Sur y Ecuador han manifestado interés en convertirse en miembros asociados. También se ha producido un creciente intercambio societal entre los ciudadanos de los 4 países.

Sin embargo, también existen ya señales que indican un potencial estancamiento en el logro de la meta de la integración profunda. Por un lado, el intercambio comercial intra-Alianza es muy bajo, a pesar de la exitosa desgravación arancelaria. Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el comercio intra-Alianza alcanzó en 2020 un promedio de 3.5%. De igual manera, no se observan

progresos en la construcción de cadenas de valor o en la participación en las ya existentes. Por otro lado, las negociaciones con Panamá y Costa Rica se estancaron. Al mismo tiempo, la pandemia de la Covid-19 ha paralizado programas como el intercambio académico, además de evidenciar la limitada respuesta del bloque regional ante la crisis de salud y económica causada por ella.

Finalmente, la Alianza del Pacífico nació en un contexto de consenso neoliberal en los 4 países fundadores. Esto permitió construir un modelo de integración económica que promoviera la apertura comercial y un papel crucial para el sector privado. Además, los 4 países gozaban de cierta estabilidad política y apoyo a la democracia. Esto se ha estado modificando gradualmente. El consenso ideológico se ha roto por el ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador en México, un crítico al neoliberalismo. A esto se debe sumar el reciente triunfo de Pedro Castillo en Perú, un radical de izquierda aún mucho más crítico al neoliberalismo, lo que plantea interrogantes sobre la participación de este país en la Alianza. A esto se debe sumar la inestabilidad política y los levantamientos sociales en Colombia y Chile, en los cuales existen condiciones para posibles victorias electorales de candidatos de izquierda en las próximas elecciones.

Lo cierto es que, con sus éxitos y sus crisis, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, son los dos esquemas de integración regional más importantes de América Latina. Por ello, Cuadernos de Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, ha reunido a expertos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, para discutir los logros y las dificultades que estos dos bloques han tenido en sus años de existencia.

***Editores invitados***

*José Briceño Ruiz*  
**(CIALC -UNAM)**

*Oscar Fernández Guillén*  
**(GRID-CIAAL – ULA)**

## **ARTÍCULOS**

---



## Passado, presente e futuro: os 30 anos do Mercosul

*Cairo Junqueira*<sup>1</sup>

Recibido: 26/01/2021

Aceptado: 30/03/2021

### RESUMO

O artigo retrata processos e acontecimentos importantes que perpassam os trinta anos do Mercosul, inserindo-os em um viés interpretativo que reflete movimentos inerentes ao regionalismo sul-americano desde os anos 1990 até o limiar da década de 2020. Com uma trajetória de altos e baixos, conclui-se a análise com possíveis cenários futuros de compreensão da integração entre os países do bloco.

Palavras-chave: Mercosul; Regionalismo; Integração Regional; América Latina; América do Sul; Brasil.

## Pasado, presente y futuro: 30 años de Mercosur

### RESUMEN

El artículo retrata importantes procesos y acontecimientos que impregnaron los treinta años del Mercosur, insertándose en un sesgo interpretativo que refleja movimientos inherentes al regionalismo sudamericano desde los años 1990 hasta el umbral de la década de 2020. Con una trayectoria de altibajos, el análisis concluye con posibles escenarios futuros de comprensión de la integración entre los países del bloque.

**Palabras clave:** Mercosur; Regionalismo; Integración Regional; Latinoamérica; Sudamérica; Brasil.

---

<sup>1</sup> Doctor en Relaciones Internacionales en el Programa de Posgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Sergipe, Brasil. Investigador de la Red de Investigación en Política Exterior y Regionalismo (REPRI) y del Observatorio de Regionalismo (ODR). E-mail: [cairogbj@academico.ufs.br](mailto:cairogbj@academico.ufs.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3753-9769>.

## Past, present and future: thirty years of Mercosur

### ABSTRACT

The article portrays important processes and events that permeate the thirty years of Mercosur, inserting them into an interpretative bias that reflects inherent movements of South American regionalism from the 1990s to the threshold of the 2020s. With a trajectory of ups and downs, the analysis is concluded with possible future scenarios to understand the integration between the countries of the bloc.

**Keywords:** Mercosur; Regionalism; Regional Integration; Latin America; South America; Brazil.

### Introdução

O dia 26 de março de 2021 marca os trinta anos da assinatura do Tratado de Assunção que formalmente estabeleceu a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em termos históricos, três décadas representam um tempo parco e escasso, mas quando debatemos estritamente a respeito do regionalismo sul-americano, podemos afirmar que nesse período houve e ainda há variados processos em torno do se pensar a região. Para refletir a respeito do que é a América do Sul e quais são as relações existentes entre seus países é impossível se desvencilhar do Mercosul.

A par de suas limitações, o bloco coroou um processo regional robusto, materializando anseios integracionistas provenientes de tempos passados. Mas, afinal, quando isso começou? Sustenta-se que as primeiras tentativas direcionadas à criação de instituições políticas amplas na América Latina remontam à primeira metade do século XIX<sup>2</sup>, justamente no momento em que grande parcela dos paí-

---

<sup>2</sup> Vigevani, Tullo. «História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais», en: Vigevani, Tullo e Luiz Eduardo Wanderley (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, San Pablo, EDUC, Ed. UNESP, FAPESP, 2005.

ses da região angariou seus processos de independência e consequente formação dos Estados nacionais.

Na região o ideal de independência tomou forma antes mesmo do sentimento de unidade nacionalista.<sup>3</sup> Na América Hispânica, por exemplo, o antagonismo às partes europeias somado à difusão de ideias iluministas e aos interesses da elite *criolla* forjaram um rompimento da ótica colonial com pouca espessura social.<sup>4</sup> Dilemas envolvendo ora maior patriotismo, pensado em termos de valores humanos e coletivos, e ora maior nacionalismo, ligado diretamente à configuração política estatal, guiaram os países latino-americanos recém formados. Ideias em torno da criação de instituições maiores e regionais relacionados a um «nacionalismo continental» foram observados no Congresso do Panamá ainda em 1826.

Entre 1890 e até meados do século XX a integração regional manteve-se em silêncio na América Latina e por conseguinte na América do Sul, em grande parte devido aos ideais pan-americanistas guiados pelos interesses dos Estados Unidos em aumentarem suas influências ao longo do continente<sup>5</sup>. Iniciativas como o Corolário Roosevelt de 1904 e a Política de Boa Vizinhança da década de 1930 são retratos desse processo de ambição estadunidense que retrataram, em grande medida, anseios já postos anteriormente por meio da Doutrina Monroe de 1823.

Somente na década de 1940 começaram a ocorrer inflexões nesse sentido. A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 1948 reconheceu como imperativo a urgência de se estimular o comércio inter regional e esboçar um regime regional tarifário comum. Em 1960 tomou forma a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), vinte anos depois substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), abrangendo quase a totalidade dos países da América do Sul e o México.

A ALADI foi e ainda é uma instituição de extrema importância para o sistema do Mercosul principalmente em torno do estabelecimento dos critérios comerciais e tarifários. Seu percurso foi fundamental para marcar os meados da década de 1980, período em que o Brasil adotou uma estratégia política clara de aproximação

---

<sup>3</sup> Pamplona, Marco e Doyle, Don. «Introdução», en: Pamplona, Marco e Don Doyle. *Nacionalismo no novo mundo. A formação de Estados Nação no século XIX*, Rio de Janeiro, Ed Record, 2008.

<sup>4</sup> Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas*, San Pablo, Companhia das Letras, 2008.

<sup>5</sup> Spykman, Nicholas. *America's strategy in world politics. The United States and the balance of power*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1942.

com a Argentina em prol da cooperação bilateral<sup>6</sup>. Sendo mais precisos cronologicamente, podemos afirmar que o início do Mercosul tomou forma exatamente nesse período marcado por quatro marcos: Acordo Tripartite (1979), Ata de Iguazu (1985), Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986) e Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1989). Assim, em 1991, a aproximação entre Brasil e Argentina uniu esforços com Paraguai e Uruguai para formar o Mercosul, inaugurando uma nova etapa do regionalismo sul-americano.

Realizadas estas breves considerações, o objetivo do artigo é analisar o passado, o presente e o futuro do Mercosul, identificando processos, acontecimentos, interesses, atores e marcos importantes que perpassam o regionalismo sul-americano e os trinta anos do bloco. Por passado entendemos basicamente o início de sua formação na década de 1990, caminhando até os anos 2000. Já por presente estipulamos a década de 2010 e, por futuro, finalizamos a investigação trazendo possíveis cenários à integração regional que se inicia nos anos 2020. Embora com foco no nível regional, presume-se que uma abordagem multinível—trazendofatores internacionais, nacionais, bilaterais ou até mesmo domésticos— pode trazer mais luz no entendimento do nosso objeto de estudo.

Assim, o intuito não é esgotar a temática, o que se torna praticamente impossível na tarefa de resumir trinta anos de integração mercosulina em apenas algumas páginas de um artigo. Diversamente, procuramos mostrar os ganhos e as limitações do Mercosul entre 1991 e 2021, bem como apontar concebíveis cenários do bloco no curto prazo justamente em um momento em que se torna obrigatório (re)pensar a integração latino-americana e, conseqüentemente, a sul-americana.

Embora se possa considerar a integração regional enquanto conceito caracterizado como um processo de estabelecimento de regras, políticas e regulamentos para dada região<sup>7</sup>, o que torna difícil delimitar cronologicamente determinados fatores.

Além da introdução e das considerações finais, o presente artigo divide-se em três seções. A primeira abrange o passado, sobretudo as décadas de 1990 e 2000, procurando esmiuçar algumas características do limiar do Mercosul, bem como delinear mudanças signifi-

---

<sup>6</sup> Vaz, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*, Brasília, IBRI, 2002.

<sup>7</sup> Mattli, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

cativas ocorridas em ambas décadas, principalmente sob a ótica das ondas de regionalismo. A segunda parte aborda o presente, considerando a década de 2010 em que foi revigorado o debate a respeito da crise multidimensional do bloco atrelado a uma mudança substancial de orientação na política externa de um dos seus principais membros, o Brasil. Por fim, a terceira seção retrata os debates em torno do Acordo Mercosul-União Europeia e da pandemia do novo coronavírus, além de elencar possíveis cenários futuros para o Mercosul utilizando um sistema de quatro quadrantes formados por um diagrama de dois eixos<sup>8</sup>. O cenário é aqui compreendido enquanto técnica para pensar o futuro de forma sistematizada. Mesmo que brevemente, será possível avaliar perspectivas ulteriores considerando aspectos dos trinta anos de integração.

## **1. Passado: as décadas de 1990 e 2000 no Mercosul**

Para iniciar, o contexto internacional dos anos 1990 é imprescindível para compreender a criação do Mercosul. A queda da União Soviética em 1991, o avanço das bases de uma globalização econômica marcada pela ideologia neoliberal em termos de desregulamentação de mercado e privatizações, bem como a relativa descentralização de processos decisórios antes pautados somente nos Estados nacionais dividiram espaço e deram margem para a geração de organizações internacionais e regionais, podendo-se ser destacadas, além do próprio Mercosul, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a União Europeia (UE), formal e respectivamente estabelecidas em 1995 e 1992.

Evidentemente, tais instituições acabaram por mudar determinadas regras dos jogos e instituir outras dimensões para debate e diálogo. Mas um dos aspectos mais interessantes do Mercosul está em se observar quais foram os atores centrais no seu processo de criação, sejam eles os próprios Estados, nas figuras dos governos à época, e o empresariado. As esferas pública e privada colocaram as cartas na mesa e estabeleceram normativamente seus interesses via Tratado de Assunção. Nele, definiu-se um programa estritamente de liberalização comercial do universo alfandegário até 1994, representando os anseios das grandes multinacionais. Neste último ano, o Protocolo de Ouro Preto deu formato à união aduaneira –que só se

---

<sup>8</sup> Buarque, Sérgio. «Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais», *IPEA*, Texto para discussão 939, Brasília, feb. 2003.

estabeleceria de fato em 2006—, proveu personalidade jurídica ao bloco e, mais importante, definiu a estrutura institucional mercosulina. O processo decisório intergovernamental iniciou-se aqui, o que acabaria por refletir toda ótica organizativa do Mercosul ao longo de seus trinta anos.

Entidades decisórias como o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) ficaram à cargo como órgãos superior, executivo e responsável pela política comercial comum, sendo todos comandados por chefes dos Poderes Executivos de cada país e caracterizadores de uma estrutura decisória hierárquica. O intuito inicial, e de certa forma até ideal, de se estabelecer um mercado comum logo não foi colocado em prática. Esta citação simboliza várias nuances do bloco e é válida para essa situação: «A década de 90 serviu para mostrar ao Mercosul que apenas as intenções não seriam suficientes para que empreendimento de tal magnitude tivesse sucesso assegurado, ainda mais em período tão curto [...]»<sup>9</sup>.

A aproximação entre Brasil e Argentina nas figuras dos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Menem foi fundamental para a criação do Mercosul. Em contrapartida, durante os anos 1990 sua agenda permaneceu minimalista, basicamente sendo voltada ao aspecto econômico-comercial. Por isso podemos caracterizar esse período como marco do regionalismo aberto, conceito criado no âmbito da CEPAL e que simboliza parcerias com terceiros e convergência com a ordem internacional por meio de abertura de mercados e menor participação estatal na economia.<sup>10</sup>

Nesse ponto há um paradoxo. Ao mesmo tempo em que o grande mérito inicial do Mercosul foi aumentar os fluxos comerciais intra-regionais, principalmente considerando o Brasil, e fazer da Argentina o segundo parceiro comercial mais importante para os brasileiros<sup>11</sup>, críticos apontavam que a integração estava aquém do esperado e não representava de fato o vínculo pré-dimensionado logo no início da década. Além do comércio, foram criadas instâncias para lidar com

---

<sup>9</sup> Miyamoto, Shighenoli. «O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?», *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, no. 1, San Pablo, jan./mar. 2002, pp. 54-62.

<sup>10</sup> Gomes Saraiva, Miriam. *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Belo Horizonte, Minas Gerais, Fino Trac'o, 2012. Junqueira, Cairo e Milani, Lívia. «Regionalismo governamentalsul-americano: deficiências institucionais e dependência internacional», *Mundo e Desenvolvimento*, vol. 2, no. 3, 2019, p. 72.

<sup>11</sup> CPDOC/FGV. «Verbete Mercosul», Fundação Getúlio Vargas, 2009, disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/mercosul> (accedido em 22 dez. 2020).

temáticas ligadas à mineração, indústria, energia, meio ambiente, transporte, saúde, dentre outros, mas a ótica do regionalismo aberto permaneceu, havendo uma expectativa inicial que se sobrepôs a alguns resultados práticos. Atréados ao regionalismo aberto configuraram a institucionalidade intergovernamental e a concepção predominantemente estadocêntrica com baixo aprofundamento institucional em si, dificultando o aprofundamento integracionista.<sup>12</sup>

A crise asiática de 1997 representou um fator de grande impacto para a América do Sul. Isso afluiu na desvalorização da moeda brasileira, o Real, em 1999, e na crise argentina de 2001, havendo intenso desgaste político e trocas sucessivas de presidentes entre dezembro de 1999 e maio de 2003. Considerando Brasil e Argentina como os dois maiores sócios do bloco, o início do século já apresentava variáveis domésticas e nacionais não muito propositivas, uma vez que, em virtude desse desgaste, por vezes os interesses brasileiros priorizaram parcerias bilaterais em detrimento das já fragilizadas instituições mercosulinas<sup>13</sup>. Esse debate sobre o papel do Brasil enquanto *paymaster*, ou seja, o ator com capacidade e vontade política em estimular a integração, inclusive permanece até os dias atuais, havendo sucessivas críticas a esse possível papel assumido pelo país.

Assim ocorreu uma relativa ruptura no Mercosul quando observamos os passados das décadas de 1990 e 2000. O início do século representou o relançamento da integração em virtude da renovação dos Poderes Executivos dos países membros.<sup>14</sup> Um dos maiores símbolos foi o Consenso de Buenos Aires em 2003, no qual os então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner esboçaram normativas que se distanciavam diametralmente do Consenso de Washington proposto em 1989 e símbolo dos ideais neoliberais.

«A ampliação do processo de integração ao resto da região se desenvolveu de forma dinâmica e, em grande medida, graças ao impulso da Argentina e do Brasil»<sup>15</sup>. Se a aproximação entre Collor e Menem no limiar dos anos 1990 foi uma das variáveis de explicação

---

<sup>12</sup> Bernal-Meza, Raúl. «Políticas exteriores comparadas de Brasil e Argentina rumo ao Mercosul», *RBPI*, vol. 42, no. 2, 1999, pp. 40-51.

<sup>13</sup> Pecequillo, Cristina e Carmo, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul*, Rio de Janeiro, Altabooks, 2015.

<sup>14</sup> Botto, Mercedes. «El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana», *Estado & Comunes*, no. 5, vol. 2, jul-dic 2017, pp. 155-176.

<sup>15</sup> Vázquez, Mariana e Briceño Ruiz, José. «O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois», *Nueva Sociedad (NUSO em português)*, dez. 2009, p. 37.

da criação do Mercosul, pode-se dizer que o diálogo bilateral entre Lula e Kirchner a partir de 2003 foi fator fundamental da mudança de agenda do bloco, ilustrando certo revisionismo da política externa brasileira<sup>16</sup> de maior avizinhamento com seus pares regionais.

Essa mobilidade acabou por inaugurar dois momentos que caracterizam a América do Sul e o próprio Mercosul nos anos 2000: a Onda Rosa<sup>17</sup> e o regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal. A primeira terminologia corresponde ao desígnio da ascensão de políticos de esquerda e centro-esquerda que chegaram ao poder na região justamente nesse período, também sendo responsáveis pelo engavetamento da proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) em 2005, a exemplo de figuras como os já citados Lula e Kirchner no Brasil e na Argentina, Pepe Mujica no Uruguai, Hugo Chávez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador. Por sua vez, a tipologia pós-hegemônica do regionalismo compreende «[...] estruturas regionais caracterizadas por práticas híbridas como resultado de um deslocamento parcial de formas dominantes de governança neoliberal liderada pelos EUA no reconhecimento de outra organização política e econômica de bens regionais (comuns)»<sup>18</sup>. Por conseguinte, um dos traços marcantes dessa passagem entre séculos para o Mercosul foi a transformação de uma dinâmica comercial e residual para outra de caráter desenvolvimentista e mais autônoma.

Tal concepção menos dependentista e mais autônoma mencionada acima é considerada não somente por países membros do bloco, mas da América do Sul como um todo. Por parte do Brasil, observamos seu estímulo à Cooperação Sul-Sul e a inserção internacional através do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003 e do Grupo dos «Cinco Grandes» designando a parceria entre o próprio Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) ainda em 2006. A Venezuela liderou o processo de criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) em 2004 e quatro anos mais tarde ocorreria a geração da União

---

<sup>16</sup> Gratius, Susanne & Gomes Saraiva, Miriam. «Continental regionalism: Brazil's poeminentrole in the Americas», *CEPS Working Document*, no. 374, feb. 2013, p. 2.

<sup>17</sup> Panizza, Francisco. «La marea rosa», *Análise de Conjuntura OPISA*, no.08, Rio de Janeiro, 2006.

<sup>18</sup> Riggiozzi, Pia & Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, Nueva York, Londres, Springer, 2012, p. 12.

de Nações Sul-Americanas (UNASUL), evidenciando um interesse brasileiro apoiado por sua vizinha Argentina.

Essa relativa transformação dos ideais nacionais também foi refletida dentro do Mercosul. Neste ponto é interessante observar que nos meandros da década de 2000 ocorreu uma mudança de agenda no bloco, caminhando para pautas não-econômicas<sup>19</sup>. Por exemplo, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) foi formalmente constituído em dezembro de 2006, o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) entrou em operação em 2007, ano que também houve início dos trabalhos do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), além de que instâncias como o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e a Unidade de Participação Social (UPS) foram respectivamente gerados em 2007, 2009 e 2010.

Defato, ocorreu uma mudança em torno das temáticas e dos eixos considerados primordiais no seio da integração. Todavia, essa tendência foi acompanhada pelo aumento da retomada de um discurso fortemente soberano em que os países do Mercosul não conseguiram aprofundar a dinâmica integracionista em grande medida devido aos fortes nacionalismos ou corporativismos<sup>20</sup>. A lógica intergovernamental e estado cêntrica continuou perpassando o Mercosul da década de 2000, inexistindo nesse período qualquer tentativa de mudança em torno das pautas decisórias. Pode-se afirmar, atualmente, que inclusive houve uma certa euforia por parte de gestores e acadêmicos em torno da proposta do regionalismo pós-hegemônico, o que talvez explica parcialmente as grandes fragmentações ocorridas no Mercosul no tempo presente.

Na América Latina de modo geral e no Mercosul, especificamente, a integração corresponde ao fortalecimento do próprio Estado nacional e por vezes fica à mercê de interesses partidários e governamentais. Nesse ponto, embora tenham sido mencionadas as transformações ocorridas nos anos 1990 e 2000, alimentou-se ainda mais o debate em torno de uma possível modificação institucional do bloco, passando a ter características supranacionais, as quais são praticamente desconhecidas nos blocos latino e sul-americanos, com uma pequena exceção da Comunidade Andina. Nesse ponto o deba-

---

<sup>19</sup> Vaz, Alcides e Figueira, Marco Aurélio. «A agenda não econômica do Mercosul: aportes para a integração?», *Núcleo Estratégico do Mercosul, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)*, fevereiro 2006, pp. 4-24.

<sup>20</sup> Vázquez, M. e Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

te é intenso, havendo concepções favoráveis à nova ótica institucional e outras totalmente contrárias. Ele ganhou ainda mais voz em razão das sucessivas crises estruturais e conjunturais do Mercosul, que se tornaram ainda mais evidentes no tempo presente.

## 2. Presente: a década de 2010 no Mercosul

Aos poucos os anos 2010 foram mostrando um outro lado da moeda para a integração mercosulina e o regionalismo sul-americano, sobretudo por serem apontados como sendo marcados por uma crise multidimensional. A questão da crise não é novidade deste período, sendo uma palavra sempre presente no histórico do bloco, podendo ser observada tanto no seu limiar fracassado na tentativa de estabelecer um mercado comum quanto nas rupturas econômicas e políticas ocorridas em países como Brasil e Argentina no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000.

Em contrapartida, a grande novidade para caracterizar o tempo presente encontra-se na multidimensionalidade dessa denominada crise, uma vez que a mesma foi reflexo de uma pluralidade de dinâmicas. O primeiro aspecto a ser destacado aqui foi a desaceleração da economia mundial, também reflexo da crise econômica de 2008 cujo epicentro foram os Estados Unidos, reverberando anos mais tarde na crise do Euro em alguns países da Europa como Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda e Itália. Pode-se dizer que o contexto econômico internacional do início da década de 2010 portou-se diametralmente oposto aos países sul-americanos se comparado ao início do século.

A partir de 2014 ocorreu uma certa desaceleração econômica em algumas economias do Sul, notadamente China e Índia, contaminando o humor dos mercados financeiros internacionais<sup>21</sup>. O *boom* ou superciclo das *commodities* que se iniciou em 2002 parecia chegar ao fim, causando fortes impactos em algumas economias da região, notadamente o Brasil, cujo então primeiro governo de Dilma Rousseff já configurava baixas taxas de crescimento econômico. Sobre essa perspectiva e com dados da CEPAL, esse superciclo não contribuiu para intensificar a integração na região: «O comércio inter-regional declinou mais que o comércio extra regional entre 2012 e 2016, sobretudo na América do Sul. Em parte, esse comportamento deveu-

---

<sup>21</sup> Manzi, Rafael Dias. «O fim dos superciclos das commodities internacionais e seus reflexos na economia brasileira», *Conjuntura Internacional*, vol. 13, no. 1, nov. 2016, pp. 36-43.

se ao declínio da atividade econômica neste período, que afetou bastante o Brasil e a Venezuela.»<sup>22</sup>.

Embora a característica comercial e a crise econômica internacional sejam variáveis de explicação do regionalismo sul-americano na década em questão, um outro fator explicativo é a intensificação da sobreposição de organizações regionais, do original *overlapping regionalism*, termo que se relaciona à participação de países em organizações regionais com competências políticas similares em pelo menos uma determinada área<sup>23</sup>. Nesse sentido, a criação da Aliança do Pacífico em 2011 em virtude da aproximação entre México, Peru, Chile e Colômbia colocou ainda mais reticências sobre o processo mercosulino em virtude de duas razões. Em primeiro lugar, tais países se voltaram cada vez mais à região do Pacífico e menos ao Atlântico, sugerindo uma mudança do eixo das cadeias produtivas globais que deixariam em segundo plano o foco do Mercosul. Ademais, a Aliança do Pacífico sugeria uma integração não muito consubstanciada e com nuances notadamente comerciais, reverberando as diretrizes do regionalismo aberto em contraposição ao neodesenvolvimentismo<sup>24</sup>. Outrossim, a estratégia da Parceria Trans-Pacífico adotada em 2015 também já demonstrava o avanço dos interesses dos Estados Unidos na região –embora Donald Trump tenha assinado decreto retirando o país do acordo em 2017, algo que pode ser retomado com a recente eleição de Joe Biden– barrando as pretensões chinesas e conectando parceiros asiáticos e latino-americanos, principalmente os membros da Aliança.

Ainda considerando a crise multidimensional, especificamente sobre o Mercosul ocorreram dois acontecimentos de grande valia em 2012 e 2016, respectivamente: as suspensões do Paraguai e da Venezuela do bloco. Ambos demonstraram a falta de operacionalização das instâncias decisórias mercosulinas, uma vez que as instabilidades políticas paraguaias decorrentes da deposição do então presidente Fernando Lugo e venezuelanas vivenciadas pelo governo de Nicolás Maduro foram incapazes de serem solucionadas coletivamente no Mercosul. Como as decisões são tomadas por consenso, a única

---

<sup>22</sup> Corsi, Francisco; Santos, Agnaldo dos e Camargo, José. «A América Latina: ciclo de commodities e crise do capitalismo global», *Austral*, vol. 8, no. 15, jan-jun 2019, p. 8.

<sup>23</sup> Panke, Diana & Stapel, Soren. «Exploring overlapping regionalism», *Journal of International Relations and Development*, vol. 21, no. 3, 2016, pp. 635-662.

<sup>24</sup> Menezes, Roberto e Mariano, Karina. «O Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana 2008-2015: liderança, competição e novos rumos», *Anais do 10º Encontro da P*, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016.

solução encontrada foi a suspensão dos membros, com o intuito de não comprometer o andamento de determinadas pautas e encaminhamentos.

Nesse ínterim, os cenários internos dos dois principais sócios do Mercosul sofreram revezes. No Brasil, a política externa de Dilma Rousseff não conseguiu dar o mesmo fôlego ao bloco se comparado com anos anteriores, além de que as elevadas instabilidades decorrentes do processo de impeachment e a chegada ao poder de Michel Temer colocaram grandes reticências sobre o papel do país perante a integração regional. Temer criticou veementemente o governo Rousseff por ter uma política externa «ideológica», rompendo certas relações com a Venezuela e se afastando do Mercosul<sup>25</sup>. Esse «encolhimento brasileiro» repercutiu na vizinha argentina, onde Cristina Kirchner não conseguiu por vezes manter um bom relacionamento com Rousseff e a aproximação bilateral entre as duas governantes não se consolidou no mesmo nível que seus antecessores, sendo que ainda em 2015 Mauricio Macri assumiu a presidência com um discurso totalmente avesso ao Partido Judicialista, inclusive em termos de condução da política externa argentina. Em resumo, logo na primeira metade da década as partes brasileira e argentina começaram a questionar a prioridade em torno do regionalismo sul-americano.

Se analiticamente inserimos os anos 2000 como marcado por uma tendência de partidos de esquerda ou progressistas simbolicamente denominada de Onda Rosa, a segunda metade dos anos 2010 caracterizou um movimento relativamente oposto, porém mais fragmentado: a Onda Azul ou Onda Conservadora. Tal processo se deu em virtude do avanço de partidos de direita e mais conservadores, a exemplo de Jair Bolsonaro no Brasil, Ivan Duque na Colômbia, Jeanine Añez na Bolívia, Luis Alberto Lacalle Pou no Uruguai e Mario Abdo Benítez no Paraguai. Diz-se fragmentado, pois há diferenças políticas visíveis em torno das diretrizes governamentais dos presidentes citados, mas o caso de Bolsonaro, por exemplo, ilustra exatamente essa ascensão de um governante «neopatriota», nacionalista e antiglobalista<sup>26</sup>. Ainda assim, esse movimento em torno de uma «nova direita» não ocorreu de forma homogênea na América do Sul, como pode ser percebido com a recente eleição em 2019 de

---

<sup>25</sup> Gomes Saraiva, Miriam e Silva, Álvaro. «Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro», *Revista Relações Internacionais*, no. 64, 2019, pp. 117-137.

<sup>26</sup> Sanahuja, José A. e Burian, Camilo L. «La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional», *Conjuntura Austral*, vol.11, no. 55, 2020, pp. 22-34.

Alberto Fernández na Argentina, tendo como vice Cristina Kirchner e culminando em períodos de efetivo distanciamento com o governo brasileiro, quebrando laços diplomáticos históricos e havendo carência de diálogo bilateral.

As já citadas crises econômicas de 2008 e do fim do superciclo das *commodities* vêm alimentando movimentos de cunho contrários à globalização na região, ou seja, de «desglobalização», considerando as regras gerais de coordenação internacional ineficazes, redundantes ou até mesmo prejudiciais às relações econômicas e políticas entre os países<sup>27</sup>. O caso brasileiro ilustrou essa característica já nas prévias eleitorais em 2018, ocorrendo episódios em que lideranças políticas ligadas a Bolsonaro afirmaram publicamente que o Mercosul não seria prioridade de sua política externa.

Alinhado a essa perspectiva, um outro fator determinante do regionalismo sul-americano nos anos 2010 foi o aprofundamento das problemáticas nacionais.<sup>28</sup> Em 2019 ocorreram protestos nacionais de grandes proporções em determinados países, dentre eles: Venezuela, Bolívia, Chile, Equador e Brasil. Após relatos de fraudes eleitorais com Nicolás Maduro, Juan Guaidó se autodeclarou presidente interino venezuelano e recebeu apoio de presidentes dos Estados Unidos, Brasil e Peru, por exemplo. As sucessivas eleições de Evo Morales causaram manifestações populares de grande porte na Bolívia, levando à sua renúncia em novembro de 2019. O presidente chileno Sebastián Piñera elevou os preços das passagens de metrô, causando levantes populares em Santiago em prol de melhores políticas públicas e contrários a determinados preceitos constitucionais estabelecidos ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet. Algo similar ocorreu no Equador quando o presidente Lenín Moreno removeu subsídios de combustíveis, causando descontentamento em determinados setores trabalhistas e partidos políticos.

Por fim, o Brasil já foi retratado anteriormente, sendo imprescindível tomar o seu caso de problemas internos como impactantes diretos no entorno regional, pois durante os anos 2000 «[...] o governo brasileiro foi o principal instigador dos processos de integração e cooperação regional na América do Sul [...]»<sup>29</sup>. Ocorreu, nesse sentido, uma relativa quebra dessa ótica em grande medida devido a duas questões:

---

<sup>27</sup> James, Harold. «Deglobalization: the rise of disembodied unilateralism», *Annual Review of Financial Economics*, vol. 10, Palo Alto, 2018, pp. 219-237.

<sup>28</sup> Junqueira, Cairo; Neves, Bárbara e Souza, Lucas Eduardo. «Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades política?», *Revista Tempo do Mundo (IPEA)*, no. 23, ago. 2020.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 103.

as reiteradas críticas alinhadas a um ceticismo vigorante perante a integração mercosulina e o desmantelamento da UNASUL em 2019. O último grande acontecimento da década de 2010 que merece ser retratado aqui foi a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), caracterizado mais como âmbito de diálogo sul-americano do que como bloco regional em si.

Claramente o PROSUL não implica a extinção do Mercosul, mas acaba sendo um grande marco de análise do regionalismo sul-americano no tempo presente. Ele denota as transformações em torno dos eixos políticos e ideológicos dos governos da região, traz ainda mais fundamentos para a sobreposição de organismos regionais e abre margem para interpretações sobre qual será o papel do Mercosul na década que se inicia.

### **3. Futuro: os anos 2020 no Mercosul**

Antes de adentrarmos nos possíveis cenários futuros para o bloco na década, é imprescindível trazer duas questões que em grande medida impactam os trabalhos de curto prazo do Mercosul. A primeira delas é o processo de implementação do Acordo Mercosul-União Europeia. Sua assinatura ocorreu ainda em meados de 2019, mas o mesmo não foi incluído na seção anterior por termos a percepção de que sua real efetividade só possivelmente será observada em alguns anos, sendo que em 2020 o Acordo encontrava-se em processo de tradução e revisão pelas partes, principalmente no âmbito europeu. Já a segunda, sem dúvidas, é o impacto causado pela pandemia do novo coronavírus, a COVID-19, a qual demandou reações e proposição de atividades por parte de vários organismos regionais, incluindo o próprio Mercosul.

As negociações entre Mercosul e União Europeia começaram ainda na década de 1990, se intensificando em 1999, debate que logo se arrefeceu. A partir de 2010 houve uma retomada dos diálogos, algo que se intensificou em 2016, quando ambos sugeriram diminuir e cortar determinadas tarifas. Mais recentemente, em 2019, ocorreu a assinatura durante a Cúpula do G20 no Japão, ocasião comemorada por vários países presentes no ato. Dentre eles, destaca-se o Brasil de Jair Bolsonaro, que até então apresentava um discurso extremamente crítico ao Mercosul, não o apontando como agenda prioritária da política externa do governo. Essa mudança abrupta se deu justamente porque a parte comercial do Acordo acabou sendo flexibilidade para entrar em atividade, não necessitando da aprovação de todos países membros do Mercosul, algo que vai ao encontro do

que a parte brasileira vinha defendendo: maior liberalização comercial.

Por ora não há previsão sobre a real aprovação do Acordo Mercosul-União Europeia, principalmente de sua parte política, nem mesmo sua efetiva implementação e isso ocorre por dois motivos principais. Em primeiro lugar, há extensa divergência entre as partes, principalmente no âmbito de alguns países da União Europeia que publicamente já colocaram reticências quanto ao pacto, a exemplo de França, Bélgica e Holanda. Em segundo, vem ocorrendo extensos debates em torno de temáticas muito específicas, principalmente a respeito do setor agrícola do Mercosul e dos ambientalistas europeus. Em termos estruturais, ambos os blocos possuem limitações institucionais com poderes de veto diferenciados, fatores que adicionam ainda mais complexidade ao processo<sup>30</sup>.

Nesses meandros de reativação dos diálogos em torno do Acordo, o que ainda retardou ainda mais as discussões foi a pandemia de COVID-19. Ainda em janeiro de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou emergência mundial e em poucos meses todo o mundo já presenciaria níveis alarmantes de infecções e óbitos decorrentes da doença. Nenhum país ficou imune aos seus efeitos, muito menos os blocos regionais. Em recente publicação do Observatório de Regionalismo<sup>31</sup>, foram identificadas e analisadas diferentes reações a atividades colocadas em prática por dez blocos regionais ao redor do mundo, destacando-se sua heterogeneidade e abrangendo-se desde União Africana (UA) até Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), Aliança do Pacífico até Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Comunidade Andina (CAN) até União Econômica Eurasiática (UEE).

Na publicação e para o caso do Mercosul: «A pandemia se configurou como uma ameaça à governança regional e a inefetividade dos blocos regionais como o Mercosul se traduz na ameaça à incapacidade de responder às consequências econômicas –diante

<sup>30</sup> Mariano, Karina e Araújo, André. «Os limites institucionais das presidências do Mercosul e da União Europeia diante do acordo comercial», en: Themoteo, Reinaldo (coord.). *O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

<sup>31</sup> Mariano, Karina e Bressan, Regiane (coord.). «Regionalismo e pandemia: a atuação dos blocos regionais em meio à Covid-19», *Cadernos de Regionalismo ODR*, vol. 4, no. 1, 2020, disponível en: <http://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2020/11/Dossi%C3%AA-2020-PT-arrumado.pdf> (accedido en 22 dic. 2020).

<sup>32</sup> Neves, Bárbara Carvalho e Costa, Gabriela Dorneles Ferreira da. «E o Mercosul? Os impasses regionais diante da pandemia de COVID-19», *Cadernos de Regionalismo ODR*, São Paulo, vol. 4, 2020, p. 44.

de uma retração produtiva– e sanitária já existentes.»<sup>32</sup>. De exemplo mais proeminente, ainda em abril o bloco aprovou a quantia de 16 milhões de dólares com fundos próprios financiados via FOCEM para combate ao novo coronavírus. Contudo, em meio a uma ou outra reunião, ao longo do ano não houve incremento de ações multilaterais na região.

Conforme destacado pelas autoras, até outubro de 2020 o Mercosul figurava como símbolo de divergências internas: enquanto o Brasil apresentava grande número de vítimas e infectados, Paraguai e Uruguai eram bem-sucedidos na contenção do vírus se comparado a outros da região. No geral, pode-se dizer que no bloco praticamente inexisteram ações colaborativas e concretas de combate à COVID-19. A crise sanitária colocou somente mais ceticismo a uma conjuntura política prévia de intensa transformação, na qual Alberto Fernandez chegava à presidência argentina com um governo de centro-esquerda, Lacalle Pou tomava posse no Uruguai representando o viés de centro-direita, o Paraguai encontrava-se em uma iminência de impeachment e o Brasil mantinha seu cenário interno com intensa turbulência política<sup>33</sup>.

Já encaminhando para o final da análise, após ser realizada essa breve retrospectiva histórica cumpre agora esquematizar um rápido cenário prospectivo para o Mercosul. A proposta futura aqui estabelecida leva em consideração proposições em torno do estabelecimento de quatro cenários possíveis considerando duas hipóteses e duas incertezas<sup>34</sup>. Exercício similar a esse é proposto em análise aplicada ao caso venezuelano<sup>35</sup>. Deste modo, tem-se a seguinte representação visual:

Os eixos vertical e horizontal abrangem respectivamente duas variáveis: compatibilidade entre as políticas nacionais e valorização das instituições. A primeira acaba sendo de uma importância de maior ordem por perpassar os trinta anos do Mercosul em que ora ocorre maior convergência política entre determinados governos e ora se apresenta o oposto. Já em relação ao aparato das instituições, leva-se em consideração um debate hodierno de fortalecimento do

---

<sup>33</sup> Brígido, Eveline e Uebel, Roberto Rodolfo. «Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos», *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI/IPEA)*, no. 27, may/ago 2020.

<sup>34</sup> Buarque, Sérgio. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*, Texto para discussão 939, Brasília, IPEA, feb. 2003, p. 61.

<sup>38</sup> Romero, Carlos & Mijares, Víctor. «From Chávez to Maduro: continuity and change in Venezuelan Foreign Policy», *Contexto Internacional*, vol. 38, no. 1, jan-abr 2016, p. 193.

**Figura 1**  
**Cénarios futuros do Mercosul**



Fonte: elaboração própria.

multilateralismo, entendido como fomento de decisões coletivas entre Estados e outros atores, incluídos os blocos regionais, em oposição a uma postura de maior ceticismo em torno da desglobalização, ocasionando predileção por acordos e parcerias bilaterais. Assim, o cenário que ensejaria um maior desenvolvimento do Mercosul é o de «estímulo regional», enquanto seu oposto representa o de «retrocesso regional». Por sua vez, os cenários de «ótica bilateral» e «estagnação regional» são intermediários, sendo que atualmente o Mercosul pode ser enquadrado entre este último e o de retrocesso, porque existem divergências políticas entre seus países membros.

### Considerações Finais

Os trinta anos de Mercosul representam um curto período histórico, mas de grandes desdobramentos para o regionalismo sul-americano. As três décadas refletem processos díspares, com altos e baixos que ecoam a complexidade das organizações regionais. A par de todas as críticas e crises, o Mercosul coroa momentos de

cooperação no Cone Sul, suscitando não somente a geração de um mecanismo de fluxo econômico-comercial, mas também de um complexo político e institucional pautado no diálogo. Por isso, embora reiteradamente criticado, defender a sua extinção é um argumento infundado, uma vez que o bloco traz mais benefícios do que custos para seus países.

Passado, presente e futuro demonstram suas particularidades em torno de certas dinâmicas. As ondas de regionalismo foram mudando com o passar dos tempos e a aproximação –e porque não dizer o distanciamento– entre Brasil e Argentina acabam sendo parâmetros obrigatórios para se entender quais rumos serão considerados a curto e médio prazos. É salutar dizer que o Mercosul acaba refletindo certas dinâmicas que estão além dele, internacionalmente, ou no seu interior, principalmente em virtude das realidades nacionais de seus membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, esta última suspensa desde 2017, e Bolívia, em processo de adesão.

A década de 2020 promove o repensar dos trinta anos do bloco, ao mesmo tempo em que suscita a prospecção de determinados cenários. O objetivo do artigo foi justamente este, adensar processos e acontecimentos dos momentos passados e presentes sem deixar de observar o futuro. Refletir sobre a integração do Mercosul representa levar em consideração tanto os seus ganhos quanto as suas limitações. Retomando alguns apontamentos realizados na introdução do artigo, a América Latina, de modo geral, incluindo a América do Sul e o Mercosul, de maneira particular, possuem dinâmicas originais e singulares que precisam ser examinadas com um olhar próprio. Essa foi a breve reflexão estabelecida: pensar «a região» a partir «da região».

### Referências

- Anderson, Benedict. *Comunidades Imaginadas*, San Pablo, Companhia das Letras, 2008.
- Bernal-Meza, Raúl. «Políticas Exteriores Comparadas de Brasil e Argentina rumo ao Mercosul», *RBPI*, vol. 42, no. 2, 1999, pp. 40-51.
- Botto, Mercedes. «El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana», *Estado & Comunes*, no. 5, vol. 2, jul-dic 2017, pp. 155-176.

- Brígido, Eveline e Uebel, Roberto Rodolfo. «Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos», *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI/IPEA)*, no. 27, may/ago 2020.
- Buarque, Sérgio. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*, Texto para discussão 939, Brasília, IPEA, feb. 2003.
- Corsi, Francisco; Santos, Agnaldo dos e Camargo, José. «A América Latina: ciclo de commodities e crise do capitalismo global», *Austral*, vol. 8, no. 15, jan-jun 2019, pp. 168-194.
- CPDOC/FGV. «Verbete Mercosul», Fundação Getúlio Vargas, 2009, disponível en: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/mercosul> (accedido en 22 dez. 2020)
- Gomes Saraiva, Miriam. *Encontros e Desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Belo Horizonte, Minas Gerais, Fino Trac'ó, 2012.
- Gomes Saraiva, Miriam e Silva, Álvaro. «Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro», *Revista Relações Internacionais*, no. 64, 2019, pp. 117-137.
- Gratius, Susanne & Gomes Saraiva, Miriam. «Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas», *CEPS Working Document*, no. 374, feb. 2013, pp. 1-14.
- James, Harold. «Deglobalization: the rise of disembedded unilateralism», *Annual Review of Financial Economics*, vol. 10, Palo Alto, 2018, pp. 219-237.
- Junqueira, Cairo e Milani, Livia. «Regionalismo governamental» sul-americano: deficiências institucionais e dependência internacional», *Mundo e Desenvolvimento*, vol. 2, no. 3, 2019, pp. 65-88.
- Junqueira, Cairo; Neves, Bárbara e Souza, Lucas Eduardo. «Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades política?», *Revista Tempo do Mundo (IPEA)*, no. 23, ago. 2020, pp. 93-122.
- Manzi, Rafael Dias. «O fim do superciclos das commodities internacionais e seus reflexos na economia brasileira», *Conjuntura Internacional*, vol. 13, no. 1, nov. 2016, pp. 36-43.

- Mariano, Karina e Araújo, André. «Os limites institucionais das presidências do Mercosul e da União Europeia diante do acordo comercial», en: Themoteo, Reinaldo (coord.). *O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2020.
- Mariano, Karina e Bressan, Regiane (coord.). «Regionalismo e pandemia: a atuação dos blocos regionais em meio à COVID-19», *Cadernos de Regionalismo ODR*, vol. 4, no. 1, Dossiê 2020. Disponível en: <http://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2020/11/Dossi%C3%AA-2020-PT-arrumado.pdf> (accedido en 22 dic. 2020).
- Mattli, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Menezes, Roberto e Mariano, Karina. «O Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana 2008-2015: liderança, competição e novos rumos», *Anais do 10º Encontro da ABCP*, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016.
- Miyamoto, Shighenoli. «O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?», *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, no. 1, San Pablo, jan./mar. 2002, pp. 54-62.
- Neves Carvalho, Bárbara e Costa, Gabriela Dorneles Ferreira da. «E o Mercosul? Os impasses regionais diante da pandemia de COVID-19», *Cadernos de Regionalismo ODR*, São Paulo, vol. 4, 2020, pp. 42-51.
- Pamplona, Marco e Doyle, Don. «Introdução», en: Pamplona, Marco e Don Doyle. *Nacionalismo no novo mundo. A formação de Estados Nação no século XIX*, Rio de Janeiro, Ed Record, 2008.
- Panizza, Francisco. «La marea rosa», *Análise de Conjuntura OPISA*, no. 08, Rio de Janeiro, 2006.
- Panke, Diana & Stapel, Soren. «Exploring overlapping regionalism», *Journal of International Relations and Development*, vol. 21, no. 3, 2016, pp. 635-662.
- Pecequillo, Cristina e Carmo, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul*, Rio de Janeiro, Altabooks, 2015.
- Riggirozzi, Pia & Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, Nueva York, Londres, Springer, 2012.
- Romero, Carlos & Mijares, Víctor. «From Chávez to Maduro: continuity and change in Venezuelan Foreign Policy», *Contexto Internacional*, vol. 38, no. 1, jan-abr 2016, pp. 165-201.

- Sanahuja, José A. e Burian, Camilo L. «La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional», *Conjuntura Austral*, vol. 11, no. 55, 2020, pp. 22-34.
- Spykman, Nicholas. *America's strategy in world politics. The United States and the balance of power*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1942.
- Vaz, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*, Brasília, IBRI, 2002.
- Vaz, Alcides e Figueira, Marco Aurélio. «A agenda não econômica do Mercosul: aportes para a integração?», *Núcleo Estratégico do Mercosul, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)*, fevereiro 2006, pp. 4-24.
- Vázquez, Mariana e Briceño Ruiz, José. «O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois», *Nueva Sociedad (NUSO em português)*, dez. 2009, pp. 33-48.
- Vigevani, Tullo. «História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais», en: Vigevani, Tullo e Luiz Eduardo Wanderley (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil. integração regional e Mercosul*, San Pablo, EDUC, Ed. UNESP, FAPESP, 2005.



# El Mercosur acrecienta su incertidumbre

*Noemí Beatriz Mellado<sup>1</sup>*

Recibido: 12/02/2021

Aceptado: 30/03/2021

## RESUMEN

El Mercosur desarrolló distintas dimensiones mientras que su dinámica dependió de una complejidad de variables, destacándose la funcionalidad jurídico-institucional de la que deriva la actual crisis agravada por la suspensión de las elecciones de parlamentarios al PARLASUR y la participación de Argentina en las negociaciones externas. Su funcionalidad y acciones regionales se tratan como condicionantes de su capacidad de resiliencia.

**Palabras claves:** MERCOSUR, Crisis, Funcionalidad, Acciones regionales, Resiliencia.

---

<sup>1</sup> Especialista en Derecho de la Integración Económica, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor titular ordinario de Economía Política en la UNLP y en la Escuela de Económicas y Jurídicas de la UNNOBA. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, UNLP. Investigadora Categoría I del Sistema Nacional de Investigadores, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Directora de la Revista «Aportes para la Integración Latinoamericana» y del Boletín electrónico «Informe Integrar». Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras sobre integración regional y relaciones económicas internacionales. Dirección Institucional: calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina. E-mail: melladonb@gmail.com / integra.unlp@gmail.com.

## MERCOSUR INCREASES ITS UNCERTAINTY

### ABSTRACT

Mercosur developed different dimensions while its dynamics depended complex variables, highlighting the legal-institutional functionality from which it derives the current crisis aggravated by the suspension of the parliamentary elections of PARLASUR and Argentine participation in external negotiations. Its functionality and actions regions are treated as conditioning factors of its resilience capacity.

**Keywords:** Mercosur, Crisis, Functionality, Regional actions, Resilience.

### Introducción

El MERCOSUR no escapa a las condiciones generales de crisis por las que atraviesa la integración latinoamericana, debido a la interacción de variables domésticas e internacionales, agravada por un retroceso en su funcionalidad jurídico-institucional y por la irrupción global de la pandemia del COVID-19 que afectó la vida de cada uno de los habitantes, exhibiendo los problemas estructurales de las brechas de desigualdad e inequidad social, de fragilidad de los sistemas de salud, del deterioro dramático medioambiental, alimentario, energético, educacional, demográfico y migratorio, poniendo a prueba la capacidad del sistema regional de positivar el desastre, esto es su resiliencia.

La crisis sanitaria y socioeconómica que conlleva el suceso va derivando en problemas políticos, con manifestaciones de protestas sociales y de fragilidad institucional tal como las acaecidas con los vecinos Chile, Bolivia, Venezuela, Perú y Ecuador.

Este virus fue concebido como una «amenaza» implementándose políticas nacionales frente a una problemática global (medidas de control social, restricciones a las libertades ambulatorias y a la movilidad de bienes y servicios, aislamiento internacional y social, controles fronterizos, entre otras) exhibiendo contradicciones entre los diversos niveles decisorios nacionales (central, local), entre países y

hacia su interior. Así se agudiza la incertidumbre y la crisis de los organismos de integración y cooperación al poner de relieve sus debilidades. Se requiere de decisiones colectivas y el trabajo mancomunado tendiente a afrontar este peligro mundial, no es tiempo de salidas individuales.

El escenario internacional del libre comercio en el que nace el MERCOSUR en 1991 dominado por EE. UU. y en el marco del regionalismo abierto, es distinto al actual producto del proceso de globalización de estos últimos treinta años, con eje en la economía de mercado y la especulación del sistema financiero que llevó a América Latina y el Caribe a convertirse en la región más desigual del mundo. La pandemia encontró a la región debilitada, con escaso crecimiento, debido a las políticas aplicadas en décadas anteriores y a las condicionantes sistémicas internacionales. Si bien, a partir del 2003 y hasta el 2019 hubo progresos en la brecha de desigualdad sigue siendo casi tan grande como la de la África Subsahariana y dos veces más grande que la brecha entre Asia emergente y las economías más avanzadas<sup>2</sup>.

En cambio, en el actual escenario comienza la disputa de la hegemonía estadounidense por parte de China por los beneficios de la globalización desarrollada a partir de la posguerra fría. Este país desde hace años comenzó un proceso de transformación económica tendiente a sustituir la producción de bienes con escaso valor agregado por el desarrollo de sectores de alta tecnología, abriéndose a la competencia en las cadenas globales de valor. El escenario es cada vez más complejo, acompañado de retos derivados de la difusión de nuevas tecnologías y su impacto de orden interno e internacional, convirtiendo al MERCOSUR en un actor marginal en las cadenas de valor conformadas alrededor de los centros del poder económico mundial EE. UU., China y Alemania<sup>3</sup> en donde las corporaciones transnacionales en su interdependencia con los Estados nacionales cumplen un particular rol bajo distintas formas. Debido al confinamiento y la crisis económica derivada de la pandemia hubo una caída entre un 13% y 32% en el comercio mundial de mercancías<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Izquierdo, A.; Keefer, P.; Blackman, A.; Busso, M., *et. al. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*, Washington DC, BID, 2020, pp. 11-13.

<sup>3</sup> Banco Mundial. *Global Value Chain Development Report 2017 – Measuring and Analyzing the Impact of GVC's on Economic Development*, Washington DC, World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, UIBE, WTO, 2017.

<sup>4</sup> CEPAL. «Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones», *Informe Especial Covid-19*, no. 5, julio, 2020.

Se asiste a un realineamiento de liderazgos mundiales entre EE. UU. y China por la hegemonía del sistema internacional de naciones<sup>5</sup> y un agravamiento de la confrontación entre ambos. De allí la generación de debates académicos<sup>6</sup> sobre la emergencia de un nuevo orden mundial poshegemónico, multipolar o multiplex, la reconfiguración global del poder, a la crisis de la globalización, de la hegemonía, del orden internacional, entre otros.

Asimismo, el orden liberal internacional centrado en el multilateralismo y el libre comercio es cuestionado, aún por sus propios fundadores, en el contexto de un sistema financiero internacional «desregulado»<sup>7</sup>. A partir de la emergencia sanitaria se evidencia las medidas y prácticas restrictivas de política comercial que los Estados adoptan en consonancia a las relaciones económicas y comerciales internacionales de estos tiempos asentadas formalmente en acuerdos que se sustentan en el criterio de reciprocidad condicionada y colisionan con el principio de no discriminación<sup>8</sup>, deteriorando y paralizando las organizaciones multilaterales mundiales y regionales.

En el nuevo siglo y en un marco crítico al modelo neoliberal y al regionalismo abierto, en el que naciera el MERCOSUR, se fue reconfigurando el proceso ampliando sus objetivos comerciales hacia los políticos, sociales y productivos<sup>9</sup> y generando nuevas configuraciones con objetivos más amplios a los comerciales (UNASUR, ALBA-TCP, CELAC). Esta situación se vio favorecida por la coyuntura política (afinidad ideológica entre los gobernantes) y económica regional (*boom* de los *comodities*) dando lugar a un regionalismo de distintas denominaciones: heterodoxo; estratégico y continental; poscomercial; poshegemónico; posliberal; regionalismo del siglo XXI. Pese a las variadas nominaciones y la inexistencia de un concepto

---

<sup>5</sup> Gilpin, R. «The theory of hegemonic war», *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, primavera 1988, pp. 591–613.

<sup>6</sup> Mellado, N. B. «Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI», en: Mellado, N. B. (dir. y ed.); Gajate, R. M. (coed.) y Piana, R. S. (coed). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020, p. 125.

<sup>7</sup> Bárcena, A. «Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe», en: Altmann Borbón, J. y F. Rojas Aravena (eds.). *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, San José, UPAZ - FLACSO, 2018, p. 108.

<sup>8</sup> Halperin, M. «El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma?», *Informe Integrar*, no 122, junio 2020, pp. 2-42.

<sup>9</sup> Briceño Ruiz, J. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2011, p. 121.

unívoco del fenómeno, «no modificó los elementos estructurales» que lo caracterizaran<sup>10</sup>.

La conjunción de diversos factores domésticos y sistémicos hicieron que esos procesos se paralizaran o retrocedieran a medida que avanzaba la inestabilidad económica y política acompañada de una creciente fragmentación y polarización doméstica y entre países, poniendo en jaque al regionalismo sudamericano y al modelo de desarrollo e inserción internacional. Como corolario de estos cambios se lanzaron nuevas iniciativas: la AP y PROSUR.

Ya antes de la pandemia el escenario económico regional denotaba su fragilidad, por el fin del super ciclo de las materias primas, el retroceso del comercio mundial como producto de las guerras comerciales y las políticas proteccionistas unilaterales en un marco de reafirmación de los nacionalismos generando una disminución de la interdependencia económica.

También desde el punto de vista político al nivel doméstico hubo un retroceso con falta de confianza en las instituciones y partidos políticos que llevó a la derrota de los oficialismos en las últimas elecciones generales.

De allí la necesidad de potenciar al MERCOSUR como plataforma de nuestras economías pues la dimensión nacional, como ya marcara el estructuralismo de la CEPAL, resulta ser insuficiente aunque los incentivos integrativos provinieron generalmente del escenario internacional y no de la exigua complementariedad de sus economías. Paradójicamente cuando se alude a su crisis actual lo es tanto por los sectores proteccionistas, que aducen como causa el abandono de la línea autonómica por la afinidad política de los gobernantes en los primeros años del siglo XXI, como por los liberales, que argumentan el aislamiento internacional y escasos avances en el comercio intrarregional de ese tiempo<sup>11</sup>. Estas posiciones justifican su reconfiguración hacia la flexibilización o la convergencia con la AP.

Una vez más los conflictos derivados de las relaciones económicas externas del bloque vuelven.

---

<sup>10</sup> Mellado, N. B. «Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional», en: Mellado, N. B. (coord. y ed.) y J. C. Fernández Saca (coed.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2017, p. 29.

<sup>11</sup> Frenkel, A. y Ghiotto, L. «Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR», *Nueva Sociedad*, julio 2019, disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/ue-mercotur-europa-ganadores-perdedores-integracion/> (consulta 02 de noviembre de 2020).

La región comparte intereses independientemente de la afinidad ideológica de los gobernantes de turno, pese a que en sus marchas y contramarchas los distintos procesos hayan estado sujetos a los vaivenes de esa variable política. Si bien en sus orígenes la naturaleza del MERCOSUR fue mercantil durante el transcurso de treinta años logró desarrollar distintas dimensiones, su dinámica estuvo condicionada por una complejidad de variables y en las domésticas ha tenido preponderancia su funcionalidad jurídico-institucional, que se abordará en este artículo, que ha llevado a que sus miembros ignoren la normativa regional o resulte insuficiente a la par que el proceso de integración pasa por un continuo cuestionamiento y revisión de los gobiernos de turno. De allí que el tratamiento de esta variable y de las acciones regionales se tomará como condicionantes de la capacidad conjunta para enfrentar la problemática del COVID-19.

## **1. El escenario regional e internacional de origen**

En la década de 1980 se inicia una nueva fase en la evolución de la integración latinoamericana en un contexto de crisis de la deuda, luego del largo interregno de gobiernos militares, producto del inmanejable endeudamiento, el deterioro en los términos de intercambio, la caída de la participación en las exportaciones mundiales, reducción del comercio intrarregional, fuga de capitales y profundización de los conflictos sociales en términos de pobreza y marginación social que originó las políticas de estabilización y ajuste estructural en la región. De estas, derivaron dos posiciones teóricas: una neoestructuralista por la revitalización de los principios de la CEPAL y su crítica a las políticas implementadas por los gobiernos militares; otra, desde un enfoque neoclásico, criticando la intervención del Estado y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones, que ya en los años setenta mostraban su agotamiento.

El proceso de restablecimiento de la democracia llevó a incorporar la dimensión política de la integración, iniciando el camino de la acción conjunta latinoamericana en el ámbito político y económico en pro de la consolidación democrática, el crecimiento económico y el desarrollo, pese a las políticas que se debieron adoptar de allí la «década perdida».

En esa línea de acción los gobiernos de Brasil (Sarney) y Argentina (Alfonsín) dieron comienzo al diálogo político con la «Declaración de Iguazú» y culmina con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), 1986, dando paso al proceso de integración bilateral intrasectorial que desde la perspectiva política permitiera supe-

rar las tradicionales hipótesis de conflictos y equilibrar el poder regional. Debido a los gravísimos problemas macroeconómicos que afectaban a ambas economías y al contexto económico internacional la política de integración adquirió fundamental importancia<sup>12</sup> para la inserción internacional de estos países. Ella se plasmó en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo –29 de noviembre de 1988– con el objetivo de lograr, en un plazo de diez años, una zona de libre comercio y conformar luego el mercado común. Coincidente con los cambios de gobiernos a través del Acta de Buenos Aires se redujeron los plazos a cinco años para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, se arribó al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 que originó el MERCOSUR, el que fue registrado bajo el marco jurídico de ALADI como ACE 18.

Nace en un escenario mundial caracterizado por el fin de la guerra fría, la crisis de la Unión Soviética y el advenimiento del neoliberalismo. El eje se concentró en la inserción externa de las economías, la competitividad, la apertura comercial, el predominio de las virtudes del mercado y la reivindicación del Estado mínimo<sup>13</sup> constitutivo de un paradigma único para la economía capitalista que orientaría las políticas de los gobiernos, plasmado en el Consenso de Washington<sup>14</sup>. De este modo, las economías nacionales se orientaron hacia sistemas económicos abiertos e interdependientes, esto es adoptando estrategias de desarrollo hacia afuera.

Paralelamente, la CEPAL<sup>15</sup> incorporó el regionalismo «abierto» en el debate teórico latinoamericano, tratando de conciliar la interdependencia emergente de los acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración sería un complemento de las políticas aperturistas tendientes a promover una mejor inserción en la economía mundial<sup>16</sup>, de

---

<sup>12</sup> Mellado, N. B. y Alí, M. L. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado N. B. (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner Editora S.R.L., 2010, pp. 163-164.

<sup>13</sup> Friedman, M. *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962. Hayek, F. V. *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.

<sup>14</sup> Williamson, J. «La democracia y el Consenso de Washington», *World Development*, vol. 21, no. 8, agosto 1993, pp. 1329-1336.

<sup>15</sup> CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, Santiago, Naciones Unidas – CEPAL, 1994, pp. 97-98.

<sup>16</sup> Mellado, N. B. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, Noemí Beatriz (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner Editora SRL, 2009, p. 25.

allí la creación de nuevos bloques (MERCOSUR, G3) y la revitalización de anteriores (CAN, SICA).

Desde la perspectiva geopolítica, el MERCOSUR permitió llevar adelante un proyecto que protegiera la democracia<sup>17</sup>, creara un equilibrio en el poder regional y de algún modo contrabalancara el avance de EE.UU. a través del TLCAN<sup>18</sup>.

Así se fue buscando nuevos espacios, extendiendo geográficamente los procesos subregionales y ampliando las opciones externas mediante acuerdos Sur-Norte, al tiempo que iba adquiriendo importancia el mercado asiático. También se agregaron los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los acuerdos de comercio preferencial (ACP), cuyo auge se debe en parte al relativo fracaso de la Ronda de Uruguay del GATT. Estos «nuevos» regionalismos, por oposición a los «viejos»<sup>19</sup>, se caracterizan por los contenidos que incorporan y el alcance de la materia regulada.

Existe en la doctrina coincidencia en la naturaleza mercantil del MERCOSUR y que respondió a los postulados ortodoxos clásicos de la teoría de la integración vineraria. Instrumentalmente para conformar «el mercado común» reconoció a la integración convencional de mercados, esto es libre comercio entre las partes y preferencias comunes frente a terceros. Si bien en sus orígenes la motivación fue económica a medida que evolucionó potencia su poder de negociación por el apoyo político que la región pudiese obtener en los escenarios internacionales<sup>20</sup> al punto de incorporar nuevos socios (Venezuela, 2012) por motivaciones geoestratégicas. Sin embargo, la crisis venezolana adicionó un factor más de incertidumbre reforzada por la decisión de suspensión de ese país en su condición de Estado Parte del MERCOSUR (5/8/2017) en virtud de lo dispuesto por el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (1998) que configuró a

---

<sup>17</sup> Bernal-Meza, Raúl. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, UNICEN – Nuevo hacer, 2000.

<sup>18</sup> Axline, A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (comp.). *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes - Consejo de Publicaciones - Grupo de Trabajo sobre Integración Regional, 1999, pp. 1-14.

<sup>19</sup> BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. p. 35 y p.70.

<sup>20</sup> Bartesaghi, I. La integración regional en Asia Pacífico: El caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP, en: AULCIP (ed.), *Ágora Latinoamericana*, t. II, Bogotá, Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AULCPI), 2017, pp. 3-36.

la democracia como principio y condición de existencia del proceso integrador<sup>21</sup>.

A mediados del 2019 disminuyó la confrontación con ese país por factores domésticos: en Argentina la derrota electoral del oficialismo de Macri y el triunfo del Frente de Todos llevó a que Alberto Fernández redefiniera su posición frente a la crisis venezolana, aunque no de manera clara como se demostró en la OEA frente al informe Bachelet. Asimismo Brasil, en el marco de su alineamiento con EE. UU., sus problemas domésticos lo llevaron a marginarse del contexto regional.

## 2. La funcionalidad jurídico-institucional

El Tratado de Asunción (TA, 26/3/1991) y el Protocolo de Ouro Preto (POP, 17/12/1994) definen su estructura orgánica y el Protocolo de Olivos (PO, 18/2/2002) que sustituyó al Protocolo de Brasilia (1991) estableció el sistema de solución de controversias. Integran sus órganos decisorios: Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); órganos de representación Jurídica: Tribunal Permanente de Revisión (TPR, creado por el PO); además de los órganos consultivos: el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y el órgano de representación parlamentaria: Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) que sustituyó en el 2005 a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); órgano de carácter técnico: la Secretaría del MERCOSUR (SM).

En su conformación institucional adoptó al intergubernamentalismo para dirigir el proyecto de forma conjunta y «el consenso con la presencia de todos los Estados Partes» en la toma de decisiones. La funcionalidad jurídico-institucional institucional de carácter «intergubernamental» y con marcado «presidencialismo»<sup>22</sup> por la cual los mecanismos de toma de decisiones siguen el procedimiento del consenso o unanimidad que otorga un veto a cada Estado miembro, imposibilita lograr acuerdos porque la oposición de cualquiera de ellos puede bloquear el proceso.

---

<sup>21</sup> Noto, G. «Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe» (SP/CLXXVII.O/Di N9-02), *XVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 2002.

<sup>22</sup> Legler, T. y Santa Cruz, A. «El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano», *Pensamiento Propio*, no. 33, 2011, pp. 11-34; Sanahuja, J. A. «Del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», en: Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, Buenos Aires, CRIES, 2009, pp. 12-54.

Sin entrar en el debate de la supranacionalidad o la intergubernamentalidad, que escapa a los objetivos de este trabajo, conforme a Malamud<sup>23</sup> la estructura orgánica como su funcionalidad fue intencionalmente diseñada para diferenciar la conducción política y la implementación burocrática. El alcance político de los órganos decisorios se centra en el CMC, sin embargo la conducción política efectiva deriva de las Cumbres presidenciales (no previstas en su estructura orgánica) las que responden a la tendencia de los gobiernos de reducir la actuación de las instituciones para asumir ellos mismos la conducción<sup>24</sup>. De este modo la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional sujeto a los vaivenes de los cambios de gobierno<sup>25</sup>.

Esta funcionalidad se inspira en aquellas concepciones que se sustentan en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo europeo. El Estado es un actor fundamental de la integración y promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales, de allí que la política doméstica tiene un impacto decisivo en las relaciones interestatales<sup>26</sup>. Asocia por un lado, la formación de preferencias nacionales como consecuencia de las presiones domésticas y por otro, las negociaciones interestatales y de creación de instituciones (intergubernamentales o supranacionales). En igual sentido Milner<sup>27</sup> sostiene que los gobiernos juegan en dos campos –internacional y doméstico– y que las decisiones tomadas en uno afectan al otro. La política internacional se encuentra bajo la influencia de las preferencias de los actores domésticos, la naturaleza de las instituciones y la información. Si bien la acción de los actores tiene importancia no es suficiente ya que a su vez las condiciones sistémicas internacionales influyen sobre los actores. La estructura institucional del Estado determina cómo se reparte el poder ante la toma de decisiones. En el MERCOSUR el protagonismo inicial de Brasil y Argentina fue muy importante en las negociaciones y a medi-

---

<sup>23</sup> Malamud, A. «Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience», en: Laursen, Finn (ed.). *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.

<sup>24</sup> Noto, G., *op. cit.*

<sup>25</sup> Mellado, N. B. y Urriza, L. M. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», en: *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, nos. 1/2, enero-junio 1994, pp. 129-143.

<sup>26</sup> Moravcsik, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power form Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.

<sup>27</sup> Milner, H. «Industries, governments, and regional trade blocs», en: Mansfield, E. y H. Milner (eds.). *The political economy of regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 77-106.

da que evolucionó fue incorporando las demandas de los actores sectoriales y políticos.

En mérito a la influencia neorrealista en cuanto a la reivindicación del Estado como protagonista esencial de la integración y considerar a los procesos como resultado de negociaciones inter-estatales, los ejecutivos adquieren un protagonismo esencial a través de las Cumbres presidenciales. Esa diplomacia de las Cumbres<sup>28</sup> ha llevado a algunos autores a referirse al MERCOSUR como un caso extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo<sup>29</sup> cuya dinámica se sostiene por el diseño presidencialista de sus regímenes políticos. Al respecto, Nolte destaca que si bien esta combinación entre lo «intergubernamental» e «interpresidencial» ha servido de impulso en «[...] épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas» también «[...] han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consenso político»<sup>30</sup>. Por tanto, esta cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos, genera un «déficit democrático»<sup>31</sup>. A la par que lleva a sus miembros a incumplir la normativa regional y a sujetar el proceso a los vaivenes de los gobiernos de turno y se demuestra en el accionar de los dos casos que se analizan a continuación.

### 1.1. *PARLASUR, una decisión incongruente*

En cuanto al PARLASUR, por su Protocolo Constitutivo (9/12/2005) aprobado por el CMC por decisión 23/05<sup>32</sup>, se conforma, con el propósito de representar a los pueblos respetando su pluralidad ideológica-política y garantizando la participación de los actores de la sociedad civil, esto es órganos de representación ciudadana de los Es-

---

<sup>28</sup> Rojas Aravena, F. «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en: Rojas Aravena, F (ed.). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Santiago, FLACSO - Editorial Nueva Sociedad, 2000, pp. 13-53; Rojas Aravena, F. *IV Informe del Secretario General de FLACSO Integración en América Latina: Acciones y omisiones; conflictos y cooperación*, San José, FLACSO, 2009.

<sup>29</sup> Malamud, A., *op. cit.*

<sup>30</sup> Nolte, D. «Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, no. 1, 2019, p. 140.

<sup>31</sup> Mellado, N. B. y Ali, M. L., *op. cit.*; Serbin, A. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Estudios Internacionales*, vol. 7, no.13, enero-junio 1996, pp. 55-91; Grandi, J. «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Integración & Comercio*, año 2, no. 6, 1998, pp.83-110.

<sup>32</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05, teniendo como antecedentes el TA y el POP que establecieron la «Comisión Parlamentaria Conjunta» y la Decisión CMC 49/04 el «Parlamento del Mercosur».

tados Partes sobre la base del sufragio directo, universal y secreto, cuyo mandato durará 4 años pudiendo ser reelectos. Entró en vigencia para los miembros el 24/2/07.

Su constitución se realizará por etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del Protocolo (Artículo 1), fijándose la «primera etapa de transición» al período comprendido entre el 31/12/2006 al 31/12/2010; «segunda etapa de transición» al período comprendido entre el 1/1/2011 al 31/12/2014. En consecuencia, desde el 1 de enero de 2015 todos los parlamentarios de los Estados Partes deberían haber sido elegidos por votación simultánea sin que hasta la actualidad se definiera el mecanismo de elección<sup>33</sup>.

Esa representación ciudadana se orienta a legitimar, a contribuir con la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y sus normas (4° Considerando del Protocolo Constitutivo). El que se articula con los propósitos definidos en su Artículo 2. Sin embargo, Álvarez Macías<sup>34</sup> sostiene que este órgano «dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder normativo se mantiene en el CMC y demás órganos intergubernamentales», sus competencias son deliberativas o consultivas.

El 16/4/2019 los Estados Partes concluyeron un Protocolo Adicional modificatorio del Constitutivo y una Declaración Conjunta relativa al funcionamiento de dicho órgano<sup>35</sup> por el que se establece en su Artículo 4° que «los parlamentarios del MERCOSUR elegidos en forma directa con mandato en curso continuarán en su función hasta completar su mandato»<sup>36</sup> con el objetivo de corregir «desequilibrios» en la representación ciudadana.

En cuanto a la Declaración Conjunta de los Cancilleres no constituye normativa del MERCOSUR conforme al Artículo 41 del POP

---

<sup>33</sup> Gajate, R. M. «La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR», en: Mellado, N. B. (dir. y ed.); R. Gajate, y R.S. Piana. (coeds.). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020, p. 76.

<sup>34</sup> Álvarez Macías, M. V. «Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar», *Integración y Cooperación Internacional*, no. 1, octubre–diciembre 2009, pp. 2-25.

<sup>35</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Argentina, 17 de abril de 2019, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes> (consulta: 05 de noviembre de 2020).

<sup>36</sup> Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del PARLASUR, disponible en: <https://www.mercosur.int/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

que establece el principio de jerarquía normativa, por lo cual los protocolos no pueden ser derogados, modificados o suspendidos por «decisiones» del CMC como tampoco por las Cancillerías de los Estados. Cualquier reforma requiere ser aprobada por los respectivos Congresos nacionales.

Sólo dos de sus miembros habían llevado a cabo la elección directa de sus representantes: Argentina de conformidad a la ley 27.120 y Dec. 775/15 convocó a elecciones de primera vuelta el 25/10/2015 (correspondiendo hacerlo nuevamente en octubre de 2019) y Paraguay eligió sus representantes por primera vez el 20/04/2008, luego el 22/04/2013 y la última el 22/04/2018 (por tanto estos mandatos se extienden hasta el 30 de junio de 2023)<sup>37</sup>.

Si bien la existencia de esta asimetría estaba prevista en el Protocolo Constitutivo pero limitada al período de transición acotado (2006-2014), extendido en el tiempo (31 de diciembre 2020) por Decisión 11/14 de CMC, generó dificultades en el funcionamiento y representatividad del PARLASUR por lo que se decidió suspender la elección directa de parlamentarios *sine die*. Funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos de los Estados Partes (Declaración) hasta tanto se realice la elección en forma simultánea y por el voto directo, universal y secreto.

Asimismo establece<sup>38</sup> suspender la aplicación de las siguientes disposiciones del Protocolo Constitutivo: a) el párrafo segundo de la disposición Transitoria Tercera y b) el párrafo segundo de la disposición Transitoria Quinta. La primera alude a que los Estados Partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado. En cuanto a la quinta establece que durante la segunda etapa de transición deberán ser electos antes del inicio de la misma, pudiendo los mandatos tener excepcionalmente una duración diferente, por única vez. Estas decisiones afectan a los dos países que precisamente cumplieron con las elecciones<sup>39</sup>.

En el caso argentino el gobierno dictó el Decreto 343/19 (Boletín Oficial, 10/5/19) por el que se convoca a elecciones nacionales (pri-

---

<sup>37</sup> Última Hora. MERCOSUR suspende elecciones para miembros del Parlasur, 2019, disponible en: <https://www.ultimahora.com/mercosur-suspende-elecciones-miembros-del-parlasur-n2813662.html> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>38</sup> Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del PARLASUR, disponible en: <https://www.mercosur.int/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes/> (consulta: 05 de noviembre de 2020).

<sup>39</sup> Gajate, R. M., *op. cit.*, p. 78.

marías el día 11 de agosto y generales el día 27 de octubre de 2019). Los considerandos del decreto expresan:

Que sin perjuicio de que finaliza el mandato de CUARENTA Y TRES (43) PARLAMENTARIOS del MERCOSUR, en virtud de la DECLARACIÓN CONJUNTA RELATIVA AL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR, firmada el 16 de abril de 2019 por la REPÚBLICA ARGENTINA, la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, la REPÚBLICA DEL PARAGUAY y la REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, que suspende la aplicación de las disposiciones del PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR, en lo relativo a la elección directa de los Parlamentarios, no corresponde convocar al electorado de la Nación para votar en dicha categoría.

Estas decisiones se judicializaron y la Cámara Nacional Electoral<sup>40</sup> con fecha 22/10/19 revocó el fallo de primera instancia que había convalidado la omisión del llamado a elecciones. Se obliga al Poder Ejecutivo Nacional a convocar a elecciones directas a los parlamentarios del MERCOSUR. Ante la cercanía del acto eleccionario (5 días) y la imposibilidad de su cumplimiento, frente a la gravedad de la omisión en la que incurrió el Poder Ejecutivo ordenó la notificación al Congreso de la Nación. Asimismo estableció la inaplicabilidad de la declaración de los cancilleres que suspendía las elecciones directas de parlamentarios al PARLASUR.

A diferencia del gobierno anterior y a los fines de aceptar los mecanismos de defensa de los intereses nacionales con los parlamentarios del MERCOSUR, el gobierno de Alberto Fernández (por Resolución 239/20) estableció que la Unidad Gabinete de Asesores del Ministerio de Relaciones exteriores actuará como enlace.

Se pone en evidencia una vez más las marchas y contramarchas en el proceso de integración regional derivadas de la debilidad de su funcionalidad jurídico-institucional y su vinculación con los cambios políticos, recobrando vigencia el debate sobre el déficit democrático del MERCOSUR y la legitimidad de los actos denotando su crisis.

### *1.1. El retiro argentino de las negociaciones externas del MERCOSUR*

Al poco tiempo de manifestarse los primeros casos del COVID-19, la Argentina decidió abandonar la mesa de negociaciones exter-

<sup>40</sup> CAUSA. «Partido Justicialista orden nacional y otros c/Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/amparo – solicita acción de inconstitucionalidad» (Expte. N° CNE 3059/2019/CA1) Capital Federal.

nas del MERCOSUR lo que lleva a plantear una serie de interrogantes y a generar tensiones hacia el interior.

Dicha decisión fue dada a conocer por el gobierno de Paraguay, en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, informando que, en la video conferencia del día 24 de abril entre Coordinadores Nacionales del GMC sobre relacionamiento externo, los representantes argentinos manifestaron que su país dejará de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo de esta determinación a las ya concluidas con la UE y la EFTA<sup>41</sup>. También expresa que dicha determinación lo fue en atención a prioridades de su política económica interna, agravada por la pandemia del COVID-19, indicando que no será obstáculo para que los demás Estados Partes prosigan con los diversos procesos negociadores. Se señala que la « Presidencia *Pro Tempore* del Paraguay y los demás Estados Partes del MERCOSUR evaluarán las medidas jurídicas, institucionales y operativas más adecuadas en razón de la decisión soberana de la República Argentina de manera a no afectar el proceso de construcción comunitaria del MERCOSUR y de las negociaciones comerciales en curso».

A posteriori, la Cancillería argentina publicó en su página web la Información para la Prensa N° 83/20<sup>42</sup> en la que enfatiza la importancia que la integración regional adquiere no solo por su historia, presente y futuro sino por el contexto actual, para afrontar la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales cuando es previsible una agravamiento de esas condiciones conforme a los organismos internacionales. Diferencia este enfoque de las posiciones de algunos socios tendientes a acelerar las «tratativas hacia acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá y la India, entre otros». En consecuencia, la incertidumbre internacional y la situación económica aconsejan detener la marcha de esas negociaciones. No obstante, acompañará «la marcha de los acuerdos del MERCOSUR con la UE y la EFTA».

El día 7 de mayo por otra Información para la Prensa N° 95/20, se decía que en una nueva reunión de Coordinadores del GMC,

---

<sup>41</sup> Disponible en: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>42</sup> Comunicado de República Argentina sobre la nota de la Presidencia *Pro Tempore* acerca de la participación argentina en las negociaciones externas del MERCOSUR, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-ercosur> (consulta: 07 de noviembre de 2020).

Argentina presentó formalmente la propuesta (...) para que el bloque avance en conjunto en las negociaciones comerciales teniendo en cuenta la defensa de su tejido productivo y el empleo» al tiempo que manifestaba el interés nacional de ampliar negociaciones comerciales con los países de América Central como también profundizar la agenda interna del MERCOSUR. Como conclusión de este encuentro y conforme al comunicado de la Presidencia *Pro Tempore*<sup>43</sup> se reafirma el «compromiso de todos los Estados Partes de seguir desarrollando de manera conjunta los diversos compromisos en materia de negociaciones externas del MERCOSUR, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable a la materia.

Argentina creó una gran zozobra en el bloque con su decisión y las idas y vueltas que efectuó sólo muestran una gran impericia por parte de sus representantes que a través de distintos comunicados y su retórica fueron ampliando el discurso buscando justificación a lo injustificable y tratando de bajar la tensión derivada de sus acciones regionales.

La adopción de esta posición lleva a interrogar su sentido y sus motivaciones. Conforme a la normativa, para la toma de decisiones es necesario «el consenso con la presencia de todos los Estados Partes», la oposición o ausencia de alguno de ellos, imposibilita adoptar una decisión. Afirma Gracia<sup>44</sup> que lo esencial es determinar si la posición Argentina debe interpretarse como objeción o abstención. Si es una objeción, no habría consenso ya que el consenso en el derecho internacional público y en la práctica «implica ausencia de objeción» y para tomar la decisión se debería modificar el TA y el POP. Si es abstención, la normativa no la regula y podría deducirse que la «abstención no obstaculiza el consenso».

Sólo se puede negociar «en conjunto» acuerdos comerciales con terceros países o agrupaciones de países extra-bloque los cuales se otorguen preferencias comerciales (Decisión CMC 32/00). La normativa fue adoptada por el CMC en el marco del relanzamiento del bloque que pretendía dinamizar la adopción de una política comercial

---

<sup>43</sup> Cancillería de Paraguay. «MERCOSUR: Estados Partes seguirán desarrollando de manera conjunta los compromisos de las negociaciones externas», 07/05/2020, disponible en: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/mercosur-estados-partes-seguiran-desarrollando-de-manera-conjunta-los-compromisos-de-las-negociaciones-externas> (consulta: 10 de noviembre de 2020).

<sup>44</sup> Gracia, M. B. «El poder del consenso en el MERCOSUR y sus negociaciones comerciales externas», *elDial.com*, 2020, disponible en: [http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id\\_publicar=&fecha\\_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id_publicar=&fecha_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero) (consulta 02 de noviembre de 2020).

común y reafirmar el compromiso de negociar en forma conjunta los acuerdos comerciales con terceros países para consolidar la UA y evitar que las negociaciones individuales erosionaran las preferencias comerciales comunes.

Esa normativa se articula con el Artículo 2 del TA que establece «el mercado común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados», en los hechos implica reconocer que toda prerrogativa que un país otorga a otro miembro no se la puede «licuar dándole unilateralmente la misma ventaja a un país no miembro. Sólo se puede hacer a través de un acuerdo internacional negociado y firmado por todos los socios. De ahí la necesidad de negociar como conjunto los acuerdos comerciales preferenciales con terceros países»<sup>45</sup>. Se interroga el autor si ¿puede este compromiso diluirse o cambiarse sin modificar el Tratado con el acuerdo explícito de todos los socios? Considera que no es factible y no podría ser por una Decisión del CMC, tal como se sugiere para modificar la Decisión 32/00. En cambio, Gracia<sup>46</sup> admite la posibilidad de reformar la normativa para que el resto de los socios avancen unilateralmente.

Asimismo la mentada Decisión establece una serie de regulaciones y limitaciones para los acuerdos en el marco de ALADI. El análisis de los acuerdos comerciales entre el MERCOSUR o sus Estados Partes con otros socios comerciales (dentro o no del marco de ALADI) revelan las insuficiencias que obstaculizan el desarrollo del proceso para perfeccionar la Unión Aduanera. El arancel externo común (AEC) se encuentra perforado por excepciones individuales oportunamente permitidas y por preferencias arancelarias diferenciadas acordadas en los acuerdos comerciales vigentes que impidieron coordinar una política comercial común.

También podría entenderse la actual posición del gobierno argentino como una manera de transparentar su perspectiva negativa de apertura comercial y profundización de inserción en la economía global<sup>47</sup> orientada por el gobierno macrista. A la par el acuerdo con la UE, fue fuertemente cuestionado por el actual presidente argentino, sin embargo en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (julio, 2020)

---

<sup>45</sup> Peña, F. *El impacto del Covid-19 en el Mercosur*, 2020, disponible en: <https://www.mercosurabc.com.ar/el-impacto-del-covid-19-en-el-mercosur> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>46</sup> Gracia, M. V., *op. cit.*

<sup>47</sup> Frydman, F. *Paso al costado en el Mercosur: una jugada arriesgada*, 2020, disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercosur-jugada-arriesgada\\_0\\_ly1tOTdDI.html](https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercosur-jugada-arriesgada_0_ly1tOTdDI.html) (consulta: 02 de noviembre de 2020).

solicitó al representante de la UE, Josep Borrel, su apoyo para llevar adelante el acuerdo<sup>48</sup>.

Se comparte con Gracia<sup>49</sup> que las pujas entre Brasil y Argentina marcaron los vaivenes de la política comercial de la región al tiempo que se compensaban los desequilibrios de las economías más pequeñas a través de una conducta permisiva respecto a la perforación del AEC y al trato discriminatorio.

Una vez más se pone al descubierto que la variable política influye en el desconocimiento de la normativa por parte de los miembros del MERCOSUR poniendo en crisis su desarrollo.

### 3. Acciones regionales para enfrentar la pandemia

Al declarar la OMS al COVID-19 como una pandemia (11/03/2020), la región puso al descubierto la fragilidad del sector salud, tanto en lo público como en lo privado, planteando serias interrogantes sobre la disponibilidad de recursos en cuanto a capital humano e infraestructura y también se puso en juego la capacidad del bloque para la concertación y/o coordinación de políticas.

Frente a este panorama el MERCOSUR adoptó algunas medidas que se identifican a continuación:

El 19 de marzo los Presidentes del MERCOSUR emitieron una Declaración conjunta sobre «coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto» con base en los siguientes considerandos: «Que la pandemia causada por el COVID-19 no respeta fronteras, requiriendo una coordinación regional eficiente y permanente (...) Que es necesario generar espacios de concertación regional multisectoriales, que aborden esta problemática con perspectiva estratégica y solidaria, colocando a la ciudadanía en el centro de los esfuerzos colectivos...»

En virtud de ello declaran:

1. Facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estado Partes del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia...
2. Tomar en consideración las especificidades propias de las comunidades residentes en áreas fronterizas, en el proceso de diseño y ejecu-

---

<sup>48</sup> El Mediador. *Fernández llamó a la unidad del Mercosur para superar la pandemia y las desigualdades en la región, 2020*, disponible en: <https://elmediador.tv.com.ar/contenido/15827/fernandez-llamo-a-la-unidad-del-mercosur-para-superar-la-pandemia-y-las-desigual> (consulta: 02 de noviembre de 2020).

<sup>49</sup> Gracia, M. V., *op. cit.*

ción de medidas aplicables a la circulación de bienes, servicios y personas, de manera de reducir su impacto en dichas comunidades.

3. Notificar a los demás Estados Partes las medidas que se hayan adoptado o vayan a adoptarse en frontera...

4. Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas que conduzcan a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad...

5. Evaluar la conveniencia, oportunidad y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud.<sup>50</sup>

El FOCEM adicionó, el 2 de abril, al Proyecto Plurinacional «Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud» US\$ 16.000.000 no reembolsables y sin cobro de intereses financieros destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19<sup>51</sup>. Una primera partida de US\$ 5.800.000 se utilizó para fortalecer la capacidad de diagnóstico del virus, con la compra de equipamiento, insumos, materiales para la protección de los operadores y *kits* para su rápida detección. En el marco del Proyecto se ha desarrollado una red entre instituciones de gran prestigio en investigación científica en el área de la salud pública regional de los cuatro países miembros. Luego el mismo organismo aprobó la entrega de nuevos recursos a Argentina<sup>52</sup> como también para Uruguay<sup>53</sup>.

Al nivel discursivo el presidente Alberto Fernández expresaba en la cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR (2 de julio) que «las diferencias que puedan surgir ideológicas o conceptuales pasan a un segundo plano a la hora de entender que son los pueblos que se vin-

---

<sup>50</sup> Mercosur. *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto*, 2020a, disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercotur-covid19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>51</sup> Mercosur. *Esfuerzo regional contra la pandemia: el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19*, 2020b, disponible en: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercotur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>52</sup> Mercosur. *Más fondos del Mercosur para combatir el COVID-19*, 2020c, disponible en: <https://www.mercosur.int/mas-fondos-del-mercotur-para-combatir-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>53</sup> Mercosur. *MERCOSUR aprueba nuevos recursos para el combate contra la pandemia*, 2020d, disponible en: <https://www.mercosur.int/mercotur-aprueba-nuevos-recursos-para-el-combate-contra-la-pandemia/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

culan más allá de los gobiernos», y pidió establecer la unidad en América Latina para enfrentar los desafíos que se vendrán en la *post* pandemia del COVID-19. Con clara alusión al presidente brasileño por sus enfoques diferentes en términos de acciones para enfrentar la pandemia, manifestó: «Guardo por todos los líderes el respeto que se merecen aunque no pienso igual a muchos...» Argentina a diferencia de Brasil adoptó una cuarentena estricta que duró muchos meses mientras que Brasil minimizó la pandemia. Mientras Fernández centraba su discurso en salud, Bolsonaro instaba a los presidentes a avanzar en negociaciones por acuerdos de libre comercio. Asimismo reclamaba una «necesaria reestructuración interna» del bloque cuyo alcance comprendiera el régimen de tarifas, el régimen automotriz y azucarero<sup>54</sup>.

## Reflexiones finales

La funcionalidad jurídica institucional endeble, expresada en los casos del PARLASUR y en la decisión del gobierno argentino respecto a las negociaciones externas en curso, no sólo manifiesta una inédita situación en treinta años de construcción del bloque sino que exhibe el desconcierto del gobierno argentino en la materia. Ambos casos ponen de manifiesto la tensión existente entre instituciones-salud-economía-relaciones internacionales, al igual que las contradicciones entre los diversos niveles decisorios nacionales (central, local), entre países y hacia su interior.

En lo atinente a las acciones regionales y su vinculación con la capacidad de positivar el desastre, primó la retórica puesta de manifiesto en la Declaración Presidencial del 18 de marzo y en la Cumbre de Presidentes del mes de julio, la que no se ha traducido en acciones concretas a no ser en los aspectos financieros en el marco del Proyecto Plurinacional «Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud» y en el ámbito del FOCEM.

Si bien desde lo discursivo se asumió el compromiso de la coordinación conjunta en materia de repatriación, zonas fronterizas y agilización del transporte de bienes de primera necesidad, los resultados concretos son muy limitados. En materia de repatriación e incluso el movimiento vecinal de personas entre jurisdicciones vecinas ha dado lugar a una serie de controversias judiciales. Respecto a la agilización del transporte de bienes de primera necesidad en el co-

---

<sup>54</sup> El Mediador, *op. cit.*

mercio interbloque se vio trabado pese a la existencia del Certificado de Origen Digital (COD) establecido en el 2010 y aún no tiene plena vigencia.

Precisamente la hipernumeraria institucionalidad del MERCOSUR ha demostrado su ineptitud para la adopción de decisiones colectivas frente a una amenaza global. Ante sistemas de salud fragmentados de los países miembros no hubo una visión estratégica y de gestión de certidumbres que permitiera incrementar la capacidad de respuesta resiliente regional. Tampoco para la identificación y aplicación de un tratamiento integral a la pandemia. No se delinearon medidas coordinadas colectivas para proteger preventivamente la salud pública ni tampoco para proporcionar atención accesible y asequible, el único mecanismo puesto en marcha es el intercambio de información y experiencias.

## Referencias

- Álvarez Macías, M. V. «Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar», *Integración y Cooperación Internacional*, no. 1, octubre-diciembre, 2009.
- Axline, A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (comp.). *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes - Consejo de Publicaciones - Grupo de trabajo sobre integración regional, 1999.
- BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Banco Mundial. *Global Value chain Development Repor 2017 – Measuring and Analyzing the Impact of GVC's on Economic Development*, Washington D.C., World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, UIBE, WTO, 2017.
- Bárcena, A. «Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe», en: Altmann Borbón, J. y F. Rojas Aravena. (eds.). *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, San José, UPAZ - FLACSO, 2018.
- Bartesaghi, I. «La integración regional en Asia Pacífico: El caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP», en: AULCIP (ed.). *Ágora Latinoamericana*, t. II, Bogotá, Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AULCPI), 2017.

- Bernal-Meza, R. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, UNICEN – Nuevo hacer, 2000.
- Briceño Ruiz, J. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2011.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, Santiago, Naciones Unidas - CEPAL, 1994.
- CEPAL. «Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones», *Informe Especial Covid-19*, no. 5, julio, 2020.
- Última Hora. *MERCOSUR suspende elecciones para miembros del Parlasur*, 2019, disponible en: <https://www.ultimahora.com/mercotur-suspende-elecciones-miembros-del-parlasur-n2813662.html> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- El Mediador. *Fernández llamó a la unidad del Mercosur para superar la pandemia y las desigualdades en la región*, 2020, disponible en: <https://elmediadortv.com.ar/contenido/15827/fernandez-llamo-a-la-unidad-del-mercotur-para-superar-la-pandemia-y-las-desigual> (Consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Frydman, F. *Paso al costado en el Mercosur: una jugada arriesgada*, 2020, disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercotur-jugada-arriesgada\\_0\\_ly1tOTdDI.html](https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercotur-jugada-arriesgada_0_ly1tOTdDI.html) (consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Frenkel, A. y Ghiotto, L. «Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR», *Nueva Sociedad*, julio 2019, disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/ue-mercotur-europaganadores-perdedores-integracion/> (consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Friedman, M. *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Gajate, R. «La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR», en: Mellado, N. B. (dir. y ed.); R.M. Gajate, y R.S. Piana. (coeds.). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020.
- Gilpin, R. «The theory of hegemonic war», *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, primavera 1988, pp. 591-613.

- Gracia, M. B. «El poder del consenso en el MERCOSUR y sus negociaciones comerciales externas», *elDial.com*, 2020, disponible en:[http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id\\_publicar=&fecha\\_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id_publicar=&fecha_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero) (consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Grandi, J. «Déficit democrático y social en los proceso de integración», *Integración & Comercio*, año. 2, no. 6, 1998, pp. 83-110.
- Halperin, M. «El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma?», *Informe Integrar*, no 122, La Plata, Instituto de Integración Latinoamericana, junio 2020, pp. 2-42.
- Hayek, F. V. *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.
- Izquierdo, A.; Keefer, P.; Blackman, A.; Busso, M., *et. al. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID, 2020, pp. 11-13.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. «El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano», *Pensamiento Propio*, no. 33, 2011, pp. 11-34.
- Malamud, A. «Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience», en: Laursen, F. (ed.). *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.
- Mellado, N. B. y Urriza, L. M. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, nos. 1/2, enero-junio 1994, pp. 129-143.
- Mellado, N. B. y Alí, M. L. «Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas», *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Integración Latinoamericana*, no 57, noviembre 1995.
- Mellado, N. B. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, N. B. (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner Editora SRL, 2009.
- Mellado, N. B. y Alí, M. L. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado, N. B. (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner Editora SRL., 2010.

- Mellado, N. B. «Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional», en: Mellado, N B. (coord. y ed.) y Fernández Saca, J. C. (coed.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2017.
- Mellado N. B. «Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI», en: Mellado N. B. (dir. y ed.); R.M. Gajate (coed.), y R.S. Piana (coed). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020.
- Mercosur. *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto*, 2020a, disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Mercosur. *Esfuerzo regional contra la pandemia: el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19*, 2020b, disponible en: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Mercosur. *Más fondos del Mercosur para combatir el COVID-19*, 2020c, disponible en: <https://www.mercosur.int/mas-fondos-del-mercosur-para-combatir-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Mercosur. *MERCOSUR aprueba nuevos recursos para el combate contra la pandemia*, 2020d, disponible en: <https://www.mercosur.int/mercosur-aprueba-nuevos-recursos-para-el-combate-contra-la-pandemia/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Milner, H. «Industries, governments, and regional trade blocs», en: Mansfield, E. y H. Milner(eds.). *The political economy of regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- Nolte, D. «Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, no. 1, 2019, pp. 131-156.

- Noto G. (2002), «*Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe*» (SP/CLXXVII.O/Di N9-02), XVIII Reunión Ordinaria del Consejo latinoamericano, Caracas, 2002.
- Peña, F. *El impacto del Covid-19 en el Mercosur*, 2020, disponible en: <https://www.mercosurabc.com.ar/el-impacto-del-covid-19-en-el-mercosur> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Rojas Aravena, F. «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en: Rojas Aravena, F. (ed.). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Santiago, FLACSO - Editorial Nueva Sociedad, 2020.
- Sanahuja, J. A. «Del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», en: Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, Buenos Aires, CRIES, 2009.
- Serbin, A. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Estudios Internacionales*, vol. 7, no.13, enero-junio 1996.
- Serbin, A. «El gran ausente: ciudadanía e integración regional», en: Altmann Borbon, J. y Rojas Aravena, F. (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Siglo XXI - Fundación Carolina, 2008.
- Williamson, J. «La democracia y el Consenso de Washington», *World Development*, vol. 21, agosto 1993, pp. 1329-1336.



# EL MERCOSUR en sus treinta años: Evolución adaptativa del bloque sudamericano al sistema mundial/internacional<sup>1</sup>

*Lincoln Bizzozero Revelez<sup>2</sup>*

Recibido: 10/03/2021

Aceptado: 14/04/2021

## RESUMEN

Este artículo plantea un recorrido del MERCOSUR en sus distintas etapas con motivo del trigésimo aniversario. El análisis parte de la idea de que el bloque regional ha tenido una evolución adaptativa en esas diversas fases. Ello se dio por una convergencia política entre los gobiernos, sobre todo en el eje argentino-brasileño. Esto posibilita comprender la coyuntura actual de estancamiento.

**Palabras clave:** MERCOSUR, Regionalismo, Convergencia política, Sistema mundial, Sistema internacional.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado especialmente por la solicitud realizada por los editores José Briceño Ruiz y Oscar Fernández-Guillén, colegas y compañeros de ruta en el regionalismo sudamericano. El vínculo con Briceño Ruiz se remonta a la década de los noventa en los inicios del regionalismo abierto, por lo que ya somos veteranos del regionalismo. Con Fernández-Guillén es más reciente, ya en esta etapa de transición. Con ambos he aprendido y comprendido la evolución en Venezuela y de esa mirada del Norte de esta región sudamericana.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Miembro de la Comisión Académica de la Maestría bimodal en Estudios Contemporáneos de América Latina, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR), Uruguay, y del Sistema Nacional de Investigadores. E-mail: lbizzozero@gmail.com.

## **MERCOSUR in its thirty years: Adaptive evolution of the South American bloc to the global/international system**

### **ABSTRACT**

This article presents an overview of MERCOSUR in its different stages on the occasion of its thirtieth anniversary. The analysis is based on the idea that the regional bloc has undergone an adaptive evolution in these various phases. This was due to a political convergence between governments, especially in the Argentine-Brazilian axis. This makes it possible to understand the current situation of stagnation.

**Keywords:** MERCOSUR, Regionalism, Political convergence, World system, International system.

### **1. La coyuntura en el bloque regional: pandemia y pre-acuerdo con la Unión Europea**

El MERCOSUR terminará de cumplir un nuevo ciclo de diez años con otro aniversario en un contexto de crisis, esta vez mundial, que, si bien está focalizada en la dimensión sanitaria, ha generado efectos políticos, económicos, sociales y humanos, y provocado otros fenómenos y respuestas en distintos niveles. El primer ciclo de diez años encontró a un MERCOSUR con una crisis económica que pareció ser terminal, aunque en realidad marcó el final de una etapa con la capacidad de los gobiernos del bloque de realizar las adaptaciones necesarias para que este continuara siendo no solamente un acuerdo comercial, sino un destino común como ha sido señalado en distintos momentos por Presidentes de la región<sup>3</sup>.

Este aniversario estará pautado por una crisis mundial que ha tenido repercusiones específicas en la región. La CEPAL ha presen-

---

<sup>3</sup> La última referencia de un Presidente de los países del MERCOSUR al destino común la hizo Alberto Fernández en la cumbre virtual realizada en julio del 2020. Véase Telam del 2 de julio. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202007/484389-alberto-fernandez-mercosur.html>. En esa alocución, el Presidente trascendió la orientación de los gobiernos en el destino común para vincularlo con las exigencias dictadas por los pueblos.

tado en distintos informes la situación alarmante de América Latina y el Caribe. En su balance, la crisis significará para el espacio latinoamericano/caribeño un incremento de la pobreza de 37,7%, lo cual afectará a más de 231 millones de personas y significará que 98 millones se encontrarán en la extrema pobreza. En el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, la CEPAL enfatiza que esta crisis significará una contracción promedio del 7,7 % que es la mayor en 120 años<sup>4</sup>. A su vez en otro documento, la CEPAL señala como una de las vías para encarar la crisis y la disminución del comercio, la integración regional, planteando algunas recomendaciones para ello: convergencia en facilitación del comercio; promover una infraestructura resiliente, eficiente y sostenible, y la cooperación digital<sup>5</sup>.

El MERCOSUR cumplirá treinta años el 26 de marzo del 2021, momento en que, en los inicios de la segunda década del siglo XXI, se esperaba llegar con algunos objetivos como ser en la dimensión social el anunciado Protocolo Internacional «Ciudadano MERCOSUR». La inflexión entre el año anterior al aniversario de los veinte años y el actual previo a los treinta resulta contrastante. En el año 2010, el Consejo del Mercado Común, órgano político del MERCOSUR, aprobó el Plan Estratégico de Acción Social, el Estatuto de la Ciudadanía, la creación del cargo de Alto Representante General del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera. Esas cuatro decisiones referidas al ámbito social, el ciudadano, el político y el económico, proyectaban el bloque regional con objetivos, definiciones e instrumentos para la acción con vistas a encarar la década.

Por otra parte, a inicios de la segunda década del siglo XXI, el MERCOSUR logró completar la red de Estados Asociados en América del Sur con la inclusión de la República de Guyana y Surinam. De esta manera, desde una mirada geopolítica y geoeconómica, todos los Estados sudamericanos que no eran parte del bloque, comenzaron a participar como Estados Asociados y quedaron ligados por distintos formatos de acuerdos de cooperación y económicos.

En el año 2010, el Consejo Mercado Común aprobó 67 decisiones en las dos cumbres realizadas. Entre el 2011 y el 2015 se aprobaron en total 230 decisiones que se sumaron a esas decisiones del

---

<sup>4</sup> CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, Naciones Unidas, 2021.

<sup>5</sup> CEPAL. *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, Santiago, Naciones Unidas, 2021.

año 2010. En artículos anteriores que exhibieron investigaciones realizadas sobre las decisiones aprobadas, teniendo como base el Programa de Trabajo 2004-2006, se visualizó la importancia que tomaron cuestiones referidas a la politización del bloque, la dimensión social, los fondos regionales (FOCEM y otros), el funcionamiento institucional y competencias de las distintas instancias de la estructura institucional<sup>6</sup>.

Entre el año 2016 y el año 2020 se aprobaron 113 decisiones; es decir, menos de la mitad. Estos años estuvieron signados por un cambio de elenco gubernamental en la República Argentina, el proceso de *impeachment* en Brasil que culminó con un quiebre institucional y la destitución de Dilma Rousseff con la consiguiente asunción de Temer como Presidente, la suspensión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, la elección de Jair Bolsonaro como Presidente de Brasil desde principios del 2019 y la conclusión de un pre-acuerdo con la Unión Europea en junio del 2019. Si se mira el retrato actual, los últimos años confirman el decaimiento del bloque regional en cuanto a iniciativas y emprendimientos regionales en desmedro de negociaciones externas con regiones y países desarrollados a los efectos de concretar acuerdos de libre comercio plus con temas que no han podido ser acordados en la OMC.

La inflexión del bloque en vías de concretar acuerdos de libre comercio plus para no perder posiciones en el mundo y asegurar una plataforma para la producción regional e incentivos para la inversión extranjera se fue generando a inicios de la segunda década del siglo XXI, a partir de la percepción en algunos núcleos empresariales de Brasil de quedar fuera de los circuitos globales de producción y comercio. En concreto, desde la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) se comenzó a percibir las pérdidas que ocasionaba la poca participación en las cadenas globales de valor como consecuencia de que el MERCOSUR no había concretado acuerdos de libre comercio con países desarrollados<sup>7</sup>. A su vez, en el gobierno y sistema político de Brasil se había ido conformando la idea de la necesidad de concretar acuerdos de libre comercio con países desarrollados, lo cual se ha-

---

<sup>6</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico», *Sociedad y Discurso*, no. 24, 2014, pp.69-89.

<sup>7</sup> Thorstensen, Vera, y Ferraz, Lucas. «O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais», *Boletim de Economia e Política Internacional*, no. 16, 2014, pp. 5-18.

bía explicitado en los debates electorales previos a la elección de Dilma Rousseff.<sup>8</sup>

Si bien las bases en el cambio de percepción y en las ideas para no quedar fuera del mundo se fueron generando en el sistema político y sectores empresariales de Brasil y Argentina desde inicios de la segunda década del siglo XXI, los socios pequeños tuvieron por sus propias condiciones una política aperturista y de inserción internacional desde la gestación y los inicios del proceso regional.<sup>9</sup>

El MERCOSUR ha transitado distintas etapas desde los inicios de la cooperación argentino-brasileña y el tratado fundacional de Asunción en 1991. Esas etapas se vinculan con tres factores que han estado estructurando y dando forma al bloque desde las transiciones democráticas que posteriormente derivaron en la etapa fundacional. En primer lugar, el factor mundial concerniente al impulso globalizador. En la medida que los países del MERCOSUR se encuentran estructuralmente en la periferia del sistema internacional (por desarrollo y flujos de personas y bienes), el bloque ha ido creando respuestas adaptativas a los estímulos externos generados. Las características, alcance y aceleración que ha tenido el proceso de mundialización condicionan desde fines del siglo pasado el desarrollo de los procesos regionales. En ese sentido, el factor mundial va desencadenando respuestas regionales diferenciadas y localizadas en un marco global. El segundo factor atañe al eje argentino-brasileño, como núcleo impulsor del proceso regional del MERCOSUR (y sudamericano) que articula respuestas políticas en las cuales la visión, instrumentos y orientación gubernamentales son (cada vez más) relevantes. El tercer factor es el político-social de las sociedades en el cual se definen prioridades referidas al desarrollo nacional (local) y de los pueblos de la región. Si bien son los gobiernos los que definen la orientación y prioridades en el proceso regional, los mismos llegan con mandatos programáticos donde se plantean respuestas y orientación a los temas percibidos por la ciudadanía como principales para la agenda nacional/regional.

Los dos primeros factores sistémico-estructurales son los que delimitan los parámetros de la mundialización y las opciones y cami-

---

<sup>8</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional», *Densidades*, no. 17, 2015, pp. 69-85.

<sup>9</sup> Abreu, Sergio; Bizzozero, Lincoln, y Mateo, Fernando (eds.). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación no. 8, Buenos Aires, BID-INTAL, 2000.

nos pasibles a tomar desde los países de la región. El segundo y tercer factor visualizan la dimensión político social de construcción regional, prioridades y contenidos. Los gobiernos son los que interpretan el interés nacional (posición del país en el sistema internacional y regional) que es estructural y por ende tiene permanencia en el tiempo y lo articulan con los programas y prioridades gubernamentales que pretenden leer la dinámica del tiempo político-social.

Durante la etapa de gestación del MERCOSUR, en los inicios del proceso regional, en la etapa de transición del bloque y en la primera década y primeros años de la segunda década del siglo XXI se produjo una convergencia política entre los gobiernos argentino-brasileño posibilitando el impulso en la cooperación e integración regional. Es así que se generaron circuitos virtuosos en las relaciones argentino-brasileñas en la diada Alfonsín-Sarney en el proceso de restauración democrática y cooperación regional; posteriormente en la década del noventa a través de Menem-Collor de Melo y luego con Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso; en el proceso de relanzamiento con Cardoso-De la Rúa y durante la era progresista con Lula-Kirchner y posteriormente Rouseff-Fernández. Esos circuitos virtuosos generaron instrumentos, instancias, acciones y resultados en el marco de objetivos en el regionalismo del bloque: en la etapa de la gestación del bloque a través de instrumentos de cooperación e integración sectorial; en la etapa de transición con el programa de liberalización comercial y en la etapa del Programa de Trabajo 2004-2006 con la inclusión de prioridades políticas, territoriales y sociales.

Este trabajo parte de este marco teórico sistémico-estructural que se complementa con la aproximación teórica de analistas latinoamericanos con mirada estructural y/o desarrollista como son los casos de Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe, Raúl Bernal-Meza, o bien con énfasis en la geopolítica como han sido los aportes de Methol Ferré. Estas distintas aproximaciones tienen como punto en común lo determinante del eje entre Argentina y Brasil para la región sudamericana específicamente y el espacio latinoamericano/caribeño<sup>10</sup>. Se considera, además, que el bloque regional ha sido capaz de definir respuestas adaptativas a los requerimientos del sistema mundial/internacional.

En ese sentido, el regionalismo del MERCOSUR en tanto régimen específico con acuerdos en distintas dimensiones ha sido ca-

---

<sup>10</sup> Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.). *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, conceptos, doctrinas, figuras*, Ariadna Ed., 2020.

paz de ir incorporando prioridades, instrumentos y capacidades de las distintas etapas, demostrando una capacidad evolutiva. Si bien este patrimonio generado es un piso importante para la nueva etapa en la que se encuentra el planeta con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los condicionantes sistémicos ambientales vinculados al cambio climático, la biodiversidad y más recientemente con la pandemia, no es suficiente, dado que se requieren de nuevas definiciones y orientación política en temas sensibles del desarrollo humano y social.

La escasez de decisiones en los últimos años y el escaso caudal de respuesta política y de cooperación del bloque durante esta emergencia sanitaria internacional, exhiben los límites del MERCOSUR cuando no hay una base de principios operativos en el eje argentino-brasileño. La pandemia está poniendo en cuestión el andamiaje del sistema multilateral, pero también las bases de funcionamiento de los regionalismos y de posibles acuerdos inter-regionales.<sup>11</sup> Esta ausencia de convergencia en el eje argentino-brasileño en política exterior y económico-industrial ha derivado en un funcionamiento de mínima del MERCOSUR. En ese sentido, frente a la emergencia sanitaria mundial, los países adoptaron la Decisión 1/20 que posibilitó acordar recursos adicionales para el proyecto FOCEM «Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud», basada en la decisión 17/11, por un valor de quince millones, ochocientos siete mil quinientos dólares. Además, durante la presidencia pro-témpore de Paraguay, se reorientaron cinco millones de dólares para la adquisición de equipamiento para los diagnósticos, material para protección de los operadores y *kits* para la determinación del virus.

Este funcionamiento de mínima tomó con los actuales Presidentes de Argentina y Brasil características especiales de distanciamiento personal e ideológico, que en realidad profundizan una situación de posicionamiento diferente de los dos países en temas referidos a las relaciones bilaterales y las relaciones externas del bloque. Ese distanciamiento se expresó en que recién en diciembre del año pasado, luego de un año de la asunción de Alberto Fernández como Presidente, tuvieron los mandatarios de Argentina y Brasil su primer encuentro por una video llamada para tratar temas de la agenda bilateral. El en-

---

<sup>11</sup> Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Impacto del COVID-19 en el sistema internacional: una aproximación sistémica al regionalismo desde la EPI ideacional», *Blog de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, sede Argentina, 2020, disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/impacto-del-covid-19-en-el-sistema-internacional/> (consulta: 20 de noviembre de 2020).

cuentro fue preparado por el Embajador de Argentina en Brasil, Daniel Scioli y el Canciller Felipe Solá y por el lado brasileño por el Canciller Ernesto Araújo y el Secretario de Asuntos Estratégicos, Almirante Flavio Viana Rocha. En la agenda se incluyeron temas exclusivamente bilaterales referidos al comercio (Brasil desplazó a China como primer socio comercial y Argentina es el principal mercado regional para Brasil), la defensa, el narcotráfico y cuestiones del bloque regional, en particular concernientes al Arancel Externo Común y las relaciones externas (pre-acuerdo con la Unión Europea).

El trabajo tiene como objetivo mostrar el papel que jugó el factor político en las distintas etapas de evolución adaptativa, tanto en el eje argentino-brasileño como en Uruguay en tanto socio pequeño y partícipe desde la gestación, al contexto internacional. Esta aproximación posibilita visualizar en perspectiva la transición actual que trasciende los mandatarios en funciones. El siguiente punto abordará la etapa de gestación e inicios del MERCOSUR que tuvo una impronta de cooperación política regional y definió los objetivos de paz, democracia y seguridad en la región. Posteriormente se tratará la etapa de transición y consolidación del MERCOSUR en que se logran los primeros objetivos referidos al Programa de Liberalización Comercial y se conforma el bloque como sujeto de derecho internacional a partir de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto. En otro punto se expondrá los alcances que tuvo la etapa de politización y dimensión social que proveyó las bases para un crecimiento sin precedentes a partir de la demanda de la República Popular China. Finalmente se retomará en las conclusiones los avances planteados en este punto sobre el momento actual del bloque regional, que trasciende los mandatarios y que acentúa la crisis sanitaria mundial y regional.

## **2. La etapa de gestación: bases de la paz, la democracia y la cooperación política en el espacio latinoamericano/sudamericano**

La Declaración de Iguazú de noviembre de 1985, por la cual los Presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil formalizaron la inauguración del puente Tancredo Neves, se constituyó en el pilar fundacional de la cooperación argentino-brasileña y con ello en el antecedente político del MERCOSUR. En la Declaración de Iguazú se plantearon algunos de los temas que han estado vertebrando las relaciones bilaterales, las de los países del Cono Sur (MERCOSUR en gestación) y del espacio sudamericano con el resto del mundo: autonomía de decisión para ampliar las opciones y limitar las políticas

que se toman sin participación de los países de la región; preservar la misma y el Atlántico Sur como zona de paz y cooperación; importancia de los procesos de consolidación democrática para ampliar y perfeccionar los vínculos con sectores de la sociedad civil y sentar bases de colaboración para actuar en el plano internacional; vinculación del diálogo y cooperación con la amistad y el desarrollo de los pueblos; y reconocimiento del lugar de la región en el sistema internacional y de la dependencia y vulnerabilidad económica frente al proteccionismo de los países desarrollados.

Si bien los dos países participaban en el régimen de libre comercio latinoamericano (ALALC y a partir de 1980 ALADI), habían propulsado el tratado de la Cuenca del Plata a fines de los sesenta, se encontraban entre los países impulsores del Consenso de Cartagena pidiendo mejores términos en la renegociación de la deuda externa y habían logrado solucionar, luego de un crescendo de conflictividad geopolítica, el tema de la represa de Itaipú, hacia fines de los setenta, en pleno período de dictaduras militares, dichos requisitos no habían sido suficientes para impulsar un proceso de cooperación político<sup>12</sup>. Además de los cimientos sobre los cuales se asentaron las dictaduras de esa época en el Cono Sur, en la seguridad nacional, algunos temas como la violación masiva de los derechos humanos, la desaparición forzada de personas y la misma guerra de Malvinas derivaron en resoluciones condenatorias en distintas instancias internacionales y falta de apoyo a proyectos y a la misma continuidad de los regímenes. Si bien los procesos domésticos fueron diferentes, la derrota militar en la guerra de las Malvinas en 1982 aceleró la transición hacia un gobierno democrático en Argentina en diciembre de 1983 y con ello pautó la convergencia regional con las transiciones que se procesaron en Brasil y Uruguay en marzo de 1985. Esta convergencia en las transiciones democráticas entre los países de la región fue otro de los requisitos para que se produjera la aproximación argentino-brasileña y posibilitara un circuito virtuoso de cooperación.

En definitiva, el factor político fue el determinante para la aproximación bilateral argentino-brasileña. En esta aproximación y todo el proceso de cooperación bilateral que derivó en la concreción del MERCOSUR, Uruguay, con Julio María Sanguinetti como Presidente del gobierno de transición democrática, jugó un papel de articulador relevante tanto en el espacio latinoamericano como en el subregional con Argentina y Brasil. En el espacio latinoamericano en el impulso a

---

<sup>12</sup> Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. «Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata», *Estudios Internacionales*, vol. 14, no. 33, Santiago de Chile, 1981, pp. 412-443.

la conformación de una cooperación regional y en el subregional participando en el proceso de integración bilateral de manera gradual y flexible. De esta manera se fueron concretando distintos espacios de cooperación todos ellos basados en la paz y democracia: el regional latinoamericano, el subregional donde además de Argentina y Brasil contaba Uruguay y el bilateral de integración y cooperación argentino-brasileño.

La importancia de esta articulación política de esos espacios se puede ubicar en el mismo surgimiento del Grupo de Río, que comenzó a funcionar como una instancia de concertación política entre los países del espacio latinoamericano. El origen se encuentra en una iniciativa regional en las que jugó un papel relevante el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Enrique Iglesias: la de ampliar el apoyo al Grupo de Contadora para otorgar un nuevo impulso en la búsqueda de la paz en América Central y la no injerencia en la región. Esa iniciativa se concretó en la asunción de Alán García como presidente del Perú en julio de 1985 con la conformación del Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). La primera reunión conjunto del Grupo de Contadora conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela con el Grupo de Apoyo se concretó en agosto de 1985, en Cartagena de Indias, dando nacimiento al Grupo de los Ocho que posteriormente a partir de la Declaración de Río en diciembre de 1986 se conoció como Grupo de Río. El Grupo incluyó entre 1986 y 1987 entre los temas de la agenda el de la paz y democracia en la región, la negociación de la deuda externa, la cooperación e integración regional. En esa evolución jugaron un papel importante los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Uruguay, Dante Caputo, Roberto Abreu Sodré y Enrique Iglesias. De esta manera el proceso bilateral argentino-brasileño contó con un soporte político regional además del subregional.

La Declaración de Foz de Iguazú que se firmó el 30 de noviembre de 1985 y cuya fecha se recuerda como día de la amistad argentino-brasileña, puso fin a cuatro siglos de rivalidad<sup>13</sup>. A partir de ese momento se generó una agenda bilateral de temas en el plano político, económico y social, que se irían concretando a partir de 1986 con el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) con sus doce Protocolos que se basaron en el equilibrio comercial, la integración intra-sectorial, la modernización e innovación técnica e

---

<sup>13</sup> Scenna, Miguel Ángel. *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975.

industrial<sup>14</sup>. Los Protocolos incluyeron temas sensibles como el intercambio de bienes de capital, complementación del abastecimiento alimentario, empresas binacionales, fondo de inversiones para la promoción del comercio, asuntos financieros, energía, biotecnología, centro de estudios económicos y cooperación aeronáutica, entre otros. En el documento se reiteraron algunos de los puntos señalados en la Declaración de Iguazú, entre los cuales la consolidación de los procesos de democratización, la paz y seguridad en la región.

Posteriormente, en 1988, Argentina y Brasil firmaron en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que tuvo como objetivo consolidar el proceso de integración y cooperación económica por medio de los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría a los efectos de posibilitar la adaptación progresiva de los habitantes y empresas. Además de eso, se plantearon dos etapas: una primera de armonización de algunas políticas y recién posteriormente otra donde se plantearía la perspectiva de continuar armonizando con vistas al mercado común. Todo este proceso de aproximación argentino-brasileño fue acompañado por Uruguay en el plano de la cooperación política e incluso en algunos de los Protocolos, sobre la base de los principios de gradualidad y flexibilidad<sup>15</sup>. El papel de Uruguay se realiza en la medida que Paraguay y Chile iniciaron las transiciones democráticas recién a fines de los ochenta y que, en Paraguay, el gobierno de transición dirigido por el general Andrés Rodríguez, que dio un golpe para derrocar a Stroessner, culminó recién en agosto de 1993 en que asumió Juan Wasmosy como Presidente electo democráticamente. Es en esa perspectiva que puede visualizarse el papel que jugó Uruguay no solamente en la gestación sino también en los inicios y en las primeras etapas del MERCOSUR como socio pequeño articulador con el eje argentino-brasileño.

### **3. La década del noventa: bases de la interdependencia regional en regionalismo abierto**

Si las transiciones democráticas se configuraron como factores desencadenantes de los distintos procesos de cooperación regional

---

<sup>14</sup> Moneta, Carlos. *El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa*, Documento de Trabajo no. 11, Santiago de Chile, PROSPEL, 1988. Peña, Félix. «MERCOSUR: una idea con fuerza», *Revista Perspectiva Internacional*, julio 1991, disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1991-07-mercotur-una-idea-con-fuerza> (consulta: 20 de noviembre de 2020).

<sup>15</sup> Magariños, Gustavo. *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, FCU, 1991.

que a su vez proveyeron bases para la continuidad de la aproximación argentino-brasileña y de acuerdos bilaterales, los cambios de gobierno que se sucedieron en Argentina, Brasil y Uruguay entre 1989 y 1990 sentaron las bases políticas para dar impulso al regionalismo abierto en la región. Así como se había producido una convergencia funcional en las transiciones democráticas de Argentina, Brasil y Uruguay y en los objetivos de la política exterior para la región, los gobiernos liberales que asumieron en los noventa en esos países tuvieron como base común el Consenso de Washington para recuperar el crecimiento económico en los países.

Uruguay volvió a jugar un papel importante en la aceleración del proceso regional. En el proceso de aproximación argentino-brasileño Uruguay fue a través de la personalidad de Enrique Iglesias, mientras que, la conformación del MERCOSUR con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, se debió a una «protesta» del Canciller Héctor Gros-Espiel. El punto de protesta por el cual Uruguay alzó la «voz» fue que el Tratado de Buenos Aires, firmado en 1990, por el cual Argentina y Brasil habían acelerado el proceso de conformación del mercado común, no contempló el Tratado de Montevideo de 1980 en la necesaria apertura a los Estados Partes de ALADI en los Acuerdos de Alcance Parcial. La protesta uruguaya contó con el respaldo político del Presidente Lacalle Herrera, que definió una orientación con prioridad regional respaldando al Canciller. En esa decisión por parte del Presidente resultó importante estar informado del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas por parte del Presidente Bush (padre).

El proceso de negociaciones que se inició con esa protesta de Uruguay abrió la posibilidad para la inclusión de Chile y Paraguay en un nuevo acuerdo regional por iniciativa uruguaya<sup>16</sup>. Finalmente, Chile no continuó en las negociaciones, aunque dejó abierta la puerta para una adhesión futura. El Tratado de Asunción que se firmó el 26 de marzo incluyó en un anexo el Programa de Liberalización Comercial durante una etapa de transición que se completaría a fines de 1993 en que se debía contar con una estructura institucional y sistema de toma de decisiones. De esta manera, Uruguay aceleró la conformación del bloque regional, que estaba pautada por los tiempos del eje argentino-brasileño con el Tratado de Buenos Aires. La inscripción en la Secretaría de la ALADI en Montevideo de los dos Acuerdos de Alcance Parcial –el referido al Tratado de Buenos Aires y el del Tratado de Asunción– convalidó un funcionamiento regional en dos niveles: el

---

<sup>16</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?*, Montevideo, Universidad de la República, CSIC, 2009.

del eje argentino-brasileño y el del espacio MERCOSUR con dos socios pequeños.

La etapa de transición se completó exitosamente en cuanto a la conformación de la zona de libre comercio y la libre circulación de productos. Además, durante la etapa de transición se definió un Cronograma (Las Leñas en 1992 por Decisión 1/92) para el cumplimiento de los objetivos definidos lo cual permitió avanzar en términos institucionales, normativos y reglamentarios. Se generó un derrame virtuoso institucional y sectorial a partir de las distintas cuestiones y temas que implicaba el funcionamiento de un espacio regional con objetivo de concretar un mercado común. Durante esa etapa se fue incrementando la interdependencia entre sectores industriales y económicos de Argentina y Brasil, en especial brasileños, que hasta el momento tenían poco anclaje regional.

Entre la etapa de transición y la de consolidación, que se inició una vez ratificado el Protocolo de Ouro Preto con la nueva estructura institucional y el reconocimiento del bloque como sujeto de derecho internacional, se fue afirmando un regionalismo abierto «sui géneris». Los resultados de las negociaciones de Ouro Preto con las definiciones del Arancel Externo Común y los sectores exceptuados entre los cuales el automotriz da cuenta de este ajuste del regionalismo. Ese regionalismo sui-géneris con tintes y límites definidos en el eje argentino-brasileño se fue moldeando durante la década de los noventa. Hay cuatro momentos políticos que resaltan en la conformación de los contornos del regionalismo mercosureño: el *impeachment* en Brasil al Presidente Collor de Mello que derivó en la asunción como presidente de Itamar Franco; el inicio de las negociaciones con la Unión Europea como bloque regional; el apoyo al Presidente Wasmosy con el intento de golpe de Estado que desencadenó la aprobación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso democrático en el MERCOSUR y Bolivia y Chile como Estados asociados, y la reivindicación del patrimonio regional en el ámbito de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas que propulsó Bill Clinton a fines de 1994.

El proceso de *impeachment* que resultó en la presidencia de Itamar Franco hasta 1994, derivó en un reacomodamiento doméstico que permitió la aproximación de los sectores industriales con Itamaraty limitando el aperturismo de inicios del proceso. Itamar Franco tuvo como Canciller a Fernando Henrique Cardoso en el inicio de su gestión, lo cual otorgó continuidad a la orientación de la política exterior de Brasil con la elección posterior de Cardoso como Presidente de la República por dos mandatos consecutivos. El inicio de las negociaciones con la Unión Europea consolidó al bloque en tanto actor del

sistema multilateral en la medida que se incluyeron temas de la agenda comercial internacional en las negociaciones bilaterales. El intento de golpe de Estado en Paraguay en 1996 aceleró el proceso de adopción de un acuerdo fundacional del bloque referido al régimen democrático, que fue concretado en el Protocolo de Ushuaia en julio de 1998. Finalmente, en lo que concierne a la reivindicación del patrimonio regional y el reconocimiento a negociar como MERCOSUR en el ALCA, que en realidad tenía el formato negociador de los Estados de las Américas y el Caribe (Cuba), posibilitó que un marco común para los Estados en conjunto con sectores industriales y de la sociedad civil de los cuatro Estados-Parte.

La crisis económica en Brasil que se expresó con la devaluación del real aparejó consecuencias económicas para los países de la región marcando límites al camino de regionalismo abierto. Hacia fines de los noventa se comenzaron a manifestar los límites del bloque en su propuesta de desarrollo a través de temas referidos a la dimensión social, las asimetrías entre regiones y países, la falta de financiamiento para sectores y pequeñas y medianas empresas, la participación política y social, el estancamiento en las negociaciones internacionales (OMC, ALCA, UE). En el cambio de siglo y milenio, que coincidió con el final de la etapa de consolidación del MERCOSUR, fue Brasil el que dio el paso para el inicio de una nueva etapa con la iniciativa regional sudamericana en el marco de la conmemoración de los quinientos años del descubrimiento y el anuncio de un cambio en las prioridades del bloque hacia el ámbito regional-doméstico, a través del Presidente Fernando Henrique Cardoso en la XVII Cumbre Regional que se desarrolló en Montevideo en diciembre de 1999, al señalar que por la proximidad de la Ronda del Milenio las negociaciones en el ámbito internacional estaban estancadas y no debía esperarse nada del exterior.

Este avance de la reorientación de prioridades en la agenda que realizó Cardoso se apoyó en un nuevo escenario político regional, ya que hubo cambios de gobierno en Argentina en Uruguay y también en Chile. En los casos de Argentina y Chile, la asunción de Fernando De la Rúa y Ricardo Lagos posibilitaron una aproximación entre los presidentes del triángulo ABC sobre la base de una convergencia política en la tercera vía. En mirada regional eso se manifestó en incluir la dimensión social y política en el proceso regional, lo cual finalmente se expresó en el Programa de Relanzamiento del MERCOSUR que se aprobó en el 2000. El nuevo siglo daba lugar al inicio de una etapa diferente en el bloque regional que se alejaba del regionalismo abierto de los inicios para otorgarle una impronta de regionalismo sudamericano con tintes brasileños.

#### **4. La etapa de regionalismo continental: IIRSA-UNASUR-CELAC**

Con el inicio del siglo XXI comenzó una nueva etapa en el MERCOSUR que estuvo signada por un debate de base sobre el alcance del cambio y si el mismo llegaba a la reformulación del proceso. Este debate fue saldado políticamente (y también conceptualmente) con que el cambio implicaba un relanzamiento del bloque. Esto envolvía varias cuestiones que pasaron a ser parte del proceso: en primer lugar, que los tratados fundacionales continuaban siendo la base del proceso y por ende los objetivos continuaban siendo los faros que iluminaban la ruta a seguir; en segundo lugar que los logros y fracasos de las etapas anteriores eran asumidos como parte del proceso regional; en tercer término que el proceso regional estaba en construcción por lo que los cambios eran factibles de registrarse en la propia evolución.

La etapa de regionalismo continental se inició en el 2000 con la invitación del Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a todos los presidentes de América del Sur por la conmemoración por los quinientos años del descubrimiento de Brasil. La especificidad de la invitación tuvo por objetivo empezar a definir la construcción de un espacio sudamericano a partir de algunos principios de base y los instrumentos para el desarrollo del mismo. En ese sentido, uno de los logros fue la aprobación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) lo cual constituyó un reconocimiento a la consideración de un espacio sudamericano específico. La Cumbre fue la ocasión para que Brasil explicitara sus prioridades en relación con el espacio sudamericano y los instrumentos a desarrollar en el proceso regional. En la Cumbre se reafirmaron tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. De esta manera, con la Cumbre de Brasilia se dio inicio a un espacio sudamericano *sui-générés* que a su vez esbozó como pilar del mismo la cooperación regional y tuvo como objetivo la construcción de un regionalismo sudamericano.<sup>17</sup>

La crisis económica en Argentina y Uruguay derivó en un estancamiento de iniciativas en el proceso regional entre el año 2001 y el 2003. La crisis en Argentina fue política y social y erosionó las institu-

---

<sup>17</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XIV, no. 19, 2008, pp. 1-22.

ciones republicanas y el funcionamiento federal. Los cambios de gobierno que se produjeron en los distintos países de la región surgieron con fuertes cuestionamientos al modelo neo-liberal que se asoció con las crisis económicas en los países y el incremento de la pobreza en amplios sectores de la población. De esta manera se produjo una ola convergente de gobiernos progresistas en los países de la región que se inició con la asunción de Lula da Silva en Brasil en enero del 2003, continuó con Néstor Kirchner en Argentina en mayo de ese año, con la de Tabaré Vázquez en marzo del 2005 en Uruguay, Evo Morales en Bolivia en enero del 2006, Michelle Bachelet en Chile en marzo de ese año y finalmente con Fernando Lugo en Paraguay en el 2008.

Estos nuevos gobiernos dieron pie a propuestas y prioridades redefiniendo las bases sobre las cuales se había erigido el regionalismo. El nuevo modelo de regionalismo se conceptualizó como post-neoliberal (al enfatizar el modelo económico-social), post-hegemónico (al priorizar la erosión hegemónica de Estados Unidos en tanto ordenador de la agenda regional)<sup>18</sup>, o bien enfatizando la construcción regional estratégicamente, como continental o teniendo como centro impulsor a Brasil ya sea regionalmente o como estructura de poder.<sup>19</sup>

Las definiciones principales en las relaciones argentino-brasileñas, las orientaciones de política económica, las prioridades a impulsar en la región y los contenidos y alcance para el regionalismo sud-

<sup>18</sup> Sanahuja, José. «Del 'regionalismo abierto' al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», en: CRIES. *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2009, pp. 11-54; Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*, vol. 4, Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2012.

<sup>19</sup> Bernal-Meza, Raúl y Álvarez, Silvia. *El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior*, Santiago, Universidad de Santiago, 2012; Bizzozero Revelez, Lincoln. «América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 1, 2011, pp. 29-43; Briceño Ruiz, José. «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, no. 15, diciembre, 2006, pp. 28-42; Briceño Ruiz, José. «El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde el liberalismo intergubernamental», en: De Lombaerde, Philippe; ShigeruKochi y José Briceño Ruiz (eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI, Fundación Carolina, 2008, pp. 99- 133; Guerra Borges, Alfredo. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009; Pinheiro Guimaraes, Samuel. *Cinco siglos de periferia*, Buenos Aires, Prometeo, 2005; Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr., Haroldo. «Brasil en el centro de la integración», *Nueva Sociedad*, no. 219, enero-febrero 2009, pp. 76-96.

americano y el MERCOSUR fueron definidos en algunas reuniones que se concretaron entre el año 2003 y el 2004. Esta etapa abrió aún más la complejidad del proceso de integración como se comenzó a señalar en algunos análisis<sup>20</sup>. En dos de esas reuniones, en que participan los presidentes Kirchner y Lula da Silva, se concretan las nuevas bases de la alianza estratégica regional. En la reunión realizada en octubre del 2003, en Buenos Aires, se llega al Consenso de Buenos Aires que contempla 22 puntos entre los cuales, se reafirma el papel estratégico del Estado; se plantea la participación de la sociedad civil en el proceso regional, así como la prioridad de la educación; el trabajo como eje cardinal para la redistribución del ingreso y mejorar las condiciones de vida; el MERCOSUR como espacio catalizador de valores y un futuro compartido y como opción estratégica para una mejor inserción internacional; reafirmación de los principios de Naciones Unidas; y negociar con la Comunidad Andina para un espacio común. Algunas de estas definiciones son retomadas en el encuentro que se realiza en abril del 2004 en Río de Janeiro, donde se firma una Declaración y el Acta de Copacabana. La Declaración enfatiza algunos puntos a tener en cuenta en las relaciones con los organismos económicos internacionales, mientras que el Acta señala específicamente, entre otros puntos, la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones.

Partiendo de estas bases, Brasil elaboró una propuesta para impulsar en el MERCOSUR en el segundo semestre del 2003, que terminó plasmándose en el Programa de Trabajo 2004-2006. El Programa de Trabajo recogió en su mayor parte la propuesta brasileña, aunque se incluyeron algunas proposiciones realizadas por otros países, como ser el énfasis en las asimetrías y socio de menor desarrollo por parte de Paraguay. El Programa de Trabajo contempló temas como objetivos regionales a alcanzar, que no habían sido contemplados, como ser el de las asimetrías, la creación de un fondo estructural para el desarrollo, la dimensión social y la participación de la sociedad civil y la creación del Parlamento regional entre otros aspectos.

El Programa de Trabajo delimitó el camino para el nuevo regionalismo mercosuriano. Las decisiones tomadas por el Consejo Merca-

---

<sup>20</sup> Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011; Briceño Ruiz, José. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR», en : Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011, pp. 121-162; Briceño Ruiz, J.; Rivarola, A. y Casas, Á. (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*, México, FCE, 2012

do Común entre el 2004 y el 2010 confirmaron la politización del MERCOSUR, la densificación institucional, el inicio del tratamiento de las asimetrías a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), un incremento de decisiones sobre la dimensión global del proceso y una inclusión más específica de la dimensión social<sup>21</sup>. Con el inicio de la segunda década del siglo XXI se aprobaron algunas decisiones relevantes sobre la dimensión social y ciudadana, las relaciones externas y la estructura político-institucional, que continuaron con los lineamientos de las prioridades del bloque.

Esta etapa del regionalismo del MERCOSUR con énfasis en la dimensión político-social y en el espacio continental tuvo realizaciones en la institucionalidad político-social con la creación del Parlamento regional; la dimensión social con la creación del Instituto Social del MERCOSUR y la creación de distintas instancias de participación entre las cuales están la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los derechos de los afro descendientes y la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas; los derechos humanos con el Observatorio de Políticas Públicas para los Derechos Humanos en el MERCOSUR; la creación del Alto Representante General, del Grupo de Cooperación Internacional y del Grupo de Relaciones Externas.

Tres instancias políticas marcaron esta etapa y moldearon el alcance del regionalismo sudamericano proyectado por el eje argentino-brasileño a partir del impulso de Brasil: la solicitud de incorporación de Venezuela al MERCOSUR desplazando la frontera geopolítica del regionalismo; la creación de UNASUR y posteriormente de la CELAC en tanto resultante de las nuevas realidades regionales; y la participación de Brasil en el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica).

La decisión de incorporación de Venezuela trajo como consecuencia ampliar la frontera del MERCOSUR hasta el Caribe y con ello limitar la tensión fronteriza regional que recaía en Brasil. Además, geopolíticamente se fue diseñando un eje Caracas-Buenos Aires para contrarrestar la regionalización brasileña. Como la decisión implicó la ratificación parlamentaria por parte de los cinco países, derivó en debates relevantes sobre el regionalismo, la geopolítica regional, el aporte de Venezuela al proceso, el papel de Chávez y las ideas como movilizadoras de un regionalismo «nacional» de cooperación. Por otra parte, dos parlamentos, el brasileño y el paraguayo, retardaron el pro-

---

<sup>21</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006», *Mural Internacional*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 55-63.

ceso de ratificación lo cual originó debates y rispideces intra-regionales. Finalmente, el Congreso brasileño terminó ratificando la decisión de adhesión de Venezuela. Ese no fue el caso del Parlamento paraguayo que a su vez fue protagonista de un golpe institucional contra el Presidente Lugo, lo cual derivó en la puesta en marcha del Protocolo de Ushuaia y en la suspensión del país. Esa suspensión permitió que los tres países acordaran el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

La creación de UNASUR (y posteriormente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), constituyó una muestra de la nueva realidad regional. La UNASUR surgió como la primera instancia regional exclusivamente sudamericana con el objetivo de salvaguardar la paz, seguridad y democracia. Por otra parte, reflejó la importancia y equilibrios de poder entre las distintas visiones del espacio sudamericano: una impulsada por Brasil más enfocada a ampliar el proceso MERCOSUR; otra impulsada por Venezuela que enfatizaba la cooperación intergubernamental y otras que resaltaban más algunos principios generales referidos a la paz y seguridad. El documento final plasmó un acuerdo entre las distintas visiones, aunque el resultado fuera un logro político de Brasil que desde la época de Itamar Franco estaba visualizando el funcionamiento de un espacio sudamericano. La gestación de la CELAC fue una derivación latinoamericana propulsada por México para no perder posición en el espacio latinoamericano/caribeño y de Brasil para conformar otro espacio de negociación como país BRICS en la gobernanza regional y mundial.

El ingreso de Brasil en el grupo BRICS (al principio sin Sudáfrica) que se tradujo en la primera reunión que se llevó a cabo en Ekaterimburgo en el 2009, derivó sistémicamente en la participación en un grupo de presión al nivel mundial. Con ello Brasil se potenció en un espacio de los emergentes debatiendo sobre distribución del ingreso mundial (y el poder). Si bien comenzó a hablarse de otros emergentes (y siglas) en los que se incluyó a México, Colombia e incluso algunos países como Argentina conformaron el G-20, el único país latinoamericano con potencial global que se proyectó en esos años fue Brasil. Y esa proyección si bien podía significar un motor para el regionalismo sudamericano, provocó un freno al empuje regional que se visualizó en la segunda década del siglo XXI y sentó las bases de la nueva etapa del regionalismo más focalizado en el ámbito global ya sea político (gobernanza) como económico (cadenas globales de valor, mega-espacios regionales).

Hacia mediados de la década ya se patentaban los límites en el desarrollo del regionalismo post-neoliberal y continental impulsado por

Brasil tanto en el MERCOSUR con proyectos productivos y de cooperación como en otras instancias incluyendo la UNASUR<sup>22</sup>. Los debates sobre el regionalismo sudamericano y del MERCOSUR se enfocaron prevalentemente en temas de inserción internacional, de estrategia y orientación del proceso, de definiciones de política internacional de los países como en el caso de Brasil y de articulación regional con la Alianza del Pacífico a partir de la constatación de la división entre dos estrategias diferentes con mirada atlántica y pacífica.

## 5. Conclusiones: capacidades del regionalismo en perspectiva evolutiva

El final de los gobiernos progresistas trajo entre otras cosas un cuestionamiento crítico del regionalismo político y social de la etapa post-neoliberal<sup>23</sup>. A eso hay que incluir la continuidad de la situación en Venezuela con la crisis humanitaria que derivó en una emigración masiva a los países de la región. Además, Venezuela ha estado en la agenda interamericana con una posible intervención coordinada por Estados Unidos por la violación de la institucionalidad republicana y de los derechos humanos, aunque su sustrato sea la importancia geoestratégica y geoeconómica.

El final de los gobiernos progresistas no aparejó una convergencia de gobiernos post-progresistas que tuvieran una visión común. Los años de administración de Trump en Estados Unidos no lograron consolidar una base política en América Latina. Las relaciones especiales con el Brasil de Bolsonaro no lograron plasmar las bases de un nuevo regionalismo, aunque ayudó a debilitar la proyección regional y el mismo pre-acuerdo con la Unión Europea.

<sup>22</sup> Caetano, Gerardo. «El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos», en: Caetano, Gerardo (coord.). *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta, 2017, pp. 353-387; Vidigal, Carlos Eduardo. «A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguiana as Malvinas», en: Fundação Alexandre de Gusmão. *A América do Sul e a integração regional*, Brasília, Ministério de Relações Exteriores, 2012, pp. 63-78.

<sup>23</sup> De Sierra, Gerónimo (ed.). *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017; García Delgado, Daniel. «Modernización y reforma del Estado en el neoliberalismo tardío: Argentina en el cambio de ciclo», en: De Sierra, Gerónimo. *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017, pp. 13-34; Caetano, Gerardo. «Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña», *Foro Internacional*, vol. LIX, no. 1, 2019, pp. 47-88.

La nueva etapa del MERCOSUR no ha llegado a plasmarse como consecuencia de que los gobiernos no han encontrado un común denominador para interpretar la nueva etapa, los objetivos para la misma y los instrumentos correspondientes. Hay en esta transición un tema político referido a los gobiernos que se han sucedido en los últimos años en que en el eje argentino-brasileño no ha habido coincidencias. Podría acotarse relativamente esta falta de coincidencias en el año 2019 en que estuvieron Bolsonaro y Macri, pero el acuerdo entre ambos padecía limitaciones estratégicas, salvo en la aceleración del acuerdo con la Unión Europea, cuya definición final está en cuestión a partir de las «turbulencias» en los regionalismos e interregionalismos que la situación sanitaria mundial ha profundizado.<sup>24</sup>

Por otra parte, esta etapa de internacionalización que ha puesto el énfasis en las negociaciones internacionales y la inserción internacional se está planteando en un nuevo escenario de conflictividad geopolítica en distintos ámbitos y dimensiones. Solamente al considerar la República Popular China en las relaciones con los países del MERCOSUR se visualiza la erosión del regionalismo a partir de la propia orientación *win-win* de la política exterior del país asiático. Y eso confronta con otros actores en que se desarrolla en algunos niveles cooperación, pero que muestra modelos diferenciados en la orientación del sistema multilateral y del comercio internacional.<sup>25</sup>

Otro factor que ha resultado importante para la comprensión de este momento de transición es la evolución doméstica en Brasil que impacta en el regionalismo sudamericano y del MERCOSUR<sup>26</sup>. La resolución doméstica de las prioridades en la internacionalización de la economía y en la participación política y económica en los ámbitos mundiales, incluyendo los temas sensibles de la agenda internacional como ser la biodiversidad, la Amazonia como espacio de protección ambiental y más ampliamente la Agenda 2030 y los ODS está teniendo efectos en el MERCOSUR y más ampliamente en el espa-

---

<sup>24</sup> Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas. Impacto del COVID en el pre-acuerdo UE-MERCOSUR», *Pensamiento Propio*, vol. 25, no. 52, julio-diciembre, 2020, pp. 109-137.

<sup>25</sup> Bizzozero Revelez, Lincoln. «Les relations Sud-Sud de la Chine avec les pays du MERCOSUR: vraiment tous gagnants?», en: Wintgens, Sophie y Xavier Aurégan (dir.) *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019, pp. 233-253; Wintgens, Sophie y Aurégan, Xavier (dir.). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019.

<sup>26</sup> Caetano, Gerardo, «Los nuevos rumbos del MERCOSUR»...

cio sudamericano y en América Latina/Caribe. Los debates sobre el pre-acuerdo con la Unión Europea para concretar el Acuerdo son una muestra que avanza en los límites y alcances del nuevo escenario internacional.

El trabajo exhibe la capacidad de evolución adaptativa del MERCOSUR a partir del funcionamiento del eje argentino-brasileño. Como se señala, es la aproximación entre Argentina y Brasil que culmina con siglos de enfrentamiento la que posibilita el pasaje a una cooperación virtuosa. Esa cooperación se asentó en determinadas bases históricas en las que participaban los países, pero fue el factor político de las transiciones democráticas convergentes el que propulsó los pasos para el regionalismo. En dicho proceso de gestación jugaron un papel importante los Cancilleres de la región para gestar las bases de un espacio regional de cooperación latinoamericana. En la construcción regional de ese espacio y en la articulación argentino-brasileña jugó un papel importante Uruguay.

También fue relevante la protesta de Uruguay al Tratado de Buenos Aires para que el MERCOSUR surgiera con esas características en ese momento histórico. El impulso inicial y el eje vertebrador del proceso de integración se centró en Argentina y Brasil, pero fue Uruguay el que definió el momento del inicio fundacional. Paraguay tuvo un papel de importancia en la aceleración de la aprobación del Protocolo sobre el Compromiso Democrático, la insistencia en el tratamiento diferenciado y las asimetrías y en el tema del ingreso de Venezuela.

El regionalismo del MERCOSUR es *sui-generis* por varios factores en los que debemos incluir las asimetrías de partida entre los países. La construcción que se realizó en sus treinta años de existencia exhibe la importancia que tuvo el factor político doméstico en las distintas etapas y cómo fue moldeando el regionalismo del bloque. Justamente la falta de acuerdos políticos está quitando la sustancia adaptativa del MERCOSUR en esta etapa de desafíos internacionales. Antes de la pandemia, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible estaba planteando una agenda de temas que necesariamente debían encararse nacional, regional e internacionalmente. Por otra parte, todo el modelo productivo y de las cadenas de valor estaba en proceso de revisión por un ajuste de políticas de los países desarrollados. La pandemia patentó los límites del regionalismo y de los acuerdos interregionales frente a una agenda multilateral que tendrá como vértice los temas de desarrollo sustentable. Y la foto regional presente muestra fracturas nacionales en las perspectivas frente a los distintos temas

de la agenda, las opciones geopolíticas y de inserción internacional y los modelos posibles de desarrollo.

## Referencias

- Abreu, Sergio; Bizzozero, Lincoln, y Mateo, Fernando (eds.). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación no. 8, Buenos Aires, BID-INTAL, 2000.
- Bernal-Meza, Raúl y Álvarez, Silvia. *El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, Estado y política exterior*, Santiago, Universidad de Santiago, 2012.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XIV, no. 19, 2008, pp. 1-22.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?*, Montevideo, Universidad de la República, CSIC, 2009.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 1, 2011, pp. 29-43.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006», *Mural Internacional*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 55-63.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico», *Sociedad y Discurso*, no. 24, 2014, pp.69-89.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional», *Densidades*, no. 17, 2015, pp. 69-85.
- Bizzozero Revelez, Lincoln. «Les relations Sud-Sud de la Chine avec les pays du MERCOSUR: vraiment tous gagnants?», en: Wintgens, Sophie y Xavier Aurégan (dir.). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019, pp. 233-253.

- Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Impacto del COVID-19 en el sistema internacional: una aproximación sistémica al regionalismo desde la EPI ideacional», *Blog de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, sede Argentina, 2020, disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/impacto-del-covid-19-en-el-sistema-internacional/> (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Bizzozero, Lincoln y Pose, Nicolás. «Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas. Impacto del COVID en el preacuerdo UE-MERCOSUR», *Pensamiento Propio*, vol. 25, no. 52, julio-diciembre 2020, pp. 109-137.
- Briceño Ruiz, José. «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, no. 15, diciembre, 2006, pp. 28-42.
- Briceño Ruiz, José. «El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde el liberalismo intergubernamental», en: De Lombaerde, Philippe; Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI, Fundación Carolina, 2008, pp. 99- 133.
- Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011.
- Briceño Ruiz, José. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR», en: Briceño Ruiz, José (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, Universidad de Los Andes, CDHTA, 2011, pp. 121-162.
- Briceño Ruiz, J.; Rivarola, A. y Casas, Á. (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía*, México, FCE, 2012.
- Caetano, Gerardo. «El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos», en: Caetano, Gerardo (coord.). *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta, 2017, pp. 353-387.
- Caetano, Gerardo. «Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña», *Foro Internacional*, vol. LIX, no. 1, 2019, pp. 47-88.
- CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*, Naciones Unidas, Santiago, 2021.
- CEPAL. *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, Naciones Unidas, Santiago, 2021.

- De Sierra, Gerónimo (ed.). *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017.
- Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.). *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, escuelas, conceptos, doctrinas, figuras*, Ariadna Ed., 2020.
- García Delgado, Daniel. «Modernización y reforma del Estado en el neoliberalismo tardío: Argentina en el cambio de ciclo», en: De Sierra, Gerónimo. *Los progresismos en la encrucijada. Argentina-Bolivia-Brasil-Uruguay-Venezuela*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2017, pp. 13-34.
- Guerra Borges, Alfredo. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009.
- Magariños, Gustavo. *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, FCU, 1991.
- Moneta, Carlos. *El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa*, Documento de Trabajo no. 11, Santiago de Chile, PROSPEL, 1988.
- Nohlen, Dietyery Fernández, Mario. «Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata», *Estudios Internacionales*, vol. 14, no. 33, Santiago de Chile, 1981, pp. 412-443.
- Peña, Félix. «MERCOSUR: una idea con fuerza». *Revista Perspectiva Internacional*, julio 1991, disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1991-07-mercosur-una-idea-con-fuerza> (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Pinheiro Guimaraes, Samuel. *Cinco siglos de periferia*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*, vol. 4, Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2012.
- Sanahuja, José. «Del 'regionalismo abierto' al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», en: CRIES. *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2009, pp. 11-54.
- Scenna, Miguel Ángel. *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975.

- Thorstensen, Vera, y Ferraz, Lucas. «O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais», *Boletim de Economia e Política Internacional*, no. 16, 2014, pp. 5-18.
- Vidigal, Carlos Eduardo. «A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguiana as Malvinas», en: Fundação Alexandre de Gusmão. *A América do Sul e a integração regional*, Brasília, Ministério de Relações Exteriores, 2012, pp. 63-78.
- Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr., Haroldo. «Brasil en el centro de la integración», *Nueva Sociedad*, no. 219, enero-febrero 2009, pp. 76-96.
- Wintgens, Sophie y Aurégan, Xavier (dir.). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique Latine. Enejeux, défis et perspectives*, France, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2019.

# Paraguay en Mercosur: un balance de 30 años<sup>1</sup>

*Nahuel Oddone<sup>2</sup>*  
*Gustavo Rojas<sup>3</sup>*  
*Fabricio Vázquez<sup>4</sup>*

Recibido: 18/01/2020

Aceptado: 09/04/2021

## RESUMEN

El artículo se centra en la participación de Paraguay en el MERCOSUR 30 años después de la firma del Tratado de Asunción, considerando los cuatro ciclos de integración regional en el MERCOSUR y los ciclos políticos internos en Paraguay que reconfiguraron la sociedad y la economía del país.

**Palabras Clave:** Paraguay, MERCOSUR.

---

<sup>1</sup> Las opiniones aquí expresadas son de estricto carácter personal y no representan a sus instituciones de pertenencia.

<sup>2</sup> Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco/Euskal Erriko Unibertsitatea (UPV/EHU), España. Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del Mercosur (ISM), Paraguay, e investigador asociado de United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bélgica. E-mail: oddone@gmail.com.

<sup>3</sup> Magister en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Oficial de Inclusión Social del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Paraguay. E-mail: grojascc@gmail.com.

<sup>4</sup> Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse, Francia e investigador categorizado del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Conacyt), Paraguay. Docente de Postgrado de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. E-mail: fabricio.vazquez@gmail.com.

## Paraguay in Mercosur: a balance of 30 years

### ABSTRACT

The article focuses on the participation of Paraguay in MERCOSUR 30 years after the signing of the Treaty of Asunción, considering the four cycles of regional integration in MERCOSUR, and the internal political cycles in Paraguay that reconfigured the country's society and economy.

**Key Words:** Paraguay, MERCOSUR

### Introducción

Durante los '80, *con el regreso de la democracia*, muchos gobiernos sudamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración regional* como respuesta a la crisis social y económica. La integración regional buscaba fortalecer el proceso democrático que llevaba pocos años de existencia en el Cono Sur<sup>5</sup> y dar respuesta a las demandas de modernización económica *tras una década perdida*.

Desde una perspectiva histórica, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha caracterizado por cuatro grandes ciclos: a) el primero, *de acercamiento democrático*, desde 1985 hasta 1991, signado por la Declaración de Iguazú de 1985 y el Tratado de Asunción de 1991; b) el segundo, *de integración liberal*, desde 1991 hasta el 2003, iniciándose con la firma del Tratado de Asunción de 1991 hasta los cambios presidenciales a inicios del Siglo XXI –incluyendo el Protocolo de Ouro Preto (1994) y la crisis argentina de 2001–; c) el tercero, *de integración post-(neo)liberal o post-hegemónica*, que inicia con el Consenso de Buenos Aires (2003) y la XXIV Cumbre del MERCOSUR hasta el proceso de destitución de la presidente Dilma Rousseff (2016) –esta etapa incluye la salida del presidente Lugo del Paraguay por medio de un juicio político cuestionado y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte–; y

---

<sup>5</sup> En la República Argentina regresa la democracia en 1983, en la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985, y en la República del Paraguay en 1989.

d) el cuarto, *de integración disonante*, actualmente en curso, producto de los cambios políticos y de las divergencias políticas e ideológicas de los socios.

Este artículo realiza un balance de la participación de Paraguay en el MERCOSUR a 30 años de la firma del Tratado de Asunción tomando en cuenta los cuatro ciclos anteriormente mencionados y sus ciclos políticos internos que reconfiguraron la sociedad y economía del país.

## **1. El Paraguay que llega al MERCOSUR: el acercamiento democrático**

Tras el fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela suscribieron el 12 de agosto de 1980 el Tratado de Montevideo que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con criterios más flexibles<sup>6</sup>. ALADI pasaría así a servir de marco para la creación de los futuros mecanismos y acuerdos regionales de integración.

Con el regreso democrático en Argentina y Brasil, las dictaduras de Paraguay y Chile atravesaban severas crisis de gobernabilidad, incluyendo un claro aislamiento. En Paraguay, las condiciones económicas comenzaron a empeorar como consecuencia de la finalización de las obras de la central hidroeléctrica de Itaipú, la caída de la escasa inversión extranjera directa (IED) y del financiamiento internacional, así como de los precios de los principales productos exportables<sup>7</sup>.

En 1985, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, suscribieron la Declaración de Iguazú, del 30 de noviembre, que constituyó el embrión del MERCOSUR. Esta conver-

---

<sup>6</sup> ALADI encuentra fundamento jurídico en la Cláusula de Habilitación de la Ronda de Tokyo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), a través de la cual los países en desarrollo pueden otorgarse recíprocamente tratamientos preferenciales sin estar obligados a extenderlos de forma automática a las demás partes contratantes, dejando de esta manera de lado el principio de Nación más Favorecida.

<sup>7</sup> Durante la dictadura del General Alfredo Stroessner, la política exterior fue un instrumento permanente de persecución de la legitimidad internacional del régimen, antes que de promoción de la inserción productiva dentro el sistema internacional. Recién en los '60 y '70 se afianzaron las relaciones económicas del Paraguay con sus vecinos por medio del desarrollo de dos grandes proyectos hidroeléctricos bilaterales, que impulsaron un relativo crecimiento, pero desvinculado de la estructura productiva y limitado a los círculos privilegiados de la dictadura y los territorios en las que se insertaron.

gencia continuó con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986. Mediante este instrumento, se estableció un Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (PICAB), con principios y características graduales, flexibles y parciales. El 10 de diciembre del mismo año, Alfonsín y Sarney firmaron el Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo.

El 6 de abril de 1988 se suscribió el Acta de Alvorada, Decisión Tripartita N°1, que materializó el ingreso de Uruguay al proceso de integración argentino-brasileña. Una vez cesado el autoritarismo stronista, en medio del derrumbe del socialismo soviético y la emergencia del Consenso de Washington, Paraguay fue inmediatamente invitado a sumarse a los esfuerzos de integración regional en curso. El gobierno uruguayo impulsó a Andrés Rodríguez, el primer presidente paraguayo tras Stroessner, a romper el aislamiento hacia Bolivia, permitiendo un renovado dinamismo con el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Los gobiernos de Argentina y Uruguay quienes estimularon la integración del Paraguay al Grupo de Río, así como convencieron a Brasil a sumar, en 1990, a Paraguay en las negociaciones que culminarían en la constitución del MERCOSUR mediante la firma del Tratado de Asunción. El ingreso tardío de Paraguay a las negociaciones representó una oportunidad perdida para obtener importantes concesiones antes de la firma del tratado. Las condiciones de la integración de Paraguay a MERCOSUR terminaron, en gran medida, siendo negociadas por Uruguay, la otra pequeña economía del bloque, que buscaba con el ingreso de Paraguay contrabalancear las asimetrías en su relación con las economías mayores de Brasil y Argentina.

Para la administración de Andrés Rodríguez (1989-1993), la integración regional se convertiría en el pilar clave del diseño de una nueva política exterior. La incorporación de Paraguay a MERCOSUR se basó en una decisión política del presidente Rodríguez, que buscaba elevar el perfil internacional del país y promover la estabilidad política de la transición. La elección de la ciudad de Asunción para la firma del Tratado consolidaba el binomio democracia e integración.

Sin embargo, Paraguay presentaba inicialmente una visión pesimista y de rechazo hacia el MERCOSUR, porque se estaba integrando a los países que le habían derrotado en la guerra de la Triple Alianza (1864-1870). La paradoja de ser el país más integrado al MERCOSUR, al menos con sus dos vecinos, pero con un alto grado de rechazo a la integración, se explicaba, al menos en parte en la *visión del vencido* en que fue construida parte de la idiosincrasia de la

población paraguaya. Esta postura, la mayor de las veces tácita, escondía además en un endocentrismo de larga data<sup>8</sup>.

### **3. Los '90: la década de la integración formal y el salvavidas democrático**

Paraguay entendía que «la globalización necesita de una nueva institucionalidad con canales de participación para los países más chicos y el MERCOSUR puede concebirse como parte de los esfuerzos por construirla»<sup>9</sup>. La democracia, como vía al desarrollo, fue la plataforma conceptual para formar parte del concierto de las naciones, así como para retomar el camino del crecimiento económico, sobre todo en un contexto de economía de escaso dinamismo y con desigualdades sociales profundas. Además, los múltiples cambios sustantivos como el retorno a la democracia (1989), la integración al MERCOSUR (1991) y una nueva Constitución Nacional (1992), magnificaron las expectativas de los actores sociales, económicos y políticos. El despertar de un nuevo Paraguay disponía de credenciales democráticas, nuevas reglas de juego sociales e institucionales y, sobre todo, una plataforma de crecimiento económico basada significativamente en los intercambios comerciales con los demás países del MERCOSUR, especialmente con Argentina y Brasil. Una transición interna no menor, y que coincide con el resto de los cambios, fue la demográfica. Por primera vez en su historia, en 1992, la población urbana supera a la rural. El bajo nivel de urbanización también era un indicador de menor desarrollo y otra asimetría.

En términos geopolíticos, MERCOSUR rompía la histórica bipolaridad pendular Argentina-Brasil de las relaciones diplomáticas de Paraguay que, en el pasado, se habían equilibrado con puentes, rutas e hidroeléctricas, todos «mecanismos fronterizos estáticos» mientras que MERCOSUR prometía unas fronteras más dinámicas regidas por principios comerciales e intereses económicos.

Los términos económicos del intercambio con sus vecinos mostraban un modelo económico de atraso, típico de un país agrícola exportador con bajos niveles de tecnología aplicada, a lo que se sumaba la triangulación comercial. «Con una economía en rápido dete-

---

<sup>8</sup> Rodríguez, José. «Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR», en: Sierra, Gustavo (ed.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 361-372.

<sup>9</sup> Bouzas, Roberto y Fanelli, José. *MERCOSUR: Integración y crecimiento*, Buenos Aires, OSDE, 2001, p. 290.

rioro, el aprovechamiento de la apertura regional a partir del MERCOSUR ha sido escaso, por no decir casi nulo, y han persistido la actividad comercial y de triangulación, antes que la productora y exportadora»<sup>10</sup>.

En Paraguay, el Partido Colorado y los grupos económicos de interés eran los actores de mayor peso dentro del sistema económico y político. Durante los '90, algunos grupos económicos concentrados en la Unión Industrial Paraguaya, inicialmente presionaron para que el país se abstuviera de formar parte de la estructura del MERCOSUR. Sin embargo, en muchos aspectos, Paraguay ya era considerado como uno de los países de mayor apertura comercial de la región<sup>11</sup>.

Con la creación del MERCOSUR se presentaba la oportunidad de aumentar la colocación de productos paraguayos en los mercados regionales. El desafío consistía en integrar al Paraguay «fronteras afuera», como expresaron los industriales al Canciller, cuando el gobierno nacional los consultó sobre la conveniencia económica y comercial de integrar el bloque regional que redundaría en el fin de las barreras proteccionistas. No obstante, la extrema especialización de las exportaciones en una o dos materias primas agrícolas y la fuerte dinámica importadora-reexportadora representaban un desafío de primer orden para el debido aprovechamiento de los potenciales beneficios del MERCOSUR. En 1994, primer año disponible para la serie de datos del Banco Central, las reexportaciones de productos de extrazona a Argentina y, principalmente, Brasil, eran de US\$ 2,4 mil millones, más que el doble de las exportaciones en concepto de energía eléctrica, y el triple de las ventas externas de bienes nacionales, extremadamente concentrados en un reducido número de *commodities* agrícolas no procesadas (soja, maíz y algodón).

---

<sup>10</sup> Bouzas, Roberto (coord.). *Realidades nacionales comparadas*, Buenos Aires, OSDE, 2002, p. 203.

<sup>11</sup> «Esta cuestión ha obedecido fundamentalmente a la falta de una estructura industrial propia capaz de cubrir las necesidades del mercado interno; a la perpetuación de un modelo netamente comercial y agrícola centrado en la producción de algunos pocos cultivos; y a la existencia de una estructura paralela destinada a la importación y reexportación de distintos bienes fundamentalmente hacia Brasil y Argentina». Granato, Leonardo; Oddone, Nahuel, y Panelo, Matías. «Política, economía y energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay», *Revista Población y Desarrollo*, vol. XVIII, no. 33, 2007, p. 70. Históricamente, los aranceles paraguayos han sido más bajos que los de sus socios comerciales: hacia 1995, mientras los aranceles de Argentina y Brasil oscilaban entre el 11,78% y el 13,14% respectivamente, Paraguay poseía un arancel del 8,79%. *Ibidem*, p. 71.

Por el lado de las políticas públicas, Paraguay se ha visto condicionado por el diseño y aplicación de las políticas públicas de sus dos grandes vecinos. Como afirman Grugel y Almeida: «con el 40% de su comercio desarrollado con Argentina y Brasil, su desarrollo dependiente de los proyectos hidroeléctricos con sus vecinos y sus exportaciones dominadas por los productos agrícolas como la soja y el algodón (cerca del 70% del total), Paraguay no tuvo otra opción que ingresar al MERCOSUR»<sup>12</sup>. En resumen, Paraguay formalizó una integración comercial que ya estaba en curso mucho antes del MERCOSUR; sin embargo, este le proveyó un nuevo marco regulatorio y mayor entidad.

Desde el punto de vista *económico*, durante el período de mayor crecimiento del comercio intra-regional (1991-1997); las exportaciones paraguayas alcanzaron los más altos niveles históricos, aumentado considerablemente el intercambio con el resto de los miembros dada la apertura de su economía. «En cuanto al comercio con el MERCOSUR, Paraguay (...) representa sólo el 0,8% del PBI del bloque. Sin embargo, estas cifras contrastan con la importancia que tiene el Paraguay en el comercio intra-MERCOSUR, donde alcanza una participación del 9,1%.»<sup>13</sup>.

El *impacto económico* del MERCOSUR en la economía paraguaya ha sido significativo. En primer lugar, y a diferencia del comercio exterior con el resto del mundo, el intercambio de Paraguay con los socios de MERCOSUR presenta un mayor grado de diversificación, con una oferta exportable más amplia.

La participación de los rubros no tradicionales en las exportaciones paraguayas aumentó de un promedio del 15% en los ochenta hasta el 27% en los noventa. MERCOSUR ha sido el principal mercado de destino de la mayor parte de este tipo de bienes (...). Argentina ha sido el mercado de destino del grueso de los rubros no tradicionales.<sup>14</sup>

El MERCOSUR se mostró como un instrumento importante para impulsar las exportaciones y la IED en Paraguay. En sus años iniciales, la implementación del arancel externo común (AEC) y demás institutos fomentó el crecimiento del comercio intrarregional y la

---

<sup>12</sup> Grugel, Jean y Almeida, Marcelo. «Brazil and MERCOSUR», en: Grugel, Jean y Hout, Wil (ed.). *Regionalism across the North-South divide. State strategies and globalization*, London, Routledge, 1999, p. 22.

<sup>13</sup> Facultad de Agronomía. *Informe sobre el Paraguay*, Buenos Aires, UBA, s/f, p. 4.

<sup>14</sup> Masi, Fernando y Bittencourt, Gustavo. *Las economías pequeñas en el MERCOSUR. Evolución y perspectivas de desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001, p. 9.

atracción de IED. Entre 1995-1998, el comercio intra-MERCOSUR alcanzó su auge con un 25% del total de las exportaciones de los cuatro Estados miembros. La IED registró valores *récords* en Paraguay, con flujos anuales con montos superiores al 4% del PIB, valores relativamente inéditos hasta hoy.

Durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), Paraguay intensificó su política exterior y mejoraron sustancialmente las relaciones regionales y también bilaterales, por ejemplo, Japón y Taiwán se convirtieron en importantes mercados para los productos paraguayos como consecuencia de una política de diversificación, constituyéndose en dos de los principales países que mantienen proyectos de cooperación internacional, tanto técnica como financiera.

Durante la primera presidencia democrática se emprendió el esfuerzo de pensar estratégicamente las directrices de la política exterior formulado en el contexto de la definición de la arquitectura institucional establecida por el Protocolo de Ouro Preto (1994) y ante el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A diferencia de los demás países de MERCOSUR que se habían integrado entre las décadas del '40 y '50 al GATT (precursor de la OMC), la incorporación de Paraguay a MERCOSUR se dio en paralelo con su integración al sistema multilateral de comercio.

Los actores externos jugaron un papel determinante para salvaguardar la democracia, amenazada en abril de 1996 por el intento de golpe militar comandado por el general Lino Oviedo. Además de la reacción popular, las gestiones diplomáticas de Brasil, Argentina y Estados Unidos (EUA), a través de sus respectivos Embajadores en Asunción, y del Secretario General de la OEA, fueron claves para disuadir a Oviedo de su intentona. Meses después, en junio de 1996, el episodio motivó la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en MERCOSUR sobre «el ejercicio efectivo de la democracia representativa y a la incompatibilidad de las alteraciones al orden democrático con la continuidad del proceso de integración con respecto al Estado miembro afectado». En ese contexto, en julio de 1998, los países de MERCOSUR firmaron el Protocolo de Ushuaia. Por medio del protocolo, se estableció un sistema de consultas entre los Estados Parte en caso de «ruptura democrática» en alguno de ellos, contemplando la aplicación de una serie de medidas al estado afectado.

En términos comerciales, los mayores intercambios, en términos de valor y volumen, siguieron siendo con Brasil y Argentina. La economía no ganó mucha fuerza en este periodo, agravada por una crisis financiera en 1995, fragmentando la confianza y limitando las

opciones de expandir, diversificar e intensificar diversos sectores económicos. Las asimetrías sociales se intensificaron, donde la migración hacia las zonas urbanas, y hacia Argentina, fueron la principal respuesta a la crisis productiva de la agricultura familiar campesina.

El establecimiento del bloque regional si bien no modificó sustancialmente la situación económica del país, repercutió positivamente en el convencimiento de la necesidad de afianzar el sistema democrático como forma de gobierno. La salida política ofrecida por Argentina y Brasil al intento de golpe de Estado en 1996 y a la siguiente crisis democrática de 1999 puso en relevancia la importancia de constituir *naciones democráticas* entre los países del MERCOSUR<sup>15</sup>.

### **3. Los 2000: Paraguay en la integración post-(neo) liberal o post-hegemónica**

La renovación del equipo de negociadores y la apertura política para discutir el relanzamiento de MERCOSUR en medio de una fuerte crisis de la integración regional, producto del contagio de las graves crisis financieras por las que atravesaban Argentina y Brasil en los dos últimos años del Gobierno de González Macchi, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay comienza un acercamiento junto al empresariado nacional, protagonista de la integración, y logra crear una estrategia para el reconocimiento de las asimetrías entre los países del MERCOSUR. Entre septiembre de 2002 y julio de 2003, en un contexto de grave crisis regional, Paraguay baja a la mesa de negociación de MERCOSUR el caso de las asimetrías entre los países y, en febrero de 2003, el pedido de concesiones especiales a Uruguay y Paraguay.

Entre 1996 y 2002, el crecimiento de la pobreza y de la inequidad social elevó las tensiones sociales y la crisis del poder político. La fragilidad de la democracia paraguaya durante este período acentuó la dependencia externa, dada la periódica necesidad de legitimidad interna por medio del reconocimiento internacional de las autoridades nacionales. Durante este período, hubo varios juicios en contra de presidentes anteriores, el asesinato del vicepresidente Argaña, dos

---

<sup>15</sup> En este sentido deben reconocerse los siguientes antecedentes. Declaración Presidencial de Las Leñas (1992) en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1996) y Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (1998).

intentos fallidos de golpe de Estado, produciendo una docena de huelgas y protestas laborales y campesinas de grandes dimensiones. En 2003, el PIB per cápita era ligeramente inferior al de 1989, con más del 40% de la población por debajo de la línea de pobreza.

La crisis económico-financiera que han sufrido los países emergentes desde mediados de los '90, y particularmente la crisis argentina (2001), golpeó fuertemente la débil estructura productiva paraguaya.

Las exportaciones (...) se han visto impactadas negativamente en los últimos años por la crisis al interior del MERCOSUR, especialmente vinculadas a las variaciones cambiarias y aumento de las protecciones para arancelarias de los mercados más importantes del bloque, Argentina y Brasil. Especialmente en el caso del segundo, que concentra casi el 50% de las exportaciones paraguayas.<sup>16</sup>

El gobierno de Nicanor Duarte enfrentó el desafío de reconstruir las finanzas públicas luego del default selectivo experimentado en 2000. Sus políticas sociales permitieron reducir lenta pero sostenidamente los indicadores de pobreza, al mismo tiempo de mejorar las condiciones estructurales para el crecimiento económico. Durante este periodo las remesas de los paraguayos emigrados, tanto a Argentina como a España y EUA, se convirtieron en importantes generadoras de dólares para la economía. Por su parte, el sector agropecuario comenzó a intensificarse y vincularse mejor a los mercados internacionales, especialmente con *commodities* agrícolas, sobre todo de la soja, dando así inicio a una expansión continua de la superficie cultivada liderada en parte con migrantes brasileños instalados en el país desde la década del '60. Naturalmente, las redes tecnológicas, logísticas y comerciales de los agricultores de origen brasileño alimentaron y diversificaron los múltiples vínculos fronterizos.

En términos del bloque regional, la integración post-(neo) liberal<sup>17</sup> o post-hegémica<sup>18</sup> puede identificarse desde el «Consenso de Bue-

---

<sup>16</sup> ALADI. «La promoción de las exportaciones en Paraguay durante los '90 y perspectivas para el futuro», en: Seminario-Taller Responsables de Promoción de Exportaciones de países miembros de ALADI, Montevideo, s/f, 23 diapositivas.

<sup>17</sup> Sanahuja, José Antonio. «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe», en: *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008, pp. 11-54.

<sup>18</sup> Riggiozzi, Pía. «Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis», *LATN Working Paper*, no. 130, 2010, pp. 1-18.

nos Aires» –reunión bilateral entre los presidentes Lula da Silva y Kirchner el 16 de octubre de 2003– en donde los países decidieron poner fin al MERCOSUR exclusivamente comercial al proponer alternativas para el déficit institucional, democrático y de representación de otros sectores. La XXIV Cumbre de MERCOSUR, desarrollada en Asunción en 2003, reflejaría este cambio de perfil al resaltar «la necesidad de priorizar la dimensión social del MERCOSUR para incentivar el desarrollo con equidad de los Estados Parte y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población».

Con el país al borde del default financiero en 2003, el Gobierno de Nicanor Duarte se mostró abierto a la elaboración e implementación de una agenda de reformas económicas. Al contar con experiencia internacional y apoyo político, el grupo de técnicos independientes encargado de estas reformas pudo pensar y actuar de acuerdo con las emergentes oportunidades de un MERCOSUR marcado por el retorno del crecimiento económico y el fortalecimiento de la agenda de inclusión social. La nueva administración buscaba articular la política exterior con un nuevo modelo de desarrollo económico que se pretendía construir sobre la base de la agro-industrialización exportadora y del uso intensivo de mano de obra. El Gobierno de Nicanor Duarte aprovecha el liderazgo de Cancillería y del Viceministerio de Relaciones Económicas e Integración que, en alianza con la Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda, pasan a negociar en forma más dura y propositiva con sus pares de MERCOSUR. Se pensaba Paraguay como un país abierto a la región y al mundo que priorizaría a MERCOSUR como herramienta primaria para impulsar su integración económica internacional.

Una posición más crítica y participativa en las distintas negociaciones comerciales internacionales emergió. En las negociaciones multilaterales de la inconclusa Ronda de Doha de la OMC, denominada «Ronda del Desarrollo», Paraguay se integró a G-20, una coalición que incluía países en desarrollo que reclamaban reformas ambiciosas de apertura de los mercados agrícolas de los países desarrollados con flexibilidades especiales para los países en desarrollo. En la Cumbre de las Américas (2005), Paraguay se alió a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela en oposición a la propuesta estadounidense de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Meses antes, los países de MERCOSUR habían logrado concluir acuerdos de libre comercio entre todos los países de América del Sur y avanzar con algunos instrumentos de articulación productiva.

En 2005, los países de MERCOSUR aprobaron –con base en una propuesta paraguaya– las normativas de creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Con recursos totales anuales de US\$ 100 millones, Paraguay pasaría a ser el principal beneficiario de los recursos no reembolsables destinados a fortalecer las inversiones en la integración de la infraestructura regional. Reafirmando el espíritu de solidaridad de la integración regional, Paraguay recibiría US\$ 48 millones anuales con una contrapartida de apenas US\$ 1 millón. En ese mismo año, también fueron renegociadas las condiciones financieras de la hidroeléctrica de Itaipú compartida con Brasil. Se registraron mejoras en las condiciones de administración del pasivo financiero nacional tras el fin de la indexación de la deuda contraída junto al Tesoro brasileño a la inflación estadounidense. Se acordó elevar el factor de ajuste de compensación por cesión de energía (de 4,0 a 5,1), así como la instalación de las dos últimas turbinas. Se ampliaron y se diversificaron los proyectos de cooperación técnica para el desarrollo con Brasil, fortaleciendo las capacidades estatales y productivas. Conjuntamente, estas medidas resultaron en un aumento de las capacidades financieras y técnicas para la ejecución de inversiones públicas.

Paraguay continúa así con su apuesta en MERCOSUR para lo cual busca fortalecer los mecanismos diseñados para contemplar la realidad de los pequeños países del bloque. Desde el relanzamiento de MERCOSUR, nuevas estrategias e instituciones fueron creadas para mutar su perfil y profundizar las dimensiones productivas<sup>19</sup> y sociales<sup>20</sup> para reducir las asimetrías intra-bloque.

Los primeros acuerdos extra-regionales de preferencias comerciales del MERCOSUR fueron suscriptos con India (2005) y la Unión Aduanera de África Austral (2008), conjuntamente con un acuerdo de libre comercio con Israel (2007), impulsando el universalismo de la política exterior paraguaya y la diversificación de los mercados externos, sobre todo de soja y carne. La apertura de la embajada paraguaya en Nueva Delhi representó un paso importante rumbo a una mayor presencia en el continente asiático. El reconocimiento de las

---

<sup>19</sup> El Consejo del Mercado Común aprobó la Dec. N°34/06, que contiene las Directrices para un Plan para la Superación de las Asimetrías en MERCOSUR; y la Dec. N°33/07, que encomienda la elaboración del Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en MERCOSUR.

<sup>20</sup> Prueba de ello ha sido, por ejemplo, la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) en enero 2007 por la Dec. CMC N°03/07 como una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales y de implementación de líneas estratégicas para contribuir con la consolidación de la dimensión social como un eje central. El ISM tiene su sede en Asunción.

asimetrías en MERCOSUR también impactó sobre el formato de los acuerdos extra-regionales alcanzados, estableciendo mejores condiciones de acceso a las exportaciones paraguayas.

En este contexto, la *repolitización* del debate sobre el regionalismo y la integración regional<sup>21</sup> coincidió con la asunción al poder el 15 de agosto de 2008 del presidente Fernando Lugo, terminando con el unipartidismo característico desde el inicio del stronismo. La reforma del Estado dirigida a la promoción de la justicia social y de la distribución de renta fue el punto central de la plataforma electoral de Lugo. Para viabilizar sus planes, reclamaba la recuperación de la «soberanía energética», con el aumento del precio de la energía eléctrica cedida al Brasil en Itaipú como principal eje. A estos argumentos se sumaron las ideas de rescate de la soberanía nacional y de control público sobre los recursos naturales, en sintonía con los demás gobiernos progresistas de la región. Es así que una cuestión externa, la propuesta de renegociación de Itaipú, pasó a ocupar un espacio central en la campaña electoral, transformando la victoria de Fernando Lugo en un acto plebiscitario de definición y legitimación de los intereses nacionales en el ámbito internacional.

La búsqueda de una mayor objetividad de la política exterior fue una característica importante. Se establecieron los siguientes principios: a) recuperación y defensa de la soberanía nacional; b) independencia en la toma de decisiones; y c) recuperación de los recursos estratégicos. El proyecto político de Lugo demandaba de la política exterior un papel prominente. El discurso de la soberanía nacional se reflejaba en su programa de gobierno e incluía un elemento que buscaba unir los diversos espectros sociales y políticos de una forma pragmática: la causa de Itaipú.

Después de casi un año de intensas negociaciones, Paraguay y Brasil definieron las bases de un acuerdo. El documento firmado por ambos presidentes, denominado «Construyendo una nueva etapa en la Relación Bilateral», establecía que el valor pagado por Brasil por la energía cedida por Paraguay sería triplicado, alcanzando 9 US\$ por megawatt/hora, totalizando valores anuales próximos a US\$ 360 millones. El incremento real, de US\$ 240 millones, correspondía a aproximadamente un 2% del PIB de 2009. El acuerdo también abría una ventana a Paraguay para negociar a futuro la venta directa al mercado brasileño de un monto creciente de su excedente de producción

---

<sup>21</sup> Dabène, Olivier. «Consistency and resilience through cycles of repolitization», en: Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, London, Springer, 2012, pp. 41-64.

eléctrica a precios de mercado. Además, por medio de contribuciones extraordinarias de recursos brasileños a FOCEM del orden de US\$ 300 millones y la utilización de un saldo remanente de US\$ 150 millones de dicho fondo, la empresa Itaipú Binacional condujo la construcción de la primera línea de transmisión de alta tensión (500Kv) entre la usina y Villa Hayes, ampliando la capacidad de transmisión de la energía paraguaya. La línea de transmisión fue el mayor financiamiento no reembolsable realizado por Brasil para un proyecto de cooperación bilateral en el mundo. Con ello, MERCOSUR se convertía en la principal fuente de cooperación internacional para Paraguay.

En un contexto de proyección global de la economía y diplomacia brasileñas, los acuerdos alcanzados muestran un cambio de postura en el país vecino al aceptar los puntos incluidos en la propuesta paraguaya con el objetivo de afianzar su perfil como «líder benévolo» regional. Desde el ámbito interno, también evidencian la predisposición de los negociadores paraguayos para establecer mejoras prontas al acuerdo, algo que la administración de Nicanor Duarte había iniciado. El acuerdo alcanzado no se entendería sin una postura más firme demostrada por la cancillería nacional y todo el equipo negociador que orientaba sus lineamientos hacia un mayor grado de interdependencia. Una demostración de ello fue el congelamiento de la ratificación del Acuerdo de Regularización Migratoria del MERCOSUR, con significativo impacto sobre la protección de los derechos de la población de origen brasileño residente en el país, hasta que avanzasen las negociaciones en Itaipú.

La diplomacia de Lugo acompañó las propuestas presentadas en diversas mesas de negociaciones con el fortalecimiento de la agenda de trabajo del país con organismos regionales claves para la política exterior, que pasaba por una mayor presencia de representantes nacionales en la dirección de estas instituciones. Mientras la elección del candidato paraguayo a la Secretaría General de ALADI se daba en paralelo con el avance de la propuesta nacional de compensaciones para el Paraguay para la eliminación del doble cobro del AEC, buscando perfeccionar la unión aduanera del MERCOSUR, la renegociación de Itaipú y otras iniciativas de integración energética regional eran seguidas de la elección de un paraguayo como Secretario General de la Organización Latinoamericana de Energía. Con la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Paraguay lograba incluir la problemática de las asimetrías también en este nuevo organismo, desempeñando un rol activo en las negociaciones de obras de infraestructura y cooperación energética. El

relanzamiento de URUPABOL (alianza entre Uruguay, Paraguay y Bolivia) reafirmaba este eje de acción regional. Por aquellos años, Paraguay también se convertía en miembro pleno del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

La política exterior de Lugo aprovechó el ascendente activismo global de la diplomacia brasileña y del capital político internacional generado a partir de la renegociación sobre Itaipú. En este sentido, diversos ejercicios de diálogo y coordinación política con países del Norte de África, del Consejo del Golfo Árabe y del Sureste Asiático, elevaron el perfil de la diplomacia paraguaya. La carne y la soja amplían y diversifican sus mercados extra-regionales, principalmente en Europa y Asia.

Acompañando la fuerte recuperación de la cotización de los *commodities* y de la actividad económica tras la recesión global (2009), la IED norteamericana registró un inédito dinamismo en 2010-2011, dando continuidad al ciclo inversor iniciado durante la segunda mitad del mandato de Nicanor Duarte. Junto al renovado impulso de la IED brasileña, los flujos totales alcanzaron los US\$ 580 millones entre 2010 y 2012 (auge de US\$ 697 millones este último año), mayoritariamente concentrados en el sector industrial.

Durante el gobierno Lugo, el Congreso paraguayo gana un protagonismo no visto con anterioridad en la política exterior. La impronta conservadora de parte mayoritaria del Senado, que relacionaba a Chávez con las ideas «comunistas», era el principal obstáculo para la aprobación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. El Congreso paraguayo era el único del bloque que todavía no había aprobado el ingreso del país caribeño. El factor idiosincrático primó por sobre una política pragmática. La propuesta de ingreso de Venezuela al MERCOSUR se mantuvo archivada en el Senado debido a las pocas posibilidades de acuerdo para su aprobación, incluso tras las presiones de los otros países del bloque. El hecho que el Congreso haya mantenido una postura orgánica de rechazo al ingreso durante dos periodos presidenciales (Duarte y Lugo) indica cierta coherencia respecto a este punto de política exterior.

El juicio político relámpago que condujo a la destitución del presidente Lugo fue acompañado de la inmediata condena de los países de MERCOSUR a los procedimientos conducidos por el Congreso paraguayo, alegando la ausencia de derecho a la defensa del presidente. Sus embajadores se retiraron de Asunción hasta la llegada del nuevo gobierno en 2013 y la Argentina suspendió el pago por la energía cedida por Yacyretá, posición que contrastó con el mantenimiento del diálogo bilateral por parte de los embajadores de los países de la recién fundada Alianza del Pacífico (AP).

La participación de Paraguay en MERCOSUR y UNASUR fue suspendida, así como la aprobación de nuevos proyectos para financiamiento de FOCEM. Como consecuencia de la suspensión de Paraguay, único país entonces faltante en ratificar el ingreso de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, los demás países decidieron efectivizar la condición del nuevo miembro obviando la tramitación en curso en el Congreso paraguayo. El Gobierno de Federico Franco presentó una demanda ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) cuestionando la legalidad de la suspensión del bloque, medida que fue rechazada. Paraguay siguió manteniendo voz y voto en OEA y ONU, aunque a costa de permanentes críticas hechas por otros Estados. El diálogo y la cooperación con EUA, Alemania, España, Taiwán y Santa Sede se sostuvieron.

El Gobierno de Franco se esforzó por mantener viva la llama del discurso oficial en torno a la idea de «soberanía», rearticulada ahora por el conflicto diplomático en contra de la nueva «Triple Alianza» y el fortalecimiento de la «soberanía energética» como producto del inicio de explotaciones prospectivas de gas y petróleo en el Chaco. La inédita y exitosa emisión de bonos del tesoro paraguayo en el mercado de capitales estadounidense situó a Paraguay frente a nuevos inversores internacionales, al tiempo que permitió una explosión del gasto público y la ampliación de los canales de transmisión de potenciales volatilidades financieras. En ese contexto, se acusaba a los demás gobiernos del MERCOSUR de «ideológicos» y se afirmaba que Paraguay debería retirarse definitivamente para tornarse miembro pleno de la AP. Naturalmente, estas presunciones no consideraban la interdependencia entre Paraguay y MERCOSUR construida desde 1991.

Este nuevo posicionamiento terminó fomentando posturas desencontradas en la región. Paraguay optó por acompañar al candidato mexicano durante la elección del Director General de la OMC, que terminó siendo derrotado por el brasileño Roberto Azevedo. Además, en una demostración de independencia política con relación a MERCOSUR, Paraguay se sumó informalmente a las negociaciones plurilaterales del Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA), lideradas entonces por Unión Europea (UE) y EUA, retirándose posteriormente.

#### **4. Los 2010: Crisis, normalización de las relaciones con Paraguay e inicio del estancamiento**

Realizadas nuevas elecciones presidenciales en 2013, el presidente Cartes no tuvo problemas en aceptar las condiciones para una

vuelta de Paraguay al MERCOSUR a seis meses de su mandato. Demostró ese mismo pragmatismo en el relacionamiento bilateral con los gobiernos de Argentina y Brasil, con signos políticos e ideológicos contrarios. Lo importante para la administración Cartes con relación a sus dos grandes vecinos pasaba por las buenas relaciones económicas y comerciales, y no precisamente por continuar las reivindicaciones iniciadas por los gobiernos de Duarte y Lugo, principalmente con Brasil, en torno a Itaipú y otros aspectos bilaterales. De alguna manera, este cambio de actitud sería ayudado por el propio camino que MERCOSUR transitaría a partir de entonces.

De hecho, luego de 2012, MERCOSUR entraría a un período de estancamiento en relación con su agenda interna de profundización hacia una unión aduanera completa. Además, en 2016, la crisis política y económica de Brasil también contribuiría con el estancamiento de MERCOSUR. A partir de entonces, la agenda MERCOSUR se concentraría casi exclusivamente en progresar hacia los acuerdos de comercio con terceros países, especialmente en finalizar el acuerdo de libre comercio con UE. Durante el Gobierno de Cartes, Paraguay participaría en forma activa de las negociaciones con UE por tratarse de uno de los mercados más importantes para las exportaciones nacionales. Siguiendo una política iniciada por el gobierno anterior, la diversificación de mercados de exportación fue encarada más agresivamente por Cartes. En este sentido, se entiende la decisión de solicitar el *status* de asociado en AP.

En términos de IED, la modalidad de la maquila sería referenciada por el nuevo gobierno como punta de lanza de una mayor industrialización y del aumento y diversificación de las exportaciones nacionales que se encontraban muy concentradas en *commodities* agrícolas y productos agroindustriales. Este régimen preferencial se había creado a finales de los '90, pero el volumen de inversión y de exportaciones acumulado era poco significativo. Desde 2013, la IED en maquila tuvo un aumento importante, representando 14% del total de este tipo de inversión acumulada para 2016. A su vez, 70% del origen de la inversión en esta modalidad era brasileña. Al mismo tiempo, luego de un promedio anual del valor de exportación de maquila de US\$ 100 millones, antes del 2013, el mismo aumenta hasta llegar a los US\$ 500 millones anuales para finales de 2018. A pesar de estos logros, las exportaciones por maquila no llegaron a representar más que 7% del total de exportaciones de bienes del Paraguay para 2018 y 12% de la exportación de bienes industriales. Si bien el aumento de este tipo de actividades contribuyó con la diversificación de la producción industrial, el mercado de estos bienes ha estado concentrado en Bra-

sil, simbolizando prácticamente una extensión de su actividad manufacturera hacia Paraguay. Según algunos analistas, la maquila no se convertiría en un elemento dinamizador de la industria nacional como pretendía el gobierno de Cartes y las proyecciones de su crecimiento permanecerían lejos de tener el impacto alcanzado en otros países.

Los esfuerzos del gobierno Cartes por mantener los niveles de IED obtenidos en 2009-2012 (US\$ 550 millones en promedio anual) arrojaron resultados parciales. En el período mencionado, la IED había crecido significativamente por el alto precio internacional de los *commodities* agrícolas de soja y carne teniendo a EUA y Brasil como principales inversores. En el período siguiente (2013-2018), se observa un estancamiento y posterior reducción de estos precios, acompañada por un contexto de «guerra comercial entre EUA y China», una política de restricción de IED por parte del nuevo gobierno norteamericano y un debilitamiento importante de la inversión brasileña. Así, el flujo de capitales por IED se reduciría a un promedio anual de US\$ 300 millones en los tres primeros años del gobierno Cartes, repuntando coyunturalmente en 2017 (US\$ 450 millones) a partir de nuevos flujos de IED que provenían de otros países latinoamericanos y europeos.

En cuanto a la diversificación productiva, cierto avance se observó en el período 2013-2018, aunque todavía no con el suficiente peso en las exportaciones. Este avance fue producido por algunos crecimientos anuales del sector industrial. Dentro de este sector, la participación de exportaciones de manufacturas no agroindustriales alcanzó 29% para fines de 2018. Es decir, se observa una reducción de los *commodities* agroindustriales (aceite de soja, carne, azúcar, lácteos y otros) en el total de las exportaciones industriales, pero, a la hora de medir el peso del crecimiento del sector manufacturero en el total de exportaciones del país, se detecta que la reducción de la participación de las exportaciones de materia prima agrícola y *commodities* agroindustriales es sólo del 87 al 83% en todo el período. Además, las exportaciones totales del país, luego de experimentar un crecimiento importante en 2013-2014, disminuyen en los años siguientes. La diversificación productiva y de exportaciones fue modesta, y las exportaciones de bienes dejaron de crecer durante el período, aunque se abrirían nuevos mercados de destino.

La explicación más directa de estos resultados tiene relación con las condiciones económicas del período, tanto en la región como en el mundo. En la región, el relativo deterioro de las economías de Brasil y Argentina. En el mundo, el estancamiento y posterior reducción de los precios internacionales de los *commodities* exacerbado por la

guerra comercial China-EUA, y por la retracción de la IED hacia América Latina. En el nuevo contexto global, con China como principal socio comercial y financiero de América del Sur, voces nacionales se alzaron para evidenciar los supuestos costos de oportunidad de seguir con el «arrastre» de no mantener relaciones diplomáticas con China.

### **5. Los 2020: hacia los 30 años del MERCOSUR y los temas principales de agenda para Paraguay en un contexto de integración disonante**

La relación compleja de Paraguay con MERCOSUR muchas veces se ha visto solapada por la agenda específica de Paraguay con Brasil y Argentina, donde MERCOSUR tenía una mayor o menor visibilidad en función de las negociaciones bilaterales. En este contexto, el diálogo sobre las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá ha tenido un rol clave. Los cambios políticos ocurridos en todos los miembros del bloque han marcado los momentos de convergencia y divergencia regional. La actual situación, aparentemente, refleja un momento de significativa divergencia que se ve materializado en la disonancia entre sus miembros.

El supuesto unilateralismo que el gobierno de Jair Bolsonaro viene promoviendo y alentando en la discusión sobre la reducción unilateral del AEC puede afectar la dinámica del relacionamiento interno y externo de MERCOSUR, con impactos directos sobre la competitividad de las exportaciones paraguayas, sus condiciones de acceso al mercado regional y la atracción de IED. Por el momento, Paraguay todavía goza de condiciones singulares dentro del régimen de comercio mercosureño fruto de un tratamiento especial y diferenciado. Una amplia reforma del AEC requiere del consenso de todos los miembros. No obstante, reformas limitadas pueden ser conducidas de forma unilateral. Los sectores de bienes de capitales, informática y telecomunicaciones fueron excluidos del AEC, por lo que sería posible promover una reducción unilateral de los aranceles a los productos dentro de esas categorías. En Paraguay, esto podría tener un impacto considerable sobre el comercio de frontera, reduciéndose los incentivos para la reexportación de productos desde Paraguay.

En materia automotriz, los entendimientos alcanzados con Argentina y Brasil entre 2018 y 2019, respectivamente, pueden comprenderse como las primeras derivaciones de la conclusión de las negociaciones entre MERCOSUR y UE (alcanzada a mediados de 2019). El hecho de que el acuerdo birregional haya establecido un

capítulo específico para el comercio automotriz, incluyendo un cronograma de desgravación, puso en evidencia una realidad que parece contradictoria: Paraguay, mediante MERCOSUR, había logrado negociar bases comunes para un comercio automotriz con UE, pero no así con los demás países de MERCOSUR.

Para Paraguay, los acuerdos bilaterales con Brasil y Argentina garantizan la seguridad jurídica requerida para la expansión y diversificación de la embrionaria industria automotriz nacional. Se trata de un punto fundamental, una vez que las actuales exportaciones automotrices se encuentran altamente concentradas en torno a un solo tipo de autoparte, el cableado. Además de permitir la diversificación de las exportaciones de autopartes, los acuerdos abren los mercados vecinos para el envío de vehículos ensamblados en Paraguay, ampliando significativamente sus potenciales escalas de producción y perspectivas de desarrollo industrial.

Para MERCOSUR, la conclusión de esas negociaciones bilaterales termina por llenar el hasta entonces único «casillero vacío» del sector automotriz del bloque, restando apenas la conclusión de un entendimiento entre Paraguay y Uruguay para que todo el comercio regional sectorial termine de estar plenamente reglamentado. Se puede afirmar que, tras la conclusión de estos acuerdos, están dadas las bases para la negociación del aguardado Régimen Automotriz del MERCOSUR. Un futuro entendimiento con esas características reduciría los costos de fragmentación de la actual bilateralización, permitiendo el pleno aprovechamiento del mercado regional en el diseño de las estrategias de inversión de las multinacionales. Asimismo, podría redundar en una utilización más eficiente de las complementariedades productivas existentes con miras a exportaciones a terceros mercados.

Otro tema estratégico para Paraguay es el azúcar. Durante la Presidencia Pro Tempore paraguaya de 2020, el denominado Grupo *ad hoc* azucarero del MERCOSUR celebró su XV reunión tras 19 años sin actividad en la que los Estados acordaron intercambiar información de cara a una posible liberalización.

Conjuntamente con el sector automotriz y el del azúcar, la energía eléctrica integra el tercer gran ausente del programa de liberalización del comercio regional del MERCOSUR. Los intercambios eléctricos actuales son cesiones, no propiamente ventas de energía eléctrica. Los esfuerzos políticos dispensados desde fines de los '90 han conducido a la Dec. Nº10/1998 del MERCOSUR, el Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica, que establece la libre contratación de compra y venta de

energía eléctrica entre los distribuidores, comercializadores y grandes demandantes de los países del bloque. No obstante, más de dos décadas después los países aún no han internalizado la normativa regional, postergando su vigencia. Todo aparenta indicar que sería oportuno que la diplomacia paraguaya renovase sus esfuerzos por la plena internalización y vigencia de la decisión mencionada.

En el nuevo contexto, igualmente se requiere una definición en cuanto al futuro de los próximos diez años del FOCEM. El retraso recientemente observado ha tenido costos financieros para Paraguay, que se vio obligado a sustituir el FOCEM por los *royalties* de Itaipú como fuente de financiamiento del segundo puente entre Presidente Franco y Foz de Iguazú. En términos de financiamiento, la capitalización del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) es una apuesta importante de los países del MERCOSUR. No obstante, pese a las beneficiosas condiciones de financiamiento ofertadas por FONPLATA, sus créditos son reembolsables y no precisamente donaciones como las de FOCEM. Trabajar en la complementariedad de ambos Fondos, parece ser la mejor alternativa para continuar considerando las asimetrías intra-bloque dentro de la agenda regional de financiamiento y fortalecer la solidaridad mercosureña.

El ingreso de Bolivia a MERCOSUR fue firmado por los mandatarios del bloque en la Cumbre de Brasilia, en julio de 2015. Los congresos de Paraguay, Uruguay y Argentina ya han ratificado el proceso de adhesión del nuevo miembro, restando solamente la ratificación por parte del Congreso brasileño. Al contrario de Venezuela, que previamente no mantenía un comercio significativo con MERCOSUR, Bolivia tiene a Brasil y Argentina entre sus principales socios comerciales. La importancia del comercio regional dentro del comercio exterior boliviano también se refleja en su estructura arancelaria, mucho más próxima al AEC del MERCOSUR, lo que reduciría los costos de ajuste de su estructura arancelaria durante el período de convergencia. En un momento marcado por nuevas perspectivas de desarrollo para la Hidrovía Paraguay-Paraná, del Corredor Bioceánico, de interesantes iniciativas bilaterales de complementación energética y de potenciales oportunidades para las exportaciones paraguayas, la plena adhesión de Bolivia a MERCOSUR debería ser un objetivo primordial para la política exterior paraguaya tal como lo es actualmente para Argentina.

Por último, como un elemento de contexto clave, en su amplia estrategia para contener la emergencia de China, EUA está actuando en diversos frentes, entre los que se destaca OMC, donde se busca

restringir el trato especial y diferenciado (TED) concedido a los países emergentes, particularmente a China. En términos prácticos, este status permite a los países en desarrollo preservar un cronograma más extenso para la implementación de los compromisos multilaterales, así como asumir un menor nivel de compromisos para la apertura de sus mercados. Para ello, el gobierno de Trump ha venido condicionando la aprobación del ingreso de Argentina y Brasil como miembros plenos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la renuncia del TED disfrutado por estos países en las negociaciones de OMC. Si bien esta situación podría cambiar ante el cambio de gobierno en EUA, es importante reconocer que eventuales renunciaciones unilaterales de Brasil y Argentina al TED podría impactar en la participación conjunta de MERCOSUR (registrado mediante la Cláusula de Habilitación de OMC) en las futuras negociaciones multilaterales. Ante ello, Paraguay necesitará esforzarse por preservar el TED, tanto en las negociaciones intra como extra-regionales de MERCOSUR.

## Conclusiones

Inicialmente, Paraguay priorizó en MERCOSUR el diálogo político, ya que le permitía obtener una nueva imagen internacional y romper con el aislacionismo impuesto por la dictadura de Stroessner. En este contexto, democracia e integración regional constituyeron un binomio indivisible. La actual integración disonante en MERCOSUR es también fruto de la crisis del proceso de democratización por la que atraviesan sus Estados Parte. Si en el pasado el proceso de democratización condujo a un inédito impulso integracionista, la crisis actual obliga a pensar en nuevos caminos y alternativas para su renovación.

En cada etapa, como se ha visto, Paraguay ha podido obtener resultados económicos positivos logrando un alineamiento de sus políticas internas, a través de la política exterior, con MERCOSUR, en el período 2015-2019 todos los países del MERCOSUR –a excepción de Paraguay– atravesaron un proceso de reprimarización de sus economías con una reducción del PBI industrial. Sin embargo, el desafío principal de Paraguay todavía parece ser la adecuación y consolidación de un modelo productivo sostenible basado en la agricultura, la ganadería y el desarrollo hidroeléctrico, con derrames sobre otros sectores con potencial de innovación y de generación de empleo decente.

Económicamente hay potencial para incrementar los encadenamientos productivos de Paraguay y Uruguay con los socios mayores

y entre ellos, para aumentar el comercio intrarregional y fortalecer una oferta regional exportable extra-regional. La agenda automotriz, del azúcar y energética parecen tres ejes clave. Paraguay cuenta con rol fundamental en la definición del *perfil energético sostenible* que necesita adquirir el MERCOSUR.

De acuerdo con las estadísticas de la División de Población de Naciones Unidas para 2019, la población entre 10-24 años en Paraguay era del 28,5%, siendo el país del MERCOSUR con mayor población adolescente y joven. Esta situación constituye una oportunidad única para aprovechar el bono demográfico invirtiendo en salud, educación y empleo de calidad, así como propiciando la participación social de adolescentes y jóvenes, que pueden constituir un enorme motor para el desarrollo del país y la región. Apoyar el diseño de políticas públicas tomando en cuenta el ciclo de vida de las personas podría ser una estrategia fundamental para el buen uso de la ventana demográfica. Las y los jóvenes, especialmente de frontera, son actores dispuestos a demandar respuestas prácticas de integración regional.

Los fondos FOCEM, y otros nuevos que puedan crearse, juegan un papel fundamental dinamizar el diálogo político interno entre los socios, reducir asimetrías, fortalecer la cohesión social y consolidar una interpretación de la integración regional que beneficia de manera directa a sus poblaciones.

## Referencias

- ALADI. «La promoción de las exportaciones en Paraguay durante los '90 y perspectivas para el futuro», en: Seminario–Taller Responsables de Promoción de Exportaciones de países miembros de ALADI, Montevideo, s/f.
- Bouzas, Roberto (coord.). *Realidades nacionales comparadas*, Buenos Aires, OSDE, 2002.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José. *MERCOSUR: Integración y crecimiento*, Buenos Aires, OSDE, 2001.
- Dabène, Olivier. «Consistency and resilience through cycles of repolitization», en: Riggirozzi, Pía y Diana, Tussie (ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, London, Springer, 2012.

- Granato, Leonardo; Oddone, Nahuel, y Panelo, Matías. «Política, economía y energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay», *Revista Población y Desarrollo*, vol. XVIII, no. 33, 2007, pp. 64-79.
- Grugel, Jean y Almeida, Marcelo. «Brazil and MERCOSUR», en: Grugel, Jean y Hout, Wil (ed.). *Regionalism across the North-South divide. State strategies and globalization*, London, Routledge, 1999.
- Facultad de Agronomía. *Informe sobre el Paraguay*, Buenos Aires, UBA, s/f.
- Masi, Fernando y Bittencourt, Gustavo. *Las economías pequeñas en el MERCOSUR. Evolución y perspectivas de desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001.
- Masi, Fernando y Rojas, Gustavo. *La inserción internacional del Paraguay en democracia*, Asunción, El Lector y ABC, 2019.
- Riggirozzi, Pía. «Region, regioness and regionalism in Latin America. Towards a new synthesis»; *LATN Working Paper*, no. 130, 2010, pp. 1-18.
- Rodriguez, José. «Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR», en: Sierra, Gustavo (ed.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- Sanahuja, José Antonio. «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe», en: *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008.

# Fragilidad del regionalismo interpresidencial: el caso de la efímera integración de Venezuela al MERCOSUR

*Oscar E. Fernández-Guillén<sup>1</sup>*

Recibido: 22/02/2021

Aceptado: 08/04/2021

## RESUMEN

En treinta años del MERCOSUR su lógica institucional fue transformada de un regionalismo intergubernamental a otro interpresidencial. Como consecuencia, el déficit democrático derivado alentó el incumplimiento de acuerdos, afectó su funcionamiento y socavó las bases y la esencia del proceso. El artículo analiza la adhesión de Venezuela, la omisión de sus incompatibilidades y su efímera integración como efectos de la fragilidad institucional del bloque.

**Palabras clave:** Regionalismo, Integración económica, Lógica institucional, Interpresidencialismo, Venezuela, MERCOSUR.

---

<sup>1</sup> Economista (Universidad de Los Andes-ULA, Venezuela); M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas (ULA, Venezuela). Profesor Asistente ordinario e Investigador adscrito al Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo»-CIAAL-EAO, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-FACES; Profesor de posgrado en los programas de la Maestría en Economía (del IIES-FACES-ULA) y de la Maestría en Desarrollo Agrario (del CERA-FACIJUP-ULA); Investigador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo-GRID; co-fundador del Grupo de Estudios Económicos sobre Asia-GEEA de la ULA; Becario del Ministerio de Educación de la República Argentina, perteneciente al Programa de Integración Regional 2020, en el Instituto de Integración Latinoamericana-IIL, Universidad Nacional de La Plata-UNLP. *ORCID*: 0000-0003-4806-2641. *Dirección postal*: Av. Las Américas, Núcleo Liria, Edificio G «Leocadio Hontoria», 2° piso, CIAAL, Mérida, 5101, Venezuela. *Teléfono-fax*: +58 274 2401031; +58 274 2403855; *e-mail*: oscarfg.ula@gmail.com; oscared@ula.ve

## **Inter-presidential regionalism fragility: the Venezuela's ephemeral integration into MERCOSUR case**

### **ABSTRACT**

In thirty years of the MERCOSUR its institutional logic was transformed from an inter-governmental regionalism to another inter-presidential one. As a consequence democratic deficit resulting encouraged non-compliance with agreements, affected its operation, and undermined process foundations and essence. This article analyzes Venezuela's accession, country's incompatibilities omission, and its ephemeral integration as MERCOSUR institutional fragility effects.

**Keywords:** Regionalism, Economic integration, Institutional logic, Inter-presidentialism, Venezuela, MERCOSUR.

### **Introducción**

Uno de los pasajes más escabrosos en los primeros 30 años del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) estuvo protagonizado por Venezuela. Su incorporación al bloque sudamericano se convirtió en tragicomedia, con las tres etapas de toda trama: inicio, nudo y desenlace. Mas, el desenlace no resultó feliz porque el inicio consistió en una adhesión viciada de motivaciones aglutinantes profundas, de modo que su integración se levantó sobre pilares efímeros, sin pertenencia y contraria a los principios de un mercado común en construcción, por las características inherentes al modelo económico venezolano de «socialismo rentista».

Ingresar al MERCOSUR fue una decisión unilateral adoptada por Hugo Chávez, sin considerar a los sectores nacionales que serían afectados por tal medida, ora como miembros salientes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ora como miembros entrantes al nuevo esquema. Además, no respondía a intereses económicos, políticos, geopolíticos o geoeconómicos compartidos, como ocurrió en los orígenes del MERCOSUR, sino a los intereses políticos y geopolíticos individuales de Chávez: acercarse a gobiernos afines ideo-

lógicamente, liderar una nueva plataforma para enfrentar al gobierno estadounidense y extender su propia influencia internacional.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas con el bloque, éstas habían evolucionado en el marco de los acuerdos CAN-MERCOSUR hasta integrar en 2004 una zona de libre comercio (ZLC). No obstante, era insuficiente a los fines personales de Chávez y por ello avanzó en el cometido iniciando el proceso de incorporación como Estado Parte del MERCOSUR en 2006. La convergencia de factores como afinidades político-ideológicas más la mayor bonanza petrolera de la historia venezolana alentó su iniciativa y abrió la puerta al nuevo miembro por las expectativas positivas que entonces generaba su rol: ser un importante proveedor de energía y consumidor de productos mercosurianos.

Empero, la vulnerabilidad estructural de la economía venezolana frente al comportamiento del precio internacional del petróleo junto con la profunda crisis política desatada en 2014, sin omitir la ausencia del liderazgo y el carisma de Chávez, revirtieron y condicionaron los avances de otrora en política exterior, afectando negativamente su participación en el MERCOSUR. Desde entonces, y en menos de tres años, pasó de ser un Estado Parte ausente a un Estado suspendido. Aquel proceso de adhesión iniciado en 2006 cerró en 2012 con la incorporación de Venezuela como miembro pleno, pero su condición de Estado Parte solo duró cinco años, hasta 2017.

Aunque desde entonces la tragicomedia quedó en suspenso, su conflictivo desenlace dejó en evidencia las incompatibilidades económicas, políticas y jurídicas originales del país con el bloque, lo cual conduce a cuestionar ¿qué factores intervinieron para que el regionalismo mercosuriano incorporase a un socio contradictorio, opuesto a los principios de la integración económica y del mercado común, y sin pertenencia a él?

Dentro de este marco, el objetivo del artículo es analizar la adhesión de Venezuela al MERCOSUR y sus implicaciones operativas, entre ellas la omisión de incompatibilidades de origen, su efímera integración y su posterior desintegración económica, como efectos resultantes de la fragilidad institucional del bloque, derivada de la tergiversación del regionalismo intergubernamental en interpresidencial y de la politización negativa vertida sobre la integración.

Al efecto, el artículo consta de cuatro apartados. En el primero se abordarán los fundamentos teóricos que sustentarán el análisis; en el segundo se identificarán los momentos del proceso de adhesión de Venezuela y las características de su efímera pertenencia al bloque; en el tercero se realizará un análisis cuantitativo de la integración eco-

nómica Venezuela-MERCOSUR para determinar el grado de interdependencia bilateral en tres tiempos: antes de la incorporación, durante su membresía y después de la suspensión; mientras que en el cuarto se expondrán las perspectivas del futuro de la relación. El documento cierra con las conclusiones del tema.

## **1. MERCOSUR: tres décadas de regionalismo ¿intergubernamental?**

### *1.1. Nociones teóricas*

Para efectos del análisis, es necesario comenzar asumiendo ciertos principios teóricos. En los procesos de integración convergen dos elementos característicos e interrelacionados: motivaciones y mecanismos de funcionamiento. El primero abarca las razones aglutinantes que inducen la unión de un grupo de países, determinantes –a su vez– de su naturaleza (expresada en los objetivos y en el nivel o alcance de la integración) y de los mecanismos para su puesta en marcha.<sup>2</sup>

El segundo comprende la lógica institucional del regionalismo, entendida como la funcionalidad jurídico-institucional que adopta el proceso de integración para su gobernabilidad; valga decir, las reglas de juego e instancias encargadas de conducirlo, tomar decisiones o dirimir conflictos<sup>3</sup>. Por consiguiente, los mecanismos de aplicación del acuerdo incluyen dos ámbitos: el tipo de conducción, ya sea intergubernamental<sup>4</sup> o supranacional<sup>5</sup>, y la estructura institucional, conformada por órganos con funciones ejecutivas y sus respectivos sistemas para tomar decisiones, aplicar normas y solucionar controversias.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Briceño Ruiz, José. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global, 2018.

<sup>3</sup> Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner, 2010.

<sup>4</sup> Cuando los Estados miembros ejercen conjuntamente la soberanía y toman decisiones al mismo nivel de representación o veto: por consenso. «En este tipo de estructuras la sesión de soberanía es posterior a la conformación del bloque y surge del derecho derivado, es decir de aquel que brota de los órganos conformados a nivel regional». Gajate, Rita. «Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?», en: Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner, 2010, p. 38.

<sup>5</sup> Cuando los Estados delegan derechos de autoridad o soberanía al nivel regional para que sea dirigido por instancias superiores a los gobiernos nacionales.

<sup>6</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*; Fernández-Guillén, Oscar. «¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos ASEAN y MERCOSUR», *Informe INTEGRAR*, no. 124, octubre, 2020, pp. 16-37.

Esas particularidades, inherentes a cada proceso de integración regional, están moldeadas por el contexto histórico, económico, social y cultural que antecede la decisión de integrarse<sup>7</sup>. En otras palabras, las raíces del regionalismo son históricas, económicas, socio-culturales, geopolíticas o geoeconómicas, y trascienden los vínculos político-ideológicos habidos entre determinados mandatarios durante un momento dado. Las primeras son profundas mientras que los segundos, superficiales.

Es de capital importancia tener en cuenta dichos factores porque actúan como conectores entre los Estados Partes y se traducen en el grado de cohesión existente entre ellos, así como en el sentido de pertenencia de cada uno para con el nuevo espacio (político, económico, de poder; subregional, regional o transregional). En consecuencia, a medida que las motivaciones sean más profundas, habrá mayor solidez en la integración y su esencia o razón de ser tenderá hacia intereses regionales de amplio alcance, que devienen en objetivos de largo plazo. Por el contrario, si los vínculos obedecen a razones superficiales, sus pilares serán frágiles y el proceso será vulnerable a intereses nacionales, con acciones de corto plazo.

El regionalismo inicia con una decisión gubernamental (*i.e.*, política), pero tiene por base las citadas razones aglutinantes. Entonces, para intentar comprender el éxito o fracaso de la integración deben observarse tanto sus raíces, porque conforman la infraestructura del proceso, como la estructura institucional, que busca darle forma y regir las relaciones entre actores. Luego, la solidez y avance de la integración dependerán del sentido de pertenencia de los miembros<sup>8</sup> y de la eficiencia burocrática regional<sup>9</sup>. De ahí la interrelación existente entre los componentes identificados hasta ahora.

---

<sup>7</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

<sup>8</sup> Es relativo a compartir un proyecto común, sentirse parte e identificarse con él. Esto incide directamente sobre el compromiso de cada Estado miembro para con los valores y objetivos comunitarios y sobre la definición de una agenda regional con intereses compartidos. Mellado, Noemí. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, Noemí (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner, 2009; Mellado, Noemí (ed.). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, Córdoba, Lerner, 2016.

Es necesario para que el poder de los Estados se continúe en la región; es decir, pasar de un «yo» como Estado-nación a un «nosotros» como bloque de Estados organizados y nuevo espacio de poder con intereses, metas y objetivos grupales, no individuales. Han, Byung-Chul. *Sobre el poder*, Barcelona, Herder Editorial, 2016; Fernández-Guillén, O., *op. cit.*

<sup>9</sup> Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...»; Mellado, Noemí, «*Gobernabilidad e instituciones...*».

Como proceso de integración el MERCOSUR posee sus propios rasgos distintivos en motivos aglutinantes y lógica institucional. El contexto previo a la firma del Tratado de Asunción da cuenta de una paulatina creación de compatibilidades y lazos comunes entre Argentina y Brasil, primero, extendidos a Uruguay y Paraguay, después. Estas convergieron en motivaciones aglutinantes que vieron en la integración un instrumento de acción conjunta para alcanzar propósitos compartidos y compatibles. Tales razones y sus objetivos implícitos pueden resumirse en tres ejes:

1) *Económicos*: lograr el desarrollo por medio de la industrialización, la integración productiva, la apertura comercial y la inserción internacional de los socios;<sup>10</sup>

2) *Políticos*: consolidar y blindar la democracia y sus instituciones representativas en la subregión, así como eliminar cualquier intento de injerencia militar en el plano político doméstico de los países;<sup>11</sup> y

3) *Geopolíticos*: subdivididas en internas y externas al bloque. A lo interno, acabar con las fricciones históricas entre Argentina y Brasil y crear un balance de poder entre ambas potencias para evitar conflictos futuros; y a lo externo, responder al proteccionismo de EE. UU. y la Unión Europea (UE), buscar nuevos mercados y crear otro con su propia asociación, ampliar el poder de negociación exterior y defender sus intereses como grupo en instancias económicas multilaterales, hacer contrapeso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otras<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Piñeiro, D. MERCOSUR Y AGRICULTURA: una perspectiva desde los actores, Documento de trabajo no. 17, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 1996; Bernal-Meza, R. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer, 2000; Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...».

<sup>11</sup> Bernal-Meza, *op. cit.*; Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...»; Gardini, G. *Theorigins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>12</sup> Axline, W.A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, José (comp.). *Escenarios de integración regional en las Américas*, Mérida, ULA, Consejo de Publicaciones, 1999, pp. 11-74; Ferrer, A. «Problemas y perspectivas del MERCOSUR», en: Barbato, C. (coord.). *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000; Peña, F. «El Mercosur veinte años después y su futuro», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, ULA, CDCHTA, 2011, pp. 105-119; Briceño Ruiz, José y Fernández-Guillén, Oscar. «Venezuela en el Mercosur: un análisis de su proceso de integración y las potenciales consecuencias políticas y económicas», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones*

Con base en ellas puede afirmarse que la constitución del MERCOSUR estuvo en función de variables económicas, políticas, geopolíticas y geoeconómicas, incluso.

Queda claro que las razones expuestas buscaban un mismo fin: fortalecer a los Estados Partes fundadores, tanto al nivel interior (a través del desarrollo económico y la consagración del sistema político democrático) como al nivel exterior (uniendo sus economías para responder a la dinámica de la globalización, ora con mayor y mejor inserción en la economía global, ora con más poder de negociación). Por tanto, ese común denominador influyó en la definición de sus objetivos –plasmados en el Tratado de Asunción (1991)– y en la lógica institucional intergubernamental adoptada –con el Protocolo de Ouro Preto (1994)– para su puesta en marcha<sup>13</sup>, tal y como teoriza Briceño Ruiz<sup>14</sup>.

### *1.1. Teoría versus hechos: del MERCOSUR intergubernamental al MERCOSUR interpresidencial*

Treinta años después de su fundación, lejos de mostrarse como bloque integrado y coordinado, el MERCOSUR exhibe la creciente coexistencia de heterogeneidades y contradicciones, no sólo en términos de los intereses de sus miembros sino también en su funcionalidad jurídico-institucional, agravadas por la ausencia de instancias capaces de compatibilizar necesidades e intereses, planificar, ejecutar lo convenido y hacer seguimiento al logro de metas y objetivos. Todo ello propicia la incoherencia política, la desunión, la falta de una agenda común interna y externa, el incumplimiento de los acuerdos y la indisciplina de los Estados miembros<sup>15</sup>. Pero, ¿a qué se debe?

Aunque la lógica institucional del MERCOSUR consagrada en el Protocolo de Ouro Preto (1994) define su carácter intergubernamental, en la práctica éste fue tergiversado, condicionando su funcionamiento, la definición de metas y objetivos y la ejecución de políticas públi-

---

*generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 79-117; Cardozo, Elsa. «Venezuela y la (GEO) política del MERCOSUR», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 39-52.

<sup>13</sup> Ver Fernández-Guillén, O., *op. cit.*

<sup>14</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

<sup>15</sup> Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...»; Mellado, Noemí, «*Gobernabilidad e instituciones...*».

cas comunitarias para ello. Además, repercute en que su desarrollo esté sometido a la voluntad política, al ánimo de los mandatarios de turno, y no al cumplimiento de los compromisos suscritos.

Este problema surgió porque su estructura burocrática quedó condicionada o relegada por una conducción política hiperpresidencialista responsable de haber introducido la dinámica propia del interpresidencialismo<sup>16</sup>. Significa que la actuación de los órganos decisorios y ejecutivos fue reducida y asumida por los gobiernos, cuyas actuaciones no siguen proyectos comunitarios sino los lineamientos político-ideológicos de los mandatarios de turno. Como consecuencia, el regionalismo quedó supeditado a intereses personalistas, nacionales, y no a los regionales, por lo que los objetivos de la integración cambian conforme lo hacen los gobiernos.<sup>17</sup>

Tal y como lo expresan Mellado y Alí, «el proceso y su funcionalidad pasa a depender de estas élites políticas gubernamentales y queda sujeto a transitorios consensos en el marco de los diversos intereses nacionales en juego y no de los regionales.»<sup>18</sup>. Esto impide la formación de una auténtica voluntad común basada en una comunicación fluida y orientada hacia la negociación y el entendimiento. Sin entendimiento entre los Estados Partes, el MERCOSUR no termina por organizarse; y si se entiende que la organización es poder<sup>19</sup>, el bloque como un todo carece de él por su propia desorganización.

Dicha desorganización se debe a lo que pudiera catalogarse como una tergiversación de la lógica institucional del MERCOSUR: el regionalismo intergubernamental concebido fue transformado en un regionalismo interpresidencial, que reproduce la prevalencia de los intereses nacionales aludidos y los impulsa o resguarda, por ejemplo, facilitando la incorporación de socios sin pertenencia ni pertinencia o bloqueando cualquier acción contraria a ellos empleando la capacidad de veto conservada por los Estados.

---

<sup>16</sup> Malamud, Andrés. «Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience», en: Laursen, F. (ed.). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.

<sup>17</sup> Mellado, Noemí y Urriza, Luis. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, no. 1/2, enero-junio, 1994, pp. 129-143; Mellado, Noemí, «*Gobernabilidad e instituciones...*».

<sup>18</sup> Mellado, Noemí y Alí, María. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner, 2010, p. 167.

<sup>19</sup> Han, Byung-Chul, *op. cit.*

El resultado de haber desplazado en el MERCOSUR el intergubernamentalismo por el interpresidencialismo<sup>20</sup> es el debilitamiento de los cimientos institucionales que deben sostener el proceso, ligado al déficit democrático causado por la concentración de potestades decisorias en manos de los poderes ejecutivos nacionales. Esta hipertrofia de los ejecutivos da lugar a los constantes incumplimientos de los gobiernos en materia de compromisos regionales, porque omiten la institucionalidad al no existir control ni consecuencias o sanciones para ellos<sup>21</sup>. No obstante, es el proceso de integración quien corre con las consecuencias y las paga a un alto costo: con estancamiento, inoperancia, pérdida de credibilidad y con su fracaso.

Sin duda, la tergiversación o deformación de la lógica institucional y el incumplimiento de compromisos por el déficit democrático son condicionantes que limitan el avance de la integración en el MERCOSUR, estancándolo, y sus resultados en términos del desarrollo nacional y subregional. A ellos se suma la denominada «politización negativa»<sup>22</sup> incorporada al bloque con mayor fuerza desde comienzos del 2000, variable quizás ambivalente como causa y efecto de las anteriores. Y entre otros, frutos de la concurrencia de dichos factores son el debilitamiento del sentido de pertenencia de sus miembros, por múltiples desencuentros políticos entre gobiernos, y el descuido u omisión de la pertinencia del ingreso de nuevos socios que puedan complicar aún más el panorama.

## **2. Venezuela en el MERCOSUR: una manifestación del regionalismo interpresidencial**

La incorporación de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR es sólo una muestra de los efectos de la tergiversación institucional del bloque que puede verse desde dos fases: en la primera, el interpresidencialismo omitió la ausencia de motivos aglutinantes y objetivos claros por parte del nuevo socio que abona-

---

<sup>20</sup> Malamud, Andrés, *op. cit.*

<sup>21</sup> Serbin, Andrés. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Revista Mexicana del Caribe*, vol. 1, no. 2, 1996, pp. 7-52; Grandi, Jorge. «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Estudios Internacionales*, vol. 30, no. 119/120, 1997, pp. 423-460; Mellado, Noemí, «Gobernabilidad e instituciones...»; Mellado, N. y Alí, M., *op. cit.*

<sup>22</sup> Bouzas, Roberto. «El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu?», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, no. 162, julio-setiembre, 2001, pp. 179-200.

ran en la causa común, abriéndole el acceso con base en afinidades político-ideológicas superficiales al regionalismo, amén de concretar la adhesión aprovechando coyunturas políticas; y en la segunda, ya como miembro pleno el gobierno venezolano fue partícipe del déficit democrático y de su manifestación sobre el incumplimiento jurídico-institucional.

Al final, las endeble bases de su incorporación quedaron en evidencia tras una integración efímera y sin logros, cuyos principales rasgos serán abordados sucintamente en esta sección.

### *2.1. Momentos claves en la integración de Venezuela al MERCOSUR*

Por el fondo y la forma de su proceso de adhesión, su cuestionada incorporación como Estado Parte y su controversial desempeño durante el breve período en que fungió como miembro pleno activo, el caso de Venezuela en el MERCOSUR es altamente complejo. Empero, es preciso apuntar los momentos más importantes que marcaron dicha participación<sup>23</sup>.

Si bien existían antecedentes que se remontaban al segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), la vinculación económica de Venezuela al bloque la concretó el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) en 2004 con la suscripción del ACE 59 entre la CAN y el MERCOSUR. Este acuerdo creaba una ZLC, fase suficiente para normar la materia sin abandonar la sociedad con la CAN, por la pertenencia natural de Venezuela a ella. Sin embargo, los desencuentros políticos surgidos entre Chávez y los presidentes de Colombia (Álvaro Uribe) y Perú (Alan García), aunado a su proximidad ideológica hacia los de Argentina (Néstor Kirchner) y Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), hicieron que el mandatario venezolano decidiera unilateralmente abandonar la CAN y el Grupo de los Tres (G-3) para adherirse al esquema del Cono Sur.<sup>24</sup>

Acto seguido, suscribió en julio de 2006 el Protocolo de Caracas (PC) y dio apertura al tortuoso proceso de adhesión que culminó seis años después con su incorporación como miembro pleno, en julio de 2012, en un acto cuestionado porque la suspensión de Paraguay del MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia, con motivo de

---

<sup>23</sup> Con base en Fernández-Guillén, Oscar. *Venezuela en el MERCOSUR: El proceso de integración económica y su impacto sobre el sector agroalimentario nacional* (tesis de maestría), Mérida, Repositorio institucional de la ULA, 2019.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

la crisis política que sacó del poder al presidente Fernando Lugo, permitió saltar el obstáculo restante: la oposición del Parlamento paraguayo. A partir de ese momento, y en un todo de acuerdo con los compromisos adquiridos al firmar el PC, comenzó a correr el lapso de cuatro años concedido para adoptar el acervo normativo mercosuriano y realizar los procedimientos relativos a la UA y demás mecanismos necesarios para el avance de la integración.<sup>25</sup>

Vencido el lapso, en 2016 surgieron turbulencias por conflictos políticos entre los gobiernos de los Estados fundadores y el de Nicolás Maduro (2013-¿?), heredero del gobierno de Chávez. Primero, la Argentina gobernada por Mauricio Macri revivió la discusión de aplicarle la «Cláusula Democrática» del MERCOSUR en respuesta al no reconocimiento de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015. Luego, discutieron la pertinencia de su participación por el manifiesto incumplimiento de los compromisos contraídos, llegando a darle un *ultimátum* para que cumpliera con ellos a más tardar diciembre de ese año, so pena de suspensión, y a no transferirle la Presidencia Pro Tempore (PPT) correspondiente en el segundo semestre de 2016. Sin embargo, el gobierno venezolano desestimó la decisión y asumió la PPT unilateralmente, entregándola después vía Twitter<sup>26</sup>.

Llegado diciembre persistía el incumplimiento normativo y como «penalización» los miembros fundadores acordaron cesarlo «del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR»<sup>27</sup>, primera suspensión de Venezuela por incumplir el PC. El día 15 la Canciller venezolana Delsy Rodríguez elevó la tensión diplomática al máximo cuando irrumpió en el Palacio de San Martín de Buenos Aires y trató de entrar por la fuerza a una reunión de Cancilleres del MERCOSUR a la que no había sido invitada, aunque su homóloga argentina, Susana Malcorra, ya le había comunicado por escrito tal decisión.<sup>28</sup>

Con el recrudecimiento de la crisis política nacional en enero de 2017, luego de que el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) asumiera las competencias del Poder Legislativo venezolano, los demás Esta-

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Arenas, V. «Venezuela traspasa una presidencia Pro Tempore de Mercosur que no ejerció», *Efecto Cocuyo*, 30 de diciembre de 2016; DW. «Venezuela «entrega» presidencia del Mercosur», *Deutsche Welle*, 31 de diciembre de 2016.

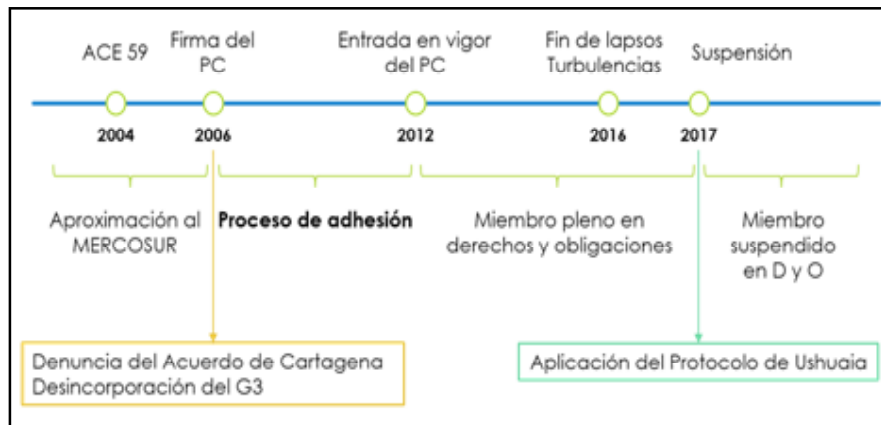
<sup>27</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. «Situación de Venezuela en el MERCOSUR», Información para la Prensa N°: 419/16, 2 de diciembre de 2016.

<sup>28</sup> Cué, Carlos. «La canciller venezolana trata de entrar a la fuerza en una reunión de Mercosur». *El País*, 15 de diciembre de 2016.

dos Partes coincidieron en activar el Protocolo de Ushuaia. Tras comprobarse el quebrantamiento del orden constitucional y democrático, dicho instrumento terminó aplicándose el 5 de agosto y significó la suspensión definitiva de Venezuela, en derechos y obligaciones<sup>29</sup>. Desde entonces su participación en el acuerdo quedó «congelada».

Tal fracaso provino de la inexistencia de claridad en su pertenencia –y pertinencia– al MERCOSUR y de la consiguiente ausencia en compromisos comunitarios. Su adhesión solo fue un mecanismo usado por Chávez para levantarse sobre una plataforma subregional desde donde enfrentar a EE. UU. y lo logró gracias al empleo de la «petrodiplomacia»<sup>30</sup>. Este efímero basamento, levantado sobre vínculos político-ideológicos y petrodólares, sucumbió cuando al cierre de 2014 cayeron los precios internacionales del crudo y Venezuela entró en la peor crisis político-económica de su historia reciente.

**Figura 1**  
**Momentos de la participación de Venezuela en el MERCOSUR**



Fuente: elaboración propia.

<sup>29</sup> MERCOSUR. *Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur*, 2017.

<sup>30</sup> Corrales, J. y Penfold, M. *Un dragón en el trópico*, Caracas, La Hoja del Norte, 2012.

## 2.1. *Contrariedades originales del socio ausente*

Además de los basamentos superficiales señalados, Venezuela presentaba incompatibilidades de origen para con la propia esencia del MERCOSUR, eludidas por las variables determinantes de su ingreso pero profundizadas con el paso del tiempo en tanto ambas desmejoraron significativamente. Ellas pueden resumirse en tres áreas:

### 1) Incompatibilidades económicas:

Fundamentalmente su capitalismo rentístico de Estado, cuya creciente intervención gubernamental en la economía pretendió sustituir al mercado empleando el poder del ingreso petrolero y el discurso del modelo de «socialismo del siglo XXI»<sup>31</sup>, incongruente en sí mismo por tratarse de un «socialismo rentista»<sup>32</sup> basado en la captación de renta internacional del petróleo, a partir de la explotación y venta de dicho recurso natural no producido, y vulnerable ante las fluctuaciones de ésta.

Asimismo, la economía rentística petrolera e improductiva venezolana se alejaba de los objetivos del mercado común y condicionaba el rol del nuevo socio a dos ámbitos: 1) proveer energía y 2) adquirir productos mercosurianos. En este último plano el auge del consumo ocurrió gracias a los dos momentos de bonanza petrolera de mediados de la primera y principios de la segunda década del 2000<sup>33</sup>.

### 2) Incompatibilidades políticas:

La democracia venezolana fue cuestionada desde el principio y motivó numerosas controversias porque contradecía el espíritu del bloque y su protección de las instituciones democráticas. Con el paso del tiempo el debilitamiento institucional emprendido por el gobierno de Chávez culminó en su completo resquebrajamiento durante el gobierno de Maduro.<sup>34</sup>

### 3) Incompatibilidades jurídicas:

Manifiestas en el incumplimiento de diversas obligaciones inherentes a su condición de Estado en proceso de adhesión, primero, y de Estado Parte, después. Esto quedó patente, especialmente la internalización de normas comunitarias, por contradicciones entre éstas y los sistemas económico y legislativo nacionales. El resultado de tal indisciplina fue convertirse en freno para la operatividad del blo-

---

<sup>31</sup> Guerra, José. *Del legado de Chávez al desastre de Maduro*, Caracas, Libros Marcados, 2015.

<sup>32</sup> Briceño-León, Roberto. *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Editorial CEC, 2015.

<sup>33</sup> Fernández-Guillén, Oscar, «Venezuela en el MERCOSUR...».

<sup>34</sup> *Ibidem*.

que, porque al violar el principio de *vigencia simultánea* obstaculizaba la aplicación de decisiones y demás normas comunitarias<sup>35</sup>.

Al final, la presencia de Venezuela terminó convirtiéndose en una tragicomedia para todo el MERCOSUR, no solo por su desfavorable desempeño sino también por las turbulencias desatadas a lo interno y los choques diplomáticos previos a la suspensión. Desde el comienzo del proceso de adhesión el gobierno venezolano no trazó reales ni claros objetivos aglutinantes, de largo plazo, más allá de un capricho político, de corto plazo.

En síntesis, el sesgo político-ideológico y la prevalencia de la renta petrolera fueron las variables determinantes de su incorporación, frágiles cimientos para la integración. Así, la participación del país quedó condicionada según su directa relación funcional: a medida que ambas variables (política doméstica e ingreso petrolero) desmejoraron, decayó el desempeño venezolano y su presencia dentro del bloque; desencadenando la siguiente fase de desintegración económica en comercio e inversión.

### 3. La ¿integración económica? Venezuela-MERCOSUR

Teóricamente, el éxito o avance de la integración económica se verifica en una expansión del comercio y las inversiones intrarregionales. Analizar la proporción de dichos intercambios respecto del total registrado con el exterior (*i.e.*, su peso o importancia relativa) puede dar luces acerca del grado de integración de los mercados y la interdependencia económica existente entre las partes bajo estudio.<sup>36</sup>

A continuación se analizarán los vínculos económicos habidos entre Venezuela y el MERCOSUR durante el período 2001-2019, en aras de demostrar que el país no poseía antes de la adhesión ni desarrolló durante su membresía un mínimo grado de interdependencia con el mercado común, como para considerarla motivo de la decisión.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

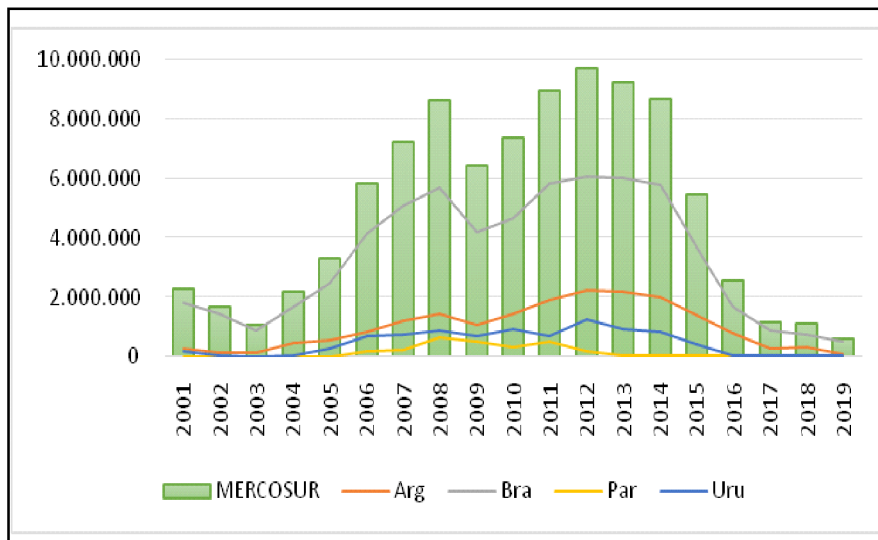
<sup>36</sup> El-Agraa, A.M. «Regional integration among developing countries», en: Grilli, Enzo Salvatore, Dominick (eds.). *Economic Development. Handbook of Comparative Economic Policies*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1994, pp. 211-260.; Hosono, Akio. *Asia-Pacific and Latin America: dynamics of regional integration and international cooperation*, Santiago, UN-ECLAC, 2017.

### 3.1. Relaciones comerciales

Previo a emprender el proceso de adhesión, el intercambio total de bienes (IT = exportaciones [X] + importaciones [M]) del país con el bloque iba cayendo y a partir de 2004 comenzó a crecer, tendencia que se mantuvo hasta 2012. Desde 2013 cambió nuevamente la tendencia con un notable descenso y caídas interanuales más aceleradas a partir de 2015. Brasil fue el socio de mayor relevancia comercial, seguido por Argentina, Uruguay y Paraguay. El máximo valor transado se registró en 2012, cercano a 10.000 millones de USD; mientras que el mínimo del período 2001-2019 se presentó en el último año, por poco más de 600 millones de USD. En el año de su suspensión (2017) el valor del intercambio cayó a niveles previos a la integración, rondando los 1.150 millones de USD (figura 2).

En cuanto a los flujos transados, las M venezolanas procedentes del bloque superaron a las X nacionales destinadas a él, razón por la cual el saldo comercial se mantuvo deficitario para Venezuela (figura 3). Nótese que desde 2014 el déficit comercial con MERCOSUR se

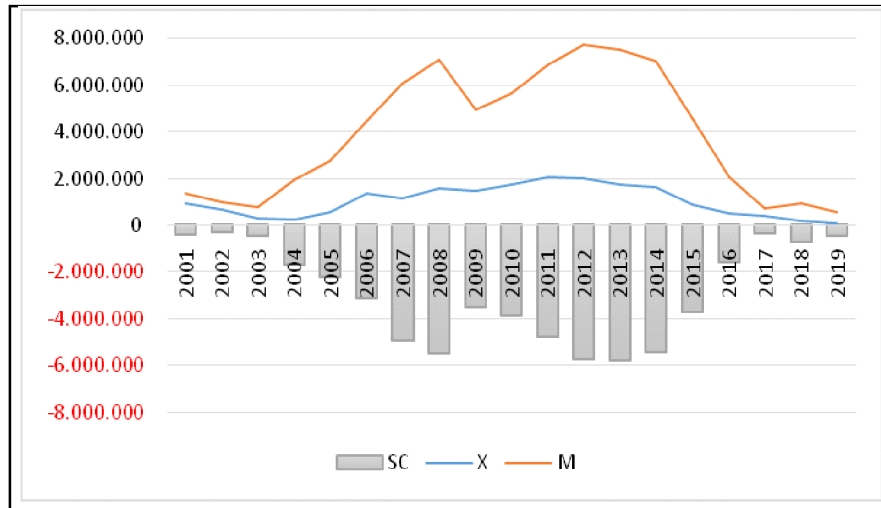
**Figura 2**  
**Intercambio total de Venezuela con MERCOSUR**  
**(miles de USD)**



**Fuente:** elaboración propia con base en *International Trade Centre (ITC)*. Informante: MERCOSUR.

fue reduciendo, pero esto sólo obedece a la acelerada caída de las M que fue cerrando la brecha respecto de las bajísimas X.

**Figura 3**  
**Balanza comercial de Venezuela con MERCOSUR**  
**(miles de USD)**

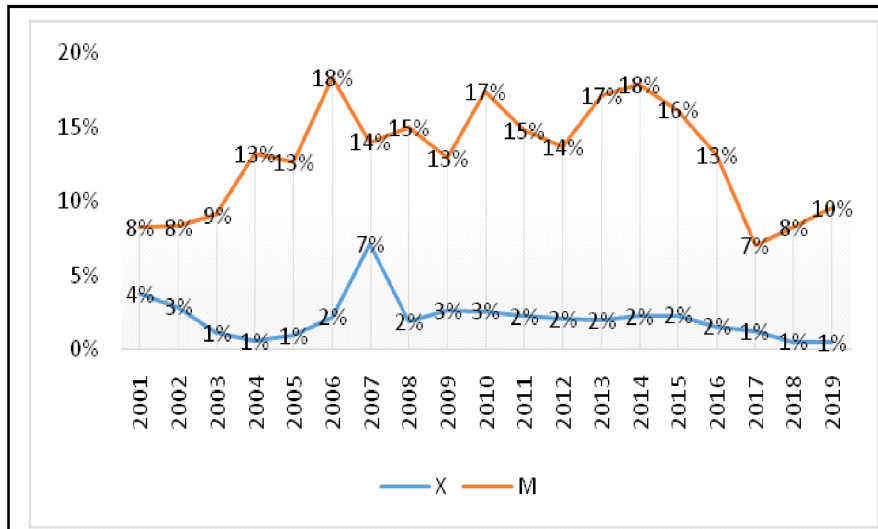


Fuente: elaboración propia con base en ITC. Informante: MERCOSUR.

Al evaluar la importancia relativa del MERCOSUR dentro del comercio total de Venezuela con el mundo, se observa que la subregión ha tenido mayor peso como proveedor de las M que como mercado para las X venezolanas. En promedio, entre 2001 y 2019 el bloque explicó apenas el 2 % de las X y el 13 % de las M globales del país (figura 4). Los mejores momentos de las M originarias del bloque se registraron en 2006 y 2014, proveyendo casi una quinta parte del total de M demandadas.

Los resultados más significativos estuvieron en el intercambio agroalimentario. Integrarse con países de producción agrícola altamente competitiva al nivel mundial y exportadores netos agroalimentarios creó el comercio en este sector. A diferencia del intercambio total, el agroalimentario (ICAA = exportaciones agroalimentarias [XAA] + importaciones agroalimentarias [MAA]) fue más sostenido en el tiempo, aunque también declinó fuertemente desde 2015 a raíz de la caída de la renta petrolera acontecida desde

**Figura 4**  
**Peso del MERCOSUR dentro del comercio internacional de Venezuela**

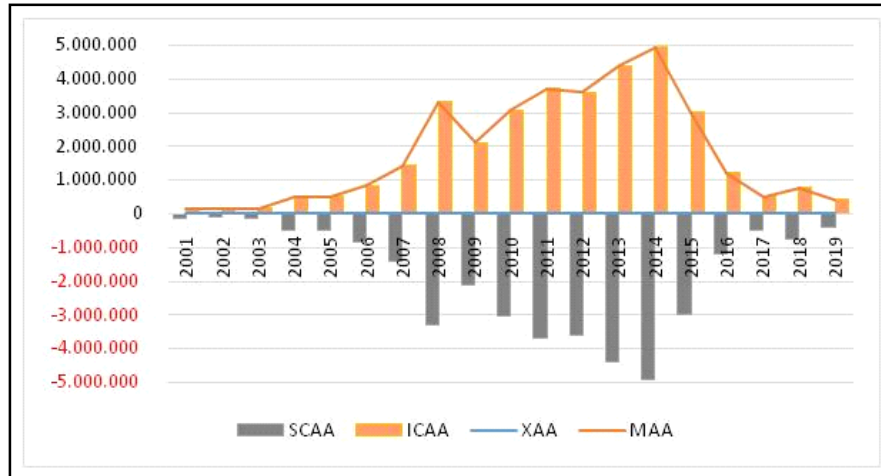


Fuente: elaboración propia con base en ITC.

el último trimestre de 2014. La figura 5 ilustra el predominio de las MAA por encima de las insignificantes XAA venezolanas, muestra del papel desempeñado por el MERCOSUR como proveedor de bienes agroalimentarios necesarios para completar la oferta nacional de alimentos. Así, la integración contribuyó con la seguridad alimentaria de Venezuela hasta 2014<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Fernández-Guillén, Oscar, «Venezuela en el MERCOSUR...»; Fernández-Guillén, Oscar. «El Sector Agroalimentario en los procesos de Integración Económica: una mirada a la asociación Venezuela-MERCOSUR», *Agroalimentaria*, vol. 26, no. 51, julio-diciembre, 2020

**Figura 5**  
**Balanza comercial agroalimentaria de Venezuela con el**  
**MERCOSUR (miles de USD)**

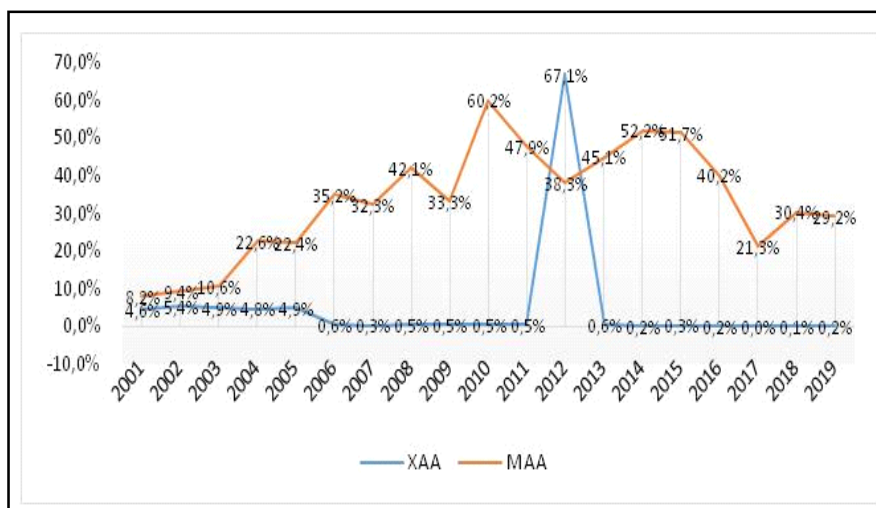


Fuente: elaboración propia con base en ITC. Informante: MERCOSUR.

La figura 6 muestra la forma en que el bloque ganó importancia como proveedor de bienes agroalimentarios para Venezuela, cuyo peso se aceleró a partir de 2004 y llegó al punto máximo de proveer más del 60% de las MAA del país en el año 2010. A partir de entonces su importancia como origen de las MAA osciló en torno al 50% de éstas y entre 2016 y 2017 descendió aproximadamente al 40% y 21%, respectivamente. Desde 2018 cerca del 30% de las pocas MAA venezolanas provienen de él. En resumen, Venezuela era un mercado seguro para las exportaciones agrícolas del MERCOSUR, quien durante el período 2001-2019 suministró en promedio un tercio de las MAA totales de Venezuela (33,3 %) y recibió apenas el 5,1 % de sus XAA globales.

Pese a que los pocos resultados positivos obtenidos por Venezuela durante su período de actividad en el bloque se dieron en el sector agroalimentario, y sólo desde el punto de vista comercial, igualmente desaprovechó oportunidades de cooperación técnica agrícola donde los demás socios poseen importantes competitividades mundiales, como fue el caso del laboratorio para el desarrollo de capacidades productivas en el subsector lácteo promovido por el gobierno uruguayo. Y en cuanto al creciente dinamismo del comercio agrícola,

**Figura 6**  
**Peso del MERCOSUR en el comercio agroalimentario internacional de Venezuela**



Fuente: elaboración propia con base en ITC.

este se mantuvo hasta que la corriente de pagos para honrar deudas con los socios existió: una vez incurrió en impagos, cayó el comercio agroalimentario a partir del año 2015.<sup>38</sup>

Como se afirmó, el MERCOSUR contribuyó notablemente con la seguridad alimentaria de Venezuela durante las primeras décadas del siglo XXI, con una fase de acelerado ascenso en su importancia relativa dentro del comercio agroalimentario total venezolano desde que inició el proceso de adhesión y hasta el año 2015, cuando por entonces más de la mitad de las importaciones agroalimentarias totales del país provenían del bloque.

La acelerada merma posterior del intercambio agroalimentario sólo es imputable a cuestiones estructurales de la economía nacional, como la dependencia petrolera y su resultante vulnerabilidad frente al precio internacional del crudo, amén de externalidades conducentes a la caída del precio del *commodity*, combinadas con malas políticas gubernamentales que desaprovecharon las oportunidades productivas existentes frente al MERCOSUR y desestimularon la producción

<sup>38</sup> *Ibidem*.

nacional. Aun tras su suspensión Venezuela intercambia rubros agrícolas mercosurianos, aunque no con la intensidad de otrora debido a la dramática caída de su capacidad adquisitiva<sup>39</sup>.

Vale apuntar que en este sector también hubo contrariedades, pues la tendencia liberalizadora en mercaderías agroalimentarias del MERCOSUR (propia de productores eficientes al nivel mundial y exportadores netos de diversos rubros) chocaba con el fuerte intervencionismo del gobierno venezolano y sus políticas restrictivas para el comercio agrícola, justificadas por razones de seguridad y soberanía agroalimentaria, en el contexto de un «modelo de producción semiabierto»<sup>40</sup> (abierto para las importaciones, pero cerrado para las exportaciones de bienes agroalimentarios) y un sistema alimentario de «autonomía crítica», dependiente de las importaciones de alimentos<sup>41</sup>.

En la actualidad las relaciones comerciales de Venezuela con el bloque se ciñen a reproducir el patrón de importador neto agroalimentario. La composición del comercio en el año 2020 (de enero a octubre) indica que exportó al MERCOSUR productos químicos (generalmente fertilizantes) y algunos minerales y sus derivados, por poco más de 53 millones de USD, e importó de éste mercaderías agroalimentarias, por más de 763 millones de USD; ambos flujos estuvieron altamente concentrados en cerca de 10 rubros. La tabla 1 resume la estructura comercial actual.

Con base en el patrón expuesto, los hechos confirman que de aquel socio con grandes expectativas energéticas para la región no queda el mínimo rastro. Y como mercado para los rubros mercosurianos, a duras penas puede adquirir algo de azúcar, arroz, maíz, grasas y materias primas para lo que sobrevive de la industria alimenticia nacional; mientras que las ingentes importaciones de proteínas y lácteos de otrora desaparecieron.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Gutiérrez, Alejandro. «Venezuela: un sistema alimentario en el contexto del capitalismo rentístico», en: Gutiérrez, Alejandro (coord.). *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*, Mérida, ULA, FACES, Consejo de Publicaciones, 2013, p. 80.

<sup>41</sup> Gutiérrez, Alejandro. *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) en tiempos del Chavismo* (Documento preparado para el libro interacadémico 2017. Capítulo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas [ANCE] de Venezuela), Mérida, ULA, CIAAL, 2019.

**Tabla 1**  
**Estructura del comercio de bienes de Venezuela con el**  
**MERCOSUR. Año 2020 (enero-octubre)**

	Exportaciones hacia MERCOSUR			Importaciones desde MERCOSUR		
	Producto	FOB USD	Peso	Producto	FOB USD	Peso
	Total X	53.270.549		Total M	763.628.043	
1	Urea c/contenido de nitrógeno > 45 %	22.573.492	42,4%	Azúcar de caña o remolacha y sacarosa	106.792.439	14,0%
2	Metanol(alcohol metílico)	20.094.921	37,7%	Aceite de soja refinado	83.642.958	11,0%
3	Aluminio s/alealear	5.296.664	9,9%	Arroz c/cáscara no parbolizado	57.944.240	7,6%
4	Otras sulfonamidas	1.369.262	2,6%	Arroz no parbolizado, pulido o glaseado	41.697.043	5,5%
5	Resto de los ítems	1.012.604	1,9%	Azúcares de caña ncop., en bruto	41.646.656	5,5%
6	Alambre de aleaciones de aluminio	1.002.943	1,9%	Maíz en grano	41.157.336	5,4%
7	Negros de humo excluido acetileno	499.533	0,9%	Margarina excluida la margarina líquida	36.654.148	4,8%
8	Otros tereftalato de etileno	488.897	0,9%	Mezclas y pastas p/preparación de productos de panadería, pastelería o galletería	29.493.977	3,9%
9	Desperdicios y desechos de cobre	404.731	0,8%	Preparaciones alimenticias a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche	25.572.310	3,3%
10	Envases tubulares flexibles de aluminio	354.726	0,7%	Resto de los ítems	274.054.933	35,9%
11	Cámaras de caucho p/neumáticos	172.776	0,3%	Sin descripción	24.972.003	3,3%
<b>TOTALES</b>		<b>53.270.549</b>	<b>100%</b>	<b>TOTALES</b>	<b>763.628.043</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en MERCOSUR-SECEM. Informante: MERCOSUR.

Esta estructura también muestra la dramática pérdida de seguridad alimentaria y nutricional que sufren los venezolanos, pues sus requerimientos calóricos no son cubiertos totalmente y la dieta está basada prácticamente en carbohidratos y grasas para cubrir una pequeña parte de estos o, al menos, saciar el hambre. Las malas políticas públicas del gobierno nacional, que deprimieron la producción interna y desaprovecharon las oportunidades externas de la integración, causaron el actual estado de inseguridad alimentaria.<sup>42</sup>

En fin, pese a continuar en mínimos niveles históricos, el comercio entre Venezuela y el MERCOSUR sigue siendo de tipo interindustrial, complementario. La calidad de la composición comercial, amén del valor transado, habla por sí sola del estado de subdesarrollo y destrucción de la economía venezolana.

### 3.2. *Relaciones de inversión*

La inversión extranjera directa (IED) recibida por Venezuela desde el MERCOSUR así como la IED venezolana destinada a él fue poco significativa, destacándose la posición de Brasil como principal inversor del bloque y destino de las inversiones nacionales. El mejor momento relativo en la posición de IED entrante se registró en 2018, cuando Brasil explicó el 10,2 % de éstas. En general, las inversiones cayeron en entradas y salidas, tanto al nivel subregional como mundial (tabla 2).

Además, con base en datos disponibles desde 2010 se infiere que el principal inversor extranjero en Venezuela es EE.UU., seguido por países europeos, euroasiáticos (Rusia) y asiáticos (principalmente India y China). El último año con datos completos sobre posición de IED reportado por el gobierno venezolano fue 2017 y en él sólo figuró Brasil dentro del *top 10* de inversores (que concentraron el 77 % del total), ocupando el quinto lugar con cerca del 7 % de la IED recibida ese año (tabla 3).

---

<sup>42</sup> *Ibídem*; Fernández-Guillén, Oscar, «Venezuela en el MERCOSUR...».

**Tabla 2**  
**Posición de IED de Venezuela con el MERCOSUR**  
**(USD millones)**

Años	Flujos	Contraparte					Mundo	Peso MERCOSUR
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR		
2010	Inward		679,3			679,3	34.988,0	1,9%
	Outward		50,7		68,0	118,8	8.094,0	1,5%
2012	Inward*	574,0	1.474,0		215,0	2.263,0	52.512,2	4,3%
	Outward		-218,0	0,0	-210,4	-428,4	14.385,2	3,0%
2014	Inward*	309,0	1.210,0		233,0	1.752,0	40.465,6	4,3%
	Outward		-402,4	23,3	-351,0	-730,1	5.462,4	13,4%
2016	Inward*	158,0	1.506,0	0,0	213,0	1.877,0	30.399,2	6,2%
	Outward	24,4	-210,8	23,8	C	-162,6	7.687,5	2,1%
2017	Inward*	157,0	1.452,0		263,0	1.872,0	27.610,5	6,8%
	Outward	5,2	33,0	26,6	C	64,8	8.692,9	0,7%
2018	Inward	0,0	2.418,2			2.418,2	23.753,9	10,2%
	Outward	119,6	3,3	26,6	C	149,5	9.776,6	1,5%
2019	Inward	0,0	775,5			775,5	20.492,7	3,8%
	Outward	9,2	19,6	23,4	C	52,3	9.692,3	0,5%

**Notas:** (\*) En ausencia de datos del socio, se toma el reportado por Venezuela solo a nivel bilateral. Posiciones de IED negativas cuando los derechos del inversionista (capital y / o deuda) sobre su empresa son menores que los derechos de la empresa (capital y / o deuda) sobre su inversionista. También podrían ser negativas debido a las posiciones netas negativas o debido a las ganancias retenidas negativas (que pueden resultar de la acumulación de ganancias reinvertidas negativas). Las celdas en blanco reflejan datos no disponibles o no aplicables y las celdas con "c" reflejan datos que fueron suprimidos por la economía de informes para preservar la confidencialidad.

**Fuente:** elaboración propia con base en *International Monetary Fund* (IMF). Informante: contraparte (cifras espejo)\*

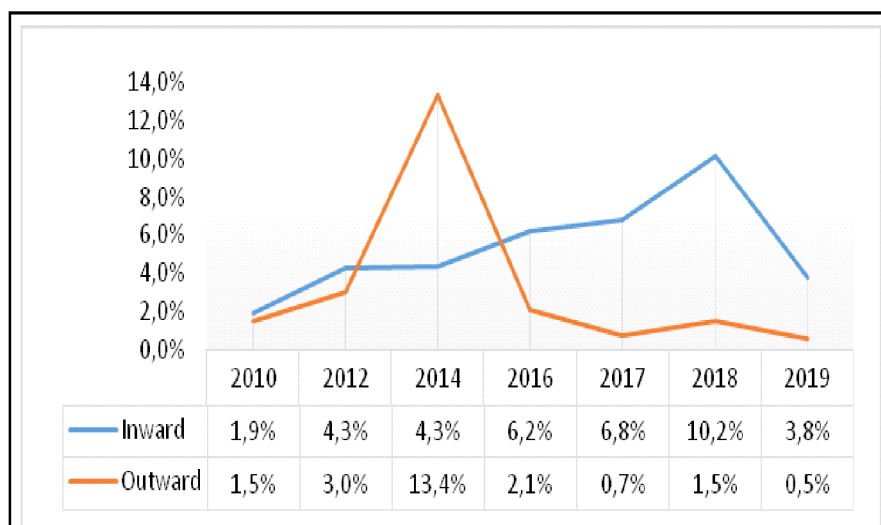
**Tabla 3**  
**Posición de IED recibida por Venezuela (Top 10 economías inversoras), al término de 2017 (USD millones)**

	Origen	IED	Peso del socio
	<b>Total Mundo</b>	<b>21.452</b>	<b>100%</b>
1	EE. UU.	3.310	15,4%
2	Rusia	2.744	12,8%
3	Francia	1.875	8,7%
4	Países Bajos	1.821	8,5%
5	Brasil	1.452	6,8%
6	India	1.190	5,5%
7	España	1.160	5,4%
8	Reino Unido	1.082	5,0%
9	Suiza	1.062	5,0%
10	Italia	796	3,7%
	<b>Acumulado</b>	<b>16.492</b>	<b>76,9%</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en IMF. Informante: Venezuela.

En resumen, las relaciones de inversión entre Venezuela y el MERCOSUR tampoco mostraron avances en la integración económica. Por el contrario, describieron una baja importancia relativa, donde la posición venezolana en el bloque se deprimió aún más desde 2017 y la de sus contrapartes en el país tuvo una ligera elevación comparativa entre 2010 y 2018 producto del descenso de la posición mundial en Venezuela, pero en 2019 también incurrió en caída (figura 7).

**Figura 7**  
**Importancia relativa del MERCOSUR en la posición de IED de Venezuela al cierre de los años seleccionados**



Fuente: elaboración propia con base en tabla 2.

A partir de los hechos mostrados en esta sección se concluye que entre Venezuela y el MERCOSUR no hubo verdadera integración. Mientras tanto, el actual estado de sus intercambios manifiesta mayor proximidad hacia la desintegración económica con el bloque.

#### **4. Perspectivas de la integración: un destino incierto**

Al intentar visualizar el futuro de Venezuela en el acuerdo, pueden plantearse varios escenarios que dependen plenamente del desarrollo de dos contextos: el nacional y el internacional.

En primer lugar, el contexto nacional está en función de un cambio político que restaure en el país el orden constitucional y democrático, luego de lo cual podrían darse dos escenarios: 1) retornar al bloque, aunque no inmediata sino progresivamente según se cumplan los requerimientos institucionales y democráticos porque los Estados Partes preferirían esperar a que haya normalidad en el país, o 2.) redirigir los intereses del nuevo gobierno hacia otras regiones, redefiniendo así su interacción con la subregión, la región y el resto del mundo.

Quizás este último tenga más posibilidades de ocurrencia si se toma en cuenta el supuesto regreso a la CAN manifestado por el presidente de la Asamblea Nacional venezolana, Juan Guaidó, durante la XX Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en julio de 2020, con motivo del traspaso de la presidencia pro témpore de Bolivia a Colombia.<sup>43</sup>

En segundo lugar, el plano internacional va unido a la din mica de los intercambios comerciales, de inversión y cooperación, tanto globales como del país con el exterior. Aunque es cierto que las relaciones econ micas internacionales han sido impactadas negativamente por los estragos del COVID-19, no es menos cierto que el dinamismo de dichos flujos no se encuentra en el Cono Sur sino en Norte América, Europa y Asia-Pacífico, especialmente con China como eje. En este sentido, el escenario posible sería que no haya retorno inmediato al MERCOSUR porque los mecanismos de la mal definida UA atar an de manos al nuevo gobierno para negociar otros acuerdos que coadyuven con la reconstrucción económica nacional; amén de la baja interdependencia Venezuela-MERCOSUR demostrada.

Para recuperar el crecimiento Venezuela requerirá mayores libertades en materia de políticas comerciales y un retorno completo al bloque implicará –en teoría– armonizaciones o coordinaciones en este  mbito que, además de significar demoras burocráticas, impedirían el empleo de ciertos instrumentos de política necesarios para cumplir con sus objetivos de crecimiento económico a corto y mediano plazo.

Igualmente, reintegrarse sigue siendo una decisión política que –debido a la ausencia de una conciencia integradora a lo interno y de un proyecto conjunto aglutinante– aún descansa en el ánimo de los políticos que est n de turno.

---

<sup>43</sup> Tomillo, Manuel. «Guaidó anuncia reincorporación de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones», *Efecto Cocuyo*, 8 de julio 2020.

En definitiva, la reincorporación de Venezuela al MERCOSUR es tan incierta como incierto es el panorama político nacional de hoy, agravado y estancado por la convivencia *de facto* de fuerzas contrarias más interesadas en resguardar los beneficios de sus feudos y totalmente desconectadas con la realidad del drama nacional.

La única certeza que brinda la clase política es su impacto catalizador sobre la diaria desmejora socio-económica del país, que entre 2014 y 2020 acumuló una caída del PIB real de 120,4% y entre 2013 y 2020 registró una disminución acumulada del PIB per cápita de 117 %, aproximadamente<sup>44</sup>; drama con un altísimo costo presente: el deterioro de las condiciones de vida de generaciones pasadas y actuales, y futuro: el desarrollo de las generaciones venideras.

## Conclusiones

De las tres décadas a las que arriba el MERCOSUR, Venezuela participó de las dos últimas y la tragicomedia de su incorporación estuvo marcada por dos fases de auge y caída. Auge, con el gobierno de Chávez, al nivel de presencia política y comercio, donde el mayor peso estuvo en el intercambio agroalimentario, auspiciado por los *booms* petroleros; y caída, con el gobierno de Maduro, manifestada en su ausencia del proyecto y en la reversión de los intercambios, a partir de la crisis económica y políticas domésticas.

Al considerar el avance del proceso, en profundidad y metas a lo largo de estos años, fue menester empezar observando la claridad en la pertenencia de sus Estados miembros porque, como se argumentó, ésta se convierte en una variable determinante del éxito o del fracaso de la integración. Y tras ser evaluada en el estudio para el caso venezolano, dio como resultado lo segundo.

Su fracaso se advirtió desde el principio porque la decisión de adhesión fue tanto como un capricho personal de Hugo Chávez, no existían claros o reales objetivos aglutinantes de largo plazo, ni se tomó en cuenta a los sectores directamente afectados. Es decir, comenzó sin pertenencia –ni pertinencia– al MERCOSUR, pues su incorporación sólo fue un recurso usado por el extinto mandatario para levantarse sobre una plataforma subregional desde la cual enfrentar a EE. UU. e influir en la política regional, lo cual logró gracias al empleo de la «petrodiplomacia».

---

<sup>44</sup> NU-CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, NU-CEPAL, 2020.

No obstante, transmitió la vulnerabilidad de los petrodólares al proceso. Lo mismo sucedió con la política doméstica y los endeblez lazos interpresidenciales. En suma, la integración del país al MERCOSUR estuvo en función del sesgo político-ideológico de la época y la renta petrolera nacional, escasas variables determinantes que al empeorar incidieron negativamente sobre la participación de Venezuela.

Si bien es cierto que el regionalismo es multidimensional, no es menos cierto que la economía es su primer motor porque la integración se concibe como un instrumento para el desarrollo de las naciones latinoamericanas. Empero, el análisis económico permitió contrastar que no existía ni se creó interdependencia entre Venezuela y el MERCOSUR: dentro del comercio internacional venezolano y en lo atinente a la IED total, recibida o efectuada, el bloque fue y aún es poco significativo. Asimismo, las relaciones comerciales y de inversión de los últimos años evidencian que Venezuela pasó de la integración a la desintegración económica con el MERCOSUR.

La economía rentística petrolera e improductiva venezolana se alejaba de los principios del mercado común (*i.e.*, libre circulación de mercaderías y factores productivos, más políticas comerciales comunes, etc.). El resultado económico más relevante –y quizás único– estuvo en la creación de comercio agroalimentario y su contribución con la seguridad alimentaria del país; sin embargo, esta manera más eficiente de completar la oferta nacional de alimentos fue momentánea y también se vio restringida al mermar la renta petrolera.

En general, Venezuela presentaba incompatibilidades de origen para con la propia esencia del MERCOSUR: económicas, políticas y jurídicas. Aun así, fueron eludidas en su momento por los nexos político-ideológicos interpresidenciales y por la práctica de la petrodiplomacia. Pero a medida que tales factores de elusión cesaron, las contradicciones se profundizaron y fueron más evidentes.

Todo lo expuesto permite concluir que la entrada de Venezuela, un socio notablemente incompatible, contradictorio y sin una considerable interdependencia económica con el MERCOSUR, ingresó gracias a las hendiduras generadas en su estructura funcional por la fragilidad jurídico-institucional del regionalismo interpresidencialista y la politización negativa surgida en el bloque desde principios del siglo XXI.

## Referencias

- Arenas, V. «Venezuela traspasa una presidencia Pro Tempore de Mercosur que no ejerció». *Efecto Cocuyo*, 30 de diciembre de 2016, disponible en: <http://efectococuyo.com/politica/venezuela-traspasa-una-presidencia-pro-tempore-de-mercosur-que-no-ejercio/> (consulta: 20 de octubre de 2018).
- Axline, W.A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (comp.). *Escenarios de integración regional en las Américas*, Mérida, ULA, Consejo de Publicaciones, 1999, pp. 11-74.
- Bernal-Meza, R. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer, 2000.
- Bouzas, Roberto. «El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu?», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, no. 162, julio-setiembre, 2001, pp. 179-200.
- Briceño-León, Roberto. *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Editorial CEC, 2015.
- Briceño Ruiz, José. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global, 2018.
- Briceño Ruiz, José y Fernández-Guillén, Oscar. «Venezuela en el Mercosur: un análisis de su proceso de integración y las potenciales consecuencias políticas y económicas», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 79-117.
- Cardozo, Elsa. «Venezuela y la (GEO) política del MERCOSUR», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 39-52.
- Corrales, J. y Penfold, M. *Un dragón en el trópico*, Caracas, La Hoja del Norte, 2012.
- Cué, Carlos. «La canciller venezolana trata de entrar a la fuerza en una reunión de Mercosur». *El País*, 15 de diciembre de 2016, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2016/12/14/argentina/1481740133\\_482095.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/14/argentina/1481740133_482095.html) (consulta: 19 de diciembre de 2020).

- DW. «Venezuela «entrega» presidencia del Mercosur». *Deutsche Welle*, 31 de diciembre de 2016, disponible en: <https://p.dw.com/p/2V5DC> (consulta: 19 de diciembre de 2020).
- El-Agraa, A.M. «Regional integration among developing countries», en: Grilli, Enzo y Dominick Salvatore (eds.). *Economic Development. Handbook of Comparative Economic Policies*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1994, pp. 211-260.
- Fernández-Guillén, Oscar. *Venezuela en el MERCOSUR: El proceso de integración económica y su impacto sobre el sector agroalimentario nacional* (tesis de maestría), Mérida, Repositorio Institucional de la ULA, 2019. <https://saber.ula.ve/handle/123456789/46091>.
- Fernández-Guillén, Oscar. «El Sector Agroalimentario en los procesos de Integración Económica: una mirada a la asociación Venezuela-MERCOSUR», *Agroalimentaria*, vol. 26, no. 51, julio-diciembre, 2020.
- Fernández-Guillén, Oscar. «¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos ASEAN y MERCOSUR», *Informe INTEGRAR*, no. 124, octubre, 2020, pp. 16-37, disponible en: <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar.pdf>.
- Ferrer, A. «Problemas y perspectivas del MERCOSUR», en: Barbato, C. (coord.). *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000, pp. 39-44.
- Gajate, Rita. «Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?», en: Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner, 2010, pp. 33-58.
- Gardini, G. *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010.
- Grandi, Jorge. «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Estudios Internacionales*, vol. 30, no. 119/120, 1997, pp. 423-460.
- Guerra, José. *Del legado de Chávez al desastre de Maduro*, Caracas, Libros Marcados, 2015.
- Gutiérrez, Alejandro. «Venezuela: un sistema alimentario en el contexto del capitalismo rentístico», en: Gutiérrez, Alejandro (coord.). *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*, Mérida, ULA, FACES, Consejo de Publicaciones, 2013, pp. 43-96.

- Gutiérrez, Alejandro. *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) en tiempos del Chavismo* (Documento preparado para el libro interacadémico 2017. Capítulo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas [ANCE] de Venezuela), Mérida, ULA, CIAAL, 2019.
- Han, Byung-Chul. *Sobre el poder*, Barcelona, Herder Editorial, 2016.
- Hosono, Akio. *Asia-Pacific and Latin America: dynamics of regional integration and international cooperation*, Santiago, UN-ECLAC, 2017.
- Malamud, Andrés. «Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience», en: Laursen, F. (ed.). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.
- Mellado, Noemí. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, Noemí (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner, 2009, pp. 13-41.
- Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner, 2010.
- Mellado, Noemí (ed.). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, Córdoba, Lerner, 2016.
- Mellado, Noemí y Alí, María. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner, 2010, p. 167.
- Mellado, Noemí y Urriza, Luis. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, no. 1/2, enero-junio, 1994, pp. 129-143.
- MERCOSUR. *Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur*, 2017, disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el> (consulta: 15 de diciembre de 2020).
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. «Situación de Venezuela en el MERCOSUR», Información para la Prensa N°: 419/16, 2 de diciembre de 2016, disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

NU-CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, NU-CEPAL, 2020, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/18/S2000881\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/18/S2000881_es.pdf) (consulta: 19 de diciembre de 2020).

Peña, F. «El Mercosur veinte años después y su futuro», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, ULA, CDCHTA, 2011, pp. 105-119.

Piñeiro, D. *MERCOSUR Y AGRICULTURA: una perspectiva desde los actores*, Documento de trabajo N° 17, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 1996.

Serbin, Andrés. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Revista Mexicana del Caribe*, vol. 1, no. 2, 1996, pp. 7-52.

Tomillo, Manuel. «Guaidó anuncia reincorporación de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones». *Efecto Cocuyo*, 8 de julio de 2020, disponible en: <https://efectococuyo.com/politica/guaido-anuncia-reincorporacion-de-venezuela-a-la-comunidad-andina-de-naciones/> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

### **Fuentes de información estadística y normativa consultadas:**

ALADI. *Sistema de Información de Comercio Exterior (SICOEX)*, disponible en: <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam> (consulta: 15 de diciembre de 2020).

IMF. *IMF Data, Coordinated Direct Investment Survey (CDIS)*, disponible en: <https://data.imf.org/> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

ITC. *Trade Map*, disponible en <https://www.trademap.org> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

MERCOSUR. *Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (SECEM)*, disponible en: <https://estadisticas.mercosur.int/> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

OEA. *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)*, disponible en: <http://www.sice.oas.org> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

## Anexo 1 Intercambio comercial de Venezuela: total mundial bilateral con el MERCOSUR (USD miles)

Año	EXPORTACIONES						IMPORTACIONES						SALDO COMERCIAL							
	Mundo	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Peso MERCOSUR	Mundo	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Peso MERCOSUR	Mundo	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
2001	25.304.279	75.440	746.984	2.814	174.497	948.735	4%	16.435.582	234.486	1.093.511	7.354	22.421	1.357.772	8%	8.868.697	-209.046	-346.527	-4.540	152.076	-408.01
2002	23.987.240	7.315	683.058	5.176	44.233	688.782	3%	11.673.380	148.411	798.139	9.880	11.177	967.417	8%	12.313.860	-141.096	-165.081	-4.514	33.056	-277.61
2003	24.974.287	8.917	275.154	2.898	1.101	288.070	1%	8.357.732	139.723	607.477	6.867	5.698	759.545	9%	16.616.555	-130.806	-332.323	-3.749	-4.597	-471.47
2004	38.886.651	34.449	190.081	5.021	1.822	244.373	1%	14.697.162	431.769	1.468.289	8.303	32.691	1.941.052	13%	25.189.489	-397.320	-1.269.208	-3.282	-30.889	-1.701.67
2005	55.402.875	35.671	255.603	5.370	244.750	541.394	1%	21.848.135	509.738	2.221.836	6.892	33.725	2.772.291	13%	33.554.740	-474.067	-1.966.233	-1.622	211.025	-2.230.81
2006	61.385.241	24.804	594.622	148.220	599.458	1.384.104	2%	24.406.326	809.484	3.583.623	34.888	78.379	4.486.474	18%	36.978.915	-784.689	-2.972.001	113.232	521.079	-3.122.37
2007	16.889.110	23.592	345.925	152.196	637.562	1.158.275	7%	43.446.240	1.176.183	4.721.804	93.856	97.113	6.088.456	14%	-27.257.130	-1.152.591	-4.375.879	58.849	540.449	-4.929.18
2008	83.477.823	25.191	588.772	388.276	647.093	1.598.332	2%	47.130.199	1.419.684	5.147.626	257.885	235.394	7.060.069	15%	36.347.624	-1.394.499	-4.608.854	130.891	411.699	-5.460.71
2009	56.983.104	15.497	581.595	361.113	523.617	1.481.822	3%	38.262.446	1.042.561	3.605.716	126.634	186.744	4.961.655	13%	18.320.658	-1.027.064	-3.024.121	234.079	336.873	-3.079.81
2010	66.982.676	21.489	882.666	226.448	660.057	1.748.660	3%	32.276.095	1.426.185	3.849.767	113.097	246.665	5.635.714	17%	34.686.581	-1.404.638	-3.017.101	113.351	413.392	-3.895.01
2011	91.084.180	23.689	1.266.354	380.107	398.871	2.078.021	2%	46.576.814	1.867.126	4.588.432	107.848	314.305	6.877.711	15%	44.517.366	-1.843.437	-3.322.078	282.259	84.566	-4.798.61
2012	95.084.871	24.927	996.836	132.019	826.839	1.988.621	2%	56.530.711	2.220.332	5.053.076	60.823	415.366	7.749.297	14%	38.504.160	-2.195.405	-4.056.240	71.496	411.473	-5.768.61
2013	87.961.214	51.600	1.180.740	138	492.268	1.728.746	2%	43.774.807	2.156.767	4.847.466	58.318	446.590	7.593.741	17%	44.186.407	-2.105.167	-3.666.726	-58.789	45.678	-5.784.91
2014	71.237.046	9.673	1.174.121	744	498.370	1.622.908	2%	39.374.121	1.987.149	4.630.547	34.876	406.653	7.059.225	18%	31.862.925	-1.977.476	-3.456.406	-34.132	31.717	-5.436.31
2015	38.388.362	6.555	679.889	3.619	199.174	888.227	2%	28.439.049	1.370.049	2.986.261	34.966	205.855	4.596.761	16%	9.929.313	-1.863.494	-2.306.372	-30.987	-6.681	-3.707.51
2016	30.972.482	67.948	445.195	869	3.790	481.802	2%	15.651.501	706.880	1.275.566	26.206	49.296	2.057.948	13%	15.320.981	-638.932	-860.371	-25.337	-46.506	-1.570.14
2017	33.888.390	15.613	391.694	4.540	550	412.397	1%	10.507.153	245.129	469.622	2.808	19.957	737.316	7%	23.361.237	-229.516	-77.928	1.932	-19.407	-324.91
2018	37.342.014	8.479	170.873	215	25.299	204.866	1%	11.113.498	294.357	576.897	18.688	26.971	916.863	8%	26.628.516	-285.878	-406.024	-18.423	-1.672	-711.91
2019	16.402.381	916	80.802	689	184	82.591	1%	5.601.052	88.143	418.116	2.318	27.203	535.980	10%	10.891.329	-87.227	-337.314	-1.829	-27.019	-453.31

Fuente: elaboración propia con base en ITC.<sup>45</sup><sup>45</sup> La data del MERCOSUR se obtuvo de los socios (cifras espejo).

# Intensidad del comercio en la Alianza del Pacífico: una evaluación de una década

*María Esther Morales Fajardo*<sup>1</sup>

*Leobardo de Jesús Almonte*<sup>2</sup>

Recibido: 16/01/2021

Aceptado: 30/03/2021

## RESUMEN

Este documento analiza la vinculación comercial de los integrantes de la Alianza del Pacífico (AP) a una década de su creación, a partir de la construcción de un índice de intensidad de comercio entre los países integrantes. Se considera que la AP se caracteriza como un regionalismo estratégico y se utiliza la información oficial anual de los cuatro países de la AP para analizar el comercio intrarregional y la construcción del índice de comercio. Se concluye que no existe intensidad comercial de Chile, Colombia y Perú con la región de la AP y México es el país ganador por la estructura del comercio intrarregional que tiene con sus socios de la AP, a partir de que es el único cuyos índices de intensidad comercial es mayor a 1.

**Palabras clave:** Alianza del Pacífico, Comercio intrarregional, Intensidad comercial, Regionalismo estratégico.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt. Investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM y profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: procesos de integración económica regional en América Latina, gobernanza y política exterior de México. E-mail: moralesf@crim.unam.mx.

<sup>2</sup> Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt, nivel I. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: empleo y crecimiento económico en México, economía regional y sectorial. E-mail: ldjesusa@uaemex.mx.

## Intensity of trade in the Pacific Alliance: an evaluation of a decade

### ABSTRACT

This document analyzes member's commercial linkages of the Pacific Alliance (PA) for a decade, as from the construction of the intensity of trade index among the countries. PA is considered as strategic regionalism and it is used annual official information of the four countries of the PA to analyze the intra-regional trade and the construction of the intensity of trade index. It is concluded that there is not the intensity of trade of Chile, Colombia, and Peru with PA region and Mexico is the winner country by the intra-regional trade structure, due to it is the only country with an intensity of trade index greater than 1.

**Key words:** Pacific Alliance, intra-regional trade, intensity of trade, strategic regionalism.

### Introducción

Han pasado 10 años desde que los presidentes de los países de Chile, Colombia, Perú y México se reunieron para acordar la conformación de la Alianza del Pacífico (AP) como mecanismo de integración económica regional. La conformación del bloque fue prometedor por la rapidez con la cual se negoció el Acuerdo Marco, instrumento que instituyó, prácticamente desde el inicio, la zona de libre comercio entre los cuatro integrantes.

De ahí que la literatura existente se ha centrado en el análisis sobre el funcionamiento comercial de la AP: aquellos estudios sobre los efectos generales del comercio en la Alianza, ya sea de forma intrazona, con el resto del mundo<sup>3,4,5,6</sup>, o los que indagan el comercio

---

<sup>3</sup> Márquez Rangel, Albio. «Desafíos a enfrentar por el comercio intrarregional en la Alianza del Pacífico», *Aldea Mundo*, vol. 20, no. 40, 2015, pp. 71–84, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54346387007%0A> (consulta: 27 de octubre de 2020).

<sup>4</sup> De Miranda, Mauricio y Peláez Soto, José T. «La Alianza del Pacífico y Asia: Caracterización de la evaluación del comercio y de la inversión entre 2003-2014», en: De Miranda, Mauricio y José Peláez Soto (eds.). *Las relaciones económicas entre América Latina y Asia - hacia la construcción de una nueva inserción internacional*. Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2016, pp. 15–58.

de algún sector en específico en este bloque de integración<sup>7,8,9,10</sup>. Este artículo aporta en el análisis de la evolución comercial de la AP con especial énfasis en el comercio intrarregional, a fin de hallar evidencia de los resultados que ha mostrado este bloque de integración a lo largo de esta década de conformación.

Teóricamente, el documento se guía con el enfoque del nuevo regionalismo asociado con la globalización<sup>11-12</sup>, donde las regiones se caracterizan por su capacidad de regionalidad y de actuación hacia el exterior (*actorness*<sup>13</sup>). En el caso de la AP se considera como un regionalismo abierto, estratégico<sup>14</sup> y de integración profunda.<sup>15</sup>

- 
- <sup>5</sup> Novak, Fabián y Namihás, Sandra. *Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*, segunda ed., Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- <sup>6</sup> Marchini, Geneviève. «La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas», *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 7, 2019, pp. 75-109, disponible en: <https://doi.org/10.17951/al.2019.7.75-109> (consulta: 10 de noviembre de 2020).
- <sup>7</sup> Roldán Pérez, Adriana; Castro Lara, Alma S. y Giraldo, Melissa. *Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza Del Pacífico, 2007-2011*, Serie Comercio Internacional, Santiago de Chile, CEPAL, 2013, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4348> (consulta: 08 de diciembre de 2020).
- <sup>8</sup> Bianchi, Eduardo y Szpak, Carolina. *Evaluación del comercio agroindustrial actual y potencial entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*, Grupo de Países Productores del Sur, 2017. disponible en: <https://grupogpps.org/web/evaluacion-del-comercio-agroindustrial-actual-y-potencial-entre-el-mercosur-y-la-alianza-del-pacifico-por-eduardo-bianchi-y-carolina-szpak/> (consulta: 10 de diciembre de 2020).
- <sup>9</sup> Ramírez Montañez, Julio; Vásquez Méndez, Marco Andrés y González Sarmiento, Gustavo. «Comercio intrarregional de los sectores autopartes y metalmecánico del Departamento de Santander con los países miembros de la Alianza del Pacífico en el periodo 2012-2015», *Equidad y Desarrollo*, vol. 1. no. 28, 2017, pp. 113–146.
- <sup>10</sup> Velarde Moreno, Oscar Elí; Alarcón Osuna, Moisés Alejandro y Blanco Jiménez, Mónica. «Análisis del contenido nacional de las exportaciones de manufacturas mexicanas: El Caso de la Alianza del Pacífico 2011-2016», *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 8. no. 24, 2019, pp. 57–77, disponible en: <https://doi.org/10.32870/mycp.v8i24.595> (consulta: 11 de noviembre de 2020).
- <sup>11</sup> Hettne, Björn. «The double movement: Global market versus regionalism», in: Cox, Robert W. (ed.). *The New realism: Perspectives on multilateralism and world order*, New York, St. Martin's Press, 1997, pp. 223–42; Hettne, Björn. «Beyond the «New» Regionalism», *New Political Economy*, vol. 10. no. 4, 005, pp. 543–71.
- <sup>12</sup> Mittelman, James H. «Rethinking the «New Regionalism» in the context of globalization», *Global Governance*, vol. 2. no. 2, 1996, pp. 189–213.
- <sup>13</sup> Bretherton, Charlotte & Vogler, John. *The European Union as a global actor*, London, Routledge, 1999.
- <sup>14</sup> Deblock, Christian et Brunelle, Dorval. «Une intégration régionale stratégique: Le cas nord-américain», *Revue Études Internationales*, vol. XXIV, no. 3, septembre, 1993, pp. 595–629.
- <sup>15</sup> Briceño Ruiz, José. «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina», *Estudios Internacionales*, no. 175, 2013, pp. 9–39.

Metodológicamente, a fin de comprobar la integración estratégica, se analizó la evolución comercial de la AP, con interés en el comercio intra regional, y se construyó un índice de intensidad comercial, a partir de la información de los bancos estadísticos oficiales de los cuatro países: del Sistema Estadístico Nacional de Colombia<sup>16</sup>, del Banco Central de Chile<sup>17</sup>, de la Secretaría de Economía de México<sup>18</sup> y de la División de Estadística de la Gerencia de Estudios Económicos de Perú.<sup>19</sup>

El objetivo de este trabajo es analizar la vinculación comercial de los integrantes de la Alianza del Pacífico a una década de su creación. Para lograr este objetivo, el documento está dividido en tres secciones además de esta introducción: en la primera se explica el regionalismo estratégico, al que se adhiere la AP; en la segunda sección se analiza la evolución de la AP hasta la actualidad. En la última sección se analiza la intensidad comercial de los países miembros de la AP para el periodo 2005-2019. Finalmente se agregan las conclusiones del documento.

## 1. Regionalismo estratégico

En la última década del siglo XX se consolidó el *Nuevo Regionalismo*, que de acuerdo con Mittleman<sup>20</sup> se caracterizó por la cooperación política al inicio de los proyectos; la equidad y el balance en las relaciones entre los miembros y el incremento comercial, basado en la planeación industrial regional. El Estado debía funcionar como agente activo y sus tareas principales serían la racionalización de la producción, la construcción de infraestructura y la promoción de intercambios. Las posibilidades y limitaciones de este regionalismo descansarían en la fortaleza de sus vínculos con la sociedad civil. En esta concepción de la integración regional se consideraba a los Esta-

---

<sup>16</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia, Destino de las exportaciones. Colombia, origen de las importaciones, disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-externo/exportaciones> (consulta 20 de agosto de 2020).

<sup>17</sup> Banco Central de Chile (BCC). Exportaciones de bienes por destino geográfico y acuerdo, importaciones de bienes por destino geográfico y acuerdo, disponible en: <http://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Excel/SE/COMEX/excel.html> (consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>18</sup> Secretaría de Economía (SE). *Exportaciones importaciones totales de México*, disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/81864/Acum-Importa.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/81864/Acum-Importa.pdf) (consulta: 1 de agosto de 2020).

<sup>19</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIyT). *Acuerdos vigentes*, disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=2534> (consulta: 5 de agosto de 2020).

<sup>20</sup> Mittleman, J., *op.cit.*, p. 208.

dos como un actor importante y las relaciones al nivel macro-regiones, sub-regiones y micro-regiones se articulaban en las tendencias de la globalización.<sup>21</sup>

En América Latina, el nuevo regionalismo se adoptó en la forma del regionalismo abierto, definido como un proceso impulsado por las fuerzas de mercado y su contribución –expresada por medio del establecimiento de acuerdos de integración– se reflejaría en el aumento de la inversión tanto nacional como extranjera, en el incremento en el volumen y valor agregado a las exportaciones, la incorporación del progreso técnico a la producción y el desarrollo de sectores que tuvieran una producción de rendimientos crecientes<sup>22</sup>.

Briceño Ruiz<sup>23</sup> contextualiza que, como consecuencia de la apertura económica en los años noventa del siglo XX, las formas de integración regional siguieron una dinámica focalizada en la promoción del libre comercio y fueron una estrategia de inserción en la economía mundial. A partir de los primeros años del siglo XXI existe una nueva forma de regionalismo latinoamericano que no es homogéneo y que está representada a través de diversos tipos económicos que se corresponden con diferentes modelos económicos<sup>24</sup>: el revisionista que corresponde al regionalismo social, el antisistémico que responde al modelo del regionalismo productivo, y el regionalismo abierto que corresponde al regionalismo estratégico<sup>25</sup>.

Este último se concibe como una política comercial<sup>26</sup> estratégica, que inicialmente tomó sus bases de la teoría del comercio internacional y, por lo tanto, adquirió un fuerte sesgo hacia el ámbito económico-comercial. Esta integración regional empata con los postulados del regionalismo abierto en América Latina; aunque las denominadas «agendas profundas» –que enfatizan la política comercial estratégica– colocan a los sectores claves de las economías como motores del desarrollo económico.

---

<sup>21</sup> Hettne, Björn, «Beyond the «New» Regionalism»...

<sup>22</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 1994.

<sup>23</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

<sup>24</sup> Entendidos estos modelos desde una perspectiva weberiana de tipos ideales.

<sup>25</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

<sup>26</sup> La política comercial son todos aquellos instrumentos, incluidos los impuestos o aranceles y las barreras no arancelarias, que los países emplean para asignar los recursos de libre comercio. Appleyard, Denis R. y Field, Alfred J. *Economía Internacional*, 4ta ed, Madrid, McGraw Hill, 2003.

A decir de Lawrence<sup>27</sup>, este tipo de agendas van más allá del libre comercio, al incluir elementos como las inversiones, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las normas medioambiental y laboral. Ello se entendería en un marco lógico del regionalismo abierto, pero la diferencia marcada por el regionalismo estratégico es el papel que otorgan a las empresas en la cooperación con los Estados-nación. Sin duda, la integración profunda al nivel regional hace más eficientes a las firmas<sup>28</sup>. Lo cual denota el énfasis que juegan las corporaciones en la promoción de acuerdos de integración.

Axline<sup>29</sup> menciona que, en el caso de los Estados Unidos (EE.UU.), el regionalismo estratégico conjuntó una serie de políticas específicas que definieron la naturaleza y la dirección del regionalismo. Más que el libre comercio, los acuerdos sectoriales, como los de tipo automotriz, agrícola y textil permitían una «gestión estratégica del comercio»<sup>30</sup>; por lo que la política del regionalismo estratégico incluía un mejor acceso para inversionistas, la protección irrestricta a los derechos de propiedad y la libre circulación de servicios, todo ello denominado como las «nuevas disciplinas».

Como bien argumenta Briceño Ruiz<sup>31</sup>, el desarrollo de esta estrategia otorga a las empresas una posición privilegiada en la economía mundial. Si el Estado es un actor principal en el comercio mundial, ahora también las empresas multinacionales cumplen una función decisiva. «El regionalismo estratégico es un proceso que resulta de una alianza entre Estados nación y empresas multinacionales o empresas nacionales que han comenzado el proceso de internacionalización de sus actividades económicas»<sup>32</sup>. Por lo que la

---

<sup>27</sup> Lawrence, Robert Z. «Regionalism, multilateralism and deeper integration: Changing paradigms for developing countries», in: Rodríguez, Miguel; Patrick Low & Barbara Kotschwar, Barbara (eds.). *Trade rules in the making: Challenges in regional and multilateral negotiations*, Washington, D.C., OAS and Brookings Institution Press, 1999, pp. 23–46.

<sup>28</sup> Lawrence, Robert Z. *op. cit.*

<sup>29</sup> Axline, Andrew. «Nafta, Aladi and the proliferation of bilateralism in the Americas», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des Études Latino-Américaines et Caraïbe*, vol. 22, no. 44, 1997, pp. 101–26; Axline, Andrew. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes, 1999, pp. 11–74.

<sup>30</sup> Particularmente después de la Posguerra Fría, los Estados Unidos colocaron un énfasis en la diplomacia para la reconstrucción de su poder financiero y comercial; con lo que el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y la ahora fallida propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas fueron interpretadas como componentes regionales de una estrategia global para alcanzar los objetivos económicos estadounidenses.

<sup>31</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 20–21.

política comercial estratégica se acopló al regionalismo estratégico y la integración regional comenzó a utilizarse como mecanismo para promover los intereses de la alianza gobiernos-empresas. De ahí que se observa una alianza entre gobiernos y corporaciones transnacionales. Deblock & Brunelle<sup>33</sup> lo definen como la «forma política económica internacional que tiene como objetivo, apoyándose del regionalismo económico, establecer una relación de fuerza y desarrollar una ventaja comparativa sobre los mercados internacionales a favor de un grupo».

Los supuestos enunciados en este apartado son útiles para guiar las características que ha adoptado la AP y que se comentan a continuación.

## 2. Origen y caracterización comercial de la Alianza del Pacífico

El Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano fue el antecedente inmediato de la AP<sup>34</sup>, una propuesta del gobierno peruano que surgió en 2007 a raíz de la debilidad de la Comunidad Andina, tras la salida de Venezuela en 2006 y con dos gobiernos con políticas económicas diferentes a la suya (Ecuador y Bolivia).<sup>35</sup>

Chile, Colombia y México consideraron atractiva esta propuesta y se incorporaron, a su vez éste último país impulsó la adhesión de los países centroamericanos.<sup>36</sup> El objetivo del Foro fue facilitar y promocionar el comercio, la inversión y el aprovechamiento de mercados entre estos países con las naciones de Asia Pacífico, a fin de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

Sin embargo, las economías latinoamericanas más grandes convivieron en la necesidad de conjuntar los acuerdos comerciales comunes. De manera que, en una primera reunión llevada a cabo en Chile a principios de 2011, Colombia, Chile, Perú y México concertaron un posible acuerdo de integración regional bajo la denominación de la Alianza del Pacífico. Posteriormente, en marzo del mismo año,

---

<sup>33</sup> Deblock, C. & Brunelle, D., *op. cit.*, p. 596.

<sup>34</sup> Arco del Pacífico, «¿Qué es el Arco del Pacífico?», *Arco Del Pacífico*, disponible en: [http://www.arcodelpacifico.org/nosotros/arco\\_del\\_pacifico](http://www.arcodelpacifico.org/nosotros/arco_del_pacifico) (consulta: 20 de noviembre de 2010).

<sup>35</sup> Ambos países se opusieron en 2008 a la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea si se considera al libre comercio, bajo las normas de la OMC (Organización Mundial de Comercio); además criticaron la suscripción de los tratados de libre comercio de Estados Unidos con Perú y Colombia.

<sup>36</sup> El Foro se constituyó por Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y Perú.

en México se acordaron cuatro grupos de trabajo que, a lo largo de la historia del bloque, se han constituido como los ejes de este proceso de integración: facilitación del comercio, integración del comercio, movilidad de personas y de negocios y cooperación<sup>37</sup>. El objetivo de este regionalismo siempre ha sido muy claro: expandir el libre comercio entre las cuatro economías, así como conformar una plataforma de inversión y comercio intra-regional que los insertara en la región de Asia-Pacífico<sup>38,39</sup>.

El instrumento fundacional de la AP es el Acuerdo Marco (firmado en 2012 y con vigencia a partir de 2015), el cual menciona como objetivo conformar un área de libre comercio, así como la libre circulación de servicios, capitales y personas (negocios y tránsito migratorio). El acuerdo también contempla la interconexión física y eléctrica entre los integrantes y deja abierta la posibilidad para que otras naciones de la región puedan adherirse, además de constituirse como una plataforma de articulación político-económica con la región de Asia-Pacífico<sup>40</sup>.

Además de la firma del Acuerdo Marco, se firmó el Protocolo adicional en 2014 que formalizó el 92% de la liberalización comercial, los plazos de desgravación arancelaria (3, 7 y hasta 17 años) y elementos propios del regionalismo abierto y estratégico (reglas de origen, obstáculos al comercio, facilitación del comercio, comercio transfronterizo, inversiones y comercio de servicios). Posteriormente, se añadieron dos Protocolos modificatorios (firmados en 2015 y 2016 respectivamente) al protocolo adicional: el primero adhirió un capítulo de mejora regulatoria, anexos al capítulo de obstáculos técnicos al comercio y modificaciones para el sector de telecomunicaciones y comercio electrónico; el segundo vinculado con los obstáculos técnicos al comercio<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *Quinto Informe de Labores*, México, SRE, 2011.

<sup>38</sup> Nolte, Detlef y Wehner, Leslie. «La creciente presencia de la Alianza Pacífico de América Latina», *Iberoamericana*, vol. XIV, no. 5, 2014, pp. 173–77, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24368643> (consulta: 15 de noviembre de 2020).

<sup>39</sup> Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales. «La Alianza del Pacífico: Un nuevo marco de comercio regional», *Documentos Técnicos del OREI*, DT/2-2016/Octubre, Buenos Aires, 2016, disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/62224> (consulta: 15 de noviembre de 2020).

<sup>40</sup> Acuerdo Marco. «Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico», Antofagasta, Alianza del Pacífico, disponible en: <http://www.rree.gob.pe/portal/Tratados.nsf/dd03257f23ef1e4b052575c5006b9341/0d6464d4f70dd12305257a5b007573fe?OpenDocument> (consulta: 22 de diciembre de 2012).

<sup>41</sup> Alianza del Pacífico, «Documentos», disponible en: <https://alianzapacifico.net/ocumentos/> (consulta: 12 de diciembre 2019).

La primera etapa planteó la negociación sobre la base de los acuerdos de libre comercio (ALC) existentes entre los miembros y la suscripción del Acuerdo Marco, de manera que conviven simultáneamente ambos instrumentos comerciales. Una segunda fase apuntó hacia los temas políticos, en particular la interlocución con Asia Pacífico y temas como la democracia, el Estado de derecho y la cohesión social. En este sentido, fue evidente el sesgo comercial de este bloque, donde se privilegió la convergencia comercial, las inversiones y la competitividad<sup>42</sup>, en el marco de lo que plantea el regionalismo estratégico.

El dinamismo de las negociaciones económico-comerciales entre los cuatro países de la AP mostró resultados concretos: a partir de julio de 2013, los cuatro países suprimieron los aranceles a la totalidad de los productos industriales y acordaron la liberalización arancelaria del 92% de las fracciones negociadas entre ellos, el 8% restante corresponde a los productos agrícolas, que desde entonces han estado sujetas a negociaciones constantes entre los grupos técnicos.

La máxima autoridad de la AP son los Jefes de Estado, quienes se reúnen de manera anual y evalúan las acciones realizadas por este proceso de integración. De forma sintética, a continuación, se señalan los principales logros reconocidos entre los países integrantes entre 2013 y 2019.

En el año 2013 se impulsó la movilidad académica y la creación de la Red Científica en materia de cambio climático<sup>43</sup>, asimismo, los países de la AP establecieron una oficina comercial común en Estambul, Turquía, con la finalidad de atraer las inversiones a estas economías. En 2014, los integrantes de los cuatro países ratificaron el camino de la integración, en concordancia con los postulados del regionalismo abierto<sup>44</sup>.

En el año 2015 se incluyó el protocolo adicional al Acuerdo Marco, así como el acuerdo para el apoyo financiero para las empresas pertenecientes a la AP<sup>45</sup>.

Durante el año 2016, los presidentes de la AP difundieron los avances en temas migratorios y de movilidad (como la plataforma de información migratoria y la de movilidad académica) y el observatorio para

---

<sup>42</sup> Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

<sup>43</sup> Secretaría de Economía (SE). «Concluye la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Alianza del Pacífico», Colombia, Secretaría de Economía, 2013.

<sup>44</sup> Alianza del Pacífico, «Documentos»...

<sup>45</sup> Alianza del Pacífico, «Declaración de Paracas», Paracas, Alianza del Pacífico, 2015.

las PYMES de la AP<sup>46</sup>. Un año más tarde, reconocieron la adopción de un anexo que suprime obstáculos al comercio de suplementos alimenticios, la creación de la Red de Agencias de Innovación, los protocolos de operación para la red de aceleradoras de negocios e inversionistas, el acuerdo sobre patentes y la diversificación de exportaciones de los integrantes.<sup>47</sup>

La Cumbre Presidencial de 2018 enfatizó en el inicio de negociaciones con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur para constituirse como Estados Asociados de la AP, la reunión simultánea celebrada con los presidentes del Mercosur, el Plan de trabajo con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la eliminación de obstáculos al comercio de productos farmacéuticos y médicos, el establecimiento de estándares de seguridad en la cadena logística regional, el establecimiento del Fondo Capital Emprendedor para el financiamiento a las PYMES, de la Red de Centros de Desarrollo Empresarial, la Comunidad Mujeres Empresarias y la Red de Centros de Investigación Pesquera y Acuícola y la colocación del bono regional para riesgo sísmico por 1.360 millones de dólares<sup>48</sup>.

La última cumbre celebrada en 2019 destacó la creación del Consejo de Cooperación, conformado por las autoridades de cooperación de los cuatro países, para impulsar las iniciativas con los Estados observadores en temas como PYMES, medio ambiente, cultura, innovación, agenda digital, facilitación del comercio y educación. Y se establecieron el Fondo de Cooperación y el Fondo de Capital emprendedor para el financiamiento de Mipymes, los certificados de origen y fitosanitarios electrónicos, la Red de Transferencia AP tecnológica para la competitividad y la Red de inglés para la docencia profesional<sup>49</sup>.

La organización de la AP mantiene la esencia intergubernamental del regionalismo latinoamericano. Además de la autoridad máxima conformada por los Jefes de Estado, existe la Presidencia Pro Témpore, como estructura encargada de la coordinación del proceso, de temporalidad anual y a cargo de cada uno de los países. El Consejo de Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores adopta las decisiones y acciones específicas acordadas por los presidentes.

---

<sup>46</sup> Alianza del Pacífico, «Declaración de Puerto Varas», Puerto Varas, Alianza del Pacífico, 2016.

<sup>47</sup> Alianza del Pacífico, «Declaración de Cali», Cali, Alianza del Pacífico, 2017.

<sup>48</sup> Alianza del Pacífico, «Declaración de Puerto Vallarta», Puerto Vallarta, Alianza del Pacífico, 2018.

<sup>49</sup> Alianza del Pacífico, «Declaración de Lima», Lima, Alianza del Pacífico, 2019.

El Grupo de Alto Nivel evalúa los avances de los grupos técnicos y se vincula con otros organismos o bloques regionales; la estructura la complementan los 23 grupos técnicos en temáticas de interés para los países<sup>50,51</sup>. Actualmente existen 59 países que son miembros observadores de la AP.

La integración económica-comercial es el eje de unión de la Alianza del Pacífico y no se destaca por considerar una agenda social, en virtud de que la prioridad se encuentra centrada en el comercio, la inversión y la productividad competitiva, como lo evidencian los avances reportados en las Cumbres Presidenciales. En el siguiente punto se analiza la relevancia del comercio de los países AP, al ser el núcleo vinculante de las economías.

## 2.1. Evolución comercial

Como se ha destacado, la AP tuvo un proceso de negociación dinámica que ha sido calificada como un pragmatismo evidente en la desgravación arancelaria de más del 90%, el tratamiento de impuestos e inversiones y las ventanillas únicas al comercio exterior<sup>52</sup>. Para otros autores<sup>53</sup>, la AP no es meramente la conformación de una zona de libre comercio sino que apunta en la generación e inserción de cadenas productivas globales que enlacen a las industrias locales y que se articulen con la liberalización comercial y la atracción de inversión; además de la creación de una plataforma de inserción económico-comercial con Asia-Pacífico.

<sup>50</sup> Las temáticas de los grupos técnicos son: Agencias de promoción, agenda digital, asuntos institucionales, cadenas globales de valor, comité de expertos del consejo empresarial, compras gubernamentales, cooperación, OTC-cooperación regulatoria, cultura, desarrollo e inclusión social, educación, estrategia comunicacional, facilitación del comercio y cooperación aduanera, finanzas, género, grupo *ad-hoc* de pesca, innovación, laboral, medioambiente, movimiento de personas, PYMES, servicios y capitales y turismo.

<sup>51</sup> Alianza del Pacífico, «Estructura y Organigrama», 2020, disponible en: <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#estructura-y-organigrama> (consulta: 12 de noviembre de 2020).

<sup>52</sup> Gutiérrez Viana, Santiago *et al.*, *Evaluación de la justificación económica y política de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, 2013, disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/4277> (consulta: 25 de octubre de 2020).

<sup>53</sup> Rodríguez-Aranda, Isabel. «Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde APEC a la Alianza del Pacífico», *Dados Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, no. 2, 2014, pp. 553–580; Goular M., Roberto. «La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil», en Soto, Willy (ed.). *Política Internacional e Integración Regional comparada en América Latina*, San José, UNAF-FLACSO Costa Rica, 2014, pp. 81–92; Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Infraestructura y desempeño de las exportaciones en la Alianza del Pacífico*, Washington, D.C., BID, 2016.

Sin embargo, para cumplir con un mercado ampliado como variable nuclear de este proceso de integración<sup>54</sup> es necesario conocer el panorama del comercio de cada uno de los países, en cuanto a su preferencia comercial hacia países no integrantes de la AP, particularmente la importancia comercial que representa la región de Asia-Pacífico por ser el área de interés estratégico para la AP; y la relevancia del comercio intrarregional a lo largo de esta década de creación.

Con respecto a los principales socios comerciales de los países de la AP, el análisis de la balanza comercial abarca el periodo 2005-2019 para las cuatro economías. Si bien, se obtuvieron los flujos de comercio y la participación porcentual, por país y por año, el cuadro 1 muestra los promedios porcentuales para el periodo señalado.

En el caso de Chile se destaca la diversificación de la balanza comercial (véase cuadro 1). La mitad de las exportaciones chilenas se dirigen a las economías de APEC, en tanto que el 40% de las importaciones en el periodo 2005-2019 han provenido de esos países. La región de APEC ha adquirido una participación significativa para Chile, particularmente después de la Gran Recesión, en detrimento de la participación de otras regiones comerciales.

La balanza comercial de Colombia es menos diversificada, aunque el peso de la economía estadounidense tanto para las exportaciones como para las importaciones es cercano a un tercio del comercio total (33,7% exportaciones; 26,7% importaciones, véase cuadro 1). Si bien, existe un patrón de comercio semejante al de México de mantener el privilegio sobre una sola economía, no es equiparable la transcendencia comercial que tienen los EE.UU. sobre la economía mexicana (véase cuadro 1). En tanto que los países asiáticos carecen de relevancia como lugar de destino de las exportaciones colombianas, solo Japón aparece con 1,1%; pero China es el tercer socio comercial de procedencia de las importaciones (15,2%).

México es la economía menos diversificada de la AP, ya que prácticamente el 84% de sus exportaciones totales se dirigieron a la región de Norteamérica y el 52% de sus importaciones provinieron de esta región<sup>55</sup>. Lo cual significa que el principal socio comercial de la economía mexicana son los EE.UU. y, por lo tanto, existe una alta dependencia del mercado estadounidense (véase cuadro 1). La región del Pacífico asiático conserva una actuación marginal; formalmente, el único ALC es con Japón, su participación comercial se

---

<sup>54</sup> Arévalo, Guillermo. «La Alianza Pacífico: Geopolítica e Integración Económica», *Revista Via Iuris*, no. 16, enero-junio 2016, pp.159–172.

engloba en el bloque CTPP y es esta economía asiática la que principalmente aporta en cuanto a importaciones y exportaciones. En tanto que, en el bloque del resto del mundo, son las economías asiáticas, principalmente China seguida de Corea del Sur y la India, quienes contribuyen al comercio<sup>56</sup>.

Finalmente, se encuentran los principales socios comerciales de Perú (véase cuadro 1). De manera semejante a Chile, la economía peruana está diversificada y con una participación destacada de las economías asiáticas. Entre China, Japón, Corea del Sur y la India aportaron el 27,7% de las exportaciones para el periodo 2005-2019. Mientras que los dos primeros recibieron el 21,1% de las importaciones peruanas del periodo.

De esta caracterización se obtienen al menos 3 panoramas que son importantes destacar: en primer lugar, el patrón de diversificación de comercio, en Chile, Perú y Colombia es más diferenciado en relación con la balanza comercial mexicana. Aunque los saldos comerciales de México son mayores que el resto de los integrantes de la AP: 223 mil millones de dólares en promedio para el periodo 2005-2019 en exportaciones y 227 mil millones de dólares en importaciones.<sup>57,58</sup>

En segundo lugar, el intercambio comercial con la región de Asia Pacífico, al ser la plataforma de articulación de interés para la AP. Destaca el caso del comercio chileno hacia APEC donde el 52% de las exportaciones y el 40% de los mercados de procedencia fueron de esta región (véase cuadro 1)<sup>59</sup>. Perú se localiza en segunda posición: exporta más del 25% hacia esa región e importa poco más del 20% de aquella región (véase cuadro 1). Ello contrasta con la marginalidad de los mercados asiáticos para Colombia y México, como se ha mencionado en párrafos anteriores. En contraste y para ambos casos, la presencia de la economía estadounidense es notable, más aún para México. Aunque debe apuntarse que, para la economía peruana, EE.UU. significó casi el 18% de las exportaciones y el 19% como lugar de procedencia de las importaciones.

---

<sup>55</sup> SE. Exportaciones Importaciones Totales de México.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Chile reportó saldos de 82 mil millones de dólares en exportaciones y 78 mil millones de dólares en importaciones, Colombia tuvo 40 mil millones de dólares en exportaciones y 45 mil millones de dólares en importaciones y Perú, 30 mil millones de dólares en exportaciones y 24 mil millones de dólares en importaciones. Todos son saldos promedios en el periodo 2005-2019. BCC, *op. cit.*; DANE, *op. cit.*; MClyT, *op. cit.*

<sup>59</sup> BCC, *op. cit.*

En tercer lugar, destaca la importancia del comercio con América Latina como factor introductorio de las tendencias del comercio intrabloque. Es innegable que para Chile, Colombia y Perú el comercio con la región latinoamericana posee importancia. Para Chile, esta región es el segundo socio comercial para exportaciones e importaciones (14% y 19,5% respectivamente); para Colombia, fue el 15,4% de las exportaciones y 17,7% de las importaciones; y para Perú, 7,2% de las exportaciones, y 27,4% de las importaciones. Para estos dos últimos países, la presencia de México aparece tácitamente como uno de los principales lugares de procedencia de las importaciones. Para la economía mexicana, la zona latinoamericana es de escasa relevancia: 5,3% de las exportaciones y 3,7% de las importaciones para el periodo analizado.

La explicación del comercio de las economías latinoamericanas para Chile, Colombia y Perú se halla en los acuerdos de integración suscritos históricamente desde el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y su posterior renovación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como el Pacto Andino y la secuela de la CAN, además de los acuerdos suscritos mediante los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Mercosur. Si bien todas las economías de la AP han ampliado sus lazos comerciales con diversos países del mundo, la trascendencia del comercio latinoamericano es marcadamente diferente en estos tres países que con relación a México.

La gráfica 1 muestra la tendencia de las exportaciones y de las importaciones de los cuatro países con la AP para el periodo 2005-2020. Esta tendencia señala que, en los años previos al establecimiento de las negociaciones de la AP, particularmente entre 2005 y 2008, el comercio intrarregional era ascendente. Posteriormente, el comercio descendió por efecto de la Gran Recesión de 2009 y se recuperó para alcanzar sus puntos máximos, los cuales coinciden justamente con el inicio de las negociaciones y la firma del Acuerdo Marco en 2011.

Sin embargo, esta tendencia muestra que la firma del acuerdo que da origen a la AP no fue un incentivo suficiente, pese a la liberalización de más del 90% de las fracciones arancelarias y el establecimiento de la zona de libre comercio entre las cuatro economías. De hecho, el gráfico 1 marca una caída del comercio intrarregional hasta el año 2016 y, después, una recuperación que se ha visto interrumpida por causas de la pandemia provocada por el SARS-CoV-2.

Medidos en términos de tasas de crecimiento, desde el año 2012 las exportaciones sólo crecieron en 0,4 con respecto al año previo y

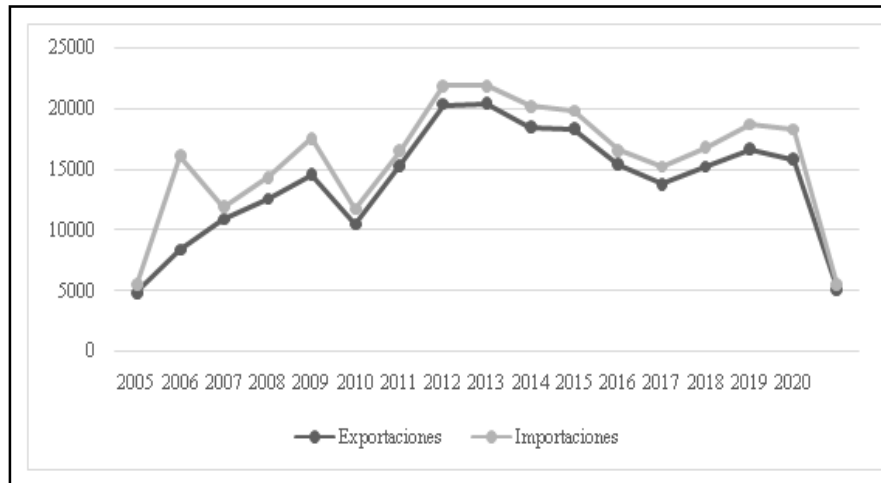
**Cuadro 1**  
**Principales socios comerciales de países de la AP, periodo**  
**2005-2019**

Chile				Colombia			
Destino de las exportaciones	Porcentaje (promedio)	Procedencia de las importaciones	Porcentaje (promedio)	Destino de las exportaciones	Porcentaje (promedio)	Procedencia de las importaciones	Porcentaje (promedio)
APEC	52	APEC	40,5	Resto del mundo	47,3	Resto del mundo	32,1
ALADI	14	ALADI	19,5	Estados Unidos	33,7	Estados Unidos	26,7
TLCAN	14	TLCAN	17	Venezuela	6,2	China	15,2
Unión Europea	14	Mercosur	12	Ecuador	4,2	México	8,5
Mercosur	6	Unión Europea	11	Perú	2,7	Brasil	5,5
				México	2,3	Alemania	3,9
				Alemania	1,2	Japón	2,8
				Bélgica	1,2	Ecuador	1,9
				Japón	1,1	Venezuela	1,8
						España	1,6
México				Perú			
Destino de las exportaciones	Porcentaje (promedio)	Procedencia de las importaciones	Porcentaje (promedio)	Destino de las exportaciones	Porcentaje (promedio)	Procedencia de las importaciones	Porcentaje (promedio)
TLCAN	83,5	TLCAN	51,5	Resto del mundo	30,2	Resto del mundo	29
Unión Europea	5,2	Resto del mundo	24,6	China	17,9	Estados Unidos	19,4
Resto del mundo	4,5	Unión Europea	11,5	Estados Unidos	17,8	China	17,8
Alianza del Pacífico	1,9	CTPP	7,9	Suiza	8,2	Brasil	6,8
ACE América Latina	1,8	ACE América Latina	1,9	Canadá	6,3	Ecuador	4,8
CTPP	1,3	Alianza del Pacífico	1	Japón	4,8	Colombia	4,1
Centroamérica	1,2	Centroamérica	0,7	Chile	4	Argentina	4
AELC	0,3	AELC	0,5	Corea del Sur	3,3	México	4
Panamá	0,3	Israel	0,2	Brasil	3,2	Chile	3,7
Uruguay	0,1	Uruguay	0,1	Países Bajos	2,5	Japón	3,3
Israel	0	Panamá	0	India	1,7	Alemania	3

**Nota:** ACE: Acuerdo de complementación económica; AELC: Asociación Europea de Libre Comercio; ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; APEC: Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico; CTPP: Tratado de Integración y Progresista de Asociación Transpacífico; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**Fuente:** elaborado con datos de BCC (2020), DANE (2020), SE (2020) y MCEyT (2020).

**Gráfico 1**  
**Comercio intra-regional Alianza del Pacífico**  
**(en millones de dólares)**



Fuente: Elaborado con datos de BBC, 2020; DANE, 2020; MCEyT, 2020; SE, 2020.

se registraron tasas negativas hasta el año 2016: la más importante fue en 2015 con -15%, entre 2017 y 2018 existió una recuperación y en 2019 una contracción de -5%. En el caso de las importaciones es un panorama parecido sólo que el registro de las tasas de crecimiento negativas es desde el año 2012: la más grave es también en 2015 con -16%, posteriormente una recuperación entre 2017 y 2018 y una contracción de -2% en 2019.

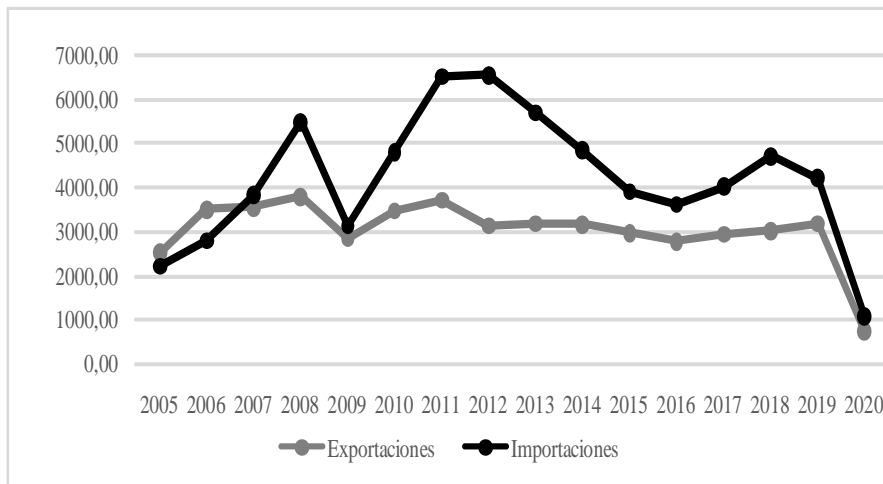
Ello se puede conjugar con el segundo elemento que son los saldos comerciales preliminares del año 2020, los cuales alcanzan difícilmente un tercio del total de las exportaciones e importaciones del año anterior. Con los datos disponibles que tienen los países para los meses de mayo y junio de 2020, se observa una caída de -67% en las exportaciones y -69% en el caso de las importaciones, ciertamente la contracción será menor, pero sin duda con una caída del comercio intrarregional.

En el gráfico 2 se presentan los saldos del comercio intrarregional para cada país. Ello ayuda a explicar el saldo deficitario que se presenta en el gráfico 1. Por un lado, Chile, Colombia y Perú son economías con un resultado negativo en el intercambio comercial con la AP. Para los dos primeros países, este déficit se amplía desde la firma del Acuerdo Marco y trata de reducirse en el año 2016. Sin embargo,

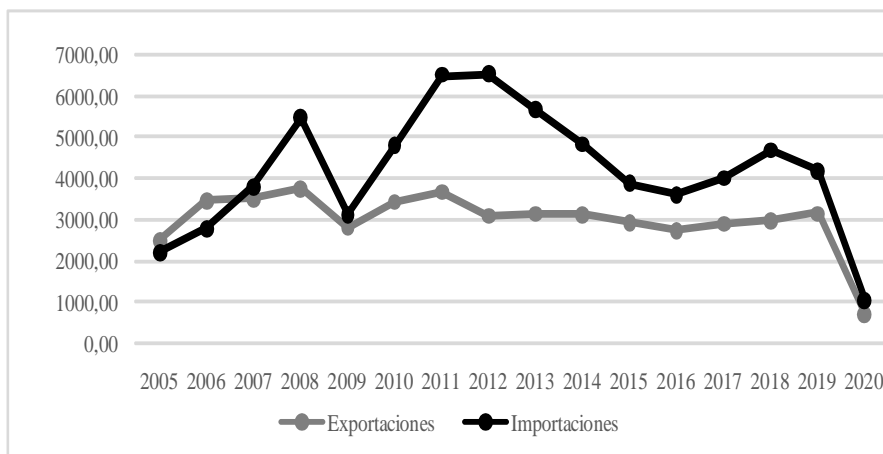
Perú ha mantenido un déficit permanente que inclusive se amplió en el año 2019. En tanto que México ha mantenido un intercambio favorable, a pesar de que el comercio de los integrantes de la AP no fue significativo sobre el total del intercambio comercial de la economía mexicana.

**Gráfico 2**  
**Intercambio comercial entre países de la AP**  
**(en miles de millones de dólares)**

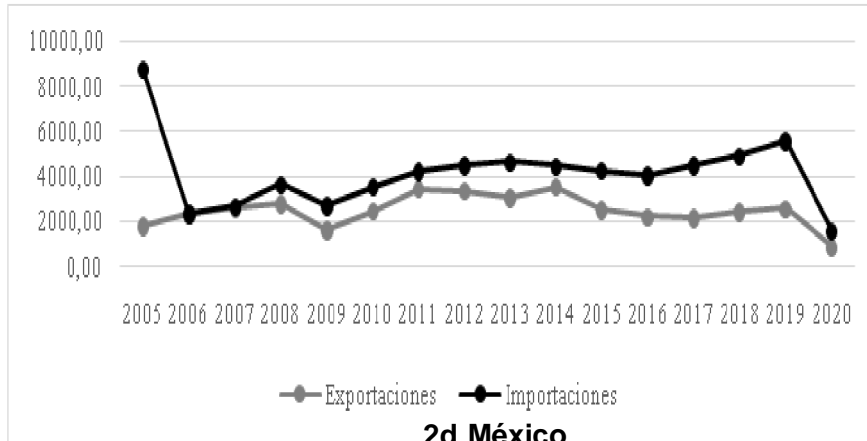
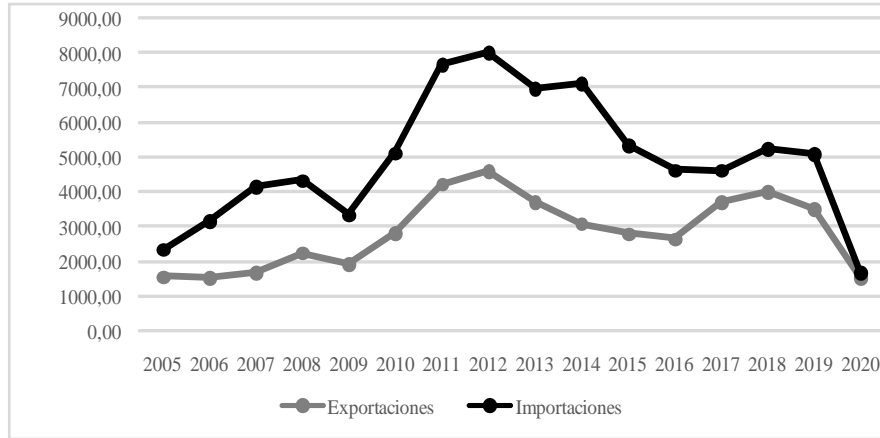
**2a Chile**



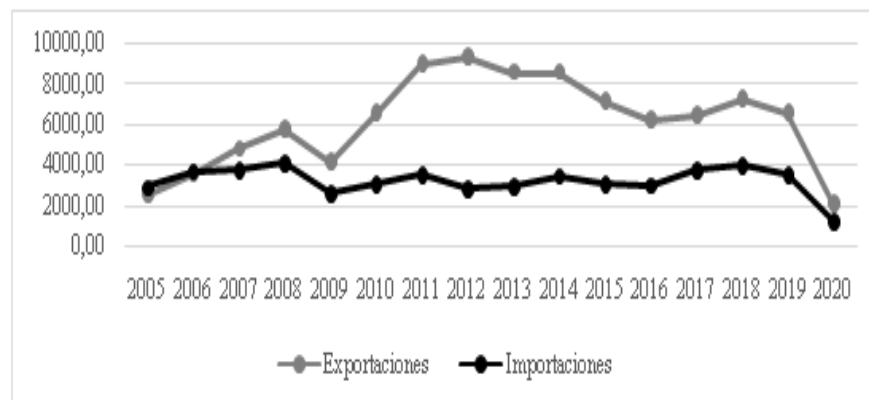
**2b Colombia**



### 2c Perú



### 2d México



Fuente: elaborado con datos de BCC (2020), DANE (2020), SE (2020) y MCEyT (2020).

En otros documentos se ha destacado el papel que ha tenido la política comercial mexicana con sus socios de la AP<sup>60</sup>. Parte de esa explicación reside en el tipo de productos intercambiados<sup>61</sup>: la economía mexicana provee a sus socios comerciales de la AP manufacturas de mayor valor agregado (televisores, automóviles, vehículos para transportar mercancía, computadoras, tractores) y en menor medida manufacturas a partir de materias primas (láminas y aceites minerales). Mientras que los socios comerciales ofertan a la economía mexicana materias primas o manufacturas basadas en materias primas (cobre, carne de gallina, madera aserrada o contraparchada, filete de salmón, atún y carpa, gas de petróleo, pimienta, fosfatos de calcio, hulla, coque, láminas de hierro). Aunque el comercio intra-regional de la AP está basado en manufacturas, las exportaciones manufactureras de los tres países sudamericanos corresponden a productos mineros<sup>62</sup>.

Además, debe recordarse que el Acuerdo Marco convive simultáneamente con los acuerdos de libre comercio que han suscrito los países de forma bilateral, por lo que no es posible determinar estadísticamente cuánto de los saldos realmente se reporta de forma exclusiva mediante la AP. Esta medida de convivencia comercial, institucionalizada desde este mecanismo de integración, es interpretada como una política pragmática del regionalismo estratégico que le permite a los exportadores de cada país aprovechar las potencialidades, o bien del Acuerdo Marco, o bien, de los ALC.

Con esta advertencia se realiza el análisis del comercio entre los países de la AP, en el periodo 2005-2019. El comercio intrarregional ha sido más significativo en el caso de las importaciones para Perú y Colombia: 15,6% y 12% respectivamente; mientras que las exportaciones fueron 7,4% y 7,3% respectivamente<sup>63</sup>. Esta importancia comercial puede residir más que en el Acuerdo Marco de la AP, en las relaciones comerciales que tienen ambos países por el Acuerdo de Cartagena de la CAN. Para Colombia, Perú ha sido el principal destino de las exportaciones (38%) y Colombia es el principal origen de las importaciones para Perú (35%)<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Morales-Fajardo, María Esther & Cadena-Inostroza, Cecilia. «Mexico in the Pacific Alliance: A comfortable position», *Tamkang Journal of International Affairs*, vol. 23, no. 1, 2019, pp. 1–70.

<sup>61</sup> Secretaría de Economía (SE). Sistema de consulta de información estadística por país. *Principales productos de exportación e importación: Chile, Colombia, Perú, México*, 2017, disponible en [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/estadisticas/](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/) (consulta: 22 de diciembre 2017).

<sup>62</sup> BID, *op. cit.*

<sup>63</sup> DANE, *op. cit.*; MCIyT, *op. cit.*

<sup>64</sup> Morales-Fajardo & Cadena-Inostroza, *op. cit.*

Para Chile, el 4,8% de las exportaciones se dirigen hacia la AP y el 7,6% de las importaciones procedieron de los integrantes de la AP<sup>65</sup>, Perú ha sido el principal destino de las exportaciones chilenas (44%) y México es el mercado de procedencia de las importaciones (44%)<sup>66</sup>.

El comercio de la AP no fue significativo para el comercio mexicano: el 1,9% de las exportaciones totales se dirigieron hacia aquellas economías y el 1% de las importaciones provinieron de estos mercados<sup>67</sup>. Para México, los mercados de Colombia y Chile son fundamentales para las exportaciones (57%) e importaciones (58%) respectivamente<sup>68</sup>.

Estos datos estadísticos evidencian que, para los cuatro países de la AP, el comercio intrarregional posee escasa relevancia, más aún para las economías mayores. Ello revelaría que no existe ni una complementariedad entre las economías ni un atractivo productivo pese a la liberalización casi total del área de libre comercio, lo cual podría explicarse por la red de acuerdos comerciales extra regionales que los países integrantes mantienen con otras economías globales. A continuación, se determina el índice de intensidad comercial entre los países de la AP.

### **3. La intensidad comercial en el contexto de la Alianza del Pacífico**

Una vez analizada la caracterización comercial intra y extra regional de la AP y con el propósito de sumar a la evaluación de los saldos de una década de operación de este bloque de integración, es de utilidad remitirse a la evaluación de la intensidad comercial que ha implicado para los países miembros, en el sentido de que permitirá analizar de manera relativa si el valor del comercio entre los países de la AP es mayor o menor que la importancia que tienen en el comercio mundial; sobre todo, permitirá evaluar si algún país miembro de la AP exporta más a otro respecto de lo que el resto del mundo le vende a este último en promedio.

---

<sup>65</sup> BCC, *op. cit.*

<sup>66</sup> Morales-Fajardo & Cadena-Inostroza. *op. cit.*

<sup>67</sup> SE, *Exportaciones Importaciones Totales de México.*

<sup>68</sup> Morales-Fajardo & Cadena-Inostroza, *op. cit.*

### 3.1. El índice de intensidad comercial. Aspectos metodológicos

Para medir la intensidad comercial de las exportaciones se parte de la propuesta metodológica de Anderson y Nordheim<sup>69</sup>, y que Vaillant y Ons<sup>70</sup> presentan con más detalle. De manera formal el índice de intensidad comercial se expresa como sigue:

$$IIC_{ij} = \frac{X_{ij}/X_i}{M_j/\sum_{k \neq i} M_k} = \frac{x_{ij}}{m_j} \quad (1)$$

Donde,

$IIC_{ij}$  = índice de intensidad de las exportaciones del país  $i$  con el grupo de países (o región)  $j$ .

$X_{ij}$  = las exportaciones desde  $i$  hacia  $j$ .

$X_i$  = las exportaciones totales de  $i$ .

$M_j$  = las importaciones de  $j$ .

$M_k$  = las importaciones totales de un país  $k$ ; y.

Por lo tanto,

$x_{ij}$  = la proporción de las exportaciones del país  $i$  que van a la región  $j$ ; y

$m_j$  = la participación de la región  $j$  en las importaciones mundiales (netas de las importaciones de  $i$  dado que un país no puede exportarse a sí mismo); si  $j$  es un grupo de países, es necesario restar también las importaciones de  $i$  a las importaciones de  $j$ .

Para el caso que nos ocupa,  $i$  hace referencia a cada uno de los países de la Alianza del Pacífico; es decir,  $i$  = Chile, Colombia, México y Perú, y  $j$  al total de los países miembros de la AP.

De acuerdo con Anderson y Nordheim<sup>71</sup> si el comercio no está sesgado geográficamente en el sentido de que la parte del comercio de  $i$  que va a  $j$  es igual a la importancia de  $j$  en el comercio mundial, entonces el índice tendrá un valor de 1 para toda  $j$ . Entonces, de manera específica, la expresión calculada en la ecuación [1] permite ver la existencia o no de intensidad comercial de un país/región ( $i$ ), hacia

<sup>69</sup> Anderson, Kim & Norheim, Hege. «From imperial to regional trade preferences: Its effect on Europe's intra- and extra-regional trade», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 129, no. 1, 1993, pp. 78-102.

<sup>70</sup> Vaillant, Marcel & Ons, Alvaro. «Preferential trading arrangements between the European Union and South America: The political economy of free trade zones in practice», *The World Economy*, vol. 25, no. 10, 2002, pp. 1433-1468.

<sup>74</sup> Anderson, K. & Norheim, H., *op. cit.*

otro país/región de referencia ( $j$ ). En este sentido, se pueden presentar tres posibilidades:<sup>72</sup>

Si  $I_{ij} = 1$ , la importancia relativa de las exportaciones de  $i$  hacia  $j$  es la misma que la importancia de las importaciones de  $j$  sobre las importaciones mundiales.

Si  $I_{ij} < 1$ , la importancia relativa de las exportaciones de  $i$  hacia  $j$  es menor que la importancia de las importaciones de  $j$  sobre las mundiales, se dice entonces que no existe intensidad comercial de  $i$  con  $j$ .

Si  $I_{ij} > 1$ , la proporción de las exportaciones del país  $i$  que tienen por destino el socio  $j$  es mayor que la que corresponde de acuerdo con la participación de  $j$  en las importaciones mundiales, en este caso existe intensidad comercial entre ambos territorios.

### 3.2. *Discusión de resultados*

A partir de la ecuación [1] se obtuvo el índice de intensidad comercial para los países miembros de la AP.

Con el propósito de ser congruente con el periodo de estudio, y analizar el comercio entre los países de la AP con el indicador de intensidad comercial de las exportaciones (IIC), se obtuvo el índice para el periodo 2005-2019. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

Por los valores del IIC de cada uno de los países miembros, se pueden destacar los hechos estilizados siguientes (ver cuadro 2):

a) Para el periodo de análisis, Chile, Colombia y Perú presentan IIC menores a 1, lo que indica que no existe intensidad comercial de estos países hacia la región de la AP. Es decir, que la importancia relativa de las exportaciones de estos países hacia la región de la AP es menor que la importancia de las importaciones de la región sobre las importaciones mundiales.

b) Para el caso de México es evidente que desde 2007 se registra una intensidad comercial de las exportaciones con la región de la AP (el IIC es mayor a 1); de 1.328 en 2007 a 1.726 en 2019.

c) En el caso de Chile, desde 2005 y hasta 2012 registra una disminución sistemática en el IIC, de 0.950 en 2005 a 0.595, y a partir

---

<sup>72</sup> Véase Torres Solé, Teresa; Sala Ríos, Mercè y Farré Perdiguier, Mariona. «La intensidad comercial de la industria catalana con el resto de España y la Unión Europea: capacidades y potencialidades», *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, no. 2952, 2008, pp. 117-130, disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/4620/4620> (consulta: 22 de noviembre de 2020).

**Cuadro 2**  
**Alianza del Pacífico, países miembros. Índice de intensidad comercial**

	Chile	Colombia	México	Perú
2005	0.950	0.614	0.922	0.734
2006	0.879	0.475	0.993	0.641
2007	0.706	0.406	1.328	0.717
2008	0.744	0.512	1.502	0.734
2009	0.785	0.542	1.604	0.488
2010	0.678	0.516	2.159	0.588
2011	0.613	0.487	2.573	0.672
2012	0.595	0.524	3.323	0.685
2013	0.690	0.503	2.936	0.674
2014	0.768	0.474	2.524	0.863
2015	0.911	0.736	2.418	0.669
2016	0.894	0.762	2.152	0.693
2017	0.808	0.920	1.786	429.88
2018	0.747	0.882	1.911	0.449
2019	0.856	0.873	1.726	0.520

**Fuente:** Elaborado con datos de DANE (2020), BCC (2020), SE (2020) y MCEyT (2020).

de 2013 ha repuntado nuevamente la magnitud de las exportaciones con los países miembros de la AP. Quizá se pueda explicar porque iniciaron las operaciones de la AP.

d) En Colombia, la condición de su participación en la AP, medida por la intensidad de comercio, deja ver un crecimiento paulatino: de 0.614 en 2005 a 0.873 en 2019; pero lo más importante de este aumento en el IIC es que hay un repunte importante a partir de 2015 (IIC de 0.736) y que alcanza un valor cercano a la unidad en 2017 (0.920), lo que implicaría que en ese año la importancia relativa de las exportaciones de Colombia hacia la región de la AP es la misma que la importancia de las importaciones de la AP con relación a las importaciones mundiales.

e) Para México, los resultados del IIC reflejan que es el país que más se ha integrado y aprovechado las bondades de ser miembro de la AP, sobre todo porque además de que es el único país con IIC mayores a la unidad, de 2010 a 2016 registra los índices más altos y

mayores a 2 lo que indica que en estos años la intensidad de comercio de México con la AP se incrementó de manera importante.

f) Lo que se aprecia de Perú, además de la ausencia de intensidad comercial hacia la región de la AP, es que es en los últimos 5 años, que coinciden con las operaciones formales de la AP, es el país con los menores niveles de intensidad comercial, medido por el valor del IIC; con la excepción de 2017, que registra un dato atípico de intensidad comercial muy alta (IIC de 429.88), que se puede explicar porque fue un año en que registró un superávit comercial muy importante (2.130.937.602,8 millones de dólares), contrario a su tendencia histórica de que registra niveles importantes de déficit comercial con los países miembros de la AP (ver gráfico 2d).

Si se debe identificar al país ganador en términos del comercio intrarregional que favorece la AP, México es el país ganador en este sentido, como se ha demostrado en términos del comercio intrarregional descritos en la sección anterior y con la evidencia en la construcción del IIC. Desde 2007 es una economía con niveles de intensidad comercial mayores a la unidad, que se puede explicar por la tendencia superavitaria de su relación comercial con los países miembros de la AP (ver gráfico 2d).

## Conclusiones

A 10 años de la creación de la AP, la dinámica del comercio intrarregional entre los cuatro integrantes ha mostrado ser débil y decreciente, más aún por la importancia que los propios integrantes de la AP confieren a los mercados extra regionales. La rapidez del Acuerdo Marco para la conformación de un área de libre comercio, el interés mostrado por el resto del mundo, traducido en los más de 50 países observadores y la liberalización casi inmediata de más del 90% de las fracciones arancelarias no significaron incentivos suficientes para incrementar el nivel de comercio entre los integrantes.

De los resultados del IIC, se concluye que no existe intensidad comercial de Chile, Colombia y Perú con la región de la AP. Este resultado puede ilustrar el interés y la importancia que para estos países tienen otros acuerdos comerciales. Sin embargo, deja ver la posibilidad y potencial que puede tener la relación comercial de los países miembros de la AP en una idea legítima de aprovechar las bondades del mercado mundial, en específico las que ofrece la AP. Más aun, la evidencia deja ver a México como el país ganador por la estructura del comercio interregional que tiene con los países miembros de la AP. Por el IIC, México es, hasta 2019, el país que más se ha

integrado y aprovechado las bondades de ser miembro de la AP, cuya intensidad comercial es relativamente alta, sobre todo a partir de 2010 en que se incrementó de manera importante con índices mayores a 2.

## Referencias

- Acuerdo Marco. «Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico», Antofagasta, Alianza del Pacífico, 2012, disponible en: <http://www.rree.gob.pe/portal/Tratados.nsf/dd03257f23ef1e4b052575c5006b9341/0d6464d4f70dd12305257a5b007573fe?OpenDocument> (consulta:22 de diciembre de 2012).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de Cali», Cali, Alianza del Pacífico, 2017, disponible en:<https://alianzapacifico.net/documentos/> (consulta:22 de noviembre de 2017).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de Lima», Lima, Alianza del Pacífico, 2019, disponible en:<https://alianzapacifico.net/documentos/> (consulta:28 de noviembre de 2019).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de Paracas», Paracas, Alianza del Pacífico, 2015, disponible en:<https://alianzapacifico.net/documentos/> (consulta:11 de diciembre de 2015).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de Puerto Vallarta», Puerto Vallarta, Alianza del Pacífico, 2018, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos/> (consulta:19 de noviembre de 2018).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de Puerto Varas», Puerto Varas, Alianza del Pacífico, 2016, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos/> (consulta: 28 de septiembre de 2016).
- Alianza del Pacífico. «Documentos», disponible en:<https://alianzapacifico.net/documentos/> (consulta: 16 de diciembre de 2019).
- Alianza del Pacífico. «Estructura y organigrama», 2020, disponible en:<https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#estructura-y-organigrama> (consulta: 12 de noviembre de 2020).
- Anderson, Kim, and Norheim, Hege. «From imperial to regional trade preferences: Its effect on Europe's intra- and extra-regional trade», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 129, no. 1, 1993, pp. 78–102.
- Appleyard, Denis R.y Field, Alfred J. *Economía internacional*, 4ta ed., Madrid, McGraw Hill, 2003.

- Arco del Pacífico. «¿Qué es el Arco del Pacífico?», *Arco Del Pacífico*, 2010, disponible en: [http://www.arcodelpacifico.org/nosotros/arco\\_del\\_pacifico](http://www.arcodelpacifico.org/nosotros/arco_del_pacifico) (consulta: 20 de noviembre de 2010).
- Arévalo, Guillermo. «La Alianza Pacífico: Geopolítica e integración económica», *Revista Via Iuris*, no. 16, 2016, pp. 159–172.
- Axline, Andrew. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, José. (ed.). *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes, 1999, pp. 11–74.
- Axline, Andrew. «Nafta, Aladi and the proliferation of bilateralism in the Americas», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne des Études Latino-Américaines et Caraïbe*, no. 22, 1997, pp. 101–126.
- BCC. *Exportaciones de bienes por destino geográfico y acuerdo. Importaciones de bienes por destino geográfico y acuerdo*, Santiago de Chile, 2020, disponible en: <http://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Excel/SE/COMEX/excel.html> (consulta: 20 de agosto de 2020).
- Bianchi, Eduardo y Szpak, Carolina. *Evaluación del comercio agroindustrial actual y potencial entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*, Grupo de Países Productores del Sur, 2017, disponible en: <https://grupogpps.org/web/evaluacion-del-comercio-agroindustrial-actual-y-potencial-entre-el-mercosur-y-la-alianza-del-pacifico-por-eduardo-bianchi-y-carolina-szpak/> (consulta: 10 de diciembre de 2020).
- BID. *Infraestructura y desempeño de las exportaciones en la Alianza del Pacífico*, Washington, D.C., BID, 2016.
- Bretherton, Charlotte & Vogler, John. *The European Union as a global actor*, London, Routledge, 1999.
- Briceño Ruiz, José, «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina», *Estudios Internacionales*, no. 175, 2013, pp. 9–39.
- CEPAL. *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 1994.
- DANE. *Colombia, destino de las exportaciones. Colombia, origen de las importaciones*, Bogotá, 2020, disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-externo/exportaciones> (consulta: 20 de agosto de 2020).

- Deblock, Christian et Brunelle, Dorval. «Une integration régionale stratégique: Le cas Nord-Américain», *Revue Études Internationales*, vol. XXIV, 1993, pp. 595–629.
- De Miranda, Mauricio y Peláez Soto, José T. «La Alianza del Pacífico y Asia: caracterización de la evaluación del comercio y de la inversión entre 2003-2014», en: De Miranda, Mauricio y José T. Peláez Soto (eds.). *Las relaciones económicas entre América Latina y Asia. Hacia la construcción de una nueva inserción internacional*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2016, pp. 15–58.
- Goular M., Roberto. «La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil», en: Soto, Willy (ed.). *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, San José, UNA-FLACSO Costa Rica, 2014, pp. 81–92.
- Gutiérrez Viana, Santiago; González-Pérez, María A.; Rodríguez-Ríos, Juan D. y Gutiérrez Gómez, Laura. *Evaluación de la justificación económica y política de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, 2013, disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/4277> (consulta: 25 de octubre de 2020).
- Hettne, Björn. «Beyond the New Regionalism», *New Political Economy*, no. 10, 2005, pp. 543–571.
- Hettne, Björn. «The double movement: Global market versus regionalism», in: Cox, Robert W. (ed.). *The new realism: Perspectives on multilateralism and world order*, New York, St. Martin's Press, 1997, pp. 223–242.
- Lawrence, Robert Z. «Regionalism, multilateralism and deeper integration: Changing paradigms for developing countries», in: Rodríguez, Miguel; Low, Patrick & Barbara Kotschwar (eds.). *Trade rules in the making: Challenges in regional and multilateral negotiations*, Washington, D.C., OAS and Brookings Institution Press, 1999, pp. 23–46.
- Marchini, Geneviève. «La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas», *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, no. 7, 2019, pp. 75–109, disponible en: <https://doi.org/10.17951/al.2019.7.75-109> (consulta: 10 de noviembre de 2020).
- Márquez Rangel, Albio. «Desafíos a enfrentar por el comercio intrarregional en la Alianza del Pacífico», *Aldea Mundo*, no. 20, 2015, pp. 71–84, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54346387007%0A> (consulta: 27 de octubre de 2020).
- MCIyT. *Acuerdos vigentes*, Lima, 2020, disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=2534> (consulta: 5 de agosto de 2020).

- Mittelman, James H. «Rethinking the «New Regionalism» in the context of globalization», *Global Governance*, no. 2, 1996, pp. 189–213.
- Morales-Fajardo, María Esther y Cadena-Inostroza, Cecilia. «Mexico in the Pacific Alliance: A comfortable position», *Tamkang Journal of International Affairs*, no. 23, 2019, pp. 1–70.
- Nolte, Detlef y Wehner, Leslie. «La creciente presencia de la Alianza del Pacífico de América Latina», *Iberoamericana*, vol. XIV, (53), 2014, pp. 173–177, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24368643> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Novak, Fabián y Namihás, Sandra. *Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*, 2da. ed., Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- Observatorio de Relaciones Económicas. «La Alianza del Pacífico: Un nuevo marco de comercio regional», *Documentos Técnicos del OREI*, DT/2-2016/octubre, Buenos Aires, 2016, disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/62224> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Ramírez Montañez, Julio; Vásquez Méndez, Marco Andrés y González Sarmiento, Gustavo. «Comercio intrarregional de los sectores autopartes y metalmecánico del departamento de Santander con los países miembros de la Alianza del Pacífico en el periodo 2012-2015», *Equidad y Desarrollo*, no. 1, 2017, pp. 113–146, disponible en: <https://doi.org/10.19052/ed.4086> (consulta: 19 de diciembre de 2020).
- Rodríguez-Aranda, Isabel. «Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde APEC a la Alianza del Pacífico», *Dados Revista de Ciências Sociais*, no. 57, 2014, pp. 553–580.
- Roldán Pérez, Adriana; Castro Lara, Alma S. y Giraldo, Melissa. *Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007-2011*, Comercio Internacional, Santiago de Chile, CEPAL, 2013, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4348> (consulta: 08 de diciembre de 2020).
- SE. «Concluye la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Alianza del Pacífico», Colombia, Secretaria de Economía, 2013.
- SE. *Exportaciones-importaciones totales de México*, México, 2020, disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf) (consulta: 1 de agosto de 2020).

- SE. *Sistema de consulta de información estadística por país. Principales productos de exportación e importación: Chile, Colombia, Perú, México*, 2017, disponible en: [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/estadisticas/](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/) (consulta: 22 de diciembre de 2017).
- SRE. *Quinto Informe de Labores*, México, SRE, 2011.
- Torres Solé, Teresa; Sala Ríos, Mercè, y Farré Perdiguier, Mariona. «La intensidad comercial de la industria catalana con el resto de España y la Unión Europea: Capacidades y potencialidades», *Boletín Económico de ICE*, no. 2592, 2008, pp. 117–130, disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/4620/4620> (consulta: 22 de noviembre de 2020).
- Vaillant, Marcel & Ons, Alvaro. «Preferential trading arrangements between the European Union and South America: The political economy of free trade zones in practice», *The World Economy*, no. 25, 2002, pp. 1.433-1.468.
- Velarde Moreno, Oscar Elí; Alarcón Osuna, Moisés Alejandro, y Blanco Jiménez, Mónica. «Análisis del contenido nacional de las exportaciones de manufacturas mexicanas: El caso de la Alianza del Pacífico 2011-2016», *México y la Cuenca del Pacífico*, no. 8, 2019, pp. 57–77, disponible en: <https://doi.org/10.32870/mycp.v8i24.595> (consulta: 11 de noviembre de 2020).



## Alianza del Pacífico: Regionalidad en los «límites» del Aperturismo

*Gilberto Cristian Aranda Bustamante<sup>1</sup>*  
*Esteban Gabriel Piña Rodríguez<sup>2</sup>*

Recibido: 14/01/2021

Aceptado: 23/03/2021

### RESUMEN

Hace 10 años la Alianza del Pacífico irrumpió como bloque económico pro-liberal, con una arquitectura institucional reducida y sobretodo como contrapeso a principios y reglas más proteccionistas de otros grupos. Por medio de la estrategia del regionalismo abierto, pretendió coordinar a cuatro Estados (Colombia, Chile, México y Perú) para acceder en modalidad cooperativa a las economías de la Cuenca del Pacífico, particularmente el Asia. Basado en una identidad por convergencia de esquemas de desarrollo y agregando elementos sectoriales con las Empresas y la Academia, la Alianza del Pacífico exhibió una regionalidad de baja interdependencia comercial interna y de liderazgo desdibujado. El actual arco de crisis: migración venezolana, movimientismo social con impugnación del modelo de desarrollo proliberal y la llegada de la pandemia Covid-19, constituyen la mayor prueba para el bloque del Pacífico latinoamericano.

**Palabras clave:** Identidad, Tratados de libre comercio, Regionalismo abierto, Minilateralismo, Interdependencia.

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Jesuita Alberto Hurtado. Magister en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Magister en Derechos Humanos en la Universidad Internacional de Andalucía, Licenciado en Historia y Periodista por la Universidad de Chile. Profesor Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Líneas de investigación: populismo latinoamericano, integración regional, migrantes regionales, religión y política. E-mail: garanda@uchile.cl.

<sup>2</sup> Becario Magister para Profesionales de la Educación ANID 2020. Candidato a Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesor y Licenciado en Historia de la Universidad de Playa Ancha. Líneas de investigación: integración regional, Asia – Pacífico, Alianza del Pacífico. E-mail: estpinar@gmail.com.

## Pacific Alliance: Regionness in the edge of Aperturism

### ABSTRACT

Ten years ago the Pacific Alliance broke out as a pro-liberal economic bloc, with a reduced institutional architecture and above all as a counterweight to more protectionist principles and rules of other groups. Through the open regionalism strategy, it sought to coordinate four States (Colombia, Chile, Mexico and Peru) to access the Pacific Basin economies, particularly Asia, in a cooperative manner. Based on an identity by convergence of development schemes and adding sectorial elements with the Companies and the Academy, the Pacific Alliance exhibited a regionness of low internal commercial interdependence and with blurred leadership. The current arc of crisis: Venezuelan migration, social movements with challenges to the proliberal development model and the arrival of a pandemic, is the greatest test for the Latin American Pacific bloc.

**Key words:** Identity, Free trade agreement, Open regionalism, Minilateralism, Interdependence.

### Introducción

Entre las conceptualizaciones de la temprana *post* guerra fría acerca de los múltiples procesos de integración latinoamericanos destaca la del diplomático y académico Gert Rosenthal, quien distinguió tres etapas: *voluntarista*, *revisiónista* y *pragmática*. El impulso primigenio de las décadas del cincuenta, sesenta y principios de los setenta, cuya plataforma programática brotaba desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Destacaban las recomendaciones para avanzar en la industrialización, mediante un papel clave del Estado y la erección de barreras proteccionistas. Una segunda etapa, entre los setenta y ochenta, marcada por la implementación de modelos de corte doctrinario cercano al neoliberalismo o monetarismo, proponiendo la primacía de la «integración informal» sobre compromisos amplios y totalizadores<sup>3</sup>. Finalmente comparecía la fase pragmática, de los noventa, que asumien-

---

<sup>3</sup> Rosenthal, Gert. «Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico», *Estudios Internacionales*, no. 101, 1993, p. 78.

do las premisas de la globalización de la economía y expresaba la convergencia económica y política<sup>4</sup>. Sunkel le denominó «neo regionalismo» al intentar asociar el desarrollo nacional al incremento del intercambio comercial, así como al flujo económico y financiero latinoamericano en el marco de un regionalismo abierto extra regionalmente<sup>5</sup>. El modelo suponía que la profundización y organización de la integración regional no era óbice para el cultivo de relaciones económicas con otros países y regiones del mundo. Fue el período de cristalización del MERCOSUR en 1991 y de transformación del Pacto Andino en la Comunidad Andina, el año 1996, momento conocido también como la del Consenso de Washington y su mantra de reformas: disciplina fiscal, cambio de las prioridades del gasto público; reforma fiscal, tipos de interés, tipos de cambio, liberalización comercial, política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, política de privatizaciones, política de desregulación, derechos de propiedad<sup>6</sup>.

El siglo siguiente asistiría al nacimiento de una rebelión con dicho proyecto, enmarcado en la debacle del ALCA y sobretodo en el nacimiento del ALBA –de contenido político y social antes que comercial–, y la revisión de las bases del MERCOSUR, constituyéndose los ejes triádicos del integracionismo: aperturista, revisionista y anti-sistémico<sup>7</sup>. Fue el momento *postliberal*, *poshegemónico* o *sudamericano*<sup>8</sup>, sumado a la puesta en marcha de UNASUR en 2007. Así Botto aseguró que la región «*De lejos es el continente con más experiencias de acuerdos de integración regional en su haber*»<sup>9</sup>. Este verdadero festival de acrónimos, comportó una sobreoferta de proyectos, yuxtapuestos temporal y espacialmente del tipo *spaghetti bowl*<sup>10</sup>, lo

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>5</sup> Sunkel, Osvaldo. «Desarrollo e Integración. ¿Otra oportunidad para una promesa incumplida?», *Revista CEPAL*, edición especial, octubre 1998, pp. 229-241.

<sup>6</sup> Casilda, Ramón. «América Latina y el Consenso de Washington», *Boletín Económico de ICE*, no. 2803, 2004, pp. 19-38.

<sup>7</sup> Briceño Ruiz, José. «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina», *Estudios Internacionales*, no. 175, mayo-agosto, 2013, pp. 9-39.

<sup>8</sup> Sanahuja, José Antonio. «Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe», en: Martínez, Laneidi; Lázaro Peña y Mariana Vázquez (eds.). *Anuario de la integración regional de la América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008; Cfr. Botto, Mercedes. *Integración regional en América Latina: Quo Vadis?*, Buenos Aires, EUDEBA, 2015.

<sup>9</sup> Botto, M., *op. cit.*, p. 17.

<sup>10</sup> Aranda, Gilberto y Riquelme, Jorge. «La madeja de la integración latinoamericana. Un recorrido histórico», *Documentos de Trabajo IELAT*, Universidad de Alcalá, no. 129, 2019, disponible en: [https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_129\\_Gilberto-Aranda-y-Jorge-Riquelme\\_Web\\_diciembre-2019.pdf](https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/11/DT_129_Gilberto-Aranda-y-Jorge-Riquelme_Web_diciembre-2019.pdf) (consulta:25 de noviembre de 2020).

que intentó ser superado mediante la coordinación en 2011 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Al mismo tiempo nacía un nuevo proyecto, Alianza del Pacífico, en adelante AP. Precisamente una década de vida es un plazo prudente para preguntarse acerca de la efectividad de la estrategia de cooperación e integración que un grupo de países concertó para enfrentar nuevos desafíos domésticos y regionales.

## 1. Orígenes

Para Colombia, Chile, México y Perú subyacía la idea que una efectiva cooperación podía ensayarse entre actores similares sobre la base de principios generales<sup>11</sup>, que entendemos fundamentalmente como una práctica comunicativa entre países que comparte un acervo de ideas políticas comunes que le permiten forjar cierta idea de identidad, el regionalismo clásico, que para su sobrevivencia requiere dinámicas más interactivas.

A partir de su concepción fuertemente economicista de la integración, la AP es expresión de un bloque inter-subregional –o minilateralismo–, básicamente comercial, una asociación entre Estados de similar nivel de desarrollo que reemplazara la competencia por la cooperación para concretar la voluntad de un grupo de Estados de salir juntos al mercado asiático.

El génesis del bloque hay que buscarlo tras la primera década del siglo XXI, en que el revisionismo al Consenso de Washington y las opciones anti sistema campeaban en la región –expresión esta última de una tendencia con fuerte contenido político–, irrumpiendo la posibilidad de detener el impulso del aperturismo como opción para los Estados que vincularon dicho modelo al desarrollo nacional. Frente a dicho desafío a la seguridad de su vía al desarrollo, actores estatales afines y con objetivos compartidos se decantaron por revitalizar su pragmatismo economicista con un mayor énfasis de dirección a las economías del Pacífico. Sobre la base de una identidad socialmente construida<sup>12</sup>, que convierte una disposición geográfica en subjetividad activa<sup>13</sup>, y sin estar exenta de una cuota de ideología de con-

---

<sup>11</sup> Pastrana, E. La alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?, Bogotá, Fundación KAS, Ed. Gráfica, 2018.

<sup>12</sup> Hettne, Bjorn and Söderbaum, Fredrick. «Theorizing the rise of regionness», *New Political Economy*, vol. 5, no. 3, 2000, pp. 457-473 (versión digital de: Department of Peace and Development Research, Göteborg University, Sweden, 2000, p. 7).

<sup>13</sup> Aranda, Gilberto y Salinas, Sergio. «ALBA y Alianza del Pacífico: ¿Choque de integraciones?»; *Universum*, vol. 30, no. 1, 2015, p. 21.

trapeso a los principios y reglas proteccionistas de otros bloques<sup>14</sup>, surgió la AP en abril de 2011, con el objetivo de promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre sus países fundadores (Chile, Perú, Colombia y México), coordinándose subregionalmente para acceder a las dinámicas economías de la Cuenca del Pacífico<sup>15</sup>.

Su emergencia marcó un contrapunto con la región que a pesar de la crisis de 2008 experimentaba el auge de la ola rosada, tendencia que leyó el nuevo proyecto como una conspiración neoliberal contra la integración latinoamericana reciente, ataviada para la ocasión con otros ropajes desde que el ALCA fuera rechazada en la III Cumbre de los pueblos, celebrada paralelamente a la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata<sup>16</sup>. Esta perspectiva alimentada desde el prejuicio anti norteamericano, ignoraba la fuerza de atracción que ejercen los mercados asiáticos sobre las economías de la AP, y el desinterés del hegemon por asumir todo tipo de funciones y tareas en el área hemisférica<sup>17</sup>.

La relación de los cuatro países parte de la AP se movía entre la aquiescencia y el acomodo, con dosis de autonomía, con la superpotencia hemisférica<sup>18</sup>. De hecho, la AP supuso una dinámica alternativa al intercambio entre Estados latinoamericanos y Estados Unidos al «(...) amortiguar los efectos del modelo «*hub and spoke*» propios de los TLC con Estados Unidos, permitiendo que la integración entre las economías de los países miembros asuma un *intercambio directo entre ellas, evitando la necesidad de pasar por el «hub»*»<sup>19</sup>.

De esta manera se incentivaría la aproximación de economías más distantes del Asia Pacífico, estrechando los flujos comerciales de las potencias del sudeste asiático, más China, y los países miem-

---

<sup>14</sup> Oyarzún, Lorena. «Alianza del Pacífico, Giros Políticos y Reglas para el Mundo», *Nota de análisis N° 6 del Observatorio Politique de l'Amérique latina et des Caraïbes*, OPALC, Sciences Po, 2017.

<sup>15</sup> Briceño Ruíz, José. «La viabilidad de un naciente bloque regional», en: Ardila, Martha (ed.), *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, Bogotá, Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, 2012, p. 146.

<sup>16</sup> En la ocasión Hugo Chávez Frías mencionó la frase «ALCA, ALCA, al carajo».

<sup>17</sup> Ardila, Martha. «La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica», *Pensamiento Propio*, no. 42, 2015, p. 248. Para un análisis teórico de los hegemones en la pos guerra fría véase: Kelly, Robert. «Security Theory in the «New Regionalism»», *International Studies Review*, no. 9, 2007.

<sup>18</sup> Rusell, Roberto y Tokatlian, Juan. «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía», *Revista CIDOB D'Affers Internationals*, no. 104, diciembre, 2013.

<sup>19</sup> Castaño, Jairo. «Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico», *Estudios de Deusto*, vol. 64, 2016.

bros de la AP, sin renunciar a los vínculos políticos multilaterales. En ese sentido expuso no sólo la relevancia de los factores externos<sup>20</sup>, sino que de espacios exógenos puntuales en la construcción de regímenes internacionales.

Entre sus antecedentes hay que remontarse al planteamiento del Presidente peruano Alan García de 2007 para constituir un Arco del Pacífico que nucleara a 11 países latinoamericanos ribereños al Pacífico, con el objetivo de promover un comercio ribereño conjunto enfocado a Asia. Como la iniciativa no tuvo resonancia sobre algunos de sus participantes más comprometidos en los instrumentos cooperativos que brindaba el ALBA, los Estados más afines decidieron dotarse de un marco más flexible bajo el formato de una Alianza, apellidada del Pacífico, con el compromiso de avanzar hacia la cooperación entre economías más liberales, cuyo principal requisito político fue la vigencia del Estado de Derecho, la democracia y el orden constitucional de sus fundadores. Desde sus orígenes, las relaciones inter-estatales evidenciaron políticas comerciales comunes de sus miembros en torno al libre mercado y la desregulación económica y comercial, bajo las directrices de la estrategia del Regionalismo Abierto.

De esta manera se bosquejó un área producto de la voluntad de actores políticos que consideraban crucial cooperar en su idea de región<sup>21</sup>, en una fórmula de cooperación mini lateral en línea con un desarrollo económico de corte liberal. AP atendió los imperativos tecnológicos productivos de la globalización y la atomización de la producción<sup>22</sup>, sin exigir a sus miembros dejar de participar en otras áreas económicas, respondiendo a la tendencia del Regionalismo Transversal de la inserción internacional mediante el fortalecimiento de la proyección de la competitividad de las empresas privadas.

Los cuatro países miembros en su conjunto hasta 2019 constituían la octava economía con mayor capacidad de exportación en el mundo, alcanzando ese año 619 mil millones de dólares. Un año antes el bloque marcó el 38% del total de toda la inversión extranjera directa hacia América Latina. Asimismo, cuentan con una población de 230 millones de personas (2019), un PIB per cápita de 19.050 US dólares (2019), más de 55 millones de turistas (2018). En la actualidad, los países observadores llegan a 59, de cinco continentes, entre

---

<sup>20</sup> Ardila, M., *op. cit.*, p. 244.

<sup>21</sup> Hurrell, Andrew. *On Global Order: Power, Values, and the Constitutions on International Society*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.

<sup>22</sup> Bouzas, Roberto. «El regionalismo en América Latina y el Caribe», *Revista Estudios Internacionales*, vol. 49, especial 50 años, 2017.

ellos Estados Unidos, China, Japón, Alemania, reflejando el interés que el bloque ha generado en la sociedad internacional<sup>23</sup>.

A diferencia de su alteridad referencial, el ALBA expresó la prioridad de lo político sobre lo económico, manteniendo AP la primacía económica incluso en medio de contenciosos fronterizos entre algunos de sus miembros<sup>24</sup>. La visión de modelo económico del grupo AP fue coherente con las estrategias nacionales de sus participantes respecto de firmar TLCs con otros Estados.

Aunque no se concibió formalmente como un TLC ampliado, asumió la forma de un «mecanismo de integración económica y comercial profunda», el 6 de junio de 2012 los Estados citados suscribieron un Acuerdo Marco que comprometía a las partes a «Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas»<sup>25</sup>.

Participación y consenso, junto con las características económicas y comerciales del Acuerdo Marco, apuntaron a colocar el acento en la cooperación, con cierta aspiración a la flexibilización migratoria. Simultáneamente la temprana ausencia de integración política quedó reflejada en una ligera o minimalista arquitectura organizacional de corte intergubernamental, fundamentalmente técnica y a lo sumo ministerial, afincada en las decisiones en los Estados signatarios que retuvieron casi el total del control de las políticas de la organización.

## 2. Identidad y convergencia

Es útil entonces hacer un paréntesis teórico. Si asociamos la idea de región como vocablo relativo a una experiencia histórica común, un sentimiento compartido de problemas comunes de un grupo de actores determinados que van construyendo una identidad, por medio de lazos que dibujan una frontera imaginaria al interior de la cual las interacciones son más intensas que aquellas con los otros circundantes, arribamos a la idea de regionalización<sup>26</sup> o regionalidad. Lo anterior constituyó para Pope un subsistema o «conjunto de Estados

---

<sup>23</sup> Alianza del Pacífico. «Reunión del Consejo de Ministros», 2020c, disponible en: <https://n9.c/mxo9> (consulta: 25 de noviembre de 2020).

<sup>24</sup> Como por ejemplo la controversia entre Chile y Perú por la cuestión de los límites marítimos.

<sup>25</sup> Alianza del Pacífico. «Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico», *Alianza del Pacífico*, 2011, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/> (consulta: 25 de noviembre de 2020).

<sup>26</sup> Morandé, José. *Globalización y regionalismo en el nuevo escenario internacional*, Santiago de Chile, Mimeo, Fundación Felipe Herrera Lane, 1999, p. 3.

geográficamente próximos que interactúan regularmente y comparten hasta cierto punto un sentido de identidad regional, reconocido por los actores exteriores»<sup>27</sup>. Si este proceso alcanza un grado de institucionalización, tenemos que la regionalidad va adquiriendo una determinada configuración normativa, dotándose reglas del juego más precisas en su interior, lo que se traduce en un regionalismo en forma. La AP efectivamente constituye un subsistema de identidad convergente, pero con menor grado de interdependencia y sin liderazgos claros, lo que incide en su proceso de institucionalización.

Es posible afirmar que con la identidad y la convergencia de la AP se estructura un tipo de desarrollo económico de raigambre liberal<sup>28</sup> que apela al libre comercio, la desregulación de sus economías y un aperturismo al comercio extra regional. Para la AP el centro de sus intereses se ubica en el macro espacio Asia - Pacífico, por su gravitación en el comercio internacional, lo que además coincide con las transformaciones globales que experimentan la geopolítica y la economía política mundial desde el ascenso chino. Aunque la AP reafirma la estrategia del regionalismo abierto como elemento fundamental de desarrollo, se hace cargo también de los cambios globales sobre la producción y el comercio mundial, sin desdeñar doctrinariamente las regulaciones económicas sobre el nivel doméstico, razón por la que Baldwin incluyó a este tipo de experiencias como «Regionalismo del Siglo XXI»<sup>29</sup>. Con su corte eminentemente liberal, preservó la intención de fortalecer la posición regional de fachada Pacífico<sup>30</sup>, adaptándose a los referidos contextos internacionales, pero con claras actitudes de recelo a la cesión de soberanía, presumiblemente ligado a las dificultades para confrontar cuestiones de control doméstico, lo que habría incidido en las decisiones de política exterior<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Pope, Atkins. *América Latina en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

<sup>28</sup> Briceño Ruiz, José. «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina», *op cit.* Cfr. Saltalamacchia, Natalia y Urzúa, María José. «Alianza del Pacífico: mitos y realidades», en: Pastrana, Eduardo y Jost, S. (eds.). *Incidencias globales y regionales de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, Universidad Javeriana, 2016; Cfr. Bressan, Regiane y Luciano, Bruno. «La Alianza del Pacífico como un actor regional», en: Pastrana, Eduardo y Rafael Castro (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, Ed. Gráfica, 2018.

<sup>29</sup> Baldwin, Ronald. «21st century regionalism: Filling de gap between 21st century trade and 20st century trade rules», *World Trade Organization*, 2011, disponible en: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201108\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf) (25 de noviembre de 2020).

<sup>30</sup> Saltalamacchia, Natalia y Urzúa, María José, *op. cit.*; Cfr. con Prieto, German y Betancourt, Ricardo. «Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico», en: Pastrana, Eduardo y Hubert, Gehring (eds.). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, Cali, Universidad Santiago de Cali, 2014.

<sup>31</sup> Prieto, G. y Betancourt, R., *op. cit.*

La inexistencia de voluntad de ceder soberanía de ningún tipo, sin visos de resoluciones vinculantes, explica que sus decisiones se alojen básicamente en las cumbres de jefes de Estado –aproximándola a la experiencia ALBA a pesar de su diferente adhesión ideológica– y permitiendo que el criterio de proximidad geográfica se subordine al de afinidad político - económica que proporciona la identificación mencionada de objetivos compartidos. Lo anterior permite una mayor plasticidad de su composición que no remite exclusivamente al espacio sudamericano, para abrirse a la participación de otras áreas latinoamericanas con coincidencia de intereses estratégicos, como México. Otra razón que explica la vigencia de la AP fue el progresivo agotamiento del superciclo de auge de los precios de las materias primas que experimentaron en los mercados mundiales tanto los proyectos de integración posliberal como aquellos de raigambre liberal. La caída de la bonanza económica de los últimos exhibió los límites de la política de suscripción de TLCs: ya no se podía seguir creciendo indefinidamente sobre dichas premisas. Por lo tanto, los problemas comunes catalizaron la cooperación de los integrantes de la AP así como posteriormente propiciaría la aproximación entre el MERCOSUR y la AP, giro denominado «Convergencia en la diversidad», que incluso para AP equivalía a matizar la estrategia de regionalismo abierto<sup>32</sup>.

El factor de liderato respondió a dos dimensiones: en primer lugar la aspiración a prolongar el crecimiento de las economías partes por medio del referido espíritu cooperativo. A este respecto conviene anotar que el bloque AP irrumpió en momentos que la construcción del regionalismo implicaba conflictos de liderazgo<sup>33</sup>, divergencia en las estrategias de desarrollo<sup>34</sup> y a diferentes métodos de inserción global<sup>35</sup> que se plasmaron en la formación de los mencionados tres ejes de la discordia: aperturista, revisionista.

<sup>32</sup> Bernal-Meza, Raúl. *Historia de las relaciones internacionales de Chile*, Santiago de Chile, Universidad Arturo Prat, RIL Editores, 2020.

<sup>33</sup> Nolte, Detlef. «Potencias regionales en la política internacional: Conceptos y enfoques de análisis», *Programa de Investigación. Dinámicas de violencia y cooperación en seguridad*, no. 30, 2006, disponible en: [http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/w30\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/w30_nolte.pdf) (consulta: 25 de noviembre de 2020).

<sup>34</sup> Actis, Esteban. «Brasil y sus pares sudamericanos de la Alianza del Pacífico: Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales», *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 23, no. 46, enero-junio, 2014, p. 74. Cfr. con Busso, Anabella. «Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983- 2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos», *Estudios Internacionales*, no. 177, enero-abril, 2014, p. 12.

<sup>35</sup> Malamud, Andrés. «Divergencias en ascenso: Viejas y nuevas fracturas en América Latina», *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, no. 21, 2009, p. 136, disponible en: [http://alooptico.us.es/Araucaria/nro21/monogr21\\_2.pdf](http://alooptico.us.es/Araucaria/nro21/monogr21_2.pdf) (consulta: 25 de noviembre de 2020).

Otra cuestión fue el liderazgo al interior del bloque, aspecto en permanente suspenso en un bloque que no cuenta con un liderazgo indiscutido, dado la asimetría de las experiencias económicas<sup>36</sup>. Así, mientras la economía chilena diversificó los mercados de destinos de producción, con fuerte presencia previa en el Asia Pacífico, en cambio la práctica colombiana siguió otro derrotero, sin la diversidad y conectividad que experimentó Chile, lo que redundó en velocidades diferenciadas de implementación, por lo que tuvo que graduarse las aspiraciones a un nuevo modelo integracionista. Tampoco se puede omitir la diferencia del tamaño de sus economías, con México como el socio de mayor envergadura<sup>37</sup>, de alta dependencia con los Estados Unidos<sup>38</sup>, aunque con un peso semejante al de Brasil en el MERCOSUR. Desde la asunción de Andrés Manuel López Obrador, México sin embargo ha perdido interés en el proyecto.

Vinculado con la debilidad de su liderazgo interno, están los factores de interdependencia e institucionalidad. Hay una institucionalización ligera verificada como una alta dependencia de las autoridades presidenciales y la resolución por consenso<sup>39</sup>. Además de la instancia decisiva de las cumbres de Jefes de Estado, el órgano superior de la AP para adoptar medidas específicas es el Consejo de Ministros, integrado por ministros de Relaciones Exteriores y los responsables del comercio exterior. Inmediatamente abajo, se ubican los Grupos de Alto Nivel conformados por viceministros de relaciones exteriores y comercio exterior, encargados de supervisar los progresos de los acuerdos adoptados. Acompañando a los anteriores fueron creados originalmente cinco Grupos Técnicos de Trabajo para negociar áreas de: Comercio e Integración (a cargo de la tradicional negociación de desgravación arancelaria y normas de origen); Servicios y Capitales (integración de bolsas de valores, y negociaciones en rubros como tráfico aéreo y servicios profesionales); Cooperación (con una plataforma de movilidad académica y estudiantil para fortalecerla formación de capital humano avanzado, una red cien-

---

<sup>36</sup> Quitral, Máximo y Riquelme, Jorge. «La integración latinoamericana en crisis. Algunas claves de contexto», *Aldea Mundo*, año 25, no. 49, enero-junio, 2020, p. 27.

<sup>37</sup> Para México, la AP significó la oportunidad de hacer converger una reinserción en América Latina con su interés por los mercados asiáticos, ante la recurrente crítica que se le hace respecto de su virtual dependencia respecto de Estados Unidos.

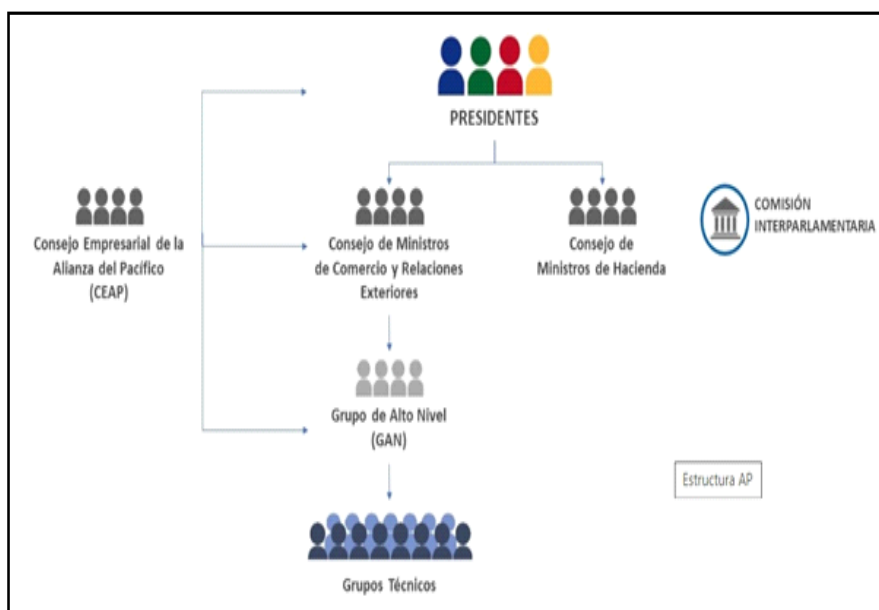
<sup>38</sup> Quitral, M. y Riquelme, J., *op. cit.*

<sup>39</sup> Sanahuja, José Antonio. «La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa», en: Meza, Manuela. *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, *Anuario CEIPAZ, 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, 2019, pp. 107-126.

tífica para el cambio climático e interconexión física); Movimiento de personas de negocios y facilitación para tránsito migratorio (para incentivar la libre circulación de personas, la cooperación consular y un programa de estudios y trabajo para estudiantes) y Asuntos Institucionales (contemplando la creación de Mecanismos de Solución de Controversias). Como se desprende de su organigrama, para su realización efectiva dependió del compromiso conjunto del sector privado y la política pública para la ejecución de dichos planes.

En la reunión de Paranal se implementó la Presidencia Pro Tempore ejercida por uno de los Jefes de Estados durante un año para administrar la agenda del bloque. El siguiente cuadro muestra la estructura del bloque:

**Figura1**  
**Estructura de la Alianza del Pacífico**



**Fuente:** <https://web.sofofa.cl/ejes-estrategicos/internacional/alianza-del-pacifico/>.

Los cinco Grupos de Trabajo de 2011 pasaron a ser 23 en la actualidad, lo que refleja la diversificación de los temas de interés y ámbitos de la AP, destacando el medioambiente, desarrollo social, educación, digitalización de los procesos por medio de la innovación

tecnológica y el desarrollo de encadenamientos productivos<sup>40</sup> y la aplicación del Trato Nacional y Nación Más Favorecida siempre regidos por la OMC.

Una parte fundamental de la AP descansa en la colaboración pública-privada, aspecto que quedó claro el 29 de agosto de 2012 cuando se estableció un Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), compuesta por los empresarios más relevantes del bloque, cuyo objetivo fue monitorear a las economías de los Estados participantes, mediante un sistema de recomendaciones a las políticas acordadas, lo que le confirió un carácter básicamente consultivo.

En 2013 se dio inicio a la Comisión Interamericana de Seguimiento de la Alianza del Pacífico (CISAP) conformada por comisiones parlamentarias de todos los países partes, con el objetivo de ofrecer respaldo a los acuerdos e iniciativas pactadas en las Cumbres del bloque.

Otra dimensión clave de la AP es el anillo concéntrico que rodea a sus cuatro miembros. Por una parte, los Estados observadores que alcanzan los 5, y otra, los Estados que desde 2017 fueron declarados por el Consejo de Ministros del bloque como Asociados<sup>41</sup>. Estos países desarrollan una relación preferencial mediante acuerdos vinculantes en materia económica y comercial. Entre otros sobresalen Canadá, que ha incrementado sustancialmente el comercio y su inversión externa (IED) con los Estados de la Alianza desde el 2012, Australia con sobre de 300 empresas en el bloque, Nueva Zelanda con una fuerte expansión de las inversiones de sus empresas y Singapur<sup>42</sup>. Adicionalmente, con Alemania se implementó un programa de integración regional para promover la producción y el consumo sustentable.

Respecto de organizaciones financieras intergubernamentales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), son espacios de referencia del bloque para el financiamiento de inversiones y re-

---

<sup>40</sup> Marchini, Genevieve. «La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas», en: *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 7, 2019.

<sup>41</sup> Alianza del Pacífico. Reunión del Consejo de Ministros, 2020c, disponible en: <https://n9.cl/mxo9> (consulta: 25 de noviembre de 2020).

<sup>42</sup> Valdivieso, Andrés y Acosta, Laura. «La Alianza del Pacífico: perspectivas y retos institucionales sobre los nuevos socios comerciales», en: Pastrana, Eduardo y Hans Blomeier (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2018.

cursos regionales y el Fondo de Infraestructura<sup>43</sup>. Adicionalmente, la AP propició entornos de colaboración y trabajo conjunto con otros espacios minilaterales de la región como con el MERCOSUR el 2018, anticipado por la mencionada «convergencia la diversidad», y fuera del área con la Comisión Económica Euroasiática en el año 2019, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y con ASEAN<sup>44</sup>.

Finalmente, crucial para la interdependencia interna del bloque, es incrementar la participación del comercio dentro de la AP, si es que lo que se pretende es una integración más profunda dentro de la misma, en coherencia con el primer objetivo declarado en su Acuerdo Marco –lo que entraña una gran dificultad para la medición de este<sup>45</sup>– puesto en marcha en 2014<sup>46</sup>. Hasta muy recientemente la interacción endógena se remitía a la Inversión Externa Directa (IED) por medio del papel de los capitales chilenos en Perú y Colombia, junto con el vínculo entre empresas mexicanas y colombianas, pero donde una vez más el grueso del IED de la región hacia el exterior tiene su origen en Brasil, Chile, Colombia y México, es decir 3 países de la AP.

En otras palabras, la AP funda una Zona de Libre Comercio de integración parcial a la que se agrega la abrogación de sus barreras para-arancelarias, la armonización de normas, así como la eliminación de trabas educativas, culturales y diplomáticas<sup>47</sup>. Se trata de un neo regionalismo que explota las habilidades de gestión del comercio entre bloques y así sacar provecho de la competitividad<sup>48</sup>. De hecho el Protocolo Adicional de 2014 que previó la reducción del 92% de los aranceles, a la vez que estableció una pauta temporal en la eliminación del 8% restante, considerando óbices para-arancelarios y prohibición a la subvenciones a la exportación. Lo anterior sin olvidar los

---

<sup>43</sup> Legler, Thomas; Garelli-Ríos, Ornella y González, Paula. «La Alianza del Pacífico: un actor regional en construcción», en: Pastrana, Eduardo y Blomeier, Hans (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2018.

<sup>44</sup> Marchini, G., *op. cit.*

<sup>45</sup> Vieira, E., *op. cit.*

<sup>46</sup> Alianza del Pacífico. «Protocolo Adicional del Acuerdo Marco», *Alianza del Pacífico*, 2014, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/> (consulta: 08 de octubre de 2020).

<sup>47</sup> Saltalamacchia, Natalia y Urzúa, María José, *op. cit.* Cfr. con Nolte, Detlef. «Latin America: crisis of regionalism versus advancement of economic integration», *International Trade Forum, The Quarterly Magazine of International Trade Center*, 2018, disponible en: <http://www.tradeforum.org/news/Latin-America-crisis-of-regionalism-vs-advancement-of-economic-integration/> (consulta: 25 de noviembre de 2020).

<sup>48</sup> Vieira, Edgard, *op. cit.*, 2015. Cfr. con Nolte, Detlef. «The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organizations», *GIGA Focus*, no. 4, agosto, 2016.

avances declarativos registrados en distintos ámbitos que van desde la estandarización de las normas de origen y el impulso a la confluencia productiva, además de la promoción de la digitalización de los procesos para garantizar mayor transparencia de procesos cooperativos y de armonización regulatoria en certificados de origen y confidencialidad, publicación de legislación, asistencia aduanera y cadenas de suministros, contratación y control fitosanitarios, por citar algunos.

La mayor originalidad sería su constitución en una plataforma económica comercial consensuada y orientada al Asia-Pacífico, con un fuerte énfasis de los países latinoamericanos como proveedores de materias primas al Asia. En otras palabras es un ejemplo de la incidencia que tiene la variable asiática en el comercio, las finanzas y los proyectos de integración regional, en consonancia con las transformaciones globales que vive la geopolítica y la economía política mundial. Por lo tanto, junto con el libre comercio como motor del crecimiento económico, otra premisa de la AP es el desplazamiento del centro de gravedad del sistema mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico, reflejado en el lugar que ocupan las nuevas potencias ascendentes de China, India, Japón y el bloque ASEAN. Así se bosqueja una relación birregional fundada en la progresiva eliminación de barreras arancelarias de bienes y servicios. La AP aspira a ubicarse frente a socios e inversores de Asia, a partir de las ventajas que ofrecerían sus miembros respecto de inclinación a facilitar los intercambios. Es decir la convergencia de los modelos económicos liberales de los cuatro Estados Partes, por sus acuerdos comerciales para exportar su producción alimentaria y recursos naturales al Asia Pacífico. En este cuadro la relevancia china no cesa de crecer con una alta injerencia en la canasta exportadora de Chile, Perú y Colombia, lo que deviene en una más que potencial reprimarización de sus economías.<sup>49</sup>

Un recuento de los logros de la AP hasta 2017, antes del incremento del desplazamiento de migrantes venezolanos, y por cierto de la pandemia del COVID 19, observaría: a) la facilitación del movimiento general de personas entre los Estados fronterizos<sup>50</sup>, mediante la puesta en marcha de una plataforma de intercambio de comunicación migratoria, que teóricamente permitía el flujo de información en

---

<sup>49</sup> *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*, Santiago de Chile, CIEPLAN & Ukbar Ed., 2014, p. 17.

<sup>50</sup> López, Dorotea y Muñoz, Felipe. «El inicio formal de la Alianza del Pacífico», *Revista Puentes*, vol. 13, no. 4, 2012, p. 21

tiempo real entre las autoridades migratorias, de manera de facilitar el movimiento entre los cuatro países<sup>51</sup>. Según la declaración de Cali buscaba un tránsito más dinámico de empresarios y turistas<sup>52</sup>. Coherente con ello el bloque propició la supresión de visas para visitantes que realizaran actividades remuneradas hasta 180 días, así como licencias temporales para ingenieros. Sin embargo, aún hay aspectos que atender en México, Perú y Chile respecto a sus porcentajes efectivos de trabajadores extranjeros por empresa, que fluctúa entre 15% y 20% como máximo, así como la flexibilización de los trámites de convalidación de títulos e incluso inexistencia de visas de más de tres años en el caso de Perú. Lo anterior equivale a la permanencia de estándares de elegibilidad y promoción de inmigración calificada, conforme a los intereses de desarrollo nacional de los países receptores. Lo anterior sugiere el mayor interés de la AP en abrir las fronteras a aspectos comerciales y al capital financiero que al desplazamiento humano<sup>53</sup>. Sin embargo, en la otra cara de la moneda, a mediados de la década pasada fueron otorgadas 444 becas para estudiantes de pregrado, posgrado, investigadores y docentes<sup>54</sup>, práctica descrita como «una Plataforma de movilidad estudiantil y académica»<sup>55</sup>; b) Impulso de la coordinación de actividades conjuntas de las cuatro agencias comerciales de promoción de la exportación, incluyendo la emergencia de «comunidades de techo», u oficinas comunes operando fundamentalmente en Asia hasta llegar al objetivo de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE); c) el establecimiento de misiones conjuntas, antecedida por la voluntad de colaborar en asistencia consular conjunta en situaciones de emergencia. La Declaración de Cali de mayo de 2013 reconoció la importancia de la apertura de una embajada común a los cuatro Estados signatarios en Ghana<sup>56</sup>. Desde entonces, se implementaron otras sedes conjuntas en Vietnam (Colombia y Perú), Marruecos (Chile y Colombia), Argelia

---

<sup>51</sup> Ardila, M., *op. cit.*, p. 252.

<sup>52</sup> Alianza del Pacífico. Declaración de Cali, 2013, disponible en: <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-cali-junio-30-de-2017/> (consulta: 20 de noviembre de 2020).

<sup>53</sup> Oyarzún, Lorena. «Movement of People in the Pacific Alliance: The Chilean Case», en: César, Álvarez and José Hernández (eds.). *Latin America Geopolitics: Migrations, Cities and Globalización*, Nueva York, Palgrave Mc Millan, 2018, p. 68.

<sup>54</sup> Ardila, M., *op. cit.*, p. 251.

<sup>55</sup> Oyarzún, Lorena y Rojas, Federico. «La Alianza del Pacífico en América Latina: ¿Contrapeso regional?», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 18, no. 16, 2013, p. 15.

<sup>56</sup> Alianza del Pacífico. Declaración de Cali, 2013, disponible en: <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-cali-junio-30-de-2017/> (consulta: 25 de noviembre de 2020).

(Chile y Colombia), Azerbaiyán, (Chile y Colombia), más una Misión Diplomática en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (Chile y Colombia) y otra en Singapur (Colombia y México); d) Armonización de reglas de origen en aspectos aduaneros específicos para la generación de convergencias más amplias que han hecho posible la integración de los mercados financieros de Bogotá, Lima y Santiago. Lo anterior se tradujo en la puesta en marcha del denominado Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) conformado originalmente por Colombia, Chile y Perú.

En el horizonte asiático un fuerte activismo se verificó en la participación en las Cumbres de preparación para el Acuerdo Trans-Pacífico, la Asociación colaborativa con Nueva Zelanda, presencia en Feria SIAL China desde 2015 y en las Expo Seoul Food & Hotel 2015, la visita de delegados AP al mayor *thinktank* de la India, y la creación de instancia de diálogo Alianza del Pacífico – ASEAN, más la organización de seminarios y foros con Singapur<sup>57</sup>.

Adicionalmente se emitieron declaraciones conjuntas con otros Estados, Canadá en el 2016, España en 2017, Japón y la Unión Europea en el 2019, reflejo de una aproximación cooperativa que sugería la visibilidad internacional de la AP en el espacio latinoamericano. Con los documentos convenidos con Japón y Canadá se proyecta el inicio de un proceso de asociación estratégica para una interacción a largo plazo en un repertorio temático amplio que va desde la tecnología, la innovación, el desarrollo sostenible, Pequeñas y Medianas empresas (PYMES), educación y género, sin dejar de lado los aspectos propios del libre comercio y de observación de los derechos humanos y el Estado de Derecho<sup>58</sup>.

### 3. Coyuntura crítica

Dicho impulso no se ralentizó con los diversos traspasos de mando de los Estados participantes por lo que el mecanismo no decayó con los cambios políticos. Incluso fue implementado un fondo de infraestructura que alcanzó 1.000 millones de US\$ puesto a disposición de las macro ruedas de negocios de turismo, empresarios, foros de oportunidades de inversiones, emprendimiento e innovación<sup>59</sup>. Esta dinámica tuvo un relevante espaldarazo con la adopción del do-

---

<sup>57</sup> Legler, T; Garelli-Ríos, O., y González, P., *op. cit.*

<sup>58</sup> Alianza del Pacífico. Declaraciones conjuntas, 2020b, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-declaraciones-conjuntas/> (consulta: 17 de octubre de 2020).

<sup>59</sup> Marchini, G., *op. cit.*, 2019.

cumento Visión 2030 de la AP<sup>60</sup>, que fungiría de hoja de ruta de los Grupos de Trabajo en el desarrollo del proyecto de integración, por medio de la identificación de cuatro objetivos: la integración, globalización, conexión y ciudadanía.

Hacia 2019, los ribetes que adquirió la crisis venezolana implicó un progresivo aumento de la migración de su ciudadanía hacia Colombia, Perú y Chile. Mientras Colombia fue el país que más migrantes de esa nacionalidad recibió, Perú fue el Estado en que el flujo creció más vertiginosamente. Los 3 países que se coordinaron para presionar primero y rechazar después al régimen de Maduro-en la instancia del Grupo de Lima-, reaccionaron unilateralmente para admitir/regular/negar el ingreso masivo de migrantes forzados de dicho país<sup>61</sup>.

En 2020, el proyecto AP –así como otros– experimentó tensiones ante la cadena de rebeliones sociales del último trimestre del año anterior, y sobre todo ante la pandemia, sin olvidar el renovado auge del nacionalismo en América Latina, lo que ha repercutido en los procesos de integración regional y el multilateralismo en general<sup>62</sup>.

Chile, Colombia y Perú experimentaron desde octubre de 2019 los dos primeros y en 2020 el último, períodos de profundo malestar político y social. A pesar de lo anterior, los Grupos Técnicos continuaron sus tareas hasta mediados del mes de marzo, momento en que se reportan los primeros contagios por lo que el bloque optó por una declaración conjunta<sup>63</sup>.

Con la llegada de la pandemia, las fronteras de Colombia, Chile y Perú fueron cerradas unilateralmente sin coordinación de criterios. De igual manera, aunque todos los miembros de la AP participan del COVAX que garantizaría la distribución equitativa de las vacunas, acuerdos bilaterales con diferentes laboratorios, cada Estado parte de la AP implementó acuerdos bilaterales con los diferentes laboratorios.

---

<sup>60</sup> Alianza del Pacífico. «Visión 2030», *Alianza del Pacífico*, 2018, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/> (consulta: 03 de noviembre de 2020).

<sup>61</sup> Aranda, Gilberto y Bórquez, Alberto. «La cuestión latinoamericana y la fractura del regionalismo latinoamericano», *Historia* 396, vol. 10, no. 1, 2020, p. 61.

<sup>62</sup> Nolte, D., *op. cit.* Cfr. Covarrubias, Ana. «¿Unidad en la diversidad? La crisis del multilateralismo en América Latina», *El País*, 12 de marzo de 2020, disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465\\_943690.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465_943690.html) (consulta: 15 de agosto de 2020). Cfr. con Van Klaveren, Alberto. «La crisis del multilateralismo y América Latina», *Análisis Carolina*, no. 10, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf> (consulta: 10 de marzo de 2020).

<sup>63</sup> Alianza del Pacífico. «Declaración de la Alianza del Pacífico sobre la pandemia del COVID 19», 2020a, disponible en: <https://n9.cl/guqph> (consulta: 14 de diciembre de 2020).

En la cúspide del organigrama, Ministros y vice ministros de Exteriores y Comercio continuaron con sus conferencias virtuales para planificar acciones ante la emergencia sanitaria. Adicionalmente, existieron instancias virtuales de análisis de los desafíos y evaluación de las medidas fiscales y financieras operadas por cada Estado. El diálogo con otras regiones prosiguió parcialmente, destacando la conferencia con la Unión Europea para la coordinación de estrategias de fomento y reactivación de la industria turística, además del proyecto de coordinación para el Plan de Cooperación 2021-2023 con la ASEAN.

Como resultado, los Grupos de Trabajo se orientaron a la asistencia de los sectores más vulnerables por la cuarentena: a saber, turismo y Pymes, con un programa de financiamiento para las Pymes con ayuda de la CAF y el BID e intercambiando estrategias que permitiera al sector turístico superar la crisis viral. El énfasis fue puesto al fortalecimiento de los procesos digitales en la producción y financiamientos de capitales semillas. El sector académico sufrió un drástico recorte con la suspensión de las becas de la plataforma de movilidad docente-estudiantil, para redireccionar los recursos a la emergencia sanitaria.

## **Conclusiones**

En 10 años de vida la AP, en un momento de cambios del regionalismo latinoamericano que mediante la emergencia de proyectos posliberales, desplazó la atención desde una integración de metas económicas a otra más social, la emergencia de este proyecto subregional comportó la profundización del esquema de libre comercio de los noventa, con adiciones en el ámbito social-sectorial.

La participación de empresariado y academia significa la presencia de la sociedad civil, como se desprende la visión 2020 vinculando una dimensión ciudadana con los Objetivo de Desarrollo Sostenible, sin cejar en la plataforma académica-estudiantil y el diálogo público-privado con el empresariado.

Lo anterior no ha supuesto la superación del enfoque economicista como forma de preferencias y casi exclusiva de relacionamiento con el Asia, aunque existen ciertos indicios para desarrollar por otro tipo de vínculos lo que obliga a identificar con mayor claridad una agenda de interés bi-regional.

El tiempo tampoco ha modificado la dependencia del esquema de decisiones centradas en los jefes de Estado, acompañado de una estructura mínima, y del regionalismo abierto como estrategia de desarrollo de los Estados partes de la AP, abocado al intercambio (trans)

regional. Dichos elementos acrisolaron en una identidad de región organizada en la promoción de un tipo de interacciones –la económica comercial- que le conferiría la típica regionalidad de un Sur globalizado mediante un regionalismo aperturista.

Desde luego entre los desafíos está la superación de economías primarizadas, concentradas en la exportación de una limitada canasta de productos, para impulsar una mayor diversificación comercial con valor agregado, para evitar generar dependencias que reproduzcan el carácter periférico de las economías partes. Lo anterior supone un papel activo del Estado para orientar la posición de mercado, abandonando las premisas de ventajas comparativas de puro determinismo geográfico, tomando como referencia al modelo asiático.

De hecho el documento de 2018 recibe parte de las críticas provenientes del mundo académico y empresarial al desafiar al bloque a reducir la dependencia de las materias primas, junto con incentivar el comercio al interior del bloque –dimensionando las asimetrías endógenas para actuar sobre ellas-, mejorar la infraestructura, fortalecer a las PYMES y consolidar la digitalización procesal. Ello significa la presencia de Estados activos en la promoción de dichos objetivos.

## Referencias

- Alianza del Pacífico. «Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico», *Alianza del Pacífico*, 2011, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/> (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de Cali», 2013, disponible en: <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-cali-junio-30-de-2017/> (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Alianza del Pacífico. «Protocolo Adicional del Acuerdo Marco», *Alianza del Pacífico*, 2014, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/> (consulta: 08 de octubre de 2020).
- Alianza del Pacífico. «Visión 2030», *Alianza del Pacífico*, 2018, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/> (consulta: 03 de noviembre de 2020).
- Alianza del Pacífico. «Declaración de la Alianza del Pacífico sobre la pandemia del COVID 19», 2020a, disponible en: <https://n9.cl/guqph> (consulta: 14 de diciembre de 2020).

- Alianza del Pacífico. «Declaraciones conjuntas», 2020b, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-declaraciones-conjuntas/> (consulta: 17 de octubre de 2020).
- Alianza del Pacífico. «Reunión del Consejo de Ministros», 2020c, disponible en: <https://n9.cl/mxo9> (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Actis, Esteban. «Brasil y sus pares sudamericanos de la Alianza del Pacífico: Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales», *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 23, no. 46, enero-junio 2014, pp. 71-87.
- Aranda, Gilberto y Salinas, Sergio. «ALBA y Alianza del Pacífico: ¿Choque de integraciones?», *Universum*, vol. 30, no. 1, 2015, pp. 17-38.
- Aranda, Gilberto y Riquelme, Jorge. «La madeja de la integración latinoamericana. Un recorrido histórico», *Documentos de Trabajo IELAT*, Universidad de Alcalá, no. 129, 2019, disponible en: [https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_129\\_Gilberto-Aranda-y-Jorge-Riquelme\\_Web\\_diciembre-2019.pdf](https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/11/DT_129_Gilberto-Aranda-y-Jorge-Riquelme_Web_diciembre-2019.pdf)(consulta:25 de noviembre de 2020).
- Aranda, Gilberto y Bórquez, Alberto. «La cuestión latinoamericana y la fractura del regionalismo latinoamericano», *Historia 396*, vol. 10, no. 1, 2020, pp. 33-72.
- Ardila, Martha. «La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica», *Pensamiento Propio*, no. 42, 2015, pp. 243-261.
- Baldwin, Ronald. «21st century regionalism: Filling de gap between 21st century trade and 20st century trade rules», *World Trade Organization*, 2011, disponible en: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201108\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf) (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Bernal-Meza, Raúl. *Historia de las relaciones internacionales de Chile*, Santiago de Chile, Universidad Arturo Prat, Ril Editores, 2020.
- Botto, Mercedes. *Integración regional en América Latina: Quo Vadis?*, Buenos Aires, EUDEBA, 2015.
- Bouzas, Roberto. «El regionalismo en América Latina y el Caribe», *Revista Estudios Internacionales*, vol. 49, especial 50 años, 2017, pp. 65-88.
- Bressan, Regiane y Luciano, Bruno. «La Alianza del Pacífico como un actor regional», en: Pastrana, Eduardo y Rafael Castro (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del inter-regionalismo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, Ed. Gráfica, 2018, pp. 173-186.

- Briceño Ruiz, José. «La viabilidad de un naciente bloque regional», en: Ardila, Martha (ed.). *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, Bogotá, Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- Briceño Ruiz, José. «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina», *Estudios Internacionales*, no. 175, mayo-agosto, 2013, pp. 9-39.
- Busso, Anabella. «Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983- 2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos», *Estudios Internacionales*, no.177, enero-abril 2014, pp. 9-34.
- Casilda, Ramón. «América Latina y el Consenso de Washington», *Boletín Económico de ICE*, no. 2803, 2004, pp. 19-38.
- Castaño, Jairo. «Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico», *Estudios de Deusto*, vol. 64, 2016, pp. 281-305.
- Covarrubias, Ana. «¿Unidad en la diversidad? La crisis del multilateralismo en América Latina», *El País*, 12 de marzo de 2020, disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465\\_943690.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/12/opinion/1583980465_943690.html) (consulta:15 de agosto de 2020).
- Foxley, Alejandro y Meller, Patricio (eds.). *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*, Santiago de Chile, CIEPLAN & Ukbar Ed., 2014.
- Hettne, Bjorn and Söderbaum, Fredrick. «Theorizing the rise of regionness», *New Political Economy*, vol. 5, no. 3, 2000, pp. 457-473 (versión digital: Department of Peace and Development Research, Göteborg University, Sweden, 2000).
- Hurrell, Andrew. *On global order: Power, values, and the constitutions on international society*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.
- Kelly, Robert. «Security theory in the «new regionalism»», *International Studies Review*, no. 9, 2007, pp. 197-229.
- Legler, Thomas; Garelli-Ríos, Ornella, y González, Paula. «La Alianza del Pacífico: un actor regional en construcción», en: Pastrana, Eduardo y Hans Blomeier (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2018, pp. 143-172.
- López, Dorotea y Muñoz, Felipe. «El inicio formal de la Alianza del Pacífico», *Revista Puentes*, vol. 13, no. 4, 2012, pp. 18-22.

- Malamud, Andrés. «Divergencias en ascenso: Viejas y nuevas fracturas en América Latina», *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, no. 21, 2009, pp. 125-139. Disponible en: [http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro21/monogr21\\_2.pdf](http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro21/monogr21_2.pdf) (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Marchini, Genevieve. «La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas», *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 7, 2019, pp. 75–109.
- Morandé, José. *Globalización y regionalismo en el nuevo escenario internacional*, Santiago de Chile, Mimeo, Fundación Felipe Herrera Lane, 1999.
- Nolte, Detlef. «Potencias regionales en la política internacional: Conceptos y enfoques de análisis», *Programa de Investigación. Dinámicas de violencia y cooperación en seguridad*, no. 30, 2006, disponible en: [http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/w30\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/w30_nolte.pdf) (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Nolte, Detlef. «The Pacific Alliance: Nation-branding through regional organizations», *GIGA Focus*, no. 4, agosto 2016.
- Nolte, Detlef. «Latin America: crisis of regionalism versus advancement of economic integration», *International Trade Forum, The Quaterly Magazine of International Trade Center*, 2018, disponible en: <http://www.tradeforum.org/news/Latin-America-crisis-of-regionalism-vs-advancement-of-economic-integration/> (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Oyarzún, Lorena y Rojas, Federico. «La Alianza del Pacífico en América Latina: ¿Contrapeso regional?», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 18, no. 16, 2013, pp. 9-30.
- Oyarzún, Lorena. «Alianza del Pacífico, giros políticos y reglas para el mundo», *Nota de análisis N° 6* del Observatorio Politique de l'Amérique latina et des Caraïbes, OPALC, Sciences Po, 2017.
- Oyarzún, Lorena. «Movement of people in the Pacific Alliance: The Chilean Case», en: César, Álvarez and José Hernández (eds.). *Latin America geopolitics: Migrations, cities and globalización*, Nueva York, Palgrave Mc Millan, 2018, pp. 57-82.
- Pope Atkins, G. *América Latina en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

- Prieto, German y Betancourt, Ricardo. «Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico», en: Pastrana, Eduardo y Hubert, Gehring (eds.). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, Cali, Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 75-113.
- Quitral, Máximo y Riquelme, Jorge. «La integración latinoamericana en crisis. Algunas claves de contexto», *Aldea Mundo*, año 25, no. 49, enero-junio 2020, pp. 21-32.
- Rosenthal, Gert. «Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico», *Estudios Internacionales*, no. 101, 1993, pp. 74-88.
- Rusell, Roberto y Tokatlían, Juan. «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía», *Revista CIDOB D'Affers Internacionals*, no. 104, diciembre, 2013.
- Saltalamacchia, Natalia y Urzúa, María José. «Alianza del Pacífico: mitos y realidades», en: Pastrana, Eduardo y Jost, S. (eds.). *Incidencias globales y regionales de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Javeriana, 2016, pp. 101-124.
- Sanahuja, José Antonio. «Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe», en: Martínez, Laneidi; Lázaro Peña, y Vázquez, Mariana (eds.). *Anuario de la integración regional de la América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008, pp. 11-54.
- Sanahuja, José Antonio. «La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa», en: Meza, Manuela (coord.). *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional, Anuario CEIPAZ*, 2018-2019, Madrid, CEIPAZ, 2019, pp. 107-126.
- Sunkel, Osvaldo. «Desarrollo e integración. ¿Otra oportunidad para una promesa incumplida?», *Revista CEPAL*, edición especial, octubre 1998, pp. 229-241.
- Van Klaveren, Alberto. «La crisis del multilateralismo y América Latina», *Análisis Carolina*, no. 10, 2020, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf> (consulta: 10 de marzo de 2020).
- Valdivieso, Andrés y Acosta, Laura. «La Alianza del Pacífico: perspectivas y retos institucionales sobre los nuevos socios comerciales», en: Pastrana, Eduardo y Rafael Castro (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, Editorial Gráfica, 2018, pp. 111-142.

Vieira, Edgard. «La Alianza del Pacífico ¿integración profunda hasta qué grado?», en: Rodríguez, Isabel y Edgard Edgard (eds.). *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, Santiago, UDD, 2015, pp. 63-104.

## **Empresarios en la Alianza del Pacífico. Balance de su asociación a un acuerdo de integración**

*Rita Giacalone*<sup>1</sup>

Recibido: 13/01/2020

Aceptado: 10/09/2020

### **RESUMEN**

La Alianza del Pacífico fue respaldada por empresarios que formaron el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico. Este artículo analiza si ese respaldo se mantiene o ha cambiado y por qué. A través del análisis del discurso empresarial, primero se resume su posición inicial, luego se analiza su discurso reciente y se compara y discute los resultados relacionándolos con literatura teórica.

**Palabras clave:** Alianza del Pacífico, Empresarios, Discurso, Integración regional, Relaciones interempresariales

---

<sup>1</sup> PhD en Historia, Indiana University. Profesora-investigadora, Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo», Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Venezuela. Investigadora asociada, Latin American Research Centre, University of Calgary, Canadá. Profesora visitante, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de La Plata, Argentina. Líneas de investigación: historia económica latinoamericana, regionalismo e integración regional, relaciones empresarios-Estado. Publicaciones recientes: *El Pensamiento Empresarial Latinoamericano en el siglo XXI*, Bogotá, Editorial UCC, 2019; «Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico», en: Briceño-Ruiz, J. y Vieira Posada, E. (Eds.). *Repensar la integración en América Latina*, Bogotá, Editorial UCC, 2020; y «De la cooperación al conflicto: el rol de la toma de decisiones en la integración regional», en: Ramos Barrera, M.G. (Ed.). *Integración regional: obstáculos y paradigmas*, Bogotá, Politécnico Gran Colombia, 2020. E-mail: ritagiacalone@hotmail.com.

## **Businessmen in the Pacific Alliance. A balance of their association to a regional integration agreement**

### **ABSTRACT**

The Pacific Alliance was supported by businessmen who organized the Business Council of the Pacific Alliance. Through business discourse analysis, we explore if that support is still in place or has changed and why. The first section summarizes the Council initial position; the second one, its recent discourse, before comparing and discussing our findings in relation to the theoretical literature.

**Key words:** Pacific Alliance, Businessmen, Discourse, Regional integration, Business-to-business relations.

### **Introducción**

Cuando los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú acordaron en 2011 constituir la Alianza del Pacífico (AP), encontraron amplio respaldo de los empresarios de grandes grupos económicos orientados a la exportación, que constituyeron rápidamente el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). Diez años más tarde se explora si ese respaldo se mantiene todavía o ha sufrido cambios y las razones para ello. Se parte de considerar que el discurso es fundamental para entender el comportamiento empresarial y sus motivaciones porque se lo asume como mecanismo para hacer que el interlocutor comparta la visión del hablante<sup>2</sup>. Este artículo se divide en tres secciones: la primera resume la posición del CEAP en los primeros años de la AP; la segunda analiza el discurso del CEAP y sus miembros entre 2018 y 2020; y en la tercera se comparan y discuten los resultados del análisis relacionándolos con literatura sobre integración regional, relaciones empresarios-Estado y relaciones interempresariales.

---

<sup>2</sup> Gutiérrez, Silvia. «Argumentación y lógica natural: La propuesta de Jean-Blaize Grize», *Signo*, vol. 42, no. 73, 2017, pp. 135-146.

La selección del análisis del contenido del discurso como metodología, surge de considerar que los estudios que explican las posiciones empresariales con base en datos de comercio intrarregional, proponen una visión exclusivamente racional y económica. Ignoran que esas posiciones pasan por el tamiz de elementos cognitivos que las matizan, donde las imágenes de sí mismos y de otros (gobierno, etc.) adquieren mayor relevancia, aunque lo económico siga vigente. Se explora el discurso del CEAP porque esta organización asumió una posición pública como único interlocutor oficial del sector privado con la AP y su influencia se observa en que hace propuestas directamente al Grupo de Alto Nivel (GAN-AP)<sup>3</sup>, participa en reuniones paralelas a sus cumbres oficiales y asesora en discusiones sobre temas como incorporación de la Bolsa mexicana al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). El análisis del discurso se inscribe en el constructivismo social que no niega que exista una realidad objetiva, pero destaca que distintos actores racionales la interpretan desde perspectivas diferentes basadas en elementos identitarios. Esa interpretación se construye a medida que los actores hablan sobre ella y su discurso muestra su rol como agentes activos del proceso.

La primera parte del artículo se basa en revisión de obras publicadas, mientras que la segunda analiza declaraciones del CEAP y sus miembros publicadas en periódicos y revistas especializadas en temas empresariales, consultados desde diez días antes hasta diez días después de las reuniones anuales de CEAP y AP, cuando los medios de comunicación prestan mayor atención al tema. Se seleccionaron entrevistas, reseñas periodísticas y declaraciones con las palabras Alianza del Pacífico, CEAP y/o empresarios/empresas y se extrajeron citas textuales o comentarios que permitían captar la evaluación del acuerdo y de la participación y función empresarial en él.

Algunas observaciones adicionales son necesarias para enmarcar este estudio. La primera es que, a pesar de la literatura que presenta a la AP como ejemplo de subordinación a intereses estadounidenses, ese acuerdo mitiga los efectos del modelo «eje-rayos» de los tratados de libre comercio que cada uno de sus miembros ha firmado con Estados Unidos porque permite que comercien entre sí sin intermediación del eje<sup>4</sup>. La AP recupera el marco latinoamericano

---

<sup>3</sup> Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). *Declaración de Punta Pita*, México, 19 de junio 2014, disponible en: <http://alianzapacifico.net/comercio-e-inversion/> (consulta: 23 de enero de 2015).

<sup>4</sup> *Castaño Peña, Jairo*. «Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico», *Revista Estudios de Deusto*, vol. 64, no. 1, 2016, pp. 281-305.

para la integración regional, que Brasil había acotado a Sudamérica, y acompaña el objetivo del desarrollo económico con el de la competitividad económica<sup>5</sup>.

## 1. Discurso empresarial sobre la AP (2012-2014)

En 2012 el documento constitutivo del CEAP<sup>6</sup> señalaba que el sector empresarial era protagonista del acuerdo porque constituía «el principal actor y operador del proceso de integración y cooperación entre nuestros países». Asimismo, mencionaba que las cúpulas empresariales de los cuatro países (COMCE, México; SOFOFA, Chile; ANDI, Colombia; y COMEX, Perú) habían firmado en 2011 un acuerdo de cooperación para fortalecer lazos intrarregionales e incrementar su presencia en mercados nacionales e internacionales.

Esa posición conjunta nació del crecimiento sostenido de indicadores materiales de los países del grupo junto con la percepción de cambios en la estructura del poder y el comercio internacional (fracaso de Ronda Doha, desplazamiento de flujos comerciales del Océano Atlántico al Pacífico)<sup>7</sup> y búsqueda por mejorar su estatus internacional y regional asociando entre sí a las economías latinoamericanas más competitivas y por ajustarse a un mundo multipolar<sup>8</sup>. Otro objetivo fue la inserción internacional en Asia Pacífico<sup>9</sup>, donde varios de los grandes empresarios que formaron el CEAP tenían ya lazos establecidos<sup>10</sup>.

No fueron ajenos a esa decisión el ascenso de economías emergentes, como China, y motivaciones de sus gobiernos apoyadas por

---

<sup>5</sup> Betancourt, Ricardo. «Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración», en: Jost, Stefan (ed.). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, pp. 659-673.

<sup>6</sup> Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). *Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, México, 29 de agosto, 2012, disponible en: [http://tlc.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=78617&name=Constitucion\\_Consejo-Empresarial\\_AP.Pdf&prefijo=file](http://tlc.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=78617&name=Constitucion_Consejo-Empresarial_AP.Pdf&prefijo=file) (consulta: 23 de enero de 2015).

<sup>7</sup> Flandes, Daniel y Castro, Rafael. «Institutional contestation: Colombia in the Pacific Alliance», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 35, no. 1, 2016, pp. 78-92.

<sup>8</sup> Nolte, Detlef. «The Pacific Alliance: Nation-branding through regional organizations», *GIGA Focus*, no. 4, august, 2016.

<sup>9</sup> Declaraciones empresariales sobre Asia Pacífico en Zárate, Sylvia y Marino, César «Pacific Alliance business leaders see trade with Asia as main goal», *Xinhua*, July 1, 2017, disponible en: [http://xinhuanet.com.english/2017-07/01/c\\_136408037.htm](http://xinhuanet.com.english/2017-07/01/c_136408037.htm) (consulta: 20 de febrero de 2019).

<sup>10</sup> Giacalone, Rita. «La inserción internacional de la Alianza del Pacífico en la visión de sus empresarios», en: Palamara, Graziano (ed.). *Nuevas miradas y dinámicas de inserción internacional suramericana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

sus empresas mayores. En el caso colombiano, por ejemplo, se relaciona con un cambio de política exterior durante la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018), en el cual se dio prioridad a la reinserción internacional después de la pacificación de la guerrilla<sup>11</sup>. La incorporación del sector empresarial fue promovida por el gobierno debido a la necesidad de aprovechar su conocimiento previo acerca de cómo hacer negocios en Asia Pacífico<sup>12</sup>.

El gobierno mexicano<sup>13</sup> reconocía en 2012 el rol central de las relaciones previas entre empresarios de los cuatro países y el conocimiento técnico derivado de ellas como justificación para otorgarles participación en la AP<sup>14</sup>. En paralelo, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial de ese país declaraba que la AP podía lograr que Estados Unidos revalorizara a México como socio porque le permitía diversificarse hacia América Latina y Asia Pacífico.

Los empresarios exaltaban su participación en la AP, considerándola una novedad. Así, para Sergio Contreras, vicepresidente del COMCE, la AP se basa en el consenso privado,

Una cosa es estar en el «cuarto de junto», como es el caso de los empresarios en las recientes negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN], y otra es ser operador directo, junto con los gobiernos, en la estructuración de los acuerdos. No somos consejeros de los negociadores: estamos negociando y decimos lo que requerimos. Es un esquema innovador y por eso ha tenido tanta proyección<sup>15</sup>.

Reconocía, sin embargo, que

...tendríamos que hacer una autocrítica como grupo promotor de la AP. Hemos tenido contacto con numerosas asociaciones, pero nos falta

---

<sup>11</sup> En la pacificación, los grandes empresarios dieron al gobierno financiamiento y apoyo logístico para las negociaciones, por lo cual puede pensarse en una retribución de ese apoyo. Rettberg, Angelika y Landinez Aceros, Jaime. «La empresa de la paz. Negociaciones de paz y empresarios en Colombia», *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, no. 20, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2013.

<sup>12</sup> Barbosa, Fernando; Posada, Enrique y Serrano, Enrique. *La inserción de Colombia en Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2011.

<sup>13</sup> México, Secretaría de Comercio. *Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Economía, Bruno Ferrari, en la formalización del CEAP*, 29 de agosto 2012, disponible en: <http://2006-2012.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-p/discursos/8902> (consulta: 14 de febrero de 2019).

<sup>14</sup> Las comunicaciones entre CEAP y AP usan discurso técnico con información sobre aspectos concretos.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 62.

difusión a nivel empresarial. Aún estamos estudiando y proponiendo alternativas. Hay grupos de trabajo sectorial que se están consolidando [...], pero otros requieren difusión entre los empresarios y yo diría que incluso entre la sociedad.

El comercio no ha avanzado todo lo que se quisiera; las metas están en el largo plazo y por esto hay que apostar. No así con la inversión, que sí se ha incrementado en los cuatro países; tanto la inversión intrarregional como la proveniente de otras regiones<sup>16</sup>.

A finales de 2014, el presidente del CEAP-Chile, Andrés Santa Cruz<sup>17</sup> explicaba que

[...] Formamos el capítulo empresarial con la certeza de que el sector privado y los empresarios de los distintos países podríamos hacer importantes contribuciones a las discusiones técnicas del gobierno, tanto en áreas a considerar y sugerencias para avanzar, como en las prioridades que a nuestros ojos debían integrar la agenda.

Otro empresario, Luis Fernando Alarcón, Grupo Empresarial ISA, Colombia, agregaba

Quiero partir haciendo alusión a la integración silenciosa que hacen las empresas desde su actividad privada, y que a veces se pierde de vista. En la región, lo que han hecho las llamadas multilatinas, incrementando su presencia por medio de la inversión en los demás países, es algo impensable 20 años atrás<sup>18</sup>.

El mismo Santa Cruz ubicaba a la AP en el contexto regional<sup>19</sup>:

Es importante que el vecindario se desarrolle y le vaya bien. Eso nos ayuda a todos, nos da paz y tranquilidad. Nadie quiere ver al vecino de la casa del lado con problemas porque el día de mañana también los podría tener uno...

...Ojalá existieran menos bloques, pero la realidad que enfrentamos es que hay distintos bloques y lo importante para Chile, es estar presente

---

<sup>16</sup> Gándara, Gabriela. «Los empresarios en la Alianza del Pacífico. Entrevista con Sergio Contreras», *Comercio Exterior*, no. 16, Nueva Época, 2018, pp. 60-62.

<sup>17</sup> Chile, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. *Diálogo sobre integración regional. Alianza del Pacífico y MERCOSUR* (discursos pronunciados el 24 de noviembre, 2014), Santiago, junio, 2015, p. 70.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>19</sup> Santa Cruz, Andrés. «La Alianza del Pacífico: Una oportunidad para el sector privado», en: Foxley, Alejandro y Meller, Patricio (eds.). *La Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana*, Santiago, Chile, CIEPLAN, 2014, pp. 127-132.

en todos aquellos que nos brindan oportunidades de crecer, desarrollarnos e invertir. Esa es nuestra mirada, eso es lo que nosotros postulamos como miembros activos del [CEAP]...

Las citas seleccionadas sintetizan cinco ideas que justificaban el apoyo del CEAP a la AP: negociación directa entre empresarios de temas de interés común, rol de sus miembros como ejemplos para otros empresarios de una «integración silenciosa», aporte de conocimiento técnico especializado, importancia de la inversión directa como lazo de unión entre ellos y necesidad de desarrollar un vecindario regional dividido. Empresarios y gobiernos coincidían en 2011-2014 en promover un regionalismo abierto más allá del auspiciado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los noventa, porque incluye cadenas de valor, cambios en productividad y competitividad e inclusión social, siguiendo el modelo del regionalismo del siglo XXI<sup>20</sup> donde la integración entre empresas desplaza a la integración entre mercados.

Aunque en los primeros años de la AP, crecimiento sostenido de indicadores económicos por lapsos largos, amenaza de efectos de la crisis global (2008), motivaciones específicas de cada gobierno y cambios en contexto internacional (fracaso de Ronda Doha, ascenso chino) se combinaron para que los empresarios apoyaran al acuerdo en su discurso; ese apoyo se asentó sobre relaciones interempresariales construidas previamente.

## 2. Discurso empresarial sobre la AP (2018-2020)

En su cumbre de julio 2018, se presentó oficialmente la *Visión estratégica de la AP al año 2030* (2018), que tiene entre sus objetivos ampliar la participación del sector privado mediante el CEAP y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para aprovechar los beneficios generados por el grupo. Antes de la reunión paralela del CEAP, ProMéxico<sup>21</sup> publicó entrevistas a los presidentes de sus capítulos nacionales. En ellas, Manuel José Prieto (CEAP-Chile) consideraba

---

<sup>20</sup> Kuwayama, Milko. «Pacific Alliance: A Latin American version of «Open Regionalism» in practice», *Discussion Paper Series* DP2019-02, Kobe, Japan, Kobe University, March 2, 2019.

<sup>21</sup> Negocios. «The Pacific Alliance: View from the business sector», *Negocios*, July-August, 2018, pp. 40-43.

que los empresarios habían aumentado su presencia en Asia Pacífico, gracias a la visibilidad de la AP, lo que se traducía en que Chile, México y Perú habían firmado el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTTP)<sup>22</sup>. Sobre ese megaproyecto de libre comercio de Asia Pacífico, Prieto y Valentín Díez Morodo (CEAP-México) destacaban que abría nuevas oportunidades, pero era necesario avanzar en armonización regulatoria, comercio *online*, etc., para aprovecharlas. Al mismo tiempo, Martín Carrizosa (CEAP-Colombia), representante del único país de AP que no participa del CPTTP, enfatizaba logros internos del grupo como la cobertura conjunta de seguro para riesgo sísmico realizada con apoyo del Banco Mundial y el lanzamiento de la ventanilla única para exportar.

Otra visión optimista era la de Sergio Contreras<sup>23</sup> porque

El buen clima que se ha generado entre los empresarios de la AP facilita que se establezcan cadenas productivas con el objetivo de ir unidos a terceros países. Está ocurriendo una integración real; la participación de Estados asociados y los acuerdos con otras regiones aceleran el proceso.

La integración en cadenas productivas hacía que la armonización normativa ocupara un lugar importante en la agenda empresarial,

Hace un par de años, empezamos a hablar del tema normativo. Una vez que tienes 92% de la tarifa en arancel cero, el libre tránsito de personas y de capitales, ¿qué falta para que haya mayor incremento en las corrientes comerciales y de inversión? Los empresarios hemos detectado que la parte normativa se convierte, en ocasiones, en una barrera no arancelaria y por eso trabajamos en el tema de cosméticos para armonizar las normativas de la industria cosmética entre cuatro países. Ya se terminó el trabajo en eso y ya se hizo un protocolo adicional (Fernando Ruiz Huarte, director general del COMCE)<sup>24</sup>

Pero un punto de desacuerdo empresarial fue el planteamiento de la convergencia entre AP y MERCOSUR. Esa medida, de gran

---

<sup>22</sup> Cuando Estados Unidos se retiró del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), los otros miembros lo renegociaron con el nombre CPTTP.

<sup>23</sup> Gándara, Gabriela, *op. cit.*, p. 62.

<sup>24</sup> René, Marc-Pierre. «Empresarios analizan barreras al comercio en Cumbre del Pacífico», *El Sol de México*, México, 23 de julio, 2018, disponible en: <https://elsoldemexico.com.mx/finanzas/empresarios-analizan-barreras-al-comercio-en-cumbre-del-pacifico-1860208.html> (consulta: 1 de marzo de 2019).

interés para los empresarios chilenos, creaba problemas a los mexicanos ya que no se había logrado perfeccionar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 53 (México-Brasil, 2002) ni el 55 (México-MERCOSUR, 2002) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Cuando se anunció que el acercamiento se haría en grupo, Contreras (CEAP-México) insistió en supeditar la convergencia a que MERCOSUR aceptara negociar aranceles con México<sup>25</sup>.

Antes de la Cumbre de 2019, el empresario peruano Alfonso Bustamante, nuevo presidente pro tempore del CEAP, expresó la necesidad de crear una secretaría técnica que diera seguimiento a las propuestas hechas por el grupo. Su queja era que algunas de ellas, como las relativas a armonización normativa, llevaban demasiado tiempo para adoptarse.

Como Consejo Empresarial a veces nos frustra que la velocidad con la cual se mueven las decisiones en el sector privado no sea la misma que en el sector público... [...] Se acuerdan las cosas en los cuatro países, pero la implementación ...requiere... consenso de, por ejemplo, el Congreso... Nuestro rol es seguir insistiendo y creemos que con una Secretaría Técnica vamos a poder sistematizar nuestros pedidos...<sup>26</sup>

Otra crítica provenía de Bernardo Larrain, empresario chileno<sup>27</sup>, que opinaba que la AP había perdido vigor, lo que puede vincularse con el número de negociaciones externas simultáneas (con MERCOSUR por la convergencia y con Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Singapur para su ingreso como Estados Asociados). Ellas hacían que el grupo consumiera tiempo y recursos y prestara menos atención a fortalecer medidas internas. En ese sentido, Ruiz Huarte destacaba que

---

<sup>25</sup> En 2015, México comenzó a negociar con Brasil y Argentina los anexos arancelarios de sus ACEs. Moreno, Luis. «Momento de ver al Mercosur de manera colectiva: Díez Morodo», *Milenio*, 24 de julio, 2018, disponible en: <https://milenio.com/negocios/momento-de-ver-al-mercotur-de-manera-colectiva-diez-morodo> (consulta: 13 de octubre de 2020).

<sup>26</sup> La República. «Como Consejo de la Alianza del Pacífico nos frustra la velocidad en las decisiones», *La República*, 4 de julio, 2019, disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/como-consejo-de-la-alianza-del-pacifico-nos-frustra-la-velocidad-en-las-decisiones-2880743> (consulta: 16 de octubre de 2020).

<sup>27</sup> Miñán, Whitney. «Pese a ser exitosa, la Alianza del Pacífico está perdiendo vigor, aseguran empresarios», *Diario Gestión*, Lima, 4 de julio, 2019, disponible en: <https://gestion.pe/economia/pese-exitosa-alianza-pacifico-perdiendo-vigor-aseguran-empresarios-272251-noticia/> (consulta: 15 de octubre de 2020).

... un crecimiento desordenado y demasiado rápido en lugar de apoyar a la Alianza puede crear problemas. [...] se busca que la Alianza crezca, pero a través de dos figuras, la primera los países observadores que pueden participar en el pleno y la segunda, los Estados asociados<sup>28</sup>.

Pero el balance del apoyo era positivo, porque Ricardo Márquez, presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (Perú), decía en 2020

...después de estos años que hemos trabajado juntos, la realidad es que estamos más conectados los privados que los gobiernos. (...) La única ideología después de que termine esto [se refiere a la pandemia] será cómo crear empleo y en eso, los empresarios privados somos los actores más importantes en cada país<sup>29</sup>.

Durante la pandemia, Bruce MacMaster, presidente de ANDI, declaró que:

El mundo está cambiando y en la medida que los socios políticos y comerciales estén cada vez más alineados, la Alianza del Pacífico podrá tener mejores oportunidades. Hablo de unirnos a los mercados de América del Norte para construir cadenas regionales de valor que nos permitan que los socios políticos sean también aliados comerciales<sup>30</sup>.

En esa misma reunión, Carlos Ignacio Gallego, presidente de Nutresa y CEAP-Colombia, explicó que eran necesarios cambios en sectores tradicionales para la recuperación y que «los empresarios entienden los cambios que se están dando y ven allí una oportunidad para empezar de nuevo, y de esta manera volver a encontrar opciones de negocio»<sup>31</sup>. Cinco meses más tarde, Gallego era presidente del CEAP y enfatizaba la necesidad de mantener y profundizar la cooperación para aprovechar oportunidades como las que presenta a las empresas el «*nearshoring*» (transferencia de negocios o proce-

---

<sup>28</sup> Moreno, L., *op.cit.*

<sup>29</sup> Vargas Rubio, Paola. «En América Latina, sólo 45% de las Pyme sobrevive los dos primeros años», *La República*, Bogotá, 7 de julio 2020, disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-los-paises-de-la-region-45-de-las-pyme-sobreviven-los-dos-primeros-anos-3027735> (consulta: 11 de noviembre de 2020).

<sup>30</sup> Asociación Nacional de Empresarios (ANDI). *Diálogo sobre Alianza del Pacífico en el medio del COVID-19*, Webinar de ANDI, Bogotá, 6 de julio, 2020, disponible en: <http://andi.com.co/Home/Noticia/15748-empleo-comercio-exterior-economia-circu> (consulta: 14 de octubre de 2020).

<sup>31</sup> Semana. «Empresarios de la Alianza del Pacífico presentan impacto de la pandemia», *Semana*, 6 de julio 2020, disponible en: <https://semana.com/impacto-de-la-crisis-por-coronavirus-en-paises-de-la-alianza-del-pacifico/291596/> (consulta: 23 de octubre de 2020).

...tecnológicos a localidades cercanas para reducir costos o asegurar suministro).

En diciembre de 2020, la cumbre del CEAP tuvo como lema «La crisis como oportunidad» porque, según Larrain (CEAP-Chile),

...nunca... hemos transitado en un entorno tan dinámico e impredecible como el actual. La regulación digital y múltiples transformaciones sociales generadas por cambios demográficos, climáticos, políticos y económicos están desafiando a todas las instituciones públicas y privadas, incluidas las empresas a la hora de adaptarse, sobrevivir y prosperar en un entorno de muchos cambios»...[Transformar esta crisis en una oportunidad] ...dependerá del compromiso de todos los que formamos este ecosistema empresarial, así que la invitación es a activarnos, comprometernos con los desafíos futuros y con el destino de nuestros países<sup>32</sup>.

Asimismo, declaró que en las crisis es

... cuando se hace más imperativa la activación del mundo empresarial, de la sociedad civil y de la academia en la cancha de lo público. La política, irremplazable en su rol de representación de los ciudadanos, funciona mejor cuando ...concurren para colaborar la sociedad civil, la academia y la empresa...<sup>33</sup>.

El documento del CEAP para esa cumbre fija como objetivos: recuperar la economía con empleos dignos para enfrentar desafíos futuros, modernizar marcos institucionales y regulatorios estatales y profundizar la evolución empresarial para ajustarla a los cambios (María Isabel León, presidenta de CONFIEP)<sup>34</sup>. Al mismo tiempo, el CEAP presentó un decálogo para las empresas (reconocer que las empresas constituyen un ecosistema con actores grandes, medianos y pequeños, cuyas necesidades y expectativas deben conocerse, fomentar la transparencia, generar alianzas comprometidas con la diversi-

---

<sup>32</sup> VII Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico. «La crisis como oportunidad», Empresa Exterior, Madrid, 11 de diciembre 2020, disponible en: [https://empresaexterior.com/art/76715/vii-cumbre-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-la-crisis-como-oportunidad?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=8be375b851af68a62e7ed6130047d012920df86a1608004856-0](https://empresaexterior.com/art/76715/vii-cumbre-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-la-crisis-como-oportunidad?__cf_chl_jschl_tk__=8be375b851af68a62e7ed6130047d012920df86a1608004856-0) (consulta: 28 de diciembre de 2020).

<sup>33</sup> Carrizo, Emiliano. «Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico mira con preocupación el panorama de la región», *La Tercera*, Santiago, Chile, 11 de diciembre 2020, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/consejo-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-mira-con-preocupacion-e-panorama-de-la-region/KHGEP55AVEDRCT54FPR7X4DVI> (consulta: 18 de diciembre de 2020).

<sup>34</sup> VII Cumbre Empresarial, *op. cit.*

dad y la inclusión y consolidar vínculos con sus comunidades)<sup>35</sup>. Para 2020, la AP había desarrollado guías de negocios e inversiones y compras públicas y una cartilla de promoción y comercio, de interés para los empresarios, y estaba estudiando proyectos para ser financiados por el Fondo de Cooperación para la reactivación económica.<sup>36</sup>

Una medida clave para los empresarios fue la puesta en vigor en abril de 2020 del Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional (2015) que incorpora la armonización regulatoria del sector cosméticos y da respuesta a algunas de sus críticas. La AP continúa así su tendencia a aceptar y desarrollar propuestas del CEAP. En 2016 este había recomendado como temas prioritarios servicios e infraestructura (entrevista a Juan Manuel Farrón, asesor del CEAP<sup>37</sup>) y, en 2018, la AP estableció un fondo para infraestructura. Según Farrón,<sup>38</sup> el valor del CEAP es «aterrizar» las iniciativas macroeconómicas de los gobiernos en medidas concretas como el Protocolo Comercial que liberalizó el comercio intra-AP en 2016, además de participar en la reunión del GAN y el Banco Interamericano de Desarrollo (2018) para discutir la visión estratégica 2030 y las negociaciones con candidatos a Estados Asociados.

Resumiendo, el CEAP mantiene su apoyo a la AP y su discurso actual destaca problemas que afectan la implementación de las decisiones y enfatiza el rol de los empresarios en el acuerdo, rol que identifican como facilitador de «una integración real» porque «... estamos más conectados los privados que los gobiernos» y como «aterrizando» las iniciativas gubernamentales. En conjunto, su rol promueve la cohesión del grupo.

### 3. Comparación y discusión

Una primera comparación de la posición del CEAP entre 2011-2014 y 2018-2020 muestra continuidad en su apoyo al grupo, aunque

<sup>35</sup> González Bell, José. «La receta de los empresarios de la Alianza del Pacífico para la reactivación económica», *La República*, 11 de diciembre 2020, disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/la-receta-de-los-empresarios-de-la-alianza-del-pacifico-para-la-reactivacion-economica-3100213> (consulta: 18 de diciembre de 2020).

<sup>36</sup> Vargas Rubio, Paola. «El mercado de Colombia es como un hub para las empresas provenientes de Chile», *La República*, 21 de julio 2020, disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/el-mercado-de-colombia-es-como-un-hub-para-las-empresas-provenientes-de-chile-3032914> (consulta: 18 de diciembre de 2020).

<sup>37</sup> Amcham Colombia. «Sector privado, actor central de la Alianza del Pacífico», *Business Mail*, 13 de junio 2016, disponible en: <http://amcham.colombia.wordpress.com/2016/07/13/sector-privado-actor-central-de-la-alianza-del-pacifico> (consulta: 13 de enero de 2019).

<sup>38</sup> *Ibidem*.

matizada por críticas relativas a trabas internas (falta de secretaría técnica, lentitud para implementar decisiones, cambios de orientación política de gobiernos) y accionar externo (demasiadas negociaciones simultáneas). En los primeros años se exalta la participación empresarial directa, la integración «silenciosa» de sus miembros, su conocimiento técnico, la importancia de la inversión y la realidad regional. En 2018-2019 adquieren mayor importancia la realidad global y nacional y se mencionan problemas concretos –falta de armonización normativa y negociaciones externas<sup>39</sup>. El discurso justifica la función de los empresarios en el acuerdo como brindando continuidad frente a cambios de orientación política de los gobiernos y contexto internacional.

En 2020, los efectos económicos de la pandemia llevaron a los empresarios a destacar la necesidad de modernizar estructuras, profundizar integración y recuperar bienestar o prosperidad. De esa preocupación por la situación de las empresas surge el concepto del sector privado como ecosistema con empresas de todo tamaño y necesidades, que deben incorporarse para mantener el equilibrio del sistema en su conjunto.

A continuación, se interpretan esas posiciones a la luz de cambios económicos, políticos y sociales en países de la AP entre 2011 y 2019-2020. Cuando se constituyó el grupo, esos países venían de un periodo de crecimiento económico prolongado que, a diferencia de otros países latinoamericanos, se había iniciado antes del *boom* exportador (2003-2008) y estaba asociado a un modelo de desarrollo abierto. A pesar de la crisis financiera global (2008), existía un sentimiento de optimismo en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México donde se señala que ese país estaba en el «*umbral de consolidarse como potencia emergente*», para lo cual eran importantes la AP y la participación en la negociación del TPP. De la AP se esperaba que, además de convertir a México en potencia emergente<sup>40</sup>, tuviera «efecto arrastre» para países centroamericanos que tenían tratados de libre comercio con México<sup>41</sup>, porque ellos permiten importar materias primas de otros países que tengan un acuerdo comercial con algún país de Centroamérica o México.

---

<sup>39</sup> La armonización normativa del sector cosmético se logró en 2020 con la entrada en vigor del Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional.

<sup>40</sup> Villamar, Zirahuén. «La política exterior mexicana tras el regreso del PRI», *Nueva Sociedad*, no. 247, 2014, pp. 16-26.

<sup>41</sup> Esos acuerdos son México-Costa Rica, México-Nicaragua y México y Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras).

Ese plan de desarrollo correspondía a un gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de orientación política diferente al Partido Autónomo Nacional, cuyo presidente, Felipe Calderón había firmado la AP, mientras el PRI era considerado un enemigo histórico del sector empresarial<sup>42</sup>. El gobierno del PRI no abandonó la AP, pero intentó disminuir la proyección hacia Asia Pacífico—suplan de desarrollo sólo menciona a China para indicar los problemas que su comercio causaba a México (aumento interno del precio de alimentos por demanda china, competencia de su mano de obra barata con producción industrial mexicana desde ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio, 2001)<sup>43</sup>. Hubo algunos intentos estatales por desarrollar negocios con empresas chinas, pero fueron afectados por escándalos de corrupción (Dragon Mart de Cancún; tren rápido a Querétaro), que salpicaron al gobierno y crearon desacuerdos empresarios-gobierno, igual que la reforma impositiva<sup>44</sup>. Sin embargo, no afectaron el apoyo empresarial a la AP ni la posición gubernamental sobre el acuerdo.

En 2019 la elección presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) colocó al presidente del CEAP-México, Díez Morodo, en franca oposición pública a su candidatura, pero el gobierno siguió apoyando a la AP para diversificar exportaciones mexicanas hacia América Latina y reforzar la capacidad negociadora con Estados Unidos<sup>45</sup>. Durante esos años, mejoraron o se mantuvieron índices de crecimiento económico y generación de empleo, mientras caía el poder adquisitivo del peso, aumentaba la deuda externa y la necesidad de renegociar el TLCAN afectaba la entrada de inversión extranjera directa (IED).

En Colombia, los cambios de gobierno no implicaron cambios en orientación política (aunque hubo enfrentamientos entre personalidades, estilos políticos y grupos de presión económica que apoyaron a unos u otros candidatos<sup>46</sup>), pero la situación económica no fue totalmente alentadora. En 2018 había incertidumbre acerca de que políticas económicas adoptarían los nuevos gobiernos de Brasil, México,

---

<sup>42</sup> Alba Vega, Carlos. «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto», *Foro Internacional*, vol. LX, no. 2, 2020, pp. 537-627.

<sup>43</sup> Cornejo, Romer. «China y México 2012-2018, entre el inicio idílico y la realidad», *Foro Internacional*, vol. LIX, no. 3-4, 2019, pp. 879-906.

<sup>44</sup> Alba Vega, Carlos, *op. cit.*

<sup>45</sup> *Ibidem.*

<sup>46</sup> El presidente Iván Duque suspendió por meses la participación colombiana en negociaciones de la AP para establecer acuerdos de asociación con Nueva Zelanda, respondiendo a presiones de sectores cárnicos y lácteos.

Perú y Colombia, cómo seguiría la guerra comercial Estados Unidos-China, si habría recesión en Estados Unidos y qué pasaría con el Brexit<sup>47</sup>. Para 2019, en Estados Unidos se alejó la perspectiva de recesión y Reino Unido confirmó su salida de la Unión Europea (UE), pero pronósticos de nulo o escaso crecimiento de la economía global afectaban el desempeño empresarial.

En 2019 también se complicó la situación interna de Chile, Perú y Colombia, por manifestaciones violentas. El informe de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) incluía la situación económica chilena y mexicana y sus perspectivas para 2020. Sobre la primera consideraba que la crisis social y política oscurecía su futuro porque había desacelerado consumo e inversión y hecho caer acciones de la Bolsa, al mismo tiempo que menor recaudación fiscal y reorientación de recursos al gasto social afectaban al Estado. Se esperaba que los planes gubernamentales de recuperación económica (inversión pública en viviendas, protección de empleo) alteraran la caída de indicadores económicos para 2020<sup>48</sup>. En el primer año del gobierno de AMLO, México renegociaba el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, su industria petrolera estatal estaba endeudada y había débil inversión privada y pública, además de prevalecer la incertidumbre acerca de que políticas públicas aplicaría el nuevo gobierno<sup>49</sup>.

La ANDI concluía que Colombia en 2019 había iniciado su recuperación (tenía crecimiento económico superior al promedio latinoamericano y tasas de inflación e interés ajustadas a parámetros internacionales). Los empresarios colombianos tenían percepciones positivas porque se estaban recuperando inversión y consumo, según una encuesta a sus miembros<sup>50</sup>. Un aspecto negativo era la disminución de exportaciones colombianas por guerra comercial, contrabando, medidas proteccionistas de algunos países, menor crecimiento global y volatilidad de mercados internacionales. Debido a ello, el imperativo económico era impulsar exportaciones superando barreras de competitividad y abrir nuevos mercados, algo que en 2020 no se logró.

En Perú, desde 2018 a 2020 hubo cambios políticos fundamentales: luego de la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynskien 2018,

<sup>47</sup> Asociación Nacional de Empresarios (ANDI). *Colombia: Balance 2019 y Perspectivas 2020*, Bogotá, Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), 2019, disponible en: <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDI%20%20Balance%202019%20y%20Perspectivas%202020-%20VF.pdf> (consulta: 7 de diciembre de 2020).

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 42.

asumió su cargo el vicepresidente Martín Vizcarra que fue depuesto por el Congreso el 10 de noviembre de 2020, por acusaciones de corrupción. La presidencia pasó al presidente del Congreso, Manuel Merino, que renunció pocos días después, y el 16 de noviembre el Congreso eligió a un cuarto presidente de Perú en tres años—Francisco Sagasti. Esa turbulencia política se asocia con problemas estructurales de ese país (fragmentación partidista extrema, instituciones débiles, altos niveles de corrupción)<sup>51</sup> con efectos erosivos sobre su economía. La CEPAL<sup>52</sup> estimaba que la economía peruana se había desacelerado por empeoramiento simultáneo de condiciones externas e internas. Menor demanda externa y precios bajos redujeron producción y exportación primaria, mientras el rápido cambio de autoridades afectaba el gasto público y la pérdida de empleos disminuía el consumo interno. El único rubro positivo era la inversión privada que había seguido creciendo. Para 2020 se esperaba que repuntara la inversión pública, aunque existía incertidumbre respecto a la reactivación de sus principales clientes externos (Estados Unidos, China), pero esas expectativas no se cumplieron durante la pandemia.

Con ese panorama desfavorable, la pregunta es por qué los empresarios mantienen su apoyo a la AP. La literatura sobre integración regional latinoamericana ofrece pocos elementos para responderla porque asume el volumen del comercio intrarregional (escaso en la AP) como variable explicativa de la participación de empresarios interesados en economías de escala y mercados ampliados. Una excepción son estudios de redes de producción compartida, factor crucial en la UE, que intentaría emular la AP en ejemplos de integración productiva Colombia-Perú para exportar a Canadá, aprovechando la armonización de normas de origen<sup>53</sup>. Esas interpretaciones consideran las motivaciones empresariales inspiradas por sus intereses como actores económicos, soslayan que esos intereses no establecen *a priori* con quienes se asocian y no incorporan el factor histórico, que hace que negociaciones o contactos previos incidan en facilitar o complicar asociaciones posteriores.

---

<sup>51</sup> Pardo, Daniel. «Francisco Sagasti: 3 cambios que pueden ayudar a resolver la crisis política en Perú», *BBC*, 16 de noviembre 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54967306> (consulta: 21 de diciembre de 2020).

<sup>52</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, CEPAL, 2019.

<sup>53</sup> Echabarría, Luis y Estevadeordal, Antonio. «Alianza del Pacífico: Un nuevo motor de integración regional», en: Foxley, Alejandro y Patricio Meller (eds.). *Alianza del Pacífico: En el proceso de la integración latinoamericana*, Santiago, Chile, CIEPLAN, 2014, pp. 27-42.

La literatura sobre relaciones históricas empresario-Estado ofrece aportes vinculados con variedades de capitalismo, estudios empíricos de casos nacionales (que casi siempre enfatizan el rol de industriales y políticas de promoción estatal) y de redes empresariales. En los últimos, desde los noventa, el concepto de «autonomía enraizada», según el cual el Estado es el motor del crecimiento económico latinoamericano, es cuestionado por la proactividad empresarial. Esta se manifiesta en que, cuando aumentan incertidumbre política y riesgos económicos, los empresarios grandes tienden a formar conglomerados diversificados y a asociarse con otros internacional o regionalmente. Los empresarios no se limitan a evaluar costos-beneficios porque en un ambiente incierto es preferible asociarse con alguien conocido y establecer sinergias para aumentar la competitividad<sup>54</sup>. Esos movimientos sin participación estatal tienen efectos en el bienestar público como la atracción del ED<sup>55</sup>.

El análisis del discurso distingue entre un discurso técnico y otro estratégico, cuyos elementos éticos (orientado a difundir ideas o a relacionarse con otros) permiten inferir como se autoperceben quienes hablan<sup>56</sup>. Un estudio del CEAP-Colombia<sup>57</sup> demostró la existencia de elementos identitarios que justifican su rol de intermediarios con el exterior sobre la base de su mayor conocimiento técnico. Este les permitiría obtener reconocimiento de su legitimidad como grupo, un objetivo observable en las dos etapas analizadas. Otro objetivo, que aparece en ambas y se acentúa en 2018-2020, es reducir incertidumbre y amenazas, coherente con teorías que sostienen que la tendencia a defender el estatus social de un grupo aumenta cuando ha sido expuesto a crisis de legitimidad o a acontecimientos que afectan la estabilidad de sus sociedades (escándalos de corrupción, manifestaciones sociales violentas, alternancia presidencial sin elecciones, pandemia)<sup>58</sup>. En esa situación, los actores construyen una realidad compartida con otros con los cuales se sienten afiliados<sup>59</sup> para regular sus relaciones interpersonales.

<sup>54</sup> Boschi, Renato. «Entrepreneurs et société en Amérique Latine», *Cahiers des Amériques Latines*, no. 21, 1996, pp. 81-96.

<sup>55</sup> Chudnowski, Daniel; Kosacoff, Bernardo y López, Andrés. *Las multinacionales latinoamericanas: Sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>56</sup> Hansen, Lene. *Security as practice. Discourse analysis and the Bosnian war*, Londres, Routledge, 2006.

<sup>57</sup> Giacalone, R., *op. cit.*

<sup>58</sup> Sánchez Santa-Bárbara, Emilio y García Martínez, J. Miguel. «Análisis de las motivaciones para la participación en la comunidad», *Papers*, no. 63/64, Universidad e Granada, 2001, pp. 171-189.

<sup>59</sup> La afiliación consiste en la necesidad o deseo de ser aceptado por los demás y de integrarse en un grupo que dé garantías de apoyo y protección.

Es necesario destacar asimismo que entre 2011 y 2020 la AP aprobó decisiones que facilitan la labor económica de los empresarios al asegurarles mayor certidumbre y contribuyen también a mantener su apoyo al grupo. Entre ellas están la *Convención para Homologar el Tratamiento Impositivo de los Fondos de Pensiones*, la *emisión conjunta de un bono* para cubrir riesgos sísmicos y la constitución de un *Fondo de Infraestructura* con recursos de inversionistas locales y extranjeros<sup>60</sup>.

Necesidad de legitimarse (afiliación), importancia de proveer conocimiento técnico al gobierno y medidas que brindan seguridad económica responden la pregunta: ¿por qué los empresarios mantienen su apoyo a la AP, pero pueden complementarse con perspectivas de los estudios de empresas? Según Puente, Mora y Pereira<sup>61</sup>, aunque el Global Entrepreneurship Monitor considera que los empresarios latinoamericanos muestran bajos niveles de aspiración, los de la AP constituyen la excepción. Niveles altos de aspiración suelen producir resultados favorables al bienestar de sus naciones porque se traducen en mayor cantidad de actividades empresariales para promover crecimiento económico. Se basan en estudios empíricos para afirmar que en la AP la innovación en productos, procesos y gerencia tuvo impacto positivo sobre empleo y ventas de empresas, lo que debe haber impactado positivamente en el empleo nacional. Concluyen que, desde la implementación de la AP, el aumento del nivel de aspiraciones de sus empresarios repercutió en la generación de bienes públicos.

Un estudio de la participación de empresarios de otro origen latinoamericano en directorios de grandes empresas de la región demuestra que en las últimas décadas las elites empresariales latinoamericanas se han transnacionalizado (venden acciones y expanden operaciones fuera de sus fronteras), pero no están conectadas entre sí<sup>62</sup>. Pero, si se limita la mirada a las empresas de la AP (141 sobre las 300 analizadas por Cárdenas), se encuentra mayor interconexión entre directorios de empresas mexicanas y chilenas, una interconexión

---

<sup>60</sup> Comunicado de Prensa - XVII Reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico. *Colombia logra acuerdo con Alianza del Pacífico para impulsar Fintech*, 6 de julio 2018, disponible en: <https://www.colombiafintech.co/novedades/colombis-logra-acuerdo-con-alianza-del-pacifico-para-impulsar-fintech> (consulta: 21 de diciembre de 2020).

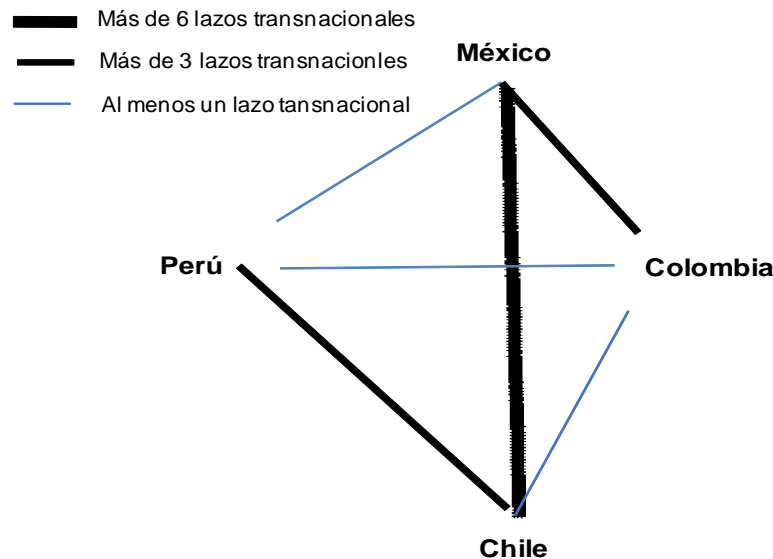
<sup>61</sup> Puente Castro, Raquel; Mora Mora, José U. & Pereira Laverde, Fernando. «High-Growth Aspirations of Entrepreneurs in Latin America», *Sustainability*, no. 12, 2020, pp. 2867-2889.

<sup>62</sup> Cárdenas, Julián. «Are Latin America's corporate elites transnationally connected?», *Global Networks*, vol. 15, no. 4, 2015, pp. 424-445.

intermedia de chilenas con peruanas y de mexicanas con colombianas y una menor de empresas peruanas con colombianas y mexicanas y de colombianas con peruanas y chilenas. En resumen, la densidad de relaciones interempresariales en esos países era la mayor de la región para 2011, cuando se creó la AP.

El Gráfico 1 presenta el esquema de interconexión o transnacionalización regional para la AP, que muestra dos núcleos conectados entre sí (México y Chile), cada uno de los cuales tiene un mercado asociado (Perú a Chile y Colombia a México).

**Figura 1**  
**Interconexiones en directorios (redes) empresariales**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Cárdenas, 2015.

Según lo anterior, los empresarios colaboraron entre ellos antes que los gobiernos con base en contactos existentes entre empresarios de Colombia y México en el Grupo de Los Tres (Colombia, México, Venezuela, 1994) y entre empresarios de Colombia y Perú en el Grupo Andino/Comunidad Andina, debido a que la incorporación al directorio de una empresa requiere tiempo para desarrollar confianza mutua. Esa cooperación interempresarial se manifestó primero en el MILA, que desde 2010 une las bolsas de valores chilena, colombiana

y peruana y, luego, la mexicana. Su anticipación a la formación de la AP indica que los empresarios son capaces de adquirir posiciones en otros mercados, pero, para asegurarlas, necesitan una institucionalidad que provee la acción estatal.

## Conclusión

En conclusión, los grandes empresarios habrían establecido un proceso de regionalización (reorganización del espacio regional no por la acción política del Estado, regionalismo, sino por acciones concretas de empresas y fuerzas económicas) y promovido luego su institucionalización. Parece confirmarse también que en acuerdos sin instituciones supranacionales son necesarias formas de gobernanza transnacional y, en algunos casos, las redes empresariales funcionan mejor que los gobiernos para establecerlas<sup>63</sup>, creando un proceso de gobernanza<sup>64</sup> regional informal donde los empresarios brindan apoyo, asesoría y monitoreo.

Nuestra interpretación del discurso del CEAP enfatiza elementos del constructivismo social sin dejar de lado los racionales y económicos porque su apoyo al acuerdo combina intereses económicos e imágenes acerca de sí mismos y de otros. Si su autoimagen es positiva, están conscientes de que hay otros elementos que no lo son como los cambios de orientación política de sus gobiernos, que dificultan la continuidad de lo acordado. La negociación previa y constante de temas transversales entre empresarios contribuiría a asegurar esa continuidad y a dar cohesión y permanencia al acuerdo<sup>65</sup>.

Los aportes de este artículo a la literatura son la necesidad de incorporar elementos cognitivos al análisis económico del vínculo empresarios-acuerdos de integración y la contribución de los empresarios a la regionalización y la gobernanza regional. Con respecto a la primera, el regionalismo adquiere fortaleza no sólo cuando es apoyado por los empresarios sino cuando ellos invierten esfuerzos, tiempo y capital en desarrollar sus bases (regionalización). En cuanto a la segunda, las relaciones interempresariales contribuyen a cohesionar un acuerdo sin secretaría técnica ni organización supranacional porque garantizan continuidad en objetivos y orientación.

---

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Entendida como manera de gobernar para alcanzar desarrollo económico, social e institucional, mediante un equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado.

<sup>65</sup> Giacalone, Rita. «Relación, reputación y riqueza. Claves del discurso empresarial colombiano sobre Asia-Pacífico», en: Giacalone, Rita (ed.). *El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI*, Bogotá, Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

Los aportes de este artículo a la literatura son la necesidad de incorporar elementos cognitivos al análisis económico del vínculo empresarios-acuerdos de integración y la contribución de los empresarios a la regionalización y la gobernanza regional. Con respecto a la primera, el regionalismo adquiere fortaleza no sólo cuando es apoyado por los empresarios sino cuando ellos invierten esfuerzos, tiempo y capital en desarrollar sus bases (regionalización). En cuanto a la segunda, las relaciones interempresariales contribuyen a cohesionar un acuerdo sin secretaría técnica ni organización supranacional porque garantizan continuidad en objetivos y orientación.

### Referencias

- Alba Vega, Carlos. «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto», *Foro Internacional*, vol. LX, no. 2, 2020, pp. 537-627.
- Amcham Colombia. «Sector privado, actor central de la Alianza del Pacífico», *Business Mail*, 13 de junio 2016, disponible en: <http://amcham.colombia.wordpress.com/2016/07/13/sector-privado-actor-central-de-la-alianza-del-pacifico> (consulta: 13 de enero de 2019).
- Asociación Nacional de Empresarios (ANDI). *Colombia: Balance 2019 y perspectivas 2020*, Bogotá, Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), 2019, disponible en: <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDI%20%20Balance%202019%20y%20Perspectivas%202020%20-%20VF.pdf> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Asociación Nacional de Empresarios (ANDI). *Diálogo sobre Alianza del Pacífico en el medio del COVID-19*, Webinar de ANDI, Bogotá, 6 de julio 2020, disponible en: <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/15748-empleo-comercio-exterior-economia-circu> (consulta: 14 de octubre de 2020).
- Barbosa, Fernando; Posada, Enrique y Serrano, Enrique. *La inserción de Colombia en Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2011.
- Betancourt, Ricardo. «Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración», en: Jost, Stefan (Ed.). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, pp. 659-673.
- Boschi, Renato. «Entrepreneurs et société en Amérique Latine», *Cahiers des Amériques Latines*, no. 21, 1996, pp. 81-96.

- Cárdenas, Julián. «Are Latin America's corporate elites transnationally connected?», *Global Networks*, vol. 15, no. 4, 2015, pp. 424-445.
- Carrizo, Emiliano. «Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico mira con preocupación el panorama de la región», *La Tercera*, Santiago, Chile, 11 de diciembre 2020, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/consejo-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-mira-con-preocupacion-el-panorama-de-la-region/KHGEP5SAVEDRCT54 FPR7X4DVI> (consulta: 18 de diciembre de 2020).
- Castaño Peña, Jairo. «Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico», *Revista Estudios de Deusto*, vol. 64, no. 1, 2016, pp. 281-305.
- Chile. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. *Diálogo sobre Integración Regional. Alianza del Pacífico y MERCOSUR* (discursos pronunciados el 24 de noviembre 2014), Santiago, junio 2015.
- Chudnowski, Daniel; Kosacoff, Bernardo y López, Andrés. *Las multinacionales latinoamericanas: Sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, CEPAL, diciembre 2019. Comunicado de Prensa - XVII Reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico. *Colombia logra acuerdo con Alianza del Pacífico para impulsar Fintech*, 6 de julio, 2018, disponible en: <https://www.colombiafintech.co/novedades/colombis-logra-acuerdo-con-alianza-del-pacifico-para-impulsar-fintech> (consulta: 21 de diciembre de 2020).
- Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, México, 29 de agosto 2012, disponible en: [http://tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&Funcion=verPdf&id=78617&name=Constitucion\\_Consejo-Empresarial\\_AP.Pdf&prefijo=file](http://tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&Funcion=verPdf&id=78617&name=Constitucion_Consejo-Empresarial_AP.Pdf&prefijo=file) (consulta: 23 de enero de 2015).
- Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). Declaración de Punta Pita, México, 19 de junio 2014, disponible en <http://alianzapacifico.net/comercio-e-inversion/> (consulta: 23 de enero de 2015).
- Cornejo, Romer. «China y México 2012-2018, entre el inicio idílico y la realidad», *Foro Internacional*, vol. LIX, no. 3-4, 2019, pp. 879-906.
- Echabarría, Luis y Estevadeordal, Antonio. «Alianza del Pacífico: Un nuevo motor de integración regional», en: Foxley, Alejandro y Patricio Meller (eds.). *Alianza del Pacífico: En el proceso de la integración latinoamericana*, Santiago, Chile, CIEPLAN, 2014, pp. 27-42.

- Flemes, Daniel & Castro, Rafael. «Institutional contestation: Colombia in the Pacific Alliance», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 35, no. 1, 2016, pp. 78-92.
- Gándara, Gabriela. «Los empresarios en la Alianza del Pacífico. Entrevista con Sergio Contreras», *Comercio Exterior*, no. 16, Nueva Época, 2018, pp. 60-62.
- Giacalone, Rita. «La inserción internacional de la Alianza del Pacífico en la visión de sus empresarios», en: Palamara, Graziano (ed.). *Nuevas miradas y dinámicas de inserción internacional suramericana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 83-136.
- Giacalone, Rita. «Relación, reputación y riqueza. Claves del discurso empresarial colombiano sobre Asia-Pacífico», en: Giacalone, Rita (ed.) *El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, 2019, pp. 245-273.
- González Bell, José. «La receta de los empresarios de la Alianza del Pacífico para la reactivación económica», *La República*, 11 de diciembre 2020, disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/la-receta-de-los-empresarios-de-la-alianza-del-pacifico-para-la-reactivacion-economica-3100213> (consulta: 18 de diciembre de 2020).
- Gutiérrez, Silvia. «Argumentación y lógica natural: La propuesta de Jean-Blaize Grize», *Signo*, vol. 42, no. 73, 2017, pp. 135-146.
- Hansen, Lene. *Security as practice. Discourse analysis and the Bosnian war*, Londres, Routledge, 2006.
- Kuwayama, Milko. «Pacific Alliance: A Latin American version of «Open Regionalism» in practice», *Discussion Paper Series DP2019-02*, Kobe, Japan, Kobe University, March 2, 2019.
- La República. «Como Consejo de la Alianza del Pacífico nos frustra la velocidad en las decisiones», *La República*, 4 de julio 2019, disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/como-consejo-de-la-alianza-del-pacifico-nos-frustra-la-velocidad-en-las-decisiones-2880743> (consulta: 16 de octubre de 2020).
- México. Secretaría de Comercio. *Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Economía, Bruno Ferrari, en la formalización del CEAP*, 29 de agosto, 2012, disponible en: <http://2006-2012.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-p/discursos/8902> (consulta: 14 de febrero de 2019).

- Miñán, Whitney. «Pese a ser exitosa, la Alianza del Pacífico está perdiendo vigor, aseguran empresarios», *Diario Gestión*, Lima, 4 de julio, 2019, disponible en: <https://gestion.pe/economia/pese-exitosa-alianza-pacifico-perdiendo-vigor-aseguran-empresarios-272251-noticia/> (consulta: 15 de octubre de 2020).
- Moreno, Luis. «Momento de ver al Mercosur de manera colectiva: Díez Morodo», *Milenio*, 24 de julio 2018, disponible en: <https://milenio.com/negocios/momento-de-ver-al-mercosur-de-manera-colectiva-diez-morodo> (consulta: 13 de octubre de 2020).
- Negocios. «The Pacific Alliance: View from the business sector», *Negocios*, July-August, 2018, pp. 40-43.
- Nolte, Detlef. «The Pacific Alliance: Nation-branding through regional organizations», *GIGA Focus*, no. 4, August, 2016, pp. 1-13.
- Pardo, Daniel. «Francisco Sagasti: 3 cambios que pueden ayudar a resolver la crisis política en Perú», *BBC*, 16 de noviembre 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54967306> (consulta: 21 de diciembre de 2020).
- Puente Castro, Raquel; Mora Mora, José U. & Pereira Laverde, Fernando. «High-Growth aspirations of entrepreneurs in Latin America», *Sustainability*, no. 12, 2020, pp. 2867-2889.
- René, Marc-Pierre. «Empresarios analizan barreras al comercio en Cumbre del Pacífico», *El Sol de México*, México, 23 de julio 2018, disponible en: <https://elsoldemexico.com.mx/finanzas/empresarios-analizan-barreras-al-comercio-en-cumbre-del-pacifico-1860208.html> (consulta: 1 de marzo de 2019).
- Rettberg, Angelika y Landinez Aceros, Jaime. «La empresa de la paz. Negociaciones de paz y empresarios en Colombia», *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, no. 20, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2013.
- René, Marc-Pierre. «Empresarios analizan barreras al comercio en Cumbre del Pacífico», *El Sol de México*, México, 23 de julio 2018, disponible en: <https://elsoldemexico.com.mx/finanzas/empresarios-analizan-barreras-al-comercio-en-cumbre-del-pacifico-1860208.html> (consulta: 1 de marzo de 2019).
- Rettberg, Angelika y Landinez Aceros, Jaime. «La empresa de la paz. Negociaciones de paz y empresarios en Colombia», *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, no. 20, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2013.

- Sánchez Santa-Bárbara, Emilio y García Martínez, J. Miguel. «Análisis de las motivaciones para la participación en la comunidad», *Papers*, no. 63/64, Universidad de Granada, 2001, pp. 171-189.
- Santa Cruz, Andrés. «La Alianza del Pacífico: Una oportunidad para el sector privado», en: Foxley, Alejandro y Meller, Patricio (eds.). *La Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana*, Santiago, Chile, CIEPLAN, 2014, pp. 127-132.
- Semana. «Empresarios de la Alianza del Pacífico presentan impacto de la pandemia», *Semana*, 6 de julio 2020, disponible en: <https://semana.com/impacto-de-la-crisis-por-coronavirus-en-paises-de-la-alianza-del-pacifico/291596/> (consulta: 23 de octubre de 2020).
- VII Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico. «La crisis como oportunidad», *Empresa Exterior*, Madrid, 11 de diciembre 2020, disponible en: [https://empresaexterior.com/art/76715/vii-cumbre-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-la-crisis-como-oportunidad?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=8be375b851af68a62e7ed6130047d012920df86a-1608004856-0](https://empresaexterior.com/art/76715/vii-cumbre-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-la-crisis-como-oportunidad?__cf_chl_jschl_tk__=8be375b851af68a62e7ed6130047d012920df86a-1608004856-0) (consulta: 28 de diciembre de 2020).
- Vargas Rubio, Paola. «El mercado de Colombia es como un hub para las empresas provenientes de Chile», *La República*, 21 de julio 2020, disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/el-mercado-de-colombia-es-como-un-hub-para-las-empresas-provenientes-de-chile-3032914> (consulta: 18 de diciembre de 2020).
- Vargas Rubio, Paola. «En América Latina, solo 45% de las Pyme sobrevive los dos primeros años», *La República*, Bogotá, 7 de julio 2020, disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-los-paises-de-la-region-45-de-las-pyme-sobreviven-los-dos-primeros-anos-3027735> (consulta: 11 de noviembre de 2020).
- Villamar, Zirahuén. «La política exterior mexicana tras el regreso del PRI», *Nueva Sociedad*, no. 247, 2014, pp. 16-26.
- Zárata, Sylvia & Marino, César. «Pacific Alliance business leaders see trade with Asia as main goal», *Xinhua*, July 1, 2017, disponible en: [http://xinhuanet.com.english/2017-07/01/c\\_136408037.html](http://xinhuanet.com.english/2017-07/01/c_136408037.html) (consulta: 20 de febrero de 2019).



# Desafíos de la integración profunda: disposiciones laborales e impactos medioambientales en la Alianza del Pacífico<sup>1</sup>

*Irma Liliana Vásquez Merchán<sup>2</sup>*  
*Nicolás de La Peña<sup>3</sup>*  
*Diana Teresa Vásquez Merchán<sup>3</sup>*

Recibido: 25/02/2021

Aceptado: 07/04/2021

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la capacidad de la Alianza del Pacífico para incorporar las normas laborales y medioambientales en el marco de su integración profunda. Se argumenta que la suscripción previa de acuerdos comerciales bilaterales facilita su implementación e influye en condiciones de trabajo favorables y medidas ambientales sostenibles que impulsan el acceso a nuevos mercados.

**Palabras clave:** Acuerdos comerciales, Integración regional, Normas laborales, Protección del medioambiente, Consumo, Productividad, Sostenibilidad.

- 
- <sup>1</sup> Este trabajo hace parte del proyecto de investigación 'Micro-determinants of labor provisions in Latin American trade agreements' financiado por la Universidad de La Salle, Colombia.
  - <sup>2</sup> Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Pavia, Italia; becaria del Proyecto E2nhance Erasmus Mundus de la Comisión Europea. Especialista en Gerencia de Negocios Internacionales de la Universidad del Rosario y Profesional en Lenguas Extranjeras y Negocios Internacionales de la Universidad del Tolima. Profesora Asociada del Programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, Colombia. Líneas de investigación: acuerdos comerciales, competitividad, globalización, integración regional. E-mail: ivasquez@unisalle.edu.co.
  - <sup>3</sup> MSc. en Asuntos Internacionales y Profesional en Comercio Internacional. Fue becario de investigación por Colciencias. Profesor de Tiempo Completo del Programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, Colombia. Líneas de investigación: asuntos globales, negocios internacionales y transformación tecnológica. E-mail: ndelapena@unisalle.edu.co.
  - <sup>4</sup> Doctoranda en Estudios de Desarrollo y Territorio de la Universidad de La Salle, Colombia. Becaria del Proyecto Talento Humano-Maestría en el país de la Gobernación del Tolima. MSc. en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Economista de la Universidad Industrial de Santander. Profesora de la Universidad de San Buenaventura, Colombia. Líneas de investigación: trabajo, protección social y migración. E-mail: dvasquez53@unisalle.edu.co.

## Challenges of deep integration: labor provisions and environmental impacts in the Pacific Alliance

### ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the capacity of the Pacific Alliance to incorporate labor and environmental standards within the framework of its deep integration. It is argued that prior signing of bilateral trade agreements facilitates their implementation and influences favorable working conditions and sustainable environmental measures that promote access to new markets.

**Keywords:** Trade agreements, Regional integration, Labor standards, Protection of the environment, Consumption, Productivity, Sustainability.

### Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC) vela por el flujo comercial mundial; sin embargo, algunas prácticas requieren una regulación de manera que disminuya la competencia desleal para acceder a nuevos mercados. Entre estas se encuentra la incorporación de aspectos no comerciales en el marco de los acuerdos bilaterales o regionales como estándares laborales, protección del medioambiente, derechos humanos, propiedad intelectual, transferencia tecnológica, entre otros.

En esta tendencia por aumentar el comercio, en mayor medida los países tienden a explotar los costos de mano de obra<sup>5</sup> muy barata y sin condiciones, y a incrementar la degradación del medioambiente<sup>6</sup>, con el fin de obtener mayores beneficios a partir del aumento de su capacidad de suministro global. De esta forma, conduce a efectos sociales negativos en sus factores de trabajo y recursos naturales.

---

<sup>5</sup> Dewan, Sabina y Ronconi, Lucas. «U.S. Free Trade Agreements and Enforcement of Labor Law in Latin America», *Industrial Relations*, vol. 57, no. 1, 2018, pp. 35-56.

<sup>6</sup> Frankel, Jeffrey. «Environmental Effects of International Trade», *HKS Faculty Research Working Paper Series*, enero 2009, pp. 1-61.

Por lo tanto, en 1994 la OMC estableció el Comité de Comercio y Medio Ambiente. En el mismo año entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>7</sup> (CMNUCC) que definió el compromiso de los países para afrontar el desarrollo económico de manera sostenible. En 1996, la OMC logró un consenso sobre las normas laborales, concediendo dicha competencia a la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>8</sup>.

De tal manera que estos dos aspectos son relevantes para su incorporación en los acuerdos comerciales. En particular, representan un reto para la facilitación del comercio en la Alianza del Pacífico (AP) que reúne cuatro países con acuerdos comerciales entre sí. Por ende, el objetivo de este trabajo es analizar la capacidad de la AP para incorporar las disposiciones laborales y medioambientales en esta organización de integración regional, y así responder a la pregunta ¿de qué manera el acuerdo Alianza del Pacífico mejora los derechos y condiciones laborales y promueve un impacto medioambiental sostenible? Se argumenta que la suscripción previa de acuerdos comerciales bilaterales facilita su implementación e influye en condiciones de trabajo favorables y medidas ambientales sostenibles que impulsan el acceso a nuevos mercados.

Este estudio contribuye con la construcción de la dimensión social y productiva de los organismos de integración regional, en particular de la AP, ya que no existen estudios previos relacionados. Se utiliza una metodología cualitativa mediante un análisis descriptivo y documental, a partir de fuentes primarias y secundarias, documentos oficiales y datos estadísticos laborales y medioambientales. En este sentido, este trabajo comprende tres secciones. En la primera se analiza la dimensión social de la integración en la AP con base en las disposiciones laborales y medioambientales. En la segunda se comparan los estándares laborales entre los países miembros. En la tercera se analiza el modelo de gobernanza ambiental de la AP. Por último, se presentan las conclusiones.

---

<sup>7</sup> Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el *Cambio Climático*, Nueva York, 1992, disponible en: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf) (consulta: 19 de octubre de 2020).

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Ginebra, Suiza, 1998, disponible en: <https://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm> (consulta: 19 de octubre de 2020).

## 1. La dimensión social y productiva: medidas laborales y medioambientales

La multidimensionalidad de la integración regional «abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales»<sup>9</sup>. Por un lado, para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la incorporación de medidas medioambientales y laborales se observa desde la dimensión social como complementarias a la integración productiva y comercial, cuyo compromiso en estas dos materias no ha sido prioritario en la agenda política de los acuerdos regionales<sup>10</sup>.

Por otro lado, los estudiosos de los acuerdos comerciales plantean que existen micro-evidencias de carácter productivo y social que muestran su nivel de profundidad en el marco del regionalismo actual<sup>11</sup>. De tal modo, es necesario analizar las decisiones que evidencien el compromiso con las disposiciones laborales y medioambientales en dichos acuerdos bilaterales suscritos y los principales hitos de evolución de la AP desde el Acuerdo Marco.

### 1.1 Panorama de la creación y desarrollo de la AP

La Alianza del Pacífico tiene como factor común la suscripción previa de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales entre sus miembros. No obstante, el Acuerdo Marco que constituye la Alianza del Pacífico se suscribió en Chile el 6 de junio de 2012, comprende Chile, Colombia, México y Perú, como resultado de la Declaración Presidencial de Lima del 28 de abril de 2011, impulsando la creación de un área de integración regional con espacios de concertación y convergencia.

De tal manera que los TLC y el Acuerdo constitutivo comprenden el marco regulatorio para la implementación de medidas que apunten al desarrollo de sus metas. Cabe allí destacar su objetivo de «impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la supera-

---

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2014, p.9.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Dür, Andreas; Baccini, Leonardo y Elsig, Manfred. «The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database», *Review of International Organizations*, vol. 9, no. 3, 2014, pp. 353–375.

ción de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes»<sup>12</sup>. Así las cosas, la incorporación de estándares laborales en los TLC se rige de acuerdo con lo dispuesto por la OIT, y en cuanto a medidas medioambientales por la OMC y la CMNUCC, seguido por las normas vigentes en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Según la OIT<sup>13</sup>, las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se refieren principalmente a los instrumentos que se encuentran en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada en 1998, como también a la incorporación de sus convenciones en los acuerdos comerciales suscritos con Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE). Entre los aspectos de estudio de la liberalización del comercio sobre los resultados del mercado laboral se encuentran empleo, salarios y condiciones laborales.

En cuanto a las disposiciones medioambientales, cabe señalar que los miembros de la AP son signatarios y ratificaron el Protocolo de Kyoto<sup>14</sup>, en vigor desde 2005, y el Acuerdo de París<sup>15</sup>, suscrito en 2015. Así, ratificaron el Protocolo y suscribieron el Acuerdo en mención Chile en 2002 y 2017, Colombia en 2001 y 2018, México en 2000 y 2016, y Perú en 2002 y 2016, respectivamente. De tal manera que, con la incorporación de dichas provisiones en los acuerdos, se contrarrestan significativamente los efectos negativos del comercio.

Por lo tanto, los países miembros de la AP poseen diferentes aspectos en común, entre ellos sus economías son similares con un modelo neoliberal e interés en Asia Pacífico, poseen un TLC con EE. UU.<sup>16</sup> y la UE; cabe señalar que Colombia y Perú en conjunto suscribieron el acuerdo con la UE.

---

<sup>12</sup> Alianza del Pacífico. *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, 2012, Antofagasta, República de Chile, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/> (consulta: 26 de octubre de 2020).

<sup>13</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio*, Ginebra, Suiza, OIT, 2015, p. 12.

<sup>14</sup> Naciones Unidas. *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Kyoto, Japón, 1997, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> (consulta: 19 de octubre de 2020).

<sup>15</sup> Naciones Unidas. *Acuerdo de París*, París, Francia, 2015, disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris> (consulta: 19 de octubre de 2020).

<sup>16</sup> Vásquez, Irma. «La Alianza del Pacífico: ¿Un retorno al modelo de regionalismo abierto en un contexto post-hegemónico?», *Boletín del Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales*, vol. 3, 2018, p.18.

**Cuadro 1**  
**Disposiciones laborales y medioambientales TLC bilateral de miembros AP con EE. UU. y con UE**

	Estados Unidos	Unión Europea
<b>Chile</b>	Vigencia: 2004 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 18 Laboral</li> <li>• Capítulo 19 Medio Ambiente</li> </ul>	Vigencia: 2003 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Título V Cooperación en materia Social</li> <li>• Título I Cooperación Económica, Artículo 28 Cooperación en materia de Medio Ambiente</li> </ul>
<b>Colombia</b>	Vigencia: 2012 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 17 Laboral</li> <li>• Capítulo 18 Medio Ambiente</li> </ul>	Vigencia: 2012 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Título IX. Comercio y Desarrollo Sostenible (Laboral y Medio Ambiente)</li> </ul>
<b>México</b>	Vigencia: T-MEC 2020 (Previamente TLCAN, 1994) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 23 Laboral del T-MEC, (Acuerdo de Cooperación Laboral, 1994)</li> <li>• Capítulo 24 Medio Ambiente del T-MEC (Acuerdo de Cooperación Ambiental, 1994)</li> </ul>	Vigencia: 2000 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Título VI Cooperación, Artículo 34 Cooperación en materia de Medio Ambiente y recursos naturales</li> </ul>
<b>Perú</b>	Vigencia: 2009 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 17 Laboral</li> <li>• Capítulo 18 Medio Ambiente</li> </ul>	Vigencia: 2012 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Título IX. Comercio y Desarrollo Sostenible (Laboral y Medio Ambiente)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en los TLC bilaterales, datos obtenidos de SICE<sup>17</sup>.

En los TLC en mención se establece un capítulo o sección que rige los aspectos en materia laboral y medioambiental, garantizando el avance previo y el monitoreo de su implementación.

### *1.2 La evolución de la incorporación de estándares laborales y medioambientales*

La AP incorpora e implementa disposiciones laborales y medioambientales desde dos frentes: a partir de los acuerdos comerciales bilaterales entre sus miembros, y de los mecanismos dispuestos desde el Acuerdo marco.

---

<sup>17</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). *Acuerdos comerciales en vigor*, OEA, disponible en: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp) (consulta: 3 de noviembre de 2020).

## Cuadro 2 Cláusulas laboral y medioambiental-TLC bilaterales miembros AP

	Chile	Colombia	México	Perú
Chile	-	Capítulo 18. Ambiental	Artículo 1-06: Relación con tratados en materia ambiental y de conservación	Capítulo 17, artículo 17.1 Excepciones generales
Colombia	<i>En vigor:</i> 2009 Capítulo 17. Laboral	-	Artículo 14-04. Reafirmación de derechos y obligaciones internacionales Artículo 17-13. Medidas Relativas a Medio Ambiente	Título IX. Artículo 270. Normas y acuerdos multilaterales sobre medio ambiente
México	<i>En vigor:</i> 1999 Capítulo 13. Entrada temporal de personas de negocios	<i>En vigor:</i> 1995 Capítulo XIII. Entrada temporal de personas de negocios	-	Capítulo XI. Sección B. Artículo 11.17 Medidas relativas al medio ambiente
Perú	<i>En vigor:</i> 2009 Capítulo 15, artículo 15.1, 2(f) Cooperación Laboral y Migratoria	<i>En vigor:</i> 2012 Título IX. Artículo 269. Normas y acuerdos laborales multilaterales	<i>En vigor:</i> 2012 Capítulo XIII. Entrada temporal de personas de negocios	-

**Fuente:** Elaboración propia con base en los TLC bilaterales obtenidos de SICE<sup>18</sup>.

En el Acuerdo marco no se mencionan las provisiones laborales y de medioambiente, en su Preámbulo refiere únicamente a la competitividad de sus economías y los derechos humanos. En el Protocolo Adicional, en el Capítulo 10 Inversión, sección C: Disposiciones Complementarias, se señala la importancia de incorporar estándares en derechos laborales, e inversión y medidas en Medioambiente. Al examinar las principales Medidas y Mecanismos en la AP<sup>19</sup> en estos dos aspectos están:

- Grupo Técnico Laboral (GTL), creado el 1 de julio de 2016, prioriza el empleo juvenil, erradicación del trabajo infantil, migración laboral y seguridad social.
- Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde (GTMACV), creado el 8 de junio de 2016, entre sus ejes de trabajo,

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Alianza del Pacífico. *Áreas de Trabajo*, disponible en: <https://alianzapacifico.net/> (consulta: 15 de diciembre de 2020).

cabe destacar el desarrollo de una plataforma para promover una agenda ambiental común

- Red de Investigación Científica en Materia de Cambio Climático de la Alianza del Pacífico (RICCC) que opera desde agosto de 2012
- Acuerdo interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un programa de vacaciones y trabajo vigente a partir del 19 de junio de 2014
- Declaración Presidencial de la AP sobre la Gestión Sostenible de los Plásticos, celebrada en Lima, Perú, el 6 de julio de 2019

El desarrollo de mecanismos y medidas para la implementación y el seguimiento de estrategias surgen en pro de condiciones laborales y medioambientales sostenibles.

## **2. Consideraciones en el mercado laboral: fuerza laboral y estándares de productividad comparada**

Desde el año 2011, los miembros de la AP han buscado generar condiciones laborales y transferir profesionales con niveles altos de capacitación para las personas que viven al interior de los países miembros. Este trabajo se intensificó desde el año 2015 hasta mediados de 2016, cuando los ministerios del Trabajo de los países miembros de la AP establecieron cuatro temáticas que focalizarían la agenda laboral: Empleo juvenil, Erradicación del Trabajo Infantil, Migración Laboral y Seguridad Social. Posteriormente, se atendió la recomendación del Ministerio del Trabajo del Perú sobre excluir a empleo juvenil y erradicación del trabajo infantil, en tanto que se duplicaban esfuerzos que estaban también realizando otras instituciones. Lo anterior puesto que para la primera se estaba adelantando trabajo por parte de la CELAC y para la segunda se estaba implementando la «Iniciativa por la Erradicación del Trabajo Infantil» por parte de 27 países apoyados por la OIT. Es así como sólo consideraron a migración laboral y a seguridad social.

Con estos dos puntos en la agenda de prioridades se han generado una serie de declaraciones anuales: Declaración de Puerto Varas (2016), Declaración de Cali (2017), Declaración de Puerto Vallarta (2018) y Declaración de Lima (2019). En estas declaraciones se promueve el desarrollo, implementación y evaluación de estrategias y proyectos que se relacionan con los principales retos que tiene la AP como son la convalidación de títulos universitarios y la expedición de visas de trabajo.

A partir de lo anteriormente expuesto, resulta importante establecer cómo ejercen las mediaciones laborales cada país miembro de la AP. Para ello, se plantean ocho categorías según el estudio realizado

por Raess, Dür y Sari<sup>20</sup>: 1) Libertad sindical y de asociación, 2) Derecho a la negociación colectiva y relaciones laborales, 3) Eliminación de las formas de trabajo forzoso, trabajo infantil, trata de personas y discriminación, 4) Edad mínima para trabajar, 5) Remuneración equitativa para hombres y mujeres, 6) Empleo, 7) Protección laboral y 8) Migración laboral<sup>21</sup>.

El análisis por cada categoría propuesta permite un acercamiento con la fuerza laboral y estándares de productividad comparada que registra cada nación, el fortalecimiento de los grandes desafíos y una integración más profunda entre los Estados miembros de la AP.

Los principales hallazgos de las mediaciones laborales se presentan según la categoría a través de un relacionamiento con normatividad, gestión e indicadores de una manera comparativa entre los Estados miembros. Para ello, se extrae la información de las bases de datos NATLEX<sup>22</sup> e ILOSTAT<sup>23</sup> de la OIT y la CEPALSTAT<sup>24</sup> de la CEPAL. En el siguiente cuadro se evidencia el esfuerzo mancomunado, principalmente, hacia la categoría de migración laboral. Seguidamente, se comparan los Estados miembros según los indicadores seleccionados por cada una de las categorías.

---

<sup>20</sup> Raess, Damian; Dür, Andreas, y Sari, Dora. «Protecting labor rights in referential trade agreements: The role of trade unions, left governments, and killed labor», *The Review of International Organizations*, vol. 13, 2018, pp.150-154.

<sup>21</sup> Ver las definiciones de cada categoría en Anexo 1.

<sup>22</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Base de datos sobre legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos (NATLEX)*, Ginebra, Suiza, 2020, disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p\\_lang=es](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=es) (consulta: 16 de diciembre de 2020).

<sup>23</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, Ginebra, Suiza, 2020, disponible en: <https://ilostat.ilo.org/es/> (consulta: 16 de diciembre de 2020).

<sup>24</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estadísticas de América Latina y El Caribe (CEPALSTAT)*, Santiago de Chile, 2020, disponible en: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> (consulta: 16 de diciembre de 2020).

**Cuadro 3**  
**Normas y gestión entre los Estados miembros AP**

<b>Categoría</b>	<b>Normas y gestión</b>
<b>Libertad sindical y de asociación</b>	Entre los Estados miembros de la AP no se ha pronunciado sobre la libertad sindical y de asociación.
<b>Derecho a la negociación colectiva y relaciones laborales</b>	Entre los Estados miembros de la AP no se ha pronunciado sobre el derecho a la negociación colectiva y relaciones laborales.
<b>Eliminación de las formas de trabajo forzoso, trabajo infantil, trata de personas y discriminación</b>	Entre los Estados miembros de la AP no se ha pronunciado sobre la eliminación de las formas de trabajo forzoso, trabajo infantil, trata de personas y discriminación.
<b>Edad mínima para trabajar</b>	La migración laboral y la expedición de visas que establece la AP se realiza para aquellos(as) desde los 18 años en adelante.  Debido a la configuración de las economías de estos Estados miembros de la AP, cada uno admite que las personas se puedan emplear antes de los 18 años (entre 14 y 18 años), lo cual se puede cumpliendo una serie de requisitos y condiciones, fundamentalmente, que exista previa autorización de padres, que no sean trabajos riesgosos, que no tengan algún tipo de manifestación de trabajo forzoso ni trata de personas.
<b>Remuneración equitativa para hombres y mujeres</b>	El reporte OCDE (2016) presenta que las niñas y las mujeres en los Estados miembros de la AP avanzan hacia la igualdad de género y el crecimiento incluyente.
<b>Empleo</b>	Acuerdo Interinstitucional para un Programa de Vacaciones y Trabajo que promueve el intercambio cultural entre los jóvenes de los Estados miembros de la AP.  Empleabilidad juvenil de la AP con más de 20 compañías que trabajan en este proyecto ha generado más de 11.000 jóvenes beneficiarios.

**Cuadro 3 (continuación)**

<b>Protección laboral</b>	Proyecto sobre Riesgos Psicosociales y control del Estrés laboral. Política de Gestión de Factores Psicosociales y Promoción de la Salud Mental en el Trabajo.
<b>Migración laboral</b>	Eliminación de visas de turismo y de negocios entre los Estados miembros de la AP. Acuerdo de Asistencia Consular que permite a los nacionales de los países miembros de la AP recibir asistencia consular en aquellos Estados donde no haya representación diplomática o consular de su país de origen. Exención de visado de corta estancia para extranjeros residentes en Estados miembros de la AP. Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la seguridad migratoria de la AP.

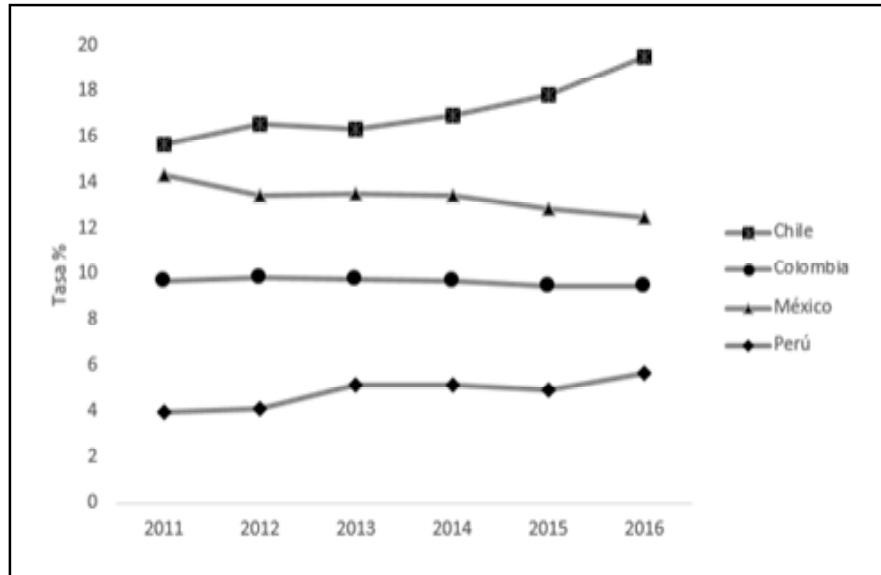
**Fuente:** Elaboración propia con base en la información extraída de la AP<sup>25</sup>.

En cuanto a libertad sindical y de asociación, se observa la Tasa de densidad sindical<sup>26</sup>, donde Perú desde el año 2011 ha mantenido la más baja de afiliación sindical con respecto a los demás miembros de la AP. Se destaca una caída porcentual anual en México, mientras tanto, incrementos porcentuales anuales en Chile y Perú.

<sup>25</sup> Alianza del Pacífico. *Áreas de Trabajo*, 2020, disponible en <https://alianzapacifico.net/> (consulta: 15 de diciembre de 2020).

<sup>26</sup> De acuerdo con la OIT, «Un sindicato corresponde a una organización de trabajadores constituida con el propósito de promover y defender los intereses de los trabajadores. Esta tasa de densidad sindical transmite el número de miembros del sindicato que son empleados como porcentaje del número total de empleados. A los efectos de este indicador en particular, la afiliación a un sindicato excluye a los miembros del sindicato que no tienen un empleo remunerado (autónomos, desempleados, jubilados, etc.), a menos que se indique lo contrario en las notas». Organización Internacional del Trabajo. *Conceptos y Definiciones de ILOSTAT*, Ginebra, Suiza, 2020, disponible en: <https://ilostat.ilo.org/es/resources/concepts-and-definitions/> (consulta: 16 de diciembre de 2020).

**Gráfico 1**  
**Tasa de densidad sindical (%)**



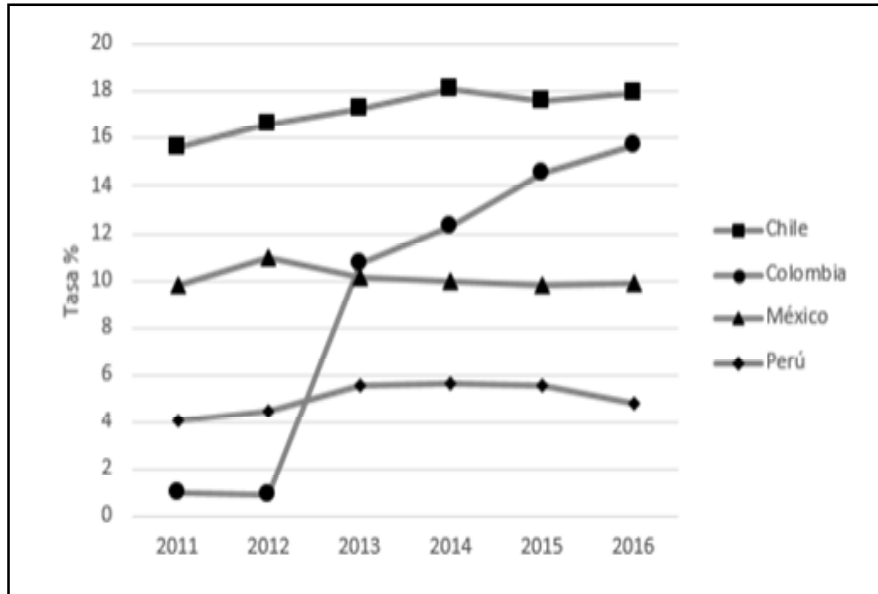
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILOSTAT<sup>27</sup>.

Según corresponde al Derecho a la negociación colectiva y relaciones laborales, la tasa de cobertura de la negociación colectiva<sup>28</sup> más alta es registrada por Chile (17,9% al 2016), seguido de un comportamiento al alza de Colombia (15,7% al 2016). México evidencia un comportamiento anual a la baja (9,9% al 2016) y Perú mantiene anualmente unas tasas muy bajas (4,8% al 2016).

<sup>27</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, 2020.

<sup>28</sup> De acuerdo con la OIT, «la tasa de cobertura de la negociación colectiva transmite el número de empleados cuyo salario y / o condiciones de empleo están determinados por uno o más convenios colectivos como porcentaje del número total de empleados. La cobertura de la negociación colectiva incluye, en la medida de lo posible, a los trabajadores cubiertos por convenios colectivos en virtud de su extensión. Las tasas de cobertura de la negociación colectiva se ajustan en función de la posibilidad de que algunos trabajadores no tengan derecho a negociar colectivamente los salarios (por ejemplo, trabajadores de los servicios públicos cuyos salarios se determinan mediante reglamentación estatal u otros métodos de consulta), a menos que se indique lo contrario en las notas». Organización Internacional del Trabajo. *Conceptos y Definiciones de ILOSTAT*, 2020.

**Gráfico 2**  
**Tasa de cobertura de la negociación colectiva (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILOSTAT<sup>29</sup>.

Por lo que concierne a la Eliminación de las formas de trabajo forzoso, trabajo infantil, trata de personas y discriminación, no hay datos representativos disponibles sobre la prevalencia del trabajo forzoso en cada país ni de trata de personas ni de discriminación. Cabe señalar que el 21 de septiembre de 2016 se creó la Alianza 8.7<sup>30</sup>, donde Chile, México y Perú participan, cuyo enfoque es la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas económicas del mundo. México y Chile han sido reconocidos como pioneros en el desarrollo de propuestas y esfuerzos por erradicar esta problemática<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, 2020.

<sup>30</sup> Alianza 8.7. *Países pioneros*, 2020, disponible en: <https://www.alliance87.org/> (consulta: 12 de diciembre de 2020).

<sup>31</sup> *Ibidem*.

En relación con la Edad mínima para trabajar, la proporción de niños que realizan actividades económicas y quehaceres domésticos entre 5 y 17 años<sup>32</sup> no hay versión reciente de las cifras, aunque se encuentra que Perú es el país que registra un alto nivel porcentual de trabajo infantil (14,5% en 2015), seguido por México (4,9% en el mismo año). Para Chile corresponde a 5,9% en 2012 y Colombia es 3,6% en 2016<sup>33</sup>.

Respecto a la Remuneración equitativa para hombres y mujeres, se presenta la Tasa de salario baja por sexo<sup>34</sup>. A pesar de la escasez de la información, el análisis se hace a partir de los datos disponibles, siendo así Perú no se incluye. Resulta evidente que existe una mayor diferencia del ingreso por hora que reciben las mujeres frente a los hombres, comportamiento que se enmarca principalmente en México.

---

<sup>32</sup> De acuerdo con la OIT, las estimaciones sobre la actividad económica y las tareas del hogar entre los niños de 5 a 17 años se refieren a: (i) los niños de 5 a 11 años que, durante la semana de referencia, realizaron al menos una hora de actividad económica o al menos 21 horas de quehaceres domésticos, (ii) niños de 12 a 14 años que, durante la semana de referencia, realizaron al menos 14 horas de actividad económica o al menos 21 horas de tareas domésticas, (iii) niños de 15 a 17 años que, durante la semana de referencia, realizaron al menos mínimo 43 horas de actividad económica. Organización Internacional del Trabajo. *Conceptos y Definiciones de ILOSTAT*, 2020.

<sup>33</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, 2020.

<sup>34</sup> De acuerdo con la OIT, esta medida de la dispersión de ingresos se refiere a la proporción de empleados cuyos ingresos por hora en todos los trabajos fueron menos de dos tercios de los ingresos medios por hora. Organización Internacional del Trabajo. *Conceptos y Definiciones de ILOSTAT*, 2020

**Cuadro 4**  
**Tasa de salario baja por sexo (%)**

Año	Chile		Colombia		México	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2011	7,68	12,41			14,58	23,99
2012					13,29	21,43
2013	9,24	15,08			11,88	18,86
2014			18,99	20,83	12,25	19,87
2015	9,64	15,71	17,7	19,5	14,4	23,04
2016					13,32	21,71
2017	8,46	13,61	15,77	17,27	11,12	17,75
2018			13,89	16,14	12,98	20,94
2019					14,56	21,98

Fuente: Elaboración propia con base en datos ILOSTAT<sup>35</sup>.

Esto se complementa con los datos del informe 'The Global Gender Gap Report 2020' publicado por el Foro Económico Mundial<sup>36</sup> en el que México registra un índice de 0,46; Chile de 0,56; Perú de 0,67 y Colombia de 0,68; convirtiéndose México en el país con una profunda brecha salarial de género con respecto a los demás Estados miembros de la AP.

En consideración al Empleo, Perú mantiene niveles históricos muy altos de tasas de ocupación (por encima del 69%), mientras que, Chile, México y Colombia registra unas tasas de ocupación laboral entre el 55% y el 60%.

<sup>35</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, 2020.

<sup>36</sup> Foro Económico Mundial. *The Global Gender Gap Report*, Ginebra, Suiza, 2020.

**Cuadro 5**  
**Tasa de ocupación (%)**

Año	Chile	Colombia	México	Perú
2011	57.0	56.8	56.7	70.9
2012	57.4	57.9	57.5	70.8
2013	57.8	58.0	57.3	70.3
2014	57.9	58.4	56.9	69.7
2015	58.1	59.0	57.2	69.1
2016	58.0	58.5	57.4	69.2
2017	58.3	58.4	57.3	69.5
2018	58.3	57.8	57.6	69.5
2019	58.3	56.6	58.0	69.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT<sup>37</sup>.

Referente a la Protección laboral<sup>38</sup> se tiene en cuenta aquellos jubilados que cuentan con pensión y desempleados que reciben prestaciones por desempleo. Cabe anotar que la versión disponible más reciente de los datos está entre 2016 para Chile, Colombia y Perú y 2017 para el caso de México. De esto se deduce que Chile es el país con la mayor tasa de cobertura para ambos tipos de protección, mientras que Perú registra las tasas más bajas.

<sup>37</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estadísticas de América Latina y El Caribe (CEPALSTAT)*, 2020.

<sup>38</sup> De acuerdo con la OIT, este indicador transmite la proporción de la población cubierta efectivamente por un sistema de protección social, incluidos los pisos de protección social. También proporciona las tasas de cobertura de los principales componentes de la protección social: prestaciones por hijos y maternidad, apoyo a personas sin empleo, personas con discapacidad, víctimas de accidentes laborales y personas mayores. Organización Internacional del Trabajo. *Conceptos y Definiciones de ILOSTAT*, 2020.

**Cuadro 6**  
**Proporción de la población cubierta por sistemas de**  
**protección social (%)**

País	Año	Personas mayores de la edad de jubilación que reciben una pensión	Desempleados que reciben prestaciones por desempleo
<b>Chile</b>	2016	78,6	45,6
<b>Colombia</b>	2016	51,7	4,6
<b>México</b>	2017	78,6	14,9
<b>Perú</b>	2016	19,3	-

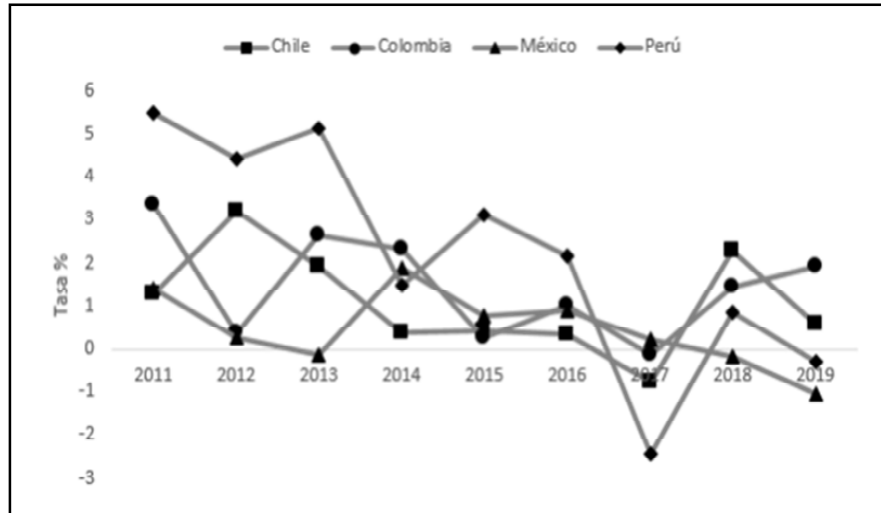
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILOSTAT.<sup>39</sup>

En cuanto a Migración laboral, se ha logrado lo siguiente en términos de libre circulación de las personas entre los países miembros de la AP: entre 2011 y 2017, los movimientos migratorios en Colombia aumentaron en un 80% desde y hacia los países que integran la AP, en México se acrecentaron en un 223%. Asimismo, a diciembre de 2017, hubo 1.440 movilizaciones de estudiantes en ocho convocatorias mediante la Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil.

Por ende, se considera que la Productividad y Fuerza laborales ha caído considerablemente en Perú desde 2011 al 2019, evidenciando una tasa muy baja en el 2017. El comportamiento de los demás países ha sido muy similar.

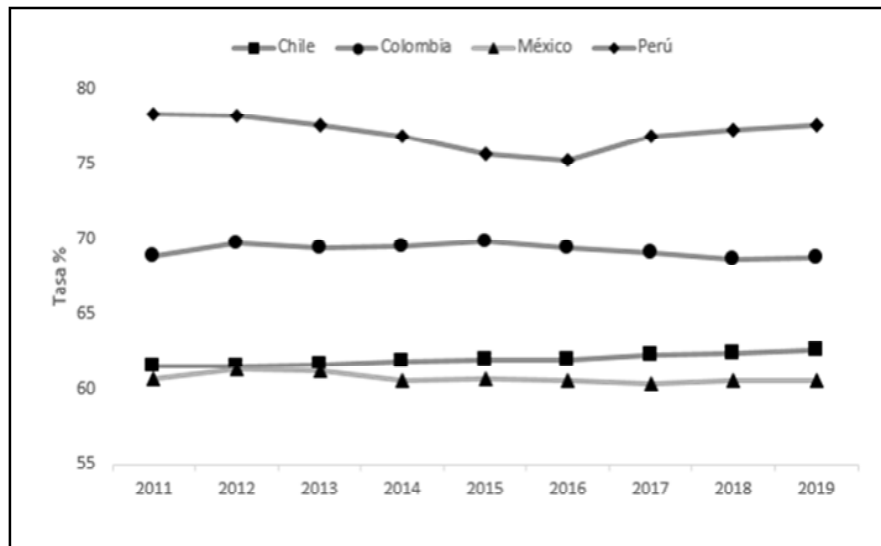
<sup>36</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, 2020.

**Gráfico 3**  
**Tasa de crecimiento anual del producto por trabajador (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILOSTAT<sup>40</sup>.

**Gráfico 4**  
**Tasa de participación en la fuerza laboral (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos ILOSTAT<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> *Ibidem*. PIB en dólares internacionales constantes de 2011.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Estimaciones modeladas por la OIT, julio 2019.

La fuerza laboral para los cuatro países ha mantenido un comportamiento estable, observándose que Colombia y Perú registran tasas de participación de fuerza laboral por encima de Chile y México.

### **3. Los impactos medioambientales: posibilidades de acceso a mercados más atractivos**

Los acuerdos comerciales han incorporado normas ambientales desde 1994. Aunque en la literatura existe un debate acerca de las motivaciones, es claro que su difusión permite mejoras en la protección ambiental<sup>42</sup>, el acceso a nuevos mercados<sup>43</sup>—especialmente con países desarrollados—, y mejoras en la competitividad<sup>44</sup>. Por lo tanto, la gobernanza ambiental se ha convertido en un escenario de competencia internacional, lo que ha generado modelos preestablecidos de normas ambientales siendo los más destacados aquellos promovidos por EE. UU y la UE.

Así, recientes iniciativas regionales, como la AP han incluido cuestiones ambientales en su agenda; sin embargo, esta no incorpora dichas normas en su formación como acuerdo comercial. El requisito fundamental para acceder a la organización es tener un acuerdo comercial vigente con todos los demás Estados miembros, indistintamente de sus disposiciones en materia ambiental. No obstante, para la consecución de los objetivos de la organización —fomentar el comercio de los países miembros y estrechar las relaciones con Asia— se reconoce la importancia de otras cuestiones relacionadas con el comercio, tales como la innovación, el desarrollo social y el medioambiente.

Por lo tanto, la Organización ha implementado mecanismos de cooperación internacional, grupos de trabajo y respalda las acciones internacionales. Junto con la firma del Acuerdo marco se creó un convenio para establecer fondos de cooperación, el cual fue financiado inicialmente por los miembros con 1 millón de dólares. Como consecuencia, se realizó en 2019 un informe conjunto con Naciones Unidas

---

<sup>42</sup> Brandi, Clara; Schwab, Jakob; Berger, Axel, y Morin, Jean-Frédéric. «Do environmental provisions in trade agreements make exports from developing countries greener?», *World Development*, vol. 129, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104899> (consulta: 16 de diciembre de 2020).

<sup>43</sup> Clive, George. «Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers», *OECD Trade and Environment Working Papers 2014/02*, 2014, pp. 1-29.

<sup>44</sup> Porter, Michael y van der Linde, Claas. «Green and competitive: Ending the stalemate», *Harvard Business Review*, vol. 73, no.5, 1995, pp. 120-134.

referente a las oportunidades de crecimiento verde y la necesidad de examinar cuestiones relacionadas con el extractivismo<sup>45</sup>. Asimismo, en 2020 se realizó cooperación técnica entre Chile y Colombia referente a la creación de los primeros impuestos verdes en cada país.

En 2016 se estableció el Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde (GTMACV) con la finalidad de fomentar el desarrollo sostenible entre los Estados miembros. Para ello, trabaja de manera articulada con el sector público y sector privado y los objetivos internacionales —especialmente los ODS—. Finalmente, la AP respalda decisiones internacionales para la protección del medioambiente y refleja el interés de cada Estado para adoptar los lineamientos al nivel nacional: en 2016 emitió una declaración respaldando la XX a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 20) y resaltando el compromiso individual de los Estados miembros.

Esto refleja la intención de la AP en promover el liderazgo ambiental desligado de las disposiciones comerciales. La gobernanza ambiental puede ejercerse como parte de otras normas internacionales —como los acuerdos comerciales— o como un ámbito independiente ya sea que conforme la totalidad de una organización —como el PNUMA— o parte de ella —como la AP—. Esta última demuestra un compromiso regional al tiempo que no se enfoca en las cuestiones ambientales relacionadas directamente con el comercio internacional, dejando esto como un elemento del cual se encargan los Estados miembros de manera independiente.

Para evidenciarlo, se utiliza la base de datos TREND<sup>45</sup> que compila las normas ambientales de los acuerdos comerciales desde 1960 hasta el 2016 que se encuentren suscritos o vigentes<sup>47</sup>. En el cuadro 7 se evidencia que los miembros incorporan dichas normas en sus acuerdos con los demás países del bloque. Destacan la temporalidad de los acuerdos y el tipo de normas incluidas. Por ejemplo, en la primera versión del acuerdo Colombia-Perú en 1969<sup>48</sup> no se incluyó

<sup>45</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *La Alianza del Pacífico y el medio ambiente: hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en el crecimiento verde*, Ciudad de Panamá, Panamá, Oficina para América Latina y el Caribe Clayton, 2019.

<sup>46</sup> Morin, Jean-Frédéric; Dür, Andreas, y Lechner, Lisa. «Mapping the trade and environment nexus: insights from a new data set», *Global Environmental Politics*, vol. 18, no. 1, 2018, pp. 122-139.

<sup>47</sup> Se presentan las actualizaciones de los acuerdos, por ejemplo: el acuerdo de complementación económica de 1998 entre Chile y Perú, así como el posterior TLC del 2006 que reemplazó el acuerdo anterior. En esta investigación, únicamente se toma el acuerdo más reciente.

<sup>48</sup> El acuerdo utilizado para Colombia-Perú es la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

ninguna norma ambiental, mientras que los acuerdos que más normas incorporan fueron firmados a partir de 1994, lo que coincide con lo señalado en la literatura, pues el TLCAN fue el primer acuerdo que incluyó normas no relacionadas con el comercio y generó una pauta *a posteriori*<sup>49</sup>.

**Cuadro 7**  
**Normas ambientales en los acuerdos comerciales entre los Estados miembros**

Acuerdo	CHI-COL	CHI-MEX	CHI-PER	COL-PER	MEX-PER	MEX-COL
Año	2006	1998	2006	2004	1987	1994
Tipo de norma						
Principios	4	3	1	0	0	3
Nivel de protección ambiental	5	3	0	0	0	3
Creación de normas y formulación de políticas	4	1	1	0	0	5
Interacción entre asuntos no ambientales y el medioambiente	2	1	1	0	0	0
Aplicación de medidas nacionales	1	1	0	0	0	1
Medidas para fomentar la protección ambiental	2	0	0	0	0	0
Otra cooperación en asuntos ambientales	6	2	2	0	0	6
Medidas específicas relacionadas con el comercio	10	11	10	6	1	7
Asistencia	1	0	0	0	0	0
Asuntos ambientales específicos	10	0	0	0	0	2
Implementación del acuerdo	1	0	0	0	0	1
Creación de instituciones	1	0	0	0	0	1
Mecanismos de resolución de disputas	2	4	1	0	0	3
Relación con instituciones internacionales	2	9	3	1	0	5
Otras normas ambientales	1	0	0	0	0	0
Total	52	35	19	7	1	37

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos TREND.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

Por otro lado, se encuentra que la mayoría de las normas incluidas refieren a aquellas específicas relacionadas con el comercio, a diferencia de los acuerdos entre países Norte-Norte que muestran fuerte tendencia a la vinculación y creación de instituciones (internacionales y mecanismos de resolución de disputas)<sup>50</sup>. Así las cosas, los acuerdos comerciales entre los países miembros de AP incluyen normas ambientales en su mayoría ligadas con el comercio, pero no cuentan con un entramado institucional que forme parte del acuerdo comercial.

No obstante, esos acuerdos fueron establecidos previo a la conformación de la AP. Para observar las tendencias de los Estados miembros posterior a su creación, se analizan los acuerdos comerciales que los actuales miembros han suscrito con los países con mayor potencial de ingreso—Panamá y Costa Rica—.

En el cuadro 8 se observa que hay un incremento notable en la cantidad y variedad de normas ambientales, si bien siguen estando concentradas en los aspectos del comercio. Esto señala el interés de los Estados por contribuir a la protección ambiental. Además, al ser acuerdos Sur-Sur se pone de manifiesto la apropiación del interés por el medioambiente, sin incorporar presiones de socios hegemónicos, en especial EE.UU. y la UE, pues la literatura ha reconocido la conformación de consensos en lo referente al tipo de normas incluidas<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Morin, Jean-Frédéric y Rochette, Myriam. «Transatlantic convergence of preferential trade agreements environmental clauses», *Business and Politics*, vol. 19, no.4, 2017, pp. 621-658.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

**Cuadro 8**  
**Normas ambientales en los acuerdos comerciales de los miembros AP con potenciales miembros**

Acuerdo	PAN-COL	PAN-CHI	PAN-PER	PAN-MEX	CR-PER	CR-COL	CR-CHI	CR-MEX
Año	2013	2006	2011	2014	2011	2013	1999	1994
<b>Tipo de norma</b>								
Principios	4	1	3	0	2	4	2	2
Nivel de protección ambiental	5	0	1	1	1	1	0	3
Creación de normas y formulación de políticas	0	0	0	0	0	1	1	4
Interacción entre asuntos no ambientales y el medioambiente	3	2	2	1	1	3	0	1
Aplicación de medidas nacionales	1	0	1	1	1	1	0	2
Medidas para fomentar la protección ambiental	2	0	0	0	0	1	0	0
Otra cooperación en asuntos ambientales	12	0	3	1	2	2	3	1
Medidas específicas relacionadas con el comercio	17	7	14	13	14	16	9	11
Asistencia	2	0	0	0	0	0	0	0
Asuntos ambientales específicos	13	0	6	1	5	8	0	3
Implementación del acuerdo	2	0	0	1	0	1	0	0
Creación de instituciones	1	0	0	0	0	0	0	1
Mecanismos de resolución de disputas	2	0	1	1	1	1	0	1
Relación con instituciones internacionales	5	2	5	3	6	6	7	8
Otras normas ambientales	1	0	1	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>12</b>	<b>37</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>45</b>	<b>22</b>	<b>37</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos TREND.

Aunque no hay evidencia definitiva acerca de las disposiciones ambientales que la AP establece en los acuerdos comerciales que negocia como bloque, en las negociaciones entre AP y Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur, sí se encuentra información preliminar que sugiere la inclusión de cuestiones ambientales en tales acuerdos<sup>52</sup>. No obstante, es necesario esperar los resultados definitivos del acuerdo, pues esta información sería importante para determinar la formación de normas ambientales en las negociaciones entre bloques comerciales.

<sup>52</sup> Morales, Roberto. «Alistan cuatro países su entrada a la Alianza del Pacífico», *El Economista*, 7 de julio de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Alistan-cuatro-paises-su-entrada-a-la-Alianza-del-Pacifico-20190707-0105.html> (consulta: 16 de diciembre de 2020).

En ese sentido, puede decirse que en la AP se ejerce gobernanza ambiental en dos niveles: nacional y regional. Se permite la autonomía de los países miembros, aunque se evidencia la tendencia a incorporar normas ambientales en los acuerdos comerciales que han firmado entre sí. En ese sentido, podría considerarse que su interés ambiental es, entre otros, un reflejo de la voluntad de las partes hacia la sostenibilidad ambiental.

Esto puede solucionar algunos de los problemas que surgen a partir de la defensa ambiental en los acuerdos comerciales al tiempo que se crean oportunidades para acceder a mercados que perciben la protección ambiental como un principio para las negociaciones comerciales. Las tendencias internacionales muestran que la mayoría de los mercados desarrollados están incorporando cada vez más disposiciones ambientales. La experiencia institucional de los miembros en la negociación de normas ambientales puede permitir un funcionamiento cohesionado del bloque al momento de realizar negociaciones conjuntas, y facilita la cooperación al existir un interés previo de los actores involucrados. Así pues, se encuentra que las acciones para la protección ambiental pueden contribuir a facilitar el acceso de la AP a nuevos mercados, y que la suscripción previa de acuerdos comerciales que incorporan normas ambientales favorece la integración profunda.

## **Conclusiones**

El crecimiento y desarrollo económicos de los países miembro de la Alianza del Pacífico a partir del incremento de su comercio tienen que afrontar retos muy significativos en cuanto a la incorporación de medidas internacionales según los estándares laborales y medioambientales. Las medidas y esfuerzos asumidos tanto en el marco de la AP como en los acuerdos comerciales son escasos, los esfuerzos internacionales han realmente impulsado el compromiso de los países de este bloque tanto en sus agendas nacionales como al nivel regional.

Se encuentra que la AP tiene debilidades y desafíos para enfrentar apropiadamente los estándares laborales, en particular, con respecto a migración laboral, y con mayor ahínco a seguridad social. Se requieren políticas y medidas que promuevan los derechos de los trabajadores, mejores sistemas de protección social para los desempleados y más oportunidades para los jóvenes, en mayor medida para que alcancen al menos los niveles de Chile, y aumentar la fuerza laboral en los cuatro países miembros. De lo contrario, puede

representar un riesgo en los trabajadores a medida que la producción aumenta.

La Alianza del Pacífico constituye una plataforma comercial con enfoque ambiental. Se encuentra que adopta un modelo de gobernanza ambiental de carácter regional que trabaja en cuestiones relacionadas con el medioambiente. Esto es el reflejo del interés de los Estados miembros, el cual se fortalece mediante las mesas de trabajo conjuntas. Teniendo en cuenta que entre los objetivos principales de la AP se encuentra la promoción comercial y la integración con Asia-Pacífico. El enfoque de gobernanza ambiental en dos niveles que fue adoptado resulta apropiado por cuanto reconoce la importancia de la protección ambiental. La cooperación regional permite autonomía a sus países miembros en lo referente a la incorporación de normas ambientales en los acuerdos comerciales.

Las políticas regionales deben ser asumidas en favor de la convergencia para que los esfuerzos nacionales se articulen de tal manera que mejoren las condiciones laborales y que las disposiciones ambientales comprendan un crecimiento verde y sostenible. En esta medida, los países miembros de la AP pueden responder a la creciente demanda global de productos y servicios de mercados tan atractivos como aquellos potenciales miembros para su adhesión y los países de Asia - Pacífico.

## Referencias

- Alianza del Pacífico. *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Antofagasta, República de Chile, 2012, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/> (consulta: 26 de octubre de 2020).
- Alianza del Pacífico. *Áreas de Trabajo*, disponible en: <https://alianzapacifico.net/> (consulta: 15 de diciembre de 2020).
- Alianza 8.7. *Países pioneros*, 2020, disponible en: <https://www.alliance87.org/> (consulta: 12 de diciembre de 2020).
- Brandi, Clara; Schwab, Jakob; Berger, Axel y Morin, Jean-Frédéric. «Do environmental provisions in trade agreements make exports from developing countries greener?», *World Development*, vol.129, 2020, 104899.<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104899>

- Clive, George. «Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers», *OECD Trade and Environment Working Papers 2014/02*, 2014, pp. 1-29.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estadísticas de América Latina y El Caribe (CEPALSTAT)*, Santiago de Chile, 2020, disponible en: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> (consulta: 18 de diciembre de 2020).
- Dewan, Sabina y Ronconi, Lucas. «U.S. Free Trade Agreements and Enforcement of Labor Law in Latin America», *Industrial Relations*, vol. 57, no. 1, 2018, pp. 35-56.
- Dür, Andreas; Baccini, Leonardo y Elsig, Manfred. «The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database», *Review of International Organizations*, vol.9, no.3, 2014, pp. 353–375.
- Foro Económico Mundial. *The Global Gender Gap Report 2020*, Ginebra, Suiza.
- Frankel, Jeffrey. «Environmental Effects of International Trade», *HKS Faculty Research Working Paper Series*, enero 2009, pp. 1-61.
- Morales, Roberto. «Alistan cuatro países su entrada a la Alianza del Pacífico», *El Economista*, 7 de julio de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Alistan-cuatro-paises-su-entrada-a-la-Alianza-del-Pacifico-20190707-0105.html> (consulta: 16 de diciembre de 2020).
- Morin, Jean-Frédéric; Dür, Andreas y Lechner, Lisa. «Mapping the trade and environment nexus: insights from a new data set», *Global Environmental Politics*, vol. 18, no.1, 2018, pp. 122-139.
- Morin, Jean-Frédéric y Rochette, Myriam. «Transatlantic convergence of preferential trade agreements environmental clauses», *Business and Politics*, vol. 19, no.4, 2017, pp. 621-658.
- Naciones Unidas. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Nueva York, 1992, disponible en: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf) (consulta: 19 de octubre de 2020).

- Naciones Unidas. *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Kyoto, Japón, 1997, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> (consulta: 19 de octubre de 2020).
- Naciones Unidas. *Acuerdo de París*, París, Francia, 2015, disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris> (consulta: 19 de octubre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Ginebra, Suiza, 1998, disponible en: <https://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm> (consulta: 19 de octubre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio*, Ginebra, Suiza, OIT, 2015.
- Organización Internacional del Trabajo. *Base de datos sobre legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos (NATLEX)*, Ginebra, Suiza, 2020a, disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p\\_lang=es](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=es) (consulta: 16 de diciembre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo. *Conceptos y Definiciones de ILOSTAT*, Ginebra, Suiza, 2020b, disponible en <https://ilostat.ilo.org/es/resources/concepts-and-definitions/> (consulta: 16 de diciembre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo. *Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT)*, Ginebra, Suiza, 2020c, disponible en: <https://ilostat.ilo.org/es/> (consulta: 16 de diciembre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Temas*, Ginebra, Suiza, 2020d, disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/lang-en/index.htm> (consulta: 14 de diciembre de 2020).
- Porter, Michael y van der Linde, Claas. «Green and competitive: Ending the stalemate», *Harvard Business Review*, vol. 73, no.5, 1995, pp. 120-134.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *La Alianza del Pacífico y el medio ambiente: hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en el crecimiento verde*, Ciudad de Panamá, Panamá, Oficina para América Latina y el Caribe Clayton, 2019.
- Raess, Damian; Dür, Andreas, y Sari, Dora. «Protecting labor rights in preferential trade agreements: The role of trade unions, left governments, and skilled labor», *The Review of International Organizations*, vol.13, 2018, pp.143-162.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). *Acuerdos comerciales en vigor*, OEA, disponible en: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp) (consulta: 3 de noviembre de 2020).

Vásquez, Irma. «La Alianza del Pacífico: ¿Un retorno al modelo de regionalismo abierto en un contexto post-hegemónico?», *Boletín del Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales*, vol.3, 2018, pp. 15-18.

## Anexo 1

### Definición de las categorías en mediaciones laborales AP

Categoría	Definición
Libertad sindical y de asociación	Consiste en que los actores no estatales participen de manera efectiva en la política económica y social, configurándose como el núcleo de la democracia y del estado de derecho. Los trabajadores y empleadores logran gobernanza a escala nacional en la medida que se garantiza la participación y representatividad.
Derecho a la negociación colectiva y relaciones laborales	Consiste en que se regule un conjunto de condiciones laborales en un territorio y sector profesional. Esto es de mutuo acuerdo entre trabajadores y empleadores. Se debe cumplir de manera obligatoria. Esto con el fin de generar ambientes laborales armoniosos, incluyentes y productivos.
Eliminación de las formas de trabajo forzoso, trabajo infantil, trata de personas y discriminación	Trabajo forzoso se relaciona con aquellos trabajos o servicios que se exigen a las personas por medio del uso de la amenaza de una pena y/o que no ejercen de manera voluntaria.
	La discriminación se concibe como la falta de respeto, promoción y cumplimiento de principios y derechos fundamentales en el trabajo hacia minorías étnicas y raciales.
	Trata de personas se entiende cuando se capta, transporta, traslada, acoge o recibe personas por medio de la amenaza o el uso de la coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de alguna situación de vulnerabilidad, se concesiona o recibe pagos o beneficios con el objeto de explotar sea de manera sexual o la realización de labores de manera forzada, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos.
	Trabajo infantil se define como aquel trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que perjudica la integridad física, psicológica, moral, educativa, social y salubridad.
Edad mínima para trabajar	Cada país establece jurídicamente la edad mínima para trabajar de su población junto con las características, condiciones y requisitos que se deben cumplir dentro del territorio nacional. Los estándares internacionales de la OIT establecen que sea a partir de los 18 años en adelante.
Remuneración equitativa para hombres y mujeres	Ante las evidencias empíricas sobre la discriminación salarial en el trabajo, se ha configurado la remuneración equitativa como un factor clave en la promoción de la igualdad de género.
Empleo	Todo trabajo que se hace a cambio de un pago que se representa en salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie en donde hay tipo de dependencia, por ejemplo, dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo.
Protección laboral	Se tiene por objeto proteger a los trabajadores con el fin de mejorar las condiciones de trabajo, así lograr la justicia social la prosperidad social. Cada país provee distintos tipos de protección social.
Migración laboral	Se concibe como el movimiento de personas desde un país de origen a otro país con la finalidad de trabajar.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos extraídos de la OIT<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Temas* Ginebra, Suiza, 2020, disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/lang—en/index.htm>

# **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**

Vol. 16. No. 30  
I.S.S.N 1856-349X

Julio-Diciembre 2021  
Depósito legal: l.f 07620053303358

---

Publicación semestral, arbitrada e indexada auspiciada por el Grupo de Investigación sobre Regionalismo, Integración y Desarrollo, unidad constituida por investigadores adscritos al Integración y Desarrollo, unidad constituida por investigadores adscritos al Centro de Investigaciones Agroalimentarias de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela y del Centro de Estudios sobre Frontera e Integración «José Manuel Briceño Monzillo» (CEFI) de la Universidad de Los Andes, Táchira y financiada con recursos de los programas ADG y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de Los Andes.

## **Directora**

María Liliana Quintero R.

## **Editoras**

Raquel Álvarez de Flores  
Marlene Otero Silva

## **Consejo Editorial**

Raquel Álvarez de Flores (CEFI-ULA), José Briceño Ruíz (CIAAL-FACES),  
Marlene Otero Silva (GRID), Carlos Arcila (ULA),  
Dyanna Ruiz (FACES-ULA), Nebis Acosta (LUZ),  
Carolina Mendoza (UCLA),

## **Consejo Asesor**

Alan Fairle Reinoso (Pontificia Universidad Católica del Perú),  
Alfredo Guerra Borges (UNAM), Alejandro Gutiérrez (ULA)  
Marianne Marchand (Universidad de las Américas Puebla)  
Shigeru Kochi (Aoyama Gaukin University),  
Philippe de Lombaerde (UNU- CRIS), Mirna Yonis Lombano (UCV),  
Juan Manuel Sandoval (INHA-DEAS).