

Integración Latinoamericana: Retos, obstáculos y nuevos paradigmas

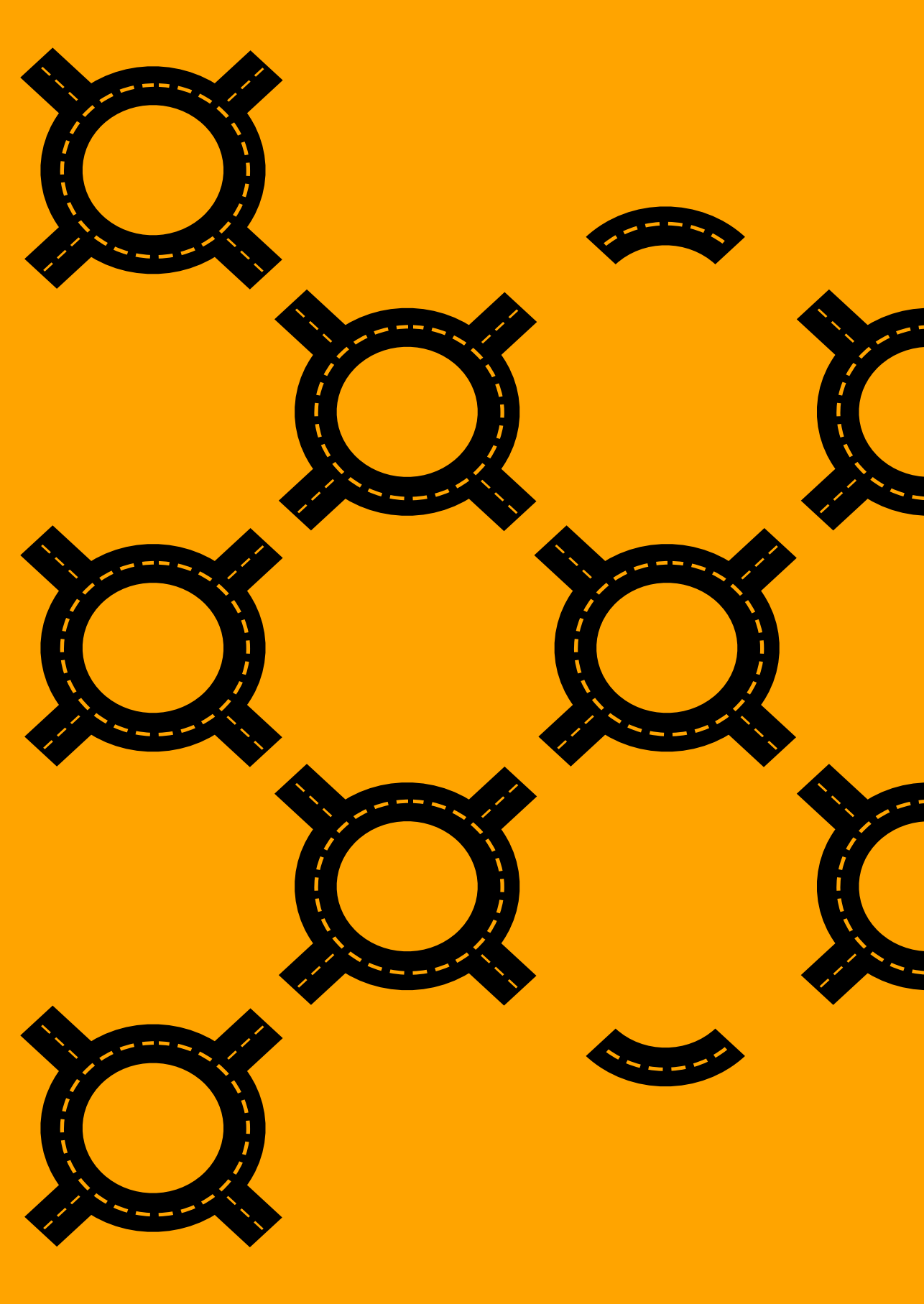
EDITADO POR:

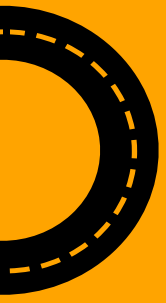
MARÍA GABRIELA RAMOS BARRERA

CLAUDIA MILENA PICO BONILLA

DIANA MERCEDES VALDÉS MOSQUERA

 **POLI**
POLITÉCNICO
GRANCOLOMBIANO
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA





Integración Latinoamericana: Retos, obstáculos y nuevos paradigmas

EDITADO POR:

MARÍA GABRIELA RAMOS BARRERA

CLAUDIA MILENA PICO BONILLA

DIANA MERCEDES VALDÉS MOSQUERA





© **Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano**

**INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA:
Retos, obstáculos y nuevos paradigmas**

ISBN: 978-958-5544-41-3
E-ISBN: 978-958-5544-43-7
Digital ISBN: 978-958-5544-42-0

Editorial Politécnico Gran Colombiano
Calle 61 No. 7 - 66
Tel: 7455555, Ext. 1516
Bogotá, Colombia

Editoras:

María Gabriela Ramos Barrera
Claudia Milena Pico Bonilla
Diana Mercedes Valdes Mosquera

Autores:

Claudia Milena Pico Bonilla
Rita Giacalone
María Gabriela Ramos Barrera
Marco Antonio Burgos Flórez
José Carlos Hernández Zuluaga
Oscar David Andrés Julián López Camargo
Alexander Carvajal
Hector Luis Romero Valbuena
Eddy Johanna Fajardo Ortiz
Guillermo José Ramírez Narvárez
Maura Leonor Vásquez de Rodríguez
Lorena Andrea Palacios Chacón
Jahir Enrique Lombana Coy
Alexander Nuñez Torres
Sylvia Melissa Soler Mantilla
Roberto Antonio Gómez Zambrano
Juan Carlos Garmendia Mora
Juliana Correa Jaramillo
Diana Mercedes Valdes Mosquera
María Eugenia Vega
Hadrien Jean-Eude Lafosse

Líder de publicaciones:

Eduardo Norman Acevedo

Analista de producción editorial

Carlos Eduardo Daza Orozco

Corrección de estilo:

Hernán Dario Cadena

Diseño y armada electrónica:

Kilka Diseño Gráfico S.A.S

Impresión:

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

¿Cómo citar este libro?

Ramos, M.G.; Pico, CM; & Valdes, DM.
C.E. (2020). Integración latinoamericana:
retos, obstáculos y nuevos paradigmas.
Bogotá: Institución Universitaria Politécnico
Gran Colombiano.

Creado en Colombia

Todos los derechos reservados

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o medio existentes o por existir, sin el permiso previo y por escrito de la Editorial de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano.

Para usos académicos y científicos, la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano accede al licenciamiento *Creative Commons* del contenido de la obra con: Atribución – No comercial – Sin derivar – Compartir igual.

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se indique la fuente o procedencia.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor(es) y no constituye una postura institucional al respecto.

Este libro es resultado de un proceso de investigación y ha sido evaluado por pares ciegos cumpliendo con los criterios de selectividad, temporalidad, normalidad y disponibilidad propuestos por Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Editorial del Politécnico Gran Colombiano pertenece a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia (ASEUC).

CONTENIDO

Introducción	7
PARTE I	
Perspectivas y debates teóricos sobre la integración	15
<i>Capítulo 1</i>	
Integración regional en perspectiva histórica: debilidad estructural e institucional en américa latina	16
<i>Capítulo 2</i>	
De la cooperación al conflicto: el rol de la toma de decisiones en la integración regional latinoamericana (2000-2018)	42
<i>Capítulo 3</i>	
La convergencia económica en la alianza del pacífico: la barrera para la integración monetaria	78
<i>Capítulo 4</i>	
Perspectivas de la integración económica suramericana en los nuevos contextos económicos y políticos regionales ...	100
<i>Capítulo 5</i>	
El mercado único digital de la unión europea: análisis comparativo en latinoamérica	120

PARTE II

La integración regional, el crecimiento económico y el sector real 147

Capítulo 6

Retos y desafíos para el crecimiento económico de los países miembros de la integración económica de América Latina. 148

Capítulo 7

Integración regional y crecimiento económico en América Latina: el caso del Alba y la Alianza del Pacífico 175

Capítulo 8

Acuerdos comerciales regionales y sus efectos en la inversión extranjera directa para América Latina: una aproximación desde el modelo de gravedad 194

Capítulo 9

Transformaciones equivalentes y resultados múltiples en la profundización de la financiarización en América Latina: hechos incidentes en la gestación y consolidación de procesos de integración regional. 226

Capítulo 10

El transporte aéreo como elemento influenciador en la integración de la región. 251

Capítulo 11

Clúster de energías renovables, el escenario más favorable para una posible integración latinoamericana. 278

Capítulo 12

Criminalidad transnacional ambiental e integración: perspectivas sobre el tratamiento de la biopiratería en la Alianza del Pacífico 298

INTRODUCCIÓN

Experiencias como la conformación de la Unión Europea tras el debilitamiento sufrido como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, han puesto en el centro del debate el fenómeno de la integración regional, que se entiende como un proceso complejo con dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales. Si bien la integración europea ha mostrado sus primeras fracturas como producto de la crisis económica de principios del siglo XXI, es innegable que los procesos de integración pueden redundar en ventajas para los países que participan en ellos.

América Latina, como bloque regional, lleva cuatro décadas impulsando acuerdos de integración de diversa naturaleza. Sin embargo, aunque el historial de estos procesos en la región es largo, persisten defectos para establecer acuerdos de largo plazo. Las barreras en el proceso político, las debilidades en el entorno macroeconómico y la vulnerabilidad social se presentan como las causas más frecuentes de la imposibilidad de consolidar proyectos de integración duraderos.

Dada la complejidad del fenómeno bajo examen y la multiplicidad de explicaciones para justificar su frágil desarrollo, se precisa la realización de un estudio sistemático que discuta el concepto de integración en sus múltiples dimensiones, que dé cuenta de sus resultados en la región y que presente los retos para su avance a futuro. El proyecto editorial que el lector tiene en sus manos es producto de una investigación que observa el

fenómeno de la integración desde diversas disciplinas y pone en perspectiva los esfuerzos que se requieren para garantizar su avance.

El abordaje de las condiciones para la toma de decisiones, la naturaleza del regionalismo y las dimensiones jurídica, monetaria e histórica ocupan la primera sección del libro. En estos primeros trabajos se plantean reflexiones teóricas sobre la naturaleza de la integración en la región, al tiempo que se ofrecen luces sobre las necesidades más apremiantes para consolidar proyectos estables en esta materia. La discusión de esta sección no se agota en la presentación de una colección de hechos sobre las dimensiones del problema, sino que presenta marcos de análisis que sirven como base para las discusiones que se plantean en la sección siguiente.

Así, el primer capítulo *Integración regional en perspectiva histórica: debilidad estructural e institucional en América Latina*, escrito por Claudia Milena Pico Bonilla, propone una revisión de los intentos de integración en la historia independiente de las naciones suramericanas. La autora afirma que la debilidad estructural e institucional que ha caracterizado a la región desde el inicio de su vida independiente ha condicionado el éxito de la integración. Reconoce, además, que los avances más significativos en esta materia se han producido en la historia reciente o en la era del regionalismo abierto, sin embargo, los retos en materia de convergencia en el mejor momento de la integración persisten.

Rita Giacalone escribe el capítulo titulado *De la cooperación al conflicto: el rol de la toma de decisiones en la integración regional latinoamericana (2000-2018)*. La autora reconoce que la divergencia en los procesos de integración de la región es producto del conflicto de dos proyectos políticos: el de Venezuela, representado en el ALBA, y el de la Alianza del Pacífico, liderado por Chile y México. Giacalone estudia los intereses de cada grupo de poder, sus decisiones, las circunstancias que inciden en la proliferación del conflicto y sus consecuencias. La autora demuestra que

con el análisis de la toma de decisiones secuenciales y dinámicas es posible demostrar que Venezuela quedó atrapada en el conflicto, mientras que México y Chile fortalecieron su alianza.

María Gabriela Ramos Barrera aborda el problema de la integración desde la dimensión monetaria y se pregunta si la integración comercial y la liberación del comercio son condiciones suficientes para garantizar una unión monetaria en los países miembros de la Alianza del Pacífico. En su trabajo titulado *La convergencia económica en la Alianza del Pacífico: la barrera para la integración monetaria*, se examina el caso de las economías de Chile, Perú, Colombia y México, y se concluye que las posibilidades de unión monetaria encuentran en la convergencia una barrera para su consolidación. La heterogeneidad macroeconómica en la región se convierte así en una barrera fundamental para favorecer una integración exitosa.

El cuarto capítulo, escrito por Marco Antonio Burgos, titulado *Perspectivas de la integración económica suramericana en los nuevos contextos económicos y políticos regionales*, presenta un contraste entre los proyectos de regionalismo abierto y regionalismo cerrado que concurren en la región y revisa la política económica y su relación con la integración. El autor hace un balance de los resultados de la integración y llama la atención sobre las necesidades para conformar una agenda que permita avanzar en la integración en temas como infraestructura, política arancelaria y dinamización de la actividad comercial regional. El autor reflexiona sobre estas transformaciones a la luz de los cambios sufridos por la política exterior norteamericana y reitera la importancia de elevar el comercio intrarregional en la región y de fortalecer la integración con regionalismo abierto o cerrado.

El quinto capítulo se titula *El mercado único digital de la Unión Europea. Análisis comparativo en Latinoamérica*. En este capítulo, José Carlos Hernández estudia el fenómeno del Mercado Único Digital Europeo y lo compara con la experiencia latinoamericana. En esta exploración de

un aspecto de la dimensión jurídica de la integración se centra en los retos que supone el comercio electrónico y el avance de nuevas tecnologías. La revisión de la experiencia europea permite reconocer las necesidades de protección de datos, protección de la propiedad intelectual y de regulación del comercio electrónico que se requieren una vez se profundice la integración en la región. El autor reconoce que los avances en esta materia en el entorno latinoamericano son modestos y que se requiere la realización de acuerdos integrales para favorecer el comercio electrónico y profundizar la integración.

Tomando en cuenta las conclusiones derivadas de la primera parte, la segunda sección se ocupa de examinar los efectos de la integración sobre el crecimiento de la economía y el sector real de la región, donde la discusión se centra en la efectividad que han tenido los procesos de integración para fomentar las economías que pertenecen a diferentes bloques constituidos en América Latina, con énfasis en el estudio de variables económicas, financieras y ambientales. Así, el análisis de la productividad y la innovación empresarial, el fomento del PIB, los flujos de inversión, los mecanismos de financiarización, el transporte, la producción de energía y la biopiratería se convierten en los temas de interés.

En el capítulo seis, *Retos y desafíos para el crecimiento económico de los países miembros de la integración económica de América Latina*, elaborado por Oscar López y Alexander Carvajal, se parte de la importancia de los factores de producción modernos: innovación y emprendimiento, para estudiar el crecimiento de las economías; en este planteamiento es clave el rol del Estado para brindar condiciones que favorezcan el desarrollo de estos factores. Sin embargo, como identifican los autores, el emprendimiento en la región se encuentra rezagado en parte porque no existen incentivos a la productividad y, por otro lado, porque los niveles de corrupción en los principales procesos de integración regional impactan las posibilidades de

emprendimiento empresarial, disminuyendo así los niveles de crecimiento económico en la región.

Seguidamente, Héctor Romero, Eddy Fajardo, Guillermo Ramírez y Maura Vásquez, en su capítulo *Integración regional y crecimiento económico en América Latina: el caso del ALBA y la Alianza del Pacífico*, parten de los efectos que tienen los procesos de integración regional sobre la actividad económica de los países que los conforman, para resaltar que en la Alianza del Pacífico han disminuido las volatilidades en las tasas de crecimiento de las economías, pero el impacto sobre el crecimiento como tal aún no ha sido significativo, mientras que en los países del ALBA el proceso de integración no ha generado ningún impacto dentro del crecimiento de sus países miembros. En este sentido, el trabajo concluye que, en comparación con procesos más antiguos (como el europeo), dentro de la región los acuerdos regionales aún no han generado cambios estructurales a las economías.

El capítulo ocho, escrito por Lorena Palacios, Jahir Lombana y Alexander Núñez, y titulado *Acuerdos comerciales regionales y sus efectos en la Inversión Extranjera Directa para América Latina: una aproximación desde el modelo de gravedad*, caracteriza los niveles de inversión en la región a partir de las políticas de apertura de los años noventa. En la investigación se comprueba la relación positiva y significativa entre los flujos de IED y el PIB; mientras que demuestra que la dotación factorial de los países analizados puede ser determinante para la incidencia de la IED sobre el PIBpc: positiva con el país emisor y negativa con el país receptor. Por otro lado, los autores resaltan la importancia de los acuerdos comerciales regionales en la etapa de liberalización comercial de la región.

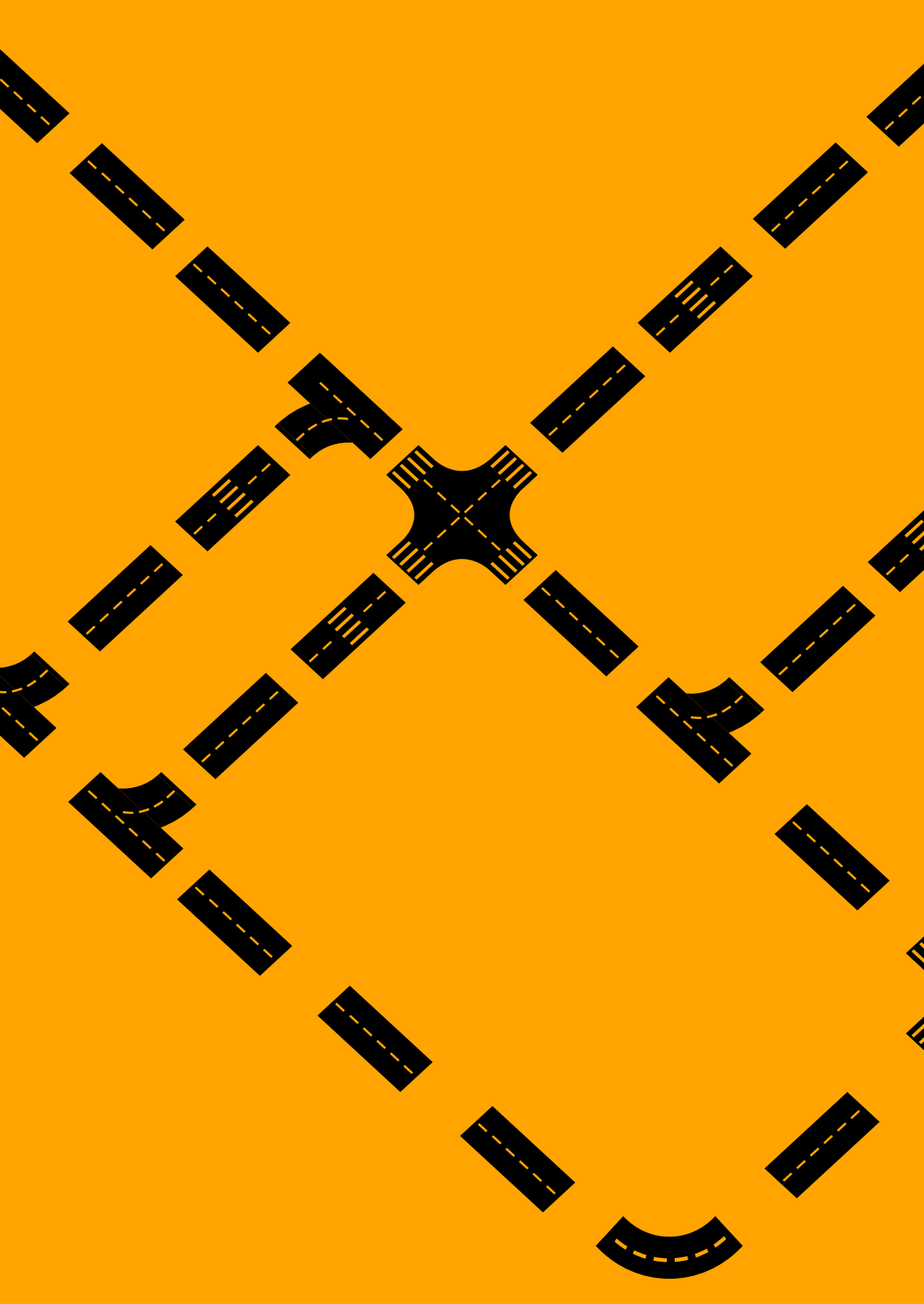
Transformaciones equivalentes y resultados múltiples en la profundización de la financiarización en América Latina: hechos incidentes en la gestión y consolidación de procesos de integración regional, escrito por

Sylvia Melissa Soler y Roberto Gómez, es un capítulo en donde se analiza el proceso de integración regional bajo el punto de vista de la financiarización como determinante de la economía de cada país y, por ende, de un bloque. De acuerdo con los autores, la búsqueda de recursos y la competencia por los fondos ha definido y limitado la dinámica de la integración, dada la distribución de recursos hecha por los organismos de financiamiento regional y los diferentes niveles de producción y desarrollo de las economías.

De la mano con el estudio de los servicios, en el capítulo diez, Juan Carlos Garmendia analiza *El Transporte Aéreo como elemento influenciador en la integración de la región*, resaltando el potencial del sistema de transporte aéreo como herramienta que puede consolidar los procesos de integración bajo el mejoramiento de la infraestructura con alianzas público-privadas. Del mismo modo, la investigación llama la atención sobre la necesidad de diseño de estrategias operacionales conjuntas que permita el desarrollo de mejores prácticas que puedan incrementar la productividad y los negocios actuales de la región; para ello, sostiene el autor, es fundamental que se propicien escenarios que favorezcan el transporte aéreo de forma integrada.

El capítulo once, elaborado por Juliana Correa y Diana Valdés, denominado *Clúster de energías renovables, el escenario más favorable para una posible integración latinoamericana*, discute las oportunidades energéticas que presentan diversos países de la región y cómo la diversificación en la producción de energía debe ser un clúster clave para promover la integración regional con miras a los Objetivos de Desarrollo Sostenible con base en las energías limpias. Las autoras hacen especial énfasis en la necesidad de generar espacios para que los diferentes actores de la región tengan oportunidades de crecimiento y disminuyan la fragmentación en la región, producto de los intereses individuales de las naciones.

Finalmente, el libro cierra con el capítulo doce: *Criminalidad transnacional ambiental e integración: perspectivas sobre el tratamiento de la biopiratería en la Alianza del Pacífico*, en donde María Eugenia Vega y Hadrien Lafosse argumentan que el crimen organizado es una problemática que debe atenderse desde la cooperación internacional, por lo que los países de la Alianza del Pacífico deben generar un marco regulatorio vinculante -a pesar de los problemas que la supranacionalidad implique- más allá de la Plataforma de Crecimiento Verde, dado que la seguridad ambiental parece difusa al darle prioridad al crecimiento económico antes que al patrimonio de los países.



The background is a vibrant yellow color, overlaid with a repeating pattern of dark blue road signs. These signs include various types of road junctions: T-junctions, roundabouts, and crossroads. Each sign features white dashed lines that represent the road markings. The signs are scattered across the page, creating a dynamic and thematic visual context for the text.

PARTE I

**Perspectivas y debates
teóricos sobre la integración**

CAPÍTULO 1

INTEGRACIÓN REGIONAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: DEBILIDAD ESTRUCTURAL E INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Claudia Milena Pico Bonilla¹

1.

Introducción

La integración regional en América latina tiene un largo historial que se remonta a los inicios de la vida republicana (Forero, 2010). Los esfuerzos se justifican si se tiene en cuenta el pasado común de varios países de la región y el carácter de los vínculos que han establecido con la economía mundial, y que se ha orientado de forma predominante a los productos primarios.

Estas condiciones permiten suponer que, como producto de la similitud estructural y del desarrollo histórico común, hay un alto potencial para la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que desde los procesos de construcción de Estado del siglo XIX hasta la historia más

¹ Economista con maestría en Economía de la Universidad del Rosario y maestría en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Phd (c) en Psicología de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Correo electrónico: cmpico@poligran.edu.co

reciente, los países han compartido estrategias de desarrollo, particularmente a partir de 1850.

Dentro de los referidos modelos de desarrollo se distinguen cuatro períodos: tras la independencia el proceso de separación del poder español resulta costoso, hecho que conduce a una lenta recuperación económica que se produce solo hasta mediados de siglo. A partir de entonces, los esfuerzos se orientan a aprovechar la coyuntura favorable de la demanda a nivel mundial, con lo que se conocería posteriormente como el modelo agroexportador. Para el siglo XX, y con la crisis mundial, se puso en marcha un modelo de desarrollo endógeno que se profundizaría con el discurso ‘cepalino’ (de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe), de la dependencia y, finalmente, para finales de siglo se daría lugar a un modelo orientado hacia la integración con la economía mundial.

A pesar de haber optado por modelos de desarrollo comunes a lo largo de su historia de vida independiente, los países latinoamericanos no han logrado concretar proyectos de integración exitosos. Algunos autores proponen que esta debilidad es producto de la resistencia de los países latinoamericanos a la pérdida de soberanía (De Almeida, 2013; Serra, 2016), otros argumentan que puede ser producto de condiciones macroeconómicas (Basnet & Sharma, 2013), y otros que el fenómeno se produce por la falta de institucionalidad supranacional y por la concurrencia de múltiples proyectos de integración (Ayuso & Villar, 2014).

En el presente documento se argumenta que más allá de los pulsos políticos entre los países y de los patrones de especialización, en el largo plazo la tendencia a la debilidad en los procesos de integración puede ser explicado por la persistencia de debilidad institucional y tensiones políticas sumada a las debilidades estructurales de las economías.

Para demostrar este punto se propone la realización de una revisión de fuentes estadísticas y documentales que den cuenta de la evolución de

la apertura comercial en la región, desde 1830 hasta los primeros años del siglo XXI. En dicha revisión se presenta un comparativo de los modelos de desarrollo y se analizan las condiciones políticas, sociales y económicas que rodearon a cada modelo de desarrollo para dar cuenta de las posibilidades de integración en distintos momentos de la historia. Se concluye que, si bien persisten las barreras estructurales, las mayores posibilidades para la integración se producen a finales del siglo XX.

El presente documento está estructurado en seis secciones, de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda sección se presentan los patrones generales de apertura comercial para los países latinoamericanos y se da cuenta de la evolución del régimen político y de las condiciones sociales y económicas de las economías latinoamericanas durante los siglos XIX y XX. La tercera sección discute los primeros intentos de integración con el proyecto bolivariano y las condiciones que se producen con el ascenso del modelo agroexportador. La cuarta sección presenta el modelo de desarrollo endógeno y sus consecuencias sobre la apertura comercial. En la quinta sección se discute el regionalismo abierto y sus posibilidades de consolidación. Por último, se concluye.

2.

Las tendencias de la integración en el largo plazo

Partiendo de los atributos que enuncia Malamud (2011), sobre los procesos de integración regional en el que las naciones se fusionan voluntariamente y renuncian a algunos aspectos de su soberanía para crear una institucionalidad capaz de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros, se puede afirmar que América Latina no cuenta en toda su historia independiente con una experiencia de integración regional exitosa. Lo anterior a pesar de la existencia de esfuerzos recientes como el hecho por UNASUR

o el ALBA, en los que se cuenta con una institucionalidad que rodea la integración, pero cuyas decisiones no tienen carácter vinculante.

Varios trabajos previos han documentado la debilidad de los procesos de integración latinoamericanos, y han demostrado que el interés de los países de la región por mantener control sobre su política económica se ha constituido en una barrera para el logro de mecanismos institucionales unificados que garanticen una verdadera integración. De Almeida (2013), llama la atención sobre esta problemática y sobre la falta de voluntad de Brasil y Argentina para contribuir en el propósito de la integración.

Así las cosas, se podría decir que las condiciones desfavorables podrían ser de carácter político, hecho que comprueban Ahcar, Galofre y González (2013), o que tienen que ver con la imposibilidad de llevar a cabo procesos de negociación efectivos (Ruiz-Dana, Goldschagg, Claro, & Blanco, 2007). Sin embargo, una observación cuidadosa permite ver que, incluso en contexto de creciente voluntad política para favorecer la integración, como el que vivió la región con los gobiernos de izquierda en décadas recientes (Deutschmann & Minkus, 2018), los resultados en materia de integración siguen siendo modestos. Eso permite suponer que las asimetrías institucionales trascienden el proceso político e inciden de forma determinante en las condiciones necesarias para la integración.

Forero (2010), señala de forma acertada y usando para su análisis una descripción de las tendencias de largo plazo en la integración, que las barreras para este proceso en América latina tienen una triple naturaleza: son de carácter político y se asocian con la debilidad institucional y de las democracias características de los países latinoamericanos; de carácter social, vinculados con los conflictos redistributivos en la región, y de carácter económico, que se reflejan en el bajo crecimiento y en la ausencia de una política comercial conjunta.

Si se examina cada uno de estos factores por separado, se encuentra que en las décadas más recientes los países latinoamericanos han experi-

mentado mayor estabilidad en sus democracias; sin embargo, los riesgos de deterioro en las garantías democráticas están latentes en varios países de la región. En el gráfico 1 se presenta una valoración de los regímenes políticos en la región a partir de 1830²; si bien se reconoce un avance notable en el período 2005-2015 -si se le compara con las tendencias del siglo XIX o de la primera mitad del siglo XX- aún hay amenazas de inestabilidad.

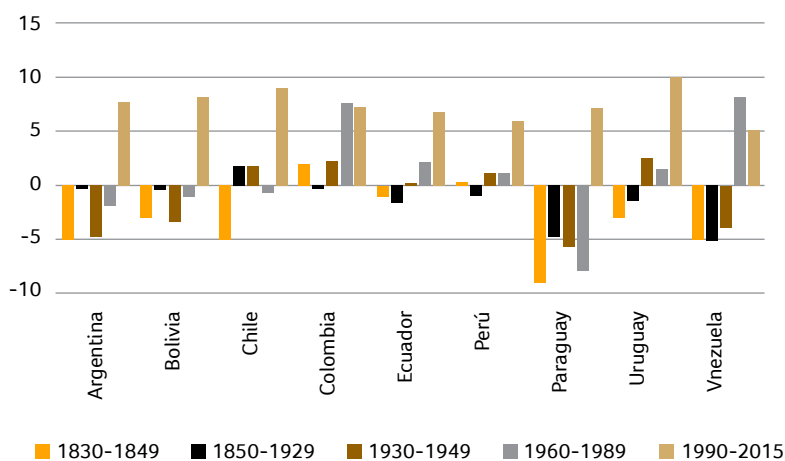
De los datos presentados, se destaca que Colombia es el país con mayor tendencia a la democracia y que existe alta heterogeneidad en la región en esta materia. La calidad de las democracias solo es óptima en Uruguay; además, los datos indican que los países andinos enfrentan retos importantes en el mejoramiento de la calidad de la democracia.

En el terreno político también es importante dar cuenta de la situación periférica de la región; dicha dependencia fue documentada por Cardoso y Faletto (2007), quienes postularon que el atraso latinoamericano era producto de la relación de dependencia que se creó con los países desarrollados. La propuesta de los autores, junto con las reflexiones ‘cepalinas’, se convertiría en la base del modelo de desarrollo endógeno que se puso en marcha a partir de la década de los sesenta. En el caso de la integración, la debilidad que genera la relación de dependencia se ha expresado en que los países de la región han privilegiado acuerdos con países desarrollados sobre los que se pueden alcanzar con los pares latinoamericanos; prueba de ello es que mientras la integración panamericana tiene una institucionalidad sólida, la latinoamericana no la tiene (Birle, 2018).

En relación con la dimensión social, Prados de la Escosura (2007), demuestra que la desigualdad en la región es persistente. Incluso en la mayoría de los casos se observa que hasta la década de los setenta hubo

2 Esta valoración está fundada en el trabajo de Min y Wimmer (2006), y Center for Systemic Peace, y tiene calificaciones de -10 para gobiernos autócratas y 10 para gobiernos democráticos. Entre mayor sea la calidad de la democracia, el indicador tenderá a situarse en 10; las dictaduras suelen puntuar cerca de -10, hecho que se verifica en el caso de Paraguay con el dominio de Stroessner, la dictadura de Rosas en Argentina, entre otras.

Gráfico 1. Regímenes políticos en la región (1830-2015)



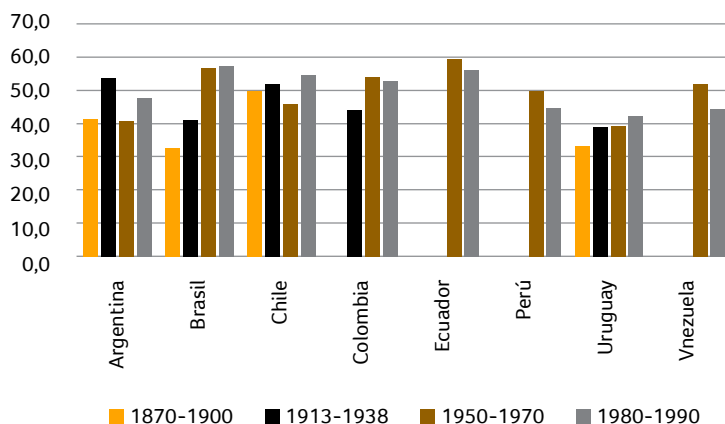
Fuente: Wimmer and Min (2006) y Center for Systemic Peace.

una tendencia al crecimiento en los índices de desigualdad, y que en las últimas décadas del siglo XX la cifra empezó a ceder, salvo en los casos de Brasil, Chile y Uruguay. Lo anterior muestra que la región es altamente vulnerable a conflictos distributivos y revela una crisis social persistente.

La crisis social persistente se convierte en la fuente de algunos problemas políticos referidos anteriormente. Carlos Malamud (2009), argumenta que uno de los elementos centrales para justificar la debilidad de los procesos de integración en América Latina tiene que ver con los problemas de decisión de los políticos latinoamericanos, cuyo juicio -según el autor- es más intuitivo que fundamentado en estudios.

En el ámbito económico conviene señalar varios hechos: el primero de ellos es que las economías latinoamericanas muestran una debilidad estructural a lo largo de su historia de vida independiente, y tienen patrones de crecimiento inferiores a los de otras regiones del mundo en desarrollo. En el gráfico 3 se presenta la comparación del PIB per cápita por grandes bloques económicos, y en el mismo se reconoce que única-

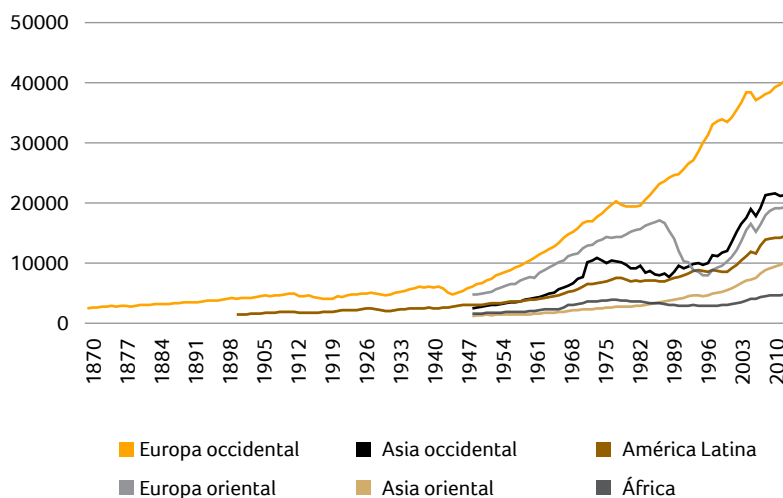
Gráfico 2. Evolución de la desigualdad en los países de América Latina (1870-1990)



Fuente: Prados de la Escosura (2007)

mente Asia oriental y África han tenido un PIB per cápita por debajo del latinoamericano:

Gráfico 3. PIB Per cápita por regiones (1870-2016)



Fuente: Maddison Project (2018)

En las reflexiones sobre el crecimiento latinoamericano, Bulmer-Thomas (1998), y Bértola & Ocampo (2013), reconocen una tendencia de la región a privilegiar modelos de desarrollo hacia afuera con apuestas por la exportación de productos primarios. Únicamente en lo que Bértola y Ocampo (2013), llamaron la industrialización dirigida por el Estado se reconoce la promoción de modelos de desarrollo endógeno.

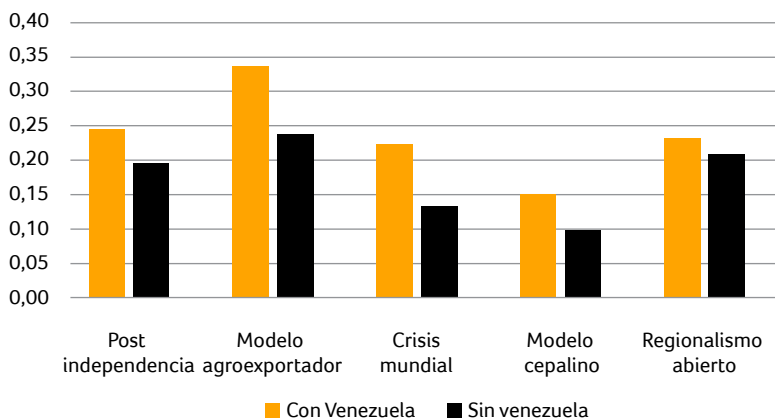
Dado que la prioridad en el crecimiento económico se ha centrado en el sector externo, se esperaba un alto grado de apertura por parte de los países de la región; sin embargo, una vez revisados los índices de apertura presentados en el gráfico 4, se encuentra que Latinoamérica tiene índices de apertura inferiores a 0,4 a lo largo de toda su historia. Esta comparación da cuenta de que, comparando por modelos de desarrollo, el mayor grado de integración a la economía mundial se alcanzó bajo el dominio del modelo agroexportador, en el cual más que una política explícita de promoción de exportaciones se optó por responder a la creciente demanda mundial por productos primarios.

Por supuesto, resulta evidente que durante el dominio de los modelos de desarrollo endógeno, tras la crisis de 1929 y con la instauración del modelo ‘cepalino’, los niveles de apertura alcanzaron sus mínimos históricos. Lo anterior se explica porque para entonces la prioridad de desarrollo se volcó hacia el mercado doméstico, con el fin de promover un programa de industrialización con resultados heterogéneos para la región (Esser, 1993).

En momentos en los que la voluntad de la región se ha volcado a la integración con la economía mundial, como es el caso del regionalismo abierto, el nivel de apertura ha alcanzado niveles cercanos a los del período de la post-independencia, época en la que los problemas de construcción de Estado afectaron seriamente los resultados económicos. Así las cosas, se pone en evidencia que las épocas de mejor desempeño son producto

de cambios exógenos y que la región no ha logrado buenos resultados en su integración con las redes mercantiles mundiales, incluso cuando el propósito del modelo de desarrollo es buscar un mayor grado de apertura.

Gráfico 4. Comparativo índice de apertura por modelos de desarrollo en América Latina (1830-2008) *

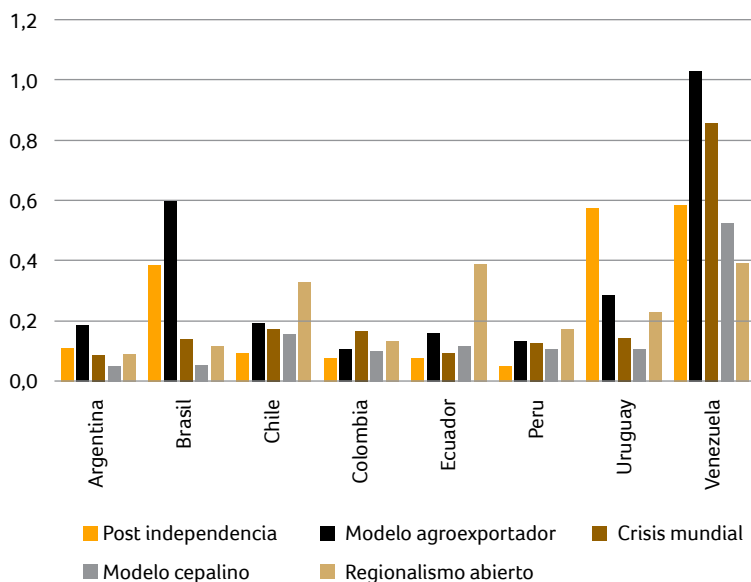


*Los promedios por período se obtuvieron para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Fuente: Federico & Tena Junguito (2018).

A nivel de países, las tendencias muestran que, a pesar de tener modelos de desarrollo comunes, el grado de apertura de los países de la región se caracteriza por la heterogeneidad. Prueba de ello es que mientras Venezuela ha mostrado una alta dependencia externa a lo largo de su historia, Argentina, Colombia, Perú y Chile muestran promedios más modestos en esta materia. Este hecho permite inferir que el vínculo de las economías latinoamericanas con la economía mundial sigue siendo débil, y que esta debilidad es estructural y no depende del modelo de desarrollo (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Índice de apertura por países y modelos de desarrollo (1830-2008)



Fuente: Federico & Tena Junguito (2018).

De ahí que se plantee que el problema de integración regional en América Latina tiene dos fuentes fundamentales: la debilidad estructural de las economías de la región que hace que las prioridades locales se privilegien sobre la búsqueda de alianzas y acuerdos entre países, y la segunda, el conflicto persistente que lleva a tensiones permanentes y debilidad institucional. Cada uno de estos aspectos se revisará en detalle en las siguientes secciones en las que se reconstruye la historia de la región por modelos de desarrollo, al tiempo que se discuten sus consecuencias para la integración.

3.

Las primeras manifestaciones de la integración y su encuentro con la debilidad estructural en el siglo XIX

Aunque las ideas independentistas en la región se gestaron a finales del siglo XVIII, su consolidación en proyectos emancipatorios se produjo únicamente con las invasiones napoleónicas al territorio español en 1808. Tras las confrontaciones armadas entre los españoles y los ejércitos locales tuvo lugar un período de construcción del Estado y de definición de la estrategia económica de las recientemente emancipadas naciones latinoamericanas. En general, la historiografía se ha referido a este período de la historia como uno con pobre desempeño económico y debilidad institucional (Bates, Coastworth, & Williamson, 2006).

En estos años concurren dos elementos centrales para la discusión que se plantea en este documento: en primer lugar, se gestan los primeros intentos de integración regional y, en segundo lugar, se ponen en evidencia los problemas institucionales que explican la debilidad institucional de la región.

En relación con la integración, en 1824 Simón Bolívar convocó a las naciones hispanoamericanas y a los delegados ingleses a un congreso para conformar una gran confederación; los objetivos del congreso son documentados por Forero (2010, págs. 161-162), como sigue:

- a. Las naciones se conservarían independientes, pero ligadas a un gran congreso general permanente.
- b. Una ley común para regir las relaciones exteriores.
- c. Todas acudirían en auxilio de la que pudiera verse ante un peligro exterior e interno.
- d. Este equilibrio estaría bajo la supremacía de Inglaterra, que ejerce la cabeza de la federación.

El congreso tuvo lugar en 1826, y el mismo no tuvo éxito por cuanto no participaron todas las naciones convocadas (se ausentaron Chile, Buenos Aires e Inglaterra), y no se admitió el esquema de conciliaciones ni la nacionalidad común. Las razones para el fracaso de este primer proceso de integración se pueden rastrear en los pulsos políticos en dos niveles: en el plano nacional se daba el debate entre monarquías y repúblicas, y en el plano local las élites luchaban por conservar sus privilegios. De manera que este primer intento de integración fracasa porque sus pretensiones, más allá de la integración, coincidían con los intereses monárquicos que se oponen a los intereses de las élites locales y a la pretensión republicana presente en el discurso de independencia.

El interés por promover un proyecto monárquico fue documentado por Morales Manzur (2008, pág. 16), que encontró que Francisco Miranda:

.... presentó a Inglaterra su proyecto de independencia para el subcontinente. Proponía la constitución de un Estado que tuviese como fronteras el Missisipi al norte y el Cabo de Hornos al sur. El poder Ejecutivo sería parecido al inglés y sería ejercido por: Un Inca o Emperador hereditario. La Cámara Alta la integrarían Senadores y Caciques vitalicios, que serían nombrados por el Inca; la Cámara de los comunes, por su parte, la constituirían diputados de elección popular...

Así se tiene que, a pesar de la defensa de ideas monárquicas en Ecuador, Argentina y la Nueva Granada, se terminó imponiendo el orden republicano, que suponía una ruptura radical con el sistema colonial español. Únicamente Brasil se estructuró bajo el orden de una monarquía constitucional hasta 1889.

A la necesidad de ruptura con el orden colonial se sumaron los problemas de construcción de Estado. Las élites locales fueron poco activas en la implementación de políticas de construcción de Estado (Soifer, 2015).

Así las cosas, nos enfrentamos a un conjunto de sociedades que se encontraban en procesos de definición del orden político en un contexto de creciente debilidad fiscal como producto de la acumulación de acreencias para hacer frente a las guerras de independencia y de la depresión europea.

Marichal (1988, pág. 30), afirma que:

...la depresión europea provocó una reducción abrupta del comercio con América Latina. Las exportaciones inglesas a la región disminuyeron en un 50 por 100 en 1826 y los embarques franceses y alemanes también decayeron estrepitosamente. Si bien la crisis comercial fue general, sus efectos se hicieron notar con especial intensidad en Perú, Gran Colombia y Argentina, ya que el comercio británico con estas tres naciones disminuyó entre un 50 por 100 y un 70 por 100 entre 1825 y 1826.

Tras esta breve exposición de la situación de la región una vez se produce la independencia, se puede afirmar que las posibilidades de integración se desdibujan por intereses políticos y por condiciones desfavorables en el entorno económico. De ahí que se tenga que esperar hasta la estabilización y recuperación económica que se produjo a mitad de siglo para reanudar los esfuerzos.

A mediados de siglo tuvo lugar una coyuntura favorable en la demanda mundial por productos primarios; este hecho favorecería la apertura de las economías latinoamericanas y la búsqueda de nuevos mercados. Siguiendo a Ocampo (1984, pág. 50): “Mientras en las décadas anteriores a 1820 el ritmo de expansión del comercio mundial fue de solo 1% anual, lo que significa que se duplicaba en términos reales cada 70 años, entre 1820 y 1880 su volumen se multiplicó 11 veces...”.

Como producto de estos cambios, la oportunidad de crecimiento exportador para las naciones suramericanas se convirtió en la base de su modelo de desarrollo, el modelo agroexportador. Países como Argentina

y Uruguay lograron un grado de integración muy alto; entretanto, Bolivia, Colombia, Venezuela y Ecuador registraron un menor grado de integración a la economía mundial (ver tabla 1), las disparidades en la región se empezaron a hacer evidentes en este ciclo de la historia.

Tabla 1. Importancia relativa de las economías latinoamericanas según su grado de integración a la economía mundial

Grado de integración	% población 1913	% exportaciones 1913	% inversión extranjera 1913-4	% km de ferrocarril 1912-22	Países
Muy alto	19	56,7	43,4	43,1	Argentina, Uruguay, Cuba, Chile y Costa Rica
Alto	51	29,2	50,1	46	México y Brasil
Medio y Bajo	30	14,1	6,4	10,8	Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, El Salvador, Colombia y Haití

Fuente: Ocampo (1984, Pág. 55).

Lo anterior implica que incluso en un contexto favorable para el crecimiento guiado por exportaciones, la mayoría de los países latinoamericanos mantuvieron un nivel de apertura bajo. Esto es, si bien orientaron su crecimiento al sector exportador, el dinamismo de la actividad primaria exportadora no fue notable en la mayoría de los países por lo que, a pesar de la recuperación, la debilidad estructural estuvo presente.

A esto se suma la tendencia de la región a mantener altas barreras a la actividad comercial, política que se derivó de las necesidades de financiamiento de los estados. Coastworth y Williamson (2004, pág. 231),

argumentan que la región registró las mayores tarifas a nivel mundial como producto de las necesidades fiscales y de: "...miedos a la desindustrialización, compensación por los daños causados por la globalización para los sectores que competían con las importaciones, respuestas estratégicas de política, entre otras..."

En conclusión, el siglo XIX se constituyó en un momento para la construcción de soberanía y para la estabilización económica, hecho que se opuso a las posibilidades de integración. Siguiendo la teoría presentada en apartados anteriores, dos hechos justifican la imposibilidad de integración en esta etapa: en primer lugar, se privilegió la soberanía y, en segundo lugar, la debilidad económica llevó a los países a aprovechar coyunturas favorables en la economía mundial y a privilegiar la integración mundial sobre la regional, aunque como se ha visto, la priorización de la integración mundial muestra resultados desalentadores. En el siglo XX se harán nuevas apuestas por la integración regional; en los apartados que sigue se hará un balance de las mismas.

4.

El modelo de desarrollo endógeno y sus consecuencias sobre la integración

La crisis de 1929 y el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial produjeron un cierre de los mercados internacionales de crédito y una crisis de demanda por productos primarios, tradicionalmente exportados desde América Latina. Los choques externos afectaron a Latinoamérica y forzaron un viraje en el manejo de la política económica. Durante los primeros años de la crisis, los esfuerzos de los países se orientaron a proponer alternativas para la recuperación económica y posteriormente se juzgó como conveniente proponer un modelo de desarrollo común.

La propuesta del modelo de desarrollo provino de la Comisión Económica para América Latina, y en particular de Raúl Prebisch, que fue secretario de la CEPAL entre 1950 y 1963. Prebisch planteaba que el discurso de la integración servía a los propósitos de la escuela neoclásica para impulsar zonas de libre comercio y parámetros comerciales homogéneos (Forero, 2010). Su crítica a estos procesos lo llevó a formular una estrategia que priorizaba el desarrollo industrial y promovía un cambio estructural en las economías de la región.

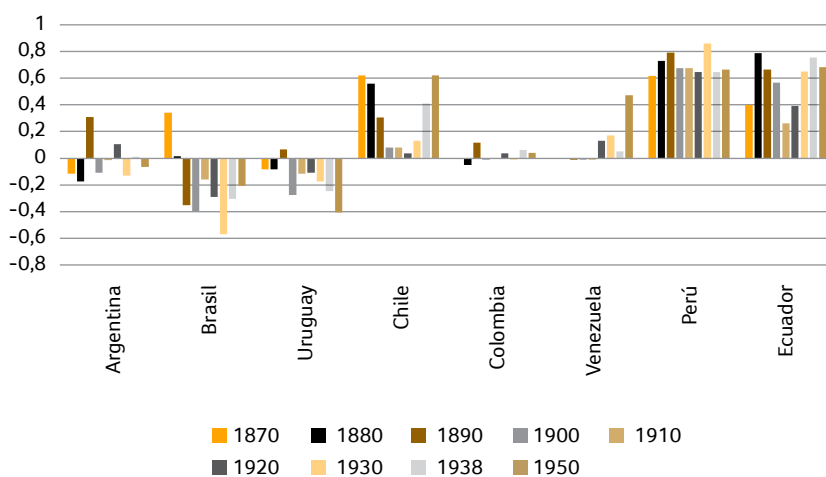
Bértola y Ocampo (2013), se refieren a este período como industrialización dirigida por el Estado, y demuestran que la priorización de modelos de desarrollo endógeno condujo a altas tasas de crecimiento que están por encima de las registradas en las últimas décadas del siglo XX. Al mismo tiempo señalan que:

...la diversidad en los patrones regionales fue una característica destacada [...] Algunos de los países de mayor desarrollo relativo (los del cono sur y Cuba), se rezagaron significativamente y, por el contrario, los dos países de mayor tamaño, Brasil y México, tuvieron el mejor desempeño. El que las dos economías más grandes hayan sido las de mejor desempeño implica que el tamaño se tornó un elemento muy importante... (pág. 152)

Con la mejora en el desempeño económico empezaron a gestarse proyectos de integración entre las economías latinoamericanas: el Grupo Andino y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se convirtieron en los primeros proyectos que buscaban convergencia en la región. Dichos proyectos buscaron la ampliación de mercados requerida para dar impulso al crecimiento industrial. Sin embargo, la escasez de mercados de destino (únicamente Argentina, Brasil y Uruguay tenían un perfil de importadores), sumado a los problemas de inestabilidad y crisis de balanza de pagos que se enfrentaron con el ISI, llevaron a una segunda ola de integración que se inicia en 1975.

La pretensión de integración suramericana choca en este período con la realidad de los países de la región: con orientación exportadora en su mayoría y con baja capacidad de demanda para facilitar el crecimiento y desarrollo industrial de sus pares suramericanos. Este hecho se puede comprobar con el análisis del comercio intraindustrial que realizan Restrepo y Tena (2016), quienes mediante el cálculo del índice de liderazgo comercial revelado³ demuestran que mientras que Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú tienen una alta preferencia intrarregional por las exportaciones, Brasil, Uruguay y Argentina tienen mayor preferencia por las importaciones; de ahí que únicamente estos tres países tengan las condiciones para demandar productos de otros países de la región (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Índice de liderazgo comercial revelado (1870-1950)



Fuente: Restrepo & Tena (2016).

3 El índice se calcula como la diferencia entre el índice de preferencia por exportaciones intrarregionales y el índice de preferencia por importaciones intrarregionales dividido por 2. A su vez, los referidos índices se calculan teniendo en cuenta las fórmulas que se presentan a continuación: el de importaciones como $RMPir = (HMIir - HMEir) / (HMIir + HMEir)$, y el de exportaciones como $RXPir = (HXIir - HXEir) / (HXIir + HXEir)$. Para mayor detalle del cálculo de los índices se recomienda revisar el trabajo de Restrepo-Estrada & Tena-Junguito (2016).

Así las cosas, se tiene que los primeros intentos de integración chocan con una realidad que aún no se resuelve: los países latinoamericanos privilegian mercados de destino fuera de la región, debido a que la capacidad de demanda es limitada.

Tras estos intentos de cambio en el modelo de desarrollo, los esfuerzos de integración se centraron en la integración económica a través de la ALADI, esta vez con un consenso menos generalizado y con cambios en el modelo de desarrollo. Entre 1975 y 1989 la región transitó hacia un modelo de promoción de exportaciones cuyo ritmo se acelera con la crisis de la deuda que se produjo en los ochenta. El camino estaba abonado para el retorno a un modelo aperturista de corte neoliberal; la tercera ola de integración comienza con los estándares del regionalismo abierto.

En la tabla 2 se presentan las olas de integración, sus criterios de convergencia, la agenda que promovieron y sus principales instituciones; en la siguiente sección se estudian las dos olas recientes del proceso de integración en la región:

Tabla 2. Integración regional en América del Sur

Ola	Paradigma	Convergencia	Agenda	Instituciones
Primera: 1960-69	Desarrollismo y estructuralismo	Lecciones aprendidas entre el 30 y el 48	Integración económica e industrialización por sustitución de importaciones	Grupo Andino, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
Segunda: 1975-89	Cambio del desarrollismo, fin del consenso	Lecciones aprendidas del ISI y sus defectos	Integración económica	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
Tercera 1990-2000	Neoliberalismo, regionalismo abierto	Lecciones de la crisis económica	Liberalización comercial	Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Comunidad Andina (CAN)
Cuarta: 2000-hoy	Neo-desarrollismo	Crisis económica, lecciones de olas anteriores	Post- comercio	Unión de Naciones Suramericanas UNASUR

Fuente: Acosta, 2013.

5.

La era del regionalismo abierto: las debilidades en materia de convergencia y el despegue de la integración

En las últimas décadas del siglo XX, la promoción de exportaciones y la reorientación de las economías latinoamericanas hacia afuera crearon nuevas oportunidades para la integración. El surgimiento de pactos para la eliminación de la protección sentó las bases para repensar las posibilidades de cooperación entre los países latinoamericanos.

Esta nueva orientación tiene su origen en la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que propuso el término *regionalismo abierto*, en el que se pone el acento sobre las afinidades culturales y geográficas. En este marco se establecen compromisos sobre la estabilidad macroeconómica, el establecimiento de mecanismos para favorecer el comercio, entre otros. En este marco se han promovido proyectos como el ALBA o UNASUR, de carácter político y con una alineación de intereses en torno a proyectos identificados con la izquierda latinoamericana, y proyectos como la CAN y MERCOSUR, cuya tradición histórica data del período previo.

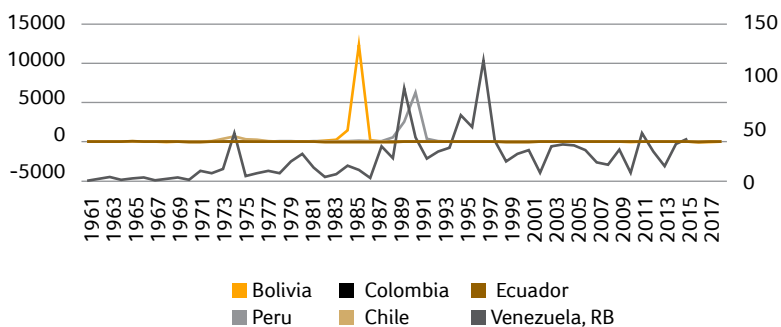
Desafortunadamente, el marco institucional que sostiene estos proyectos de integración se considera frágil. En el caso de los proyectos de integración recientes se encuentra que: “Los objetivos e intereses de los Estados latinoamericanos tienden a estar supeditados a los intereses de los gobiernos y no a políticas estatales” (Ahcar, Galofre, & González, 2013, pág. 86). Esto es particularmente cierto para el caso de las alianzas que se han conformado como producto de la afinidad política entre los gobiernos y que han llevado a un viraje en el apoyo popular a los proyectos de integración; mientras anteriormente la integración contaba con un mayor

apoyo de la derecha, recientemente este apoyo es más marcado en personas con tendencias de izquierda (Deutschmann & Minkus, 2018).

En el caso de la CAN y MERCOSUR, se reconoce un esfuerzo de integración económica. Sin embargo, si seguimos el trabajo de Robertson (2004, pág. 1), para que exista integración económica es necesaria: “la eliminación de barreras para el intercambio comercial. Este concepto se aplica a todas las formas de intercambio.” De manera que si existe integración económica deben concurrir cuatro eventos: convergencia en el nivel de precios, en el precio de los factores, cambios en el volumen de comercio y disponibilidad de productos en la región.

Desafortunadamente, en lo relativo a convergencia de precios, se encuentra que los miembros de la Comunidad Andina de Naciones registran alta volatilidad en sus índices de precios, en particular para los casos de Venezuela y Bolivia, por lo que esta condición se cumple parcialmente (ver gráfico 7):

Gráfico 7. Evolución del Índice de Precios del Consumidor en países participantes de la CAN (1961-2017)



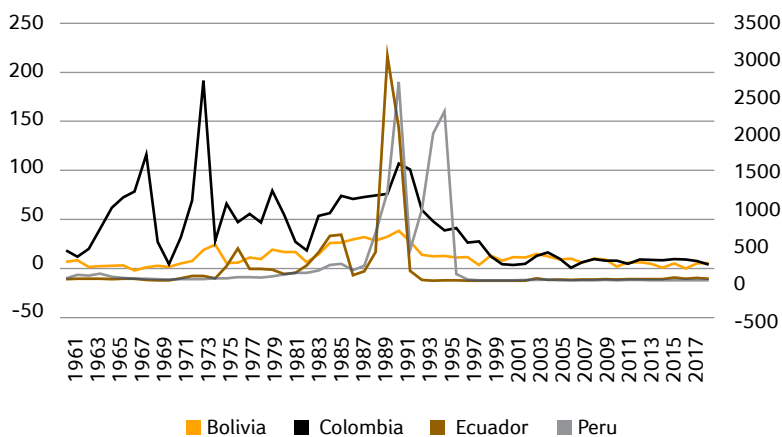
Fuente: Banco Mundial (2018).

Análisis recientes sobre el volumen de comercio intrarregional en los países miembros de la CAN indican que “...durante las dos últimas décadas, si bien, en términos generales, el comercio exterior de estos paí-

ses se ha incrementado, la geografía económica de la integración revela la permanencia de una estructura baja de participación del comercio entre el bloque respecto al comercio total” (CEPAL-ILPES, 2014, pág. 37). Lo anterior implica que a la falta de convergencia hay que sumar unos resultados en materia de flujos comerciales que no permiten hablar de una organización comercial consolidada, por lo que se puede inferir que el proceso de integración para este grupo de países aún no muestra resultados favorables.

El caso de MERCOSUR, en lo que a convergencia de precios se refiere, es comparativamente más dramático que el de la CAN. En este grupo de países, la histórica volatilidad y el carácter pendular de la política económica conduce a volatilidad en los precios y a diferenciales en el nivel general de precios para los países miembros; este hecho puede constituirse en una amenaza para el intercambio intrarregional en las economías del sur (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución de los índices de precios en los países de MERCOSUR (1961-2017)



Fuente: Banco Mundial (2018).

El comercio intrarregional en Mercosur se ha elevado en los últimos años. Sin embargo, como documenta Bartesaghi (2012, pág. 42):

Si se compara el porcentaje de participación del comercio intrarregional en el comercio del MERCOSUR con otras regiones, el bloque presenta niveles reducidos, similares a los de África. De cualquier forma, la importancia presentada por el comercio intrarregional debe considerar el peso de esa región en el comercio internacional, ya que hay una relación positiva entre ambas.

Así las cosas, en Mercosur también se reconoce una tendencia a un bajo nivel de integración comercial en el plano regional con falta de convergencia, hecho que permite inferir que en este caso la integración es un proceso inacabado, con debilidades estructurales.

El breve repaso por la historia reciente de los procesos de integración regional muestra que, aunque hay avances, los mismos son modestos y no muestran tendencia a la transformación de las condiciones históricas que han limitado la integración regional. Sin embargo, desde una perspectiva histórica más allá de la voluntad de las naciones, la integración requiere la corrección de problemas que persisten desde el inicio de la vida independiente de los países latinoamericanos: la fragilidad institucional, la relación de dependencia y la debilidad estructural son los problemas más evidentes en el largo plazo.

6. **Conclusiones**

Este trabajo presentó evidencia documental y estadísticas históricas sobre el avance de los procesos de integración regional. De acuerdo con la evidencia recolectada para América Latina, desde la independencia hasta hoy se encuentra que los proyectos de integración en la región no se han consolidado como producto de la debilidad estructural y el conflicto persistente que caracteriza a la región.

La integración se asume como un proceso de triple naturaleza: política, social y económica. En el plano político se encuentra que a pesar de la evolución en los proyectos democráticos de la región persiste una tendencia a privilegiar la soberanía y una débil institucionalidad en los intentos de integración. También se propone que el dependentismo puede ser una causa probable de la debilidad de los proyectos de integración latinoamericana, pues se ha privilegiado la consolidación de la integración panamericana cuya institucionalidad es más sólida.

En el plano social se demuestra la persistencia de la desigualdad desde el siglo XIX, hecho que supone una amenaza para el avance económico y eleva la vulnerabilidad de la región. En la dimensión económica se puso en evidencia que la región ha tenido bajos índices de crecimiento y bajos niveles de apertura. Igualmente, se encuentra que el período más reciente de la historia es en el que coinciden un mayor grado de apertura con intentos de consolidación de la integración regional.

A pesar de esta tendencia, los países de la región muestran bajos niveles de convergencia, incluso en el mejor momento histórico de la integración que es el actual. Por tanto, requieren un mayor esfuerzo económico e institucional para consolidar el proceso. Sin embargo, más allá de la voluntad para favorecer la integración latinoamericana, se requiere corregir la debilidad estructural y mejorar la calidad de las instituciones, para lo que se requiere una ruptura con la historia que muestra fuertes continuidades que amenazan la integración.

7.

Referencias

- Acosta, J. (2013). *Regional Integration in South America: A Comprehensive Analysis Towards a New Wave of Integration*. Tallahassee: Florida State University.
- Ahcar, S., Galofre, O., & González, R. (2013). Procesos de integración en América latina: un enfoque político. *Revista de economía del Caribe*, (11), 77-99.
- Ayuso, A., & Villar, S. (2014). Integration processes in Latin America. *GRC Gulf papers*, 1-22.
- Bartasaghi, I. (2012). *La evolución del comercio intrarregional en Mercosur*. Recuperado de http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/494/1/la_evolucion_del_comercio.pdf
- Basnet, H., & Sharma, S. (2013). Economic integration in Latin America. *Journal of economic integration*, 28(4), 551-579.
- Bates, R., Coastworth, J., & Williamson, J. (2006). Lost decades: lessons from post-independence Latin America for today's Africa. *National Bureau of Economic Research*, 3-42.
- Bértola, L., & Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Birle, P. (2018). *Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización*. Recuperado de www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/020-Birle
- Bolt, J., Inklaar, R., de Jong, H., & Luiten, J. (2018). *Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development*. Groningen: University of Groningen.

- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, H., & Faletto, E. (2007). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CEPAL-ILPES. (2014). *Comercio intrarregional y resultados de equidad en los países de la Comunidad Andina durante las dos últimas décadas (1990-2010)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Coastworth, J., & Williamson, J. (2004). Always protectionist? Latin American tariffs from independence to great depression. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), 205-232.
- De Almeida, P. (2013). Sovereignty and regional integration in Latin America: A political conundrum? *Contexto internacional*, 35(2), 471-495.
- Deutschmann, E., & Minkus, L. (2018). Swinging Leftward: Public Opinion on Economic and Political Integration in Latin America, 1997–2010. *Latin American Research Review*, 53(1), 38–56. doi: <https://doi.org/10.25222/larr.250>
- Esser, K. (1993). América Latina: industrialización sin visión. *Nueva sociedad*, (125), 27-46.
- Federico, G., & Tena, A. (2018). *World Trade Historical Database: Openness*. Recuperado de <https://doi.org/10.21950/BBZVBN>, e-cien-ciaDatos, V1
- Forero, M. (2010). Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana. *Revista Análisis Internacional*, (2), 155-182.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

- Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Revista nueva sociedad*, 219.
- Marichal, C. (1988). *Historia de la deuda externa de América Latina*. Ciudad de México: Alianza Editorial.
- Morales, J. (2008). Argentina, Gran Colombia y Ecuador. Siglo XIX: entre la monarquía y la república. *Revista de artes y humanidades Única*, 9(22), 13-41.
- Ocampo, J. (1984). *Colombia y la economía mundial 1830-1910*. Colombia: Siglo XXI Editores.
- Prados, L. (2007). Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration. En T. Hatton, K. O'Rourke, & A. and Taylor, *New comparative economic history* (pp. 291-315). Cambridge, MA: MIT Press.
- Restrepo-Estrada, M., & Tena-Junguito, A. (2016). The roots of regional trade in the Americas 1870 to 1950. *Working papers Universidad Carlos III de Madrid*, (4), 1-32.
- Robertson, R. (2004). *Defining North American Economic Integration*. Recuperado de <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16732/1/na04ro01.pdf>
- Ruiz-Dana, A., Goldschagg, P., Claro, E., & Blanco, H. (2007). *Regional Integration, Trade and conflict in Latin America*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Serra, M. (2016). *La integración regional: historia y perspectiva actual*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Soifer, H. (2015). A theory of State-building success and failure. En H. D. Soifer, *State building in Latin America* (pp. 59-86). Great Britain: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 2

DE LA COOPERACIÓN AL CONFLICTO: EL ROL DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA (2000-2018)

Rita Giacalone¹

1.

Introducción

Actualmente, en América Latina predomina la divergencia en torno a modelos de integración regional, que puede sintetizarse en un conflicto entre el modelo propuesto por Venezuela y representado por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y el de la Alianza del Pacífico (AP), auspiciada en especial por Chile y México. Ese conflicto se ha diseminado al escenario regional y exacerba la tendencia del regionalismo latinoamericano a otorgar prioridad a intereses económicos y políticos nacionales frente a los regionales. Si bien esa tendencia ya existía, en este siglo aumentaron los proyectos regionales orientados a satisfacer objetivos nacionales que generaron resistencia o apoyo de otros actores, creando un

1 Ph.D. en Historia (Indiana University, Estados Unidos), profesora titular de Historia económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Correo electrónico: ritagiacalone@hotmail.com

juego interactivo. En la medida en que ese juego ha aumentado el grado de conflicto en comparación con el relativo grado de cooperación inicial en la región; eliminarlo o disminuirlo es un reto para América Latina y para hacerlo es importante conocer el proceso que lo produjo.

La literatura que estudia la situación conflictiva actual tiende a agruparse en torno a dos explicaciones, que a veces se combinan entre sí: 1) la influencia de factores externos (crisis global, desaceleración económica china, proteccionismo de países desarrollados), que reducen oportunidades y promueven mayor interés pragmático por la inserción global que por la integración (CLACSO, 2019; Botto, 2017²); o 2) el choque ideológico encarnado en personalidades, gobiernos y acuerdos regionales, que crea una dicotomía en la que naufragan propuestas moderadas (Saraiva & Granja, 2019³; Briceño-Ruiz, 2017). Esa literatura analiza la lógica del juego regional como producto de fuerzas económicas o ideológicas y parece ignorar que esas fuerzas y la competencia, cooperación, conflicto y énfasis entre ellas resultan del proceso de toma de decisiones de actores estatales y pueden alterarse por decisiones de esos mismos actores. Niegan, en forma implícita, la posibilidad de que la agencia⁴ de los actores modifique la situación.

Este capítulo presenta una explicación alternativa también a la literatura que asume de la misma forma que las opciones existentes en América Latina son que el conflicto derive en enfrentamiento abierto (militar o electoral), donde un grupo de actores elimine a sus opuestos o que cambios externos a la región (intervención militar por gobiernos u organizaciones internacionales, nuevo auge exportador, etc.), solucionen

2 Aunque, según Botto, la crisis asiática obligó a Brasil a devaluar su moneda en 1998, la crisis no obligaba al gobierno brasileño a hacerlo sin consultar con sus socios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

3 Saraiva y Granja intentan una aproximación con matices, pero su argumento es que hay períodos de convergencia y divergencia ideológica que determinan el carácter de la integración.

4 Agencia es la capacidad de un actor de obrar de forma independiente frente a una situación, para lo cual se requiere que tenga la voluntad (o intención) de hacerlo. Sin negar que factores sociales, materiales, etc. pueden afectar el resultado de sus acciones, el actor decide sus actos.

el conflicto. El objetivo es revalorizar el rol de la toma de decisiones mediante el estudio de las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México⁵ (2004-2018), que auspiciaron proyectos regionales enfrentados (ALBA y AP), y la interacción entre ellas.

Los acuerdos regionales se consideran expresión de acuerdos políticos en torno a intereses e ideas (institucionalismo racionalista, Goldstein & Keohane, 1993) que, una vez convertidos en organizaciones, sufren un proceso de cambio que obliga periódicamente a evaluar en qué medida siguen representando intereses e ideas originales. Eso se debe a que los objetivos (horizontes de largo plazo) políticos y económicos de políticas exteriores y acuerdos de integración se van ajustando a objetivos de corto o mediano plazo por reacción a sucesos internacionales y domésticos y a decisiones de otros gobiernos. Los actores estatales se constituyen así en responsables de las decisiones que llevan a la cooperación o al conflicto.

La pregunta central es cómo afecta el proceso de toma de decisiones a la interacción entre actores estatales y proyectos regionales. Para contestarla se la desagrega en otras preguntas: ¿Qué intereses e ideas (objetivos económicos y políticos), inspiran las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México y cómo se reflejan en el ALBA y la AP? ¿Cuáles fueron las coyunturas críticas de ambos acuerdos que necesitaron decisiones con respecto al otro? ¿Qué decisiones se tomaron en cada una de ellas? y ¿qué influencia tuvieron en promover la situación de conflicto? Se busca demostrar que el proceso secuencial de toma de decisiones es fundamental para comprender la interacción entre actores estatales y destacar la centralidad de la lógica regional en el conflicto latinoamericano a partir de la agencia de esos actores.

Se presentan primero las ideas e intereses de las políticas exteriores de Chile, México y Venezuela - identificados mediante el análisis del

5 Venezuela ha sido el eje político y económico del ALBA a lo largo de toda su existencia. En la AP participan también Colombia y Perú, pero Chile y México son más activos en la política regional.

discurso (Gutiérrez, 2003; Hansen, 2007) – plasmados en sus acuerdos regionales, y luego se identifican las coyunturas críticas (Flexor & Grisa, 2016), que hicieron tomar decisiones respecto al otro acuerdo, antes de analizar sus consecuencias. Se asume que las decisiones tomadas en cada coyuntura crítica alteran las expectativas dentro y fuera de un acuerdo, creando un sistema de interdependencia compleja regional (Warren, 2010, p. 699). La teoría del juego permite analizar la interacción entre actores (siguiendo a Giacalone, 2018), mientras el análisis secuencial de la toma de decisiones destaca de qué forma las decisiones de un actor afectan sus decisiones posteriores tanto como las de sus aliados y rivales y, cuando se entrecruzan con decisiones de otros actores de la misma región, se vierten sobre el resto de ella. Los decisores de política exterior simplifican sus opciones frente a un problema eliminando alternativas que les resultan inaceptables por su costo político, para luego elegir entre las que quedan. En la primera etapa predominan sus aspectos cognitivos (ideas) y, en la segunda, la elección racional (Mintz, 2003b). En ambas, sin embargo, el actor tiene la capacidad de decidir.

El análisis secuencial elimina el determinismo del enfoque *path dependence*, ya que este considera que una decisión previa limita las opciones de los actores de tomar decisiones que vayan en sentido diferente que las anteriores. Para el primero, lo que determina las decisiones subsecuentes es el *feedback* positivo o negativo que reciben los actores respecto a decisiones previas frente al mismo problema (Ozkececi-Taner, 2006). En cada ocasión, los decisores pueden mantener su curso de acción, hacer pequeños ajustes, cambiar de curso sin modificar su representación del problema, cambiar la representación del problema o reconsiderar sus objetivos fundamentales. Identificar cada una de las ocasiones en que un problema requirió la decisión de un actor respecto al otro conduce a reconstruir la historia del proceso de toma de decisiones que lleva a la cooperación o al conflicto (Ozkececi-Taner, 2006).

2.

Intereses e ideas en las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México (2000-2018)

2.1 Venezuela

Hasta 2012, la política exterior venezolana estuvo dominada por ideas expresadas en el discurso de su líder político, Hugo Chávez, que, en la categorización de Hermann et al. (2001, p. 95), se ubica como “cruzado” (personalidad con creencias fuertes), que persigue su propia visión del mundo, aunque signifique alienar a sus aliados políticos (Mintz & De Rouen Jr., 2010, p. 117), o sufrir pérdidas económicas (Astorino-Courtois & Trusty, 2003, p. 49). Las ideas de este tipo de líder no cambian fácilmente y no responden a un proceso de elección racional porque, aunque la decisión no alcance los objetivos esperados, se la mantiene para justificar los recursos empleados y mantener la imagen del decisor (Ozkececi-Tanner, 2006). El compromiso con una decisión anterior obliga a redefinir las razones para continuarlo, o sea que las explicaciones para mantener el conflicto cambian a lo largo del tiempo, como se observa en el discurso de Venezuela y ALBA.

La constitución venezolana de 1999 enfatizó la integración política y estratégica⁶ definida como unión política con elementos militares y culturales del “bolivarianismo”, en oposición a cualquier visión alternativa (Cardoso & Romero 2001, pp. 9-10). El discurso sobre política exterior exaltó conceptos como multipolaridad, autonomía, defensa de recursos naturales (petróleo), y unión política latinoamericana, considerados objetivos a largo plazo que corresponden al campo ideático. Pero en el corto

6 Mientras para Bouzas (2017), el “regionalismo estratégico” se vincula con objetivos económicos, el término “estratégico” del regionalismo venezolano se relaciona con el lenguaje militar del discurso político, donde la confrontación y el conflicto con Estados Unidos son inevitables.

y mediano plazo predominaron objetivos concretos como reincorporar a Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA), organizar en un acuerdo regional a países políticamente afines (ALBA), ingresar a acuerdos preexistentes para modificarlos desde adentro (MERCOSUR) o salir de ellos (Comunidad Andina, CAN), cuando no se consiguió redirigirlo en el sentido deseado.

En paralelo, la política exterior venezolana mantuvo intereses vinculados al petróleo, que en la constitución de 1999 se relacionó con el concepto de seguridad y protección de recursos naturales. Objetivos de largo y corto plazo e intereses económicos se vieron como parte del enfrentamiento con Estados Unidos (Bustamante & Giacalone, en prensa), de forma que Venezuela pasó de vincularse a Colombia por razones económicas (aumento de comercio e inversiones desde liberalización bilateral en 1992), a hacerlo con Brasil por razones geopolíticas y estratégicas.

En la primera década del siglo, el discurso tuvo talante agresivo empleó terminología militar y destacó el compromiso moral de Venezuela de dirigir la lucha “*contra las fuerzas materialistas y sin alma del neoliberalismo*” y ofrecer al mundo un modelo de salvación (Chávez, 2003, p. 121). Esa lucha exigía cooptar el apoyo político de naciones latinoamericanas y caribeñas, porque “*si no ayudamos a los países hermanos, ya Estados Unidos nos habría aislado [...] unir a los pueblos políticamente significa hasta una estrategia de supervivencia*” (Walter Gavidia, citado en Giacalone, 2008, p. 27). Se asumía que, debilitada la resistencia política interna luego de 2004, faltaba solamente eliminar la amenaza de aislamiento regional o intervención internacional (Cardoso, 2006, p. 94).

Se observa también el interés por la integración energética y el uso del petróleo para construir clientelas políticas (Northouse, 2001). Con la primera se buscaba constituir una megaempresa regional petrolera combinando recursos de empresas estatales latinoamericanas para desplazar

a las multinacionales extranjeras. Con el segundo se intentaba formar una clientela de gobiernos, movimientos sociales y empresas que dependieran del gobierno venezolano para mantener logros políticos o ganancias económicas. Sin embargo, esos intereses se desarrollaron en un segundo plano desde 2006 en adelante, mientras los objetivos políticos fueron centrales en el discurso.

Un hilo conductor de la política exterior venezolana 2000-2018 fue expandir sus ideas políticas regionalmente para constituir un eje contrario a la hegemonía estadounidense. Ese factor determinó la selección de opciones en el proceso de toma de decisiones. El enfrentamiento con Estados Unidos se justificó al principio por los problemas creados por medidas de ajuste económico en los noventa y la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), auspiciada por el gobierno estadounidense, que agravaría esos problemas, sintetizados bajo el binomio neoliberalismo/globalización. Después del fin de la negociación del ALCA (2005), los tratados comerciales de Colombia y Perú con Estados Unidos sirvieron de justificación para la salida de Venezuela de la CAN (2006), y el discurso venezolano adoptó como símbolo el rechazo del libre comercio.

Pero el discurso mantuvo simbolismos más amplios que los regionales porque, si en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2004), interesaba la integración regional petrolera (Hernández, 2007, en Giacalone, 2013, p. 144), cuando la CSN se convirtió en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008), el gobierno venezolano la consideró “*el motor fundacional de los cambios del mundo*” (“Chávez: EE.UU amenaza unión sudamericana”, 2008, en Giacalone, 2013, p. 146). En 2012, su Secretario General, el venezolano Alí Rodríguez (discurso de Alí Rodríguez en la entrega de la Secretaría de Unasur, 2012), destacaba que los recursos naturales sudamericanos debían impulsar la industrialización para aumentar la productividad, ya que el desarrollo de las bases materiales de

UNASUR le daría “*mayor peso específico en escenarios internacionales*”. Los intereses económicos servían así de base para alcanzar objetivos políticos de largo plazo.

Desde la enfermedad y muerte de Chávez (2012-2013), la necesidad de asegurar la sucesión política llevó a enfatizar el ámbito nacional, y el discurso de política exterior sufrió cambios por la desaparición de su principal emisor y porque las medidas internas para contener a la oposición generaron llamadas de atención y denuncias de la comunidad regional e internacional. Aunque la política exterior se volvió reactiva, el discurso mantuvo su simbología y tono agresivo, mientras el nuevo gobierno perdía la oportunidad de adoptar una posición moderada al ingresar oficialmente a Mercosur (2012) (Roy, 2013).

En las declaraciones del ALBA se advierten también cambios. En 2007, ALBA apoyaba la creación de una “*Patria Grande*” latinoamericana, se consideraba una alianza política para producir “*transformaciones estructurales en la composición económica y social de las naciones que forman parte de ella...*” (ALBA-TCP, 2011, p. 31) y sus miembros eran “*la fuerza revolucionaria*” que alteraría “*las relaciones de poder político*” en el continente. En 2009, se reafirmaba que la “*afinidad conceptual*” era básica para alcanzar “*la unión política de nuestras naciones...*” en un mundo “*inter-polar*” (ALBA-TCP, 2011, p. 51). En 2010, ALBA promovía alianzas con “*países y organizaciones que contribuyeran a poner fin a la hegemonía imperial*” (ALBA-TCP, 2011, p. 155).

Esas declaraciones enfatizaban la proyección externa del ALBA, pero luego de la muerte de Chávez, en su reunión cumbre de 2013, se discutió su institucionalidad, la implementación del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), un Fondo Común de Reserva y otras medidas de orden interno del acuerdo. A medida que se aplicaban sanciones al gobierno de Nicolás Maduro, ALBA se convirtió en un mecanis-

mo de defensa. La declaración de La Habana (2014) apoyó al gobierno venezolano frente a ataques y sanciones estadounidenses. Sin embargo, intentó mantener proyección regional al indicar que buscaría incorporar a los países de Petrocaribe al Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 70 de la Asociación Latinoamericana de Integración entre Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, para formar una zona de comercio ALBA-Petrocaribe-Comunidad del Caribe (CARICOM-MERCOSUR). Este llamado no encontró respuesta positiva en los otros actores, indicando que la proyección regional de ALBA había perdido importancia.

Resumiendo, la política exterior se propuso confrontar la influencia estadounidense mediante una unión política latinoamericana que se plasmó en apoyo a UNASUR desde 2008, seguido de una organización latinoamericana y caribeña sin Estados Unidos y Canadá, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2011). En el discurso, Venezuela manejó un concepto de multipolaridad en la que se ubicaba como eje contra-hegemónico, excluyendo la posibilidad de convivencia con Estados Unidos. En su aplicación práctica también fueron evidentes intereses económicos concretos – integración energética y uso de recursos financieros para construir apoyo político regional e internacional para su gobierno.

2.2 Chile

En Chile, las ideas e intereses de su política exterior se articularon a partir de los años ochenta y se refrendaron en la transición política de los noventa, cuando se producía en la región el retorno a la democracia y predominaba un modelo de desarrollo sustentado en la apertura económica (Fernandois & Henríquez, 2005, p.57). En tanto la aplicación de esos factores aseguró la estabilidad política y económica chilena, esto otorgó legitimidad a su modelo de desarrollo (Faust, 2004, p. 463). En la redemocratización, los decisores de política exterior recurrieron al conoci-

miento técnico de especialistas del ministerio de Relaciones Exteriores y del sector privado, de modo que empresarios y consultores académicos apoyaron la continuación de las políticas exteriores económicas (Faust, 2004, pp. 766-767), creando un relativo consenso. Igualmente, el discurso presidencial posterior a 1990 promovió que se reconociera los delitos cometidos por el régimen militar, pero también enfatizó que ese régimen había concluido y la transición exigía centrar la mirada en el futuro y no en el pasado (Jiménez, 2019).

A principios del siglo XXI, Chile rechazó ingresar a MERCOSUR porque perdería su autonomía decisoria en política exterior económica, ya que el acuerdo le obligaba a negociar tratados comerciales en forma conjunta con economías cuyas estrategias e intereses internacionales eran diferentes de los propios (Fernandois & Henríquez, 2005, p. 59; Kahhat, 2011). Además, desde los noventa, la inserción internacional chilena era más importante que la reinserción en América Latina, porque los principales clientes de sus exportaciones eran extra-regionales.

Declaraciones del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), y su asesor Alberto Van Klaveren destacaron que:

1. *(solo) asociados en un vasto conglomerado de países, con el poder de negociación que ello lleva aparejado, es que se presentará para América Latina la posibilidad de competir con éxito en los mercados internacionales*, lo que planteaba la posibilidad de articular una “*integración [regional] diferida*” mediante la convergencia con otros países de su región y
2. *no existe incompatibilidad entre un proceso de apertura a la economía internacional con la creación, desarrollo y consolidación de un espacio económico regional. (...) se trata de procesos que se apoyan, se retroalimentan y se sostienen mutuamente.* (citados en Fernandois & Henríquez, 2005, p.61).

Esas declaraciones indicaban intereses e ideas del gobierno chileno que se plasmarían luego en la AP. Entre los intereses destacan 1) continuar con una diplomacia de inserción unilateral, que había rehabilitado internacionalmente a Chile, y que correlaciona aumento de diversificación exportadora con autonomía (Aranda, 2016); 2) desarrollar relaciones con Asia-Pacífico, considerada el nuevo motor del comercio internacional (Ramírez, 2013); 3) proteger su modelo de desarrollo frente a proyectos estatistas basados en afinidad ideológica (ALBA), o intereses económicos y políticos brasileños (MERCOSUR); y 4) fortalecer su capacidad negociadora para defenderse de la expansión política de Venezuela, asociándose con gobiernos que comparten principios similares de desarrollo e inserción internacional (Fernandois, 2016, p.83).

Las ideas centrales que acompañan a esos intereses son: 1) un modelo de desarrollo basado en libre comercio, diversificación exportadora e inserción en cadenas de valor; 2) la democracia representativa como forma de organización política; 3) el sector privado como actor necesario de la política económica, y 4) una multipolaridad inclusiva de países en desarrollo, desarrollados y emergentes.

Si bien la política exterior hacia Asia Pacífico ilustra la asociación de intereses e ideas que en 2012 se plasmó en la AP,⁷ Sanhueza y Soto (2009, pp. 128, 130-131) diferencian entre objetivos de esa política para la vertiente asiática y para la parte americana del Pacífico. En la primera, predomina la noción de una integración transpacífica, expresada en la firma del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4) por Chile, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur (2005). Ese objetivo se incorporó en la negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su sigla en inglés), y luego de la salida de Estados Unidos del acuerdo, se concretó en el Acuerdo Integral y Progresivo de

7 Antes de crearse la AP, Chile se había asociado a la CAN después de la salida de Venezuela (2006), y auspiciado el Arco del Pacífico Latinoamericano (APL), en 2007.

Asociación Transpacífica (CPTPP, sigla en inglés) (2018). En la vertiente latinoamericana, Chile no podía profundizar su inserción internacional utilizando el APL (2007), por la disparidad económica e ideológica entre sus miembros, pero necesitaba defender su modelo de desarrollo de la expansión venezolana. Esta se manifestaba en el aumento del número de miembros del ALBA y en el financiamiento venezolano de grupos políticos opositores en Chile y otros países latinoamericanos, por ejemplo, mediante la Coordinadora Continental Bolivariana (Cobo, 2008). La decisión brasileña de ampliar MERCOSUR para superponerlo con UNASUR agravó la percepción de amenaza regional de Venezuela, porque esa ampliación se inició con ella y Bolivia, miembros del ALBA.

La AP complementó los objetivos económicos del APL (promoción de comercio, inversiones, competitividad, proyección económica hacia Asia-Pacífico y, desde 2009, concertación de posiciones frente a crisis global), con otros políticos al especificar en su Acuerdo Marco (2012), que una nación debía ser democrática, mantener el Estado de derecho, la separación de poderes y defender los derechos humanos para ingresar al acuerdo. De esta forma, se mantuvo el relativo consenso en torno al modelo político y económico (Quiroga, Guerrero, & Schuster, 2016).

En Chile se observa la experiencia secuencial en el cambio de la apertura comercial unilateral a la regional (APL), y del aislamiento político a la alianza con países que aplican el mismo modelo de desarrollo (AP). El primer cambio buscaba enfrentar la crisis de los países desarrollados a la cual, en la segunda década del siglo, se sumó la desaceleración de la economía china. En el plano de las ideas fue prioritaria la necesidad de protegerse del avance de la influencia política venezolana y del ALBA. Cuatro gobiernos que previamente habían resistido esa influencia en forma individual combinaron fuerzas en la AP (Giacalone, 2018).

La AP dio continuidad también al interés económico chileno por Asia Pacífico, ya que más de la mitad de sus exportaciones van a esa región (Heine, 2019). Oyarzún (2018) agrega como ideas centrales que la AP es para Chile un mecanismo de “poder suave” para balancear el predominio de proyectos regionales proteccionistas y una plataforma para defender la idea de que el libre comercio refuerza la seguridad económica. Cuando la salida del Reino Unido de la Unión Europea y el retiro de Estados Unidos del TPP acrecentaron el rol del proteccionismo en el ámbito global, Chile propuso la convergencia de la AP y el MERCOSUR para relacionar a los países del eje atlántico latinoamericano con Asia Pacífico y profundizar su enfoque pragmático de las relaciones internacionales.

El concepto de multipolaridad de la política exterior chilena favorece relaciones transpacíficas para acercarse a nuevos polos de poder (China e India), sin abandonar relaciones económicas y políticas con Estados Unidos y países desarrollados. Un factor importante de esa política es que es una política de Estado, porque, desde los ochenta, hubo un acuerdo de élites públicas y privadas en torno al modelo de desarrollo (Faust, 2004, p. 743).

2.3 México

Desde la crisis de la deuda (1982), la política exterior mexicana, comenzando por la comercial, se movió hacia la apertura económica unilateral (1986), que, en los noventa, pasó a basarse en tratados de libre comercio (López & Zabludovsky, 2010, p. 717)⁸. Desde entonces, su política exterior asocia apertura democrática (fin de la hegemonía del Partido Revolu-

8 Según Sánchez (2006), la crisis petrolera y la deuda externa redujeron la principal fuente de financiamiento del Estado, el petróleo, haciéndolo dependiente del impuesto a la renta y el IVA, por lo cual se acercó a las empresas exportadoras, base de la coalición que posibilitó el cambio de política comercial. Pero no hay consenso positivo respecto al modelo de desarrollo económico, porque el crecimiento de las exportaciones se concentra solo en ciertas regiones, y la integración con Estados Unidos hace a México dependiente de los ciclos económicos de su socio (López & Zabludovsky, 2010, pp. 724-725).

cionario Institucional, PRI), con profundización de la inserción internacional, acompañada de un discurso que exalta los derechos humanos para promover el orden internacional. En cuanto a América Latina, se destaca una relación especial que exige que México ayude a desarrollar un espacio de “interlocución regional” frente a la existencia de visiones divergentes sobre globalización, democracia y desarrollo (Covarrubias, 2013, p. 458). En la primera década del siglo XXI, esas ideas se expresaron en esfuerzos por reconstruir sus relaciones con Cuba y Venezuela y, a principios de la segunda década, en el apoyo mexicano a la creación de la CELAC.

En México hay continuidad en las ideas centrales de su política exterior desde los noventa y, en su política latinoamericana, el predominio de intereses económicos y comerciales llevó a disminuir las diferencias ideológicas con Cuba y Venezuela. Rodríguez y Prado (2015, p. 14), consideran que hasta el siglo XXI el discurso oficial sobre la región empleó términos como “países hermanos” sin asociarlos a acciones concretas, excepto cuando se discutió el ALCA. Luego, las sucesivas administraciones apoyaron dos objetivos en América Latina: establecer acuerdos comerciales y no confrontar con otros gobiernos. Esto último se rompió en el caso de Venezuela en 2005-2006, cuando escalaron las declaraciones agresivas entre sus presidentes después de que Chávez declarara que el presidente mexicano se arrodillaba “ante el imperio norteamericano”.

En su discurso, se presenta la ubicación geográfica (cercanía a Estados Unidos, su mayor frontera terrestre, y vertientes marítimas en el Pacífico y el Caribe), como factor explicativo de su inserción económica pragmática (Ardila, 2015), y algunos señalan que esta determina también un menor compromiso con la democracia y los derechos humanos en el plano internacional (Villamar, 2013).

En la campaña presidencial de 2012, el candidato presidencial ganador apeló a un elemento que destaca también en el discurso de la AP – las

promesas políticas están subvaluadas, por ello él no habla mucho, pero cumple lo que dice- (López, 2018⁹).

Sobre la importancia del proceso de toma de decisión en el enfrentamiento México-Venezuela, Velásquez y Domínguez (2007), lo atribuyen a cambios hechos por el gobierno de Vicente Fox en la Secretaría de Relaciones Internacionales, porque se concentró el manejo de la crisis en pocas personas y el presidente hizo declaraciones directas, posiblemente por haber sido aludido en forma personal. A pesar de los intentos mexicanos por desactivar el conflicto, el presidente venezolano escaló sus declaraciones en los meses siguientes, en un intento por influir a favor del candidato de la izquierda en las elecciones presidenciales (Velásquez & Domínguez, 2007, p. 35).

El enfrentamiento culminó en mayo de 2006, con Chávez llamando a Fox “cachorro del imperio” y sacando a Venezuela del Grupo de Los Tres (G-3, Colombia, México y Venezuela, 1994). Cuando Felipe Calderón ganó la elección, Venezuela se negó a reconocer el resultado, sugiriendo que había fraude, pero la administración Calderón hizo esfuerzos por acercarse al gobierno venezolano con los mismos objetivos de los gobiernos anteriores a Fox – impulsar el comercio y disminuir el conflicto. Aunque el gobierno venezolano expropió a empresas mexicanas, como CEMEX, ellas no encontraron apoyo en el gobierno mexicano para presionar a Venezuela (Rodríguez & Prado, 2015, p. 21).

La AP (2012), significó un cambio importante de política exterior para México. Sus intereses eran mantener la estabilidad y prosperidad de la región, asumir un papel activo en la integración regional y promover la convergencia entre acuerdos, en un contexto donde otros proyectos amenazaban esa estabilidad y prosperidad y existía una historia de proyectos frustrados y compromisos nacionales que se solapaban (Hernández, 2013).

9 Esa autora compara el discurso de las campañas presidenciales de Peña Nieto, Hugo Chávez y Cristina Fernández de Kirchner en 2011-2012.

Pero también implicó un cambio de dirección, porque se pasó de una política exterior individual a una alianza con gobiernos sudamericanos.

Para poner en marcha la AP, la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), revalorizó la política exterior económica, al insistir en la necesidad de mejorar la imagen de México para atraer inversiones y turistas. Asia Pacífico ocupó lugar central porque los acuerdos que atrajeron primero la atención del gobierno fueron la AP y el TPP¹⁰. En el primero, la integración transpacífica se asoció a acciones conjuntas con otros países latinoamericanos mediante un proyecto de integración basado en liberalización económica y apertura de mercados (Ramírez & Rochin, 2017).

En paralelo a sus esfuerzos hacia el Pacífico, México buscó relacionarse con acuerdos de integración consolidados mediante un acuerdo de complementación económica (ACE) con MERCOSUR, un tratado de libre comercio con Centroamérica, acuerdos bilaterales comerciales con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, y participando en la CELAC y la AEC (Asociación de Estados Caribeños). Como China no participaba en la negociación del TPP, México firmó en 2013 un acuerdo de Asociación Estratégica con su gobierno¹¹ (Ramírez & Rochin, 2017).

Según González *et al.* (2019), la compleja interacción entre escenarios internacional, regional y doméstico, y cambios simultáneos en ellos obligaron a adaptar la política exterior a nuevas condiciones. Sin alterar la orientación general de gobiernos anteriores, hubo “*reformas (modificaciones lentas, incrementales y parciales) y ajustes (alteraciones adaptativas)*” en sus patrones. Esas medidas permiten desarrollar indicadores más precisos que la tipología de la política exterior mexicana como pasiva, reactiva

10 Cuando Estados Unidos se retiró del TPP (2016), México estuvo entre los países que firmaron el CBTTP, que da continuidad a lo acordado en el primero.

11 En energía, el acuerdo con China tiene especial importancia, pues si Estados Unidos alcanza su objetivo de no importar petróleo para fines de los 2030, China sería un mercado promisorio para el petróleo mexicano (Ramírez & Rochín, 2017).

y proactiva, y explorar cómo interactúan específicamente “*los mecanismos a nivel sistémico, regional y doméstico que impulsan o inhiben la acción diplomática y qué tipo de efecto motivacional ejercen sobre quienes toman decisiones*” (González *et al.*, 2019, pp. 767-768).

Luego de 2012, México pudo proyectarse económicamente hacia Sudamérica por el declive de gobiernos de la izquierda populista en Argentina, Brasil y Venezuela, que antes habían obstaculizado su presencia (González *et al.*, 2019, p. 776). México justificó su reinsertión en Sudamérica mediante la AP por el aumento de sus exportaciones hacia esa región entre 2006 y 2012 (González & Velázquez, 2013, pp. 589-590), y por su coincidencia en modelo de desarrollo con Colombia, Chile y Perú.

Los objetivos mexicanos fueron cambiar la “*inercia competitiva con Argentina y Brasil*”, “relanzar” la relación con Cuba, restablecer la confianza con países del ALBA –que incluyó la presencia de Peña Nieto en el funeral de Chávez- y profundizar relaciones con el Pacífico latinoamericano y Uruguay. La AP fue punta de lanza en esa política, porque se realizaron consultas para asumir posiciones comunes en temas como la crisis venezolana (González *et al.*, 2019, pp. 777-780), que llevaron a la formación del Grupo de Lima con participación de México¹². González y Morales (2019, pp. 782-783), consideran que previamente México se había disociado de la política de defensa de la democracia y los derechos humanos para no entorpecer su acercamiento a Cuba y Venezuela, por razones económicas y pragmáticas vinculadas a su política doméstica (quitarle fuerza a la oposición de izquierda). En 2015 el agravamiento de la crisis venezolana echó por tierra esos esfuerzos.

Después de la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, se tensaron las relaciones bilaterales y los conflictos migratorios agravaron problemas domésticos como violencia y pobreza. En la AP y en

12 La administración López Obrador descartó la consulta con la AP en enero de 2019, al negarse a reconocer al gobierno paralelo venezolano, aunque sin salirse del Grupo de Lima.

sus negociaciones con MERCOSUR, México tuvo una posición inercial hasta que el enfrentamiento con la administración Trump se agudizó por la renegociación del TLCAN. México recurrió entonces a América Latina para contener a su vecino norteamericano. Ejemplos fueron la reunión trilateral Argentina-Brasil-México (2017), para acercar posiciones orientadas a defender el sistema multilateral de comercio (Organización Mundial de Comercio y Grupo de Los Veinte), y la firma del CPTPP con gobiernos de la AP y de Asia Pacífico (González *et al.*, 2019, pp. 795-796).

Pese a la elección del izquierdista Andrés Manuel López Obrador como presidente (2018), México reiteró su compromiso con América Latina, destacando que busca reforzar la integración regional y que la AP tiene prioridad, durante la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la AP (2019), realizada en México (Gobierno de México, 2019). En el proyecto del Movimiento Regeneración Nacional (Morena, 2018, p. 83), se menciona, además, que “*América Latina y el Caribe no tendrán en la escena internacional el peso que merecen, mientras México y Brasil no caminen juntos. Nuestros proyectos de nación no deben implicar la exclusión del otro*”.

3

Intereses e ideas en ALBA y AP

Considerando que las ideas e intereses de las políticas exteriores de sus miembros se plasman en los acuerdos regionales que establecen, esos acuerdos pueden institucionalizar el conflicto o la cooperación al exacerbar los aspectos divergentes o convergentes entre ellos¹³. El cuadro 1 resume

13 Un “conflicto político institucionalizado” representa una situación en torno a la cual los actores expresan posiciones divergentes, que se activan comunicacionalmente a distintos intervalos, de manera que posiciones y discurso se vuelven rutinarios. Quiroga, Guerrero y Schuster (2016), aplican ese concepto al conflicto por el salario de los empleados públicos, pero aquí se extiende al conflicto ALBA-AP, porque la política exterior es también una política pública.

ideas e intereses del ALBA y la AP entre 2004, cuando se fundó el primer acuerdo, y 2018. Como la fundación de la AP fue recién en 2012, hasta ese año se incluyen los de Chile y México.

Cuadro 1. Ideas e intereses plasmados en ALBA y AP (2004-2018)

ACUERDOS	VENEZUELA/ALBA	CHILE-MEXICO/AP
IDEAS (2004-2012)	<ul style="list-style-type: none"> Integración política y estratégica = unión política, militar y cultural (Patria Grande). Rol central del Estado en la economía. Proyección externa del ALBA/Apoyo proactivo a UNASUR. Multipolaridad excluyente (sin Estados Unidos). Eje contra-hegemónico global. 	<ul style="list-style-type: none"> Apertura económica regional compatible con apertura a economía internacional. Sector privado como actor del desarrollo económico. Apoyo a propuestas moderadas de Brasil en UNASUR. Multipolaridad inclusiva de países en desarrollo, desarrollados y emergentes.
IDEAS (2013-2018)	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque centrado en reorganizar instituciones de ALBA. ALBA como mecanismo de defensa de Venezuela (política reactiva). Apoyo a CELAC (2011), poco institucionalizada y sin funciones ejecutivas. 	<ul style="list-style-type: none"> AP como mecanismo de “poder suave” para balancear proyectos proteccionistas y defender libre comercio. Convergencia con MERCOSUR para relacionarse con Asia Pacífico y reforzar presencia mexicana en Sudamérica (política proactiva). Apoyo a CELAC.
INTERESES (2004-2012)	<ul style="list-style-type: none"> Defensa de recursos naturales (petróleo y gas). Integración energética (Petroamérica). Uso transaccional del petróleo (Petrocaribe). 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener diplomacia de inserción unilateral. Proteger modelo de desarrollo basado en libre comercio, diversificación exportadora e inserción en cadenas de valor.
INTERESES (2012-2018)	<ul style="list-style-type: none"> Abandono de programas de integración energética. Reducción de recursos en programas transaccionales. Convertir a ALBA en eje de una Zona Comercial con Petrocaribe-CARICOM y MERCOSUR (2013). 	<ul style="list-style-type: none"> Asociarse con países que defienden similares modelos económicos y políticos frente a proteccionismo regional y global. Desarrollar relaciones con Asia-Pacífico. Fortalecer su capacidad negociadora (Chile)/Asumir papel activo en integración regional y fortalecerse frente a Estados Unidos (México).

Fuente: compilado por la autora.

En el cuadro 2 se observan las principales coyunturas críticas¹⁴ que hicieron que miembros de esos acuerdos tomaran decisiones respecto al otro acuerdo¹⁵. Esos acontecimientos son importantes porque presentan la oportunidad de elegir entre opciones, y las decisiones que se eligen alteran las expectativas de los decisores y otros actores (Warren, 2010, p. 699).

Cuadro 2. Coyunturas críticas de ALBA y AP en el contexto global y regional (2000-2018)

CONTEXTO GLOBAL	CONTEXTO REGIONAL	ALBA	PA
2000-2004: Auge de exportaciones de petróleo y commodities	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de orientación política en gobiernos sudamericanos. Política exterior proactiva de Brasil en Sudamérica. Resistencia al ALCA (Argentina, Brasil, Venezuela). Fundación de CSN (2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia de Venezuela a ALCA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de ALBA (Venezuela-Cuba, Apoyo a ALCA de Chile, Colombia, México, Perú 2004). Firma de TLC con Estados Unidos por Colombia y Perú. Resistencia a regionalismo brasileño y venezolano.
2005-2011- Auge económico, seguido por impacto moderado de crisis global en países desarrollados desde 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de CSN en UNASUR (2008). Propuesta de "MERCOSUR ampliado" para superponerlo a UNASUR. • Expansión y reconocimiento de Brasil fuera de la región (BRICS, OMC). • Ataque colombiano al campamento de FARC en Ecuador (2008). • Golpe de Estado en Honduras (2009). • Creación de Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). 	<ul style="list-style-type: none"> • Petrocaribe Venezuela salió de CAN y G-3 hacia MERCOSUR. Incorporación a ALBA de Bolivia, Nicaragua, Ecuador y microestados caribeños. • Apoyo a guerrilla colombiana. • Choques abiertos de México con Venezuela. Asociación de Chile a CAN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Choques abiertos de México con Venezuela. Asociación de Chile a CAN. Fundación del Arco del Pacífico Latinoamericano (APL, 2007). Apoyo chileno a propuesta brasileña de CSD frente a la venezolana.

14 Las decisiones tomadas en coyunturas críticas influyen sobre decisiones posteriores según el *feedback* positivo o negativo que reciben las anteriores. Para Venezuela tiene más peso el *feedback* político, y para Chile y México, el económico.

15 Algunas coyunturas fueron de orden interno (triumfo electoral de la oposición en Venezuela y represión del gobierno), pero tuvieron repercusiones regionales. Otras coyunturas internas no tuvieron repercusión regional (elección de Michelle Bachelet como presidenta de Chile), por eso no se incluyen en el cuadro.

CONTEXTO GLOBAL	CONTEXTO REGIONAL	ALBA	PA
<p>2012-2018</p> <p>Desaceleración económica de China y fin del auge exportador de commodities</p> <p>Firma del TPP y salida de Estados Unidos por cambio de gobierno (2016)</p> <p>Firma del CPTPP sin Estados Unidos (2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de CELAC (2011). • Reorientación política de Argentina y Brasil. • Diálogo. MERCOSUR-AP • Creación de Grupo de Lima. • Paralización de UNASUR y salida de algunos gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de recursos de Petrocaribe. • Ingreso de Venezuela al MERCOSUR (2012). • Cambio presidencial en Venezuela (2013). • Fracaso de zona comercial ALBA-Petrocaribe-CARICOM-MERCOSUR. • Oposición ganó elecciones legislativas (2015). • Represión de oposición doméstica. • Suspensión de Venezuela del MERCOSUR (2016). • Recurso a votos de Petrocaribe para detener sanciones en OEA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de AP (2012). • Propuesta de convergencia AP-MERCOSUR (2014). • Ingreso de Chile y México a Grupo de Lima. • Firma del CPTPP por Chile, México y Perú.
<p>2018-2019</p> <p>Guerra arancelaria Estados Unidos-China, Brexit y anuncios de recesión global</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre en MERCOSUR por elecciones en Argentina, Bolivia y Uruguay. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del Grupo de Lima a gobierno venezolano paralelo. • Salida de Venezuela de la OEA. • Aumento de crisis doméstica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de asociación de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur a la AP.

Fuente: compilado por la autora.

Coyunturas críticas del ALBA provenientes del contexto fueron la negociación del ALCA, el bombardeo colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en Ecuador (2008), el golpe de estado en Honduras (2009), la creación de la AP (2012), y el cambio de orientación política en Argentina (2015) y Brasil (2016). En todas, ALBA prefirió respuestas agresivas, como atribuir la creación de la AP a una decisión de Estados Unidos para interferir con la integración regional sudamericana (Castro, 2014, p. 297), llamándola “una nueva versión del ALCA” y “viejas cadenas bajo nuevas máscaras” (Pastrana, 2015, p. 56). Ese discurso institucionalizó abiertamente el conflicto, haciendo más difícil después una vuelta atrás discursiva o una ne-

gociación basada en intereses económicos. La muerte de Chávez (2013) (coyuntura crítica interna), fue seguida por un intento fallido de reactivar ALBA mediante el ACE 70. Cuando se suspendió a Venezuela de MERCOSUR (2016), la reacción venezolana fue discursiva, pero no se tomaron medidas económicas como las que Venezuela había tomado en conflictos anteriores, mostrando que su economía había perdido el atractivo que tuvo como mercado en el periodo de auge.¹⁶

La única coyuntura crítica de la AP proveniente del contexto se relacionó con Estados Unidos (retiro del TPP, que se soslayó firmando el CPTPP y proponiendo la asociación a la AP de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur). Coyunturas críticas internas fueron la llegada del partido socialista a la presidencia chilena (2013), y de López Obrador al gobierno mexicano (2018). Ambas movieron el eje político del centro derecha hacia la izquierda, abriendo la posibilidad de que Chile o México optaran por salir de la AP, pero Chile propuso la convergencia con MERCOSUR y México no parece haber cambiado su política latinoamericana.

A partir de la interacción se advierte que ALBA institucionalizó el conflicto en forma explícita en su discurso, mientras la AP lo hizo implícitamente sin aludir a ALBA. Esta última perdió dinamismo después de 2013, mientras la AP consolidó decisiones de política exterior que Chile y México hubieran tomado igualmente, pero que, al asumirse en forma conjunta, reforzaron su agencia.

16 En 2008 Venezuela interrumpió el comercio con Colombia por el bombardeo en Ecuador y, en 2014, el pago a exportadores panameños, luego de que Panamá cediera su turno para hablar en la OEA a una dirigente de oposición venezolana.

4.

Proceso secuencial y dinámico de toma de decisiones en política exterior de Venezuela, Chile y México

La interacción Venezuela, Chile y México no comenzó en 2004 con el ALBA, pero el análisis del proceso secuencial de toma de decisiones que derivó en conflicto puede iniciarse ese año, cuando eran obvios los choques acerca del ALCA. En esa coyuntura crítica se tomaron decisiones enfrentadas – Venezuela creó ALBA abiertamente anti-ALCA y anti-Estados Unidos en oposición a Chile y México, que tenían acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. El ALBA comprometió a Venezuela con la oposición frontal a Estados Unidos. Al año siguiente, la creación de Petrocaribe reivindicó la política exterior venezolana hacia el Caribe y Centroamérica, que desde los setenta se basaba en el petróleo, pero acompañada de su conversión en un programa unilateral, dejando por fuera a México, su socio en el acuerdo petrolero de San José (1980).

Luego del fin de la negociación del ALCA (2005), Venezuela dejó la CAN y el G-3 en 2006 para solicitar su ingreso a MERCOSUR. Esas decisiones pueden considerarse producto del *feedback* positivo obtenido por su decisión de rechazar al ALCA junto con Brasil y Argentina, aunque la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos por Colombia y Perú proveyó *feedback* negativo por parte de sus socios en la CAN. La decisión de salir de CAN para ingresar a MERCOSUR trasladó el conflicto al campo de la integración regional.

Desde ese momento, la política exterior de Venezuela aumentó su discurso agresivo que, junto con los recursos financieros del *boom* petrolero, promovió su expansión regional. ALBA reunió 11 miembros para fines de la década y, a medida que se expandía, surgieron reacciones negativas a esa expansión (golpe militar en Honduras, ataque colombiano a un campamento petrolero en el Caribe).

mento de las FARC en Ecuador), que se acompañó de la profundización de la agresividad del discurso político venezolano.

En 2013, contexto global (fin de auge petrolero), y sucesos internos (muerte de Chávez), afectaron las decisiones de política exterior: 1) en términos económicos, redujeron recursos de Petrocaribe e impidieron que el ACE 70 fuera eje de un proceso de convergencia regional que dejaba afuera a la AP; 2) en términos políticos, el cambio presidencial redujo el impacto de su discurso, especialmente después de que la oposición ganó las elecciones legislativas y el nuevo gobierno aumentó la represión interna.

La situación interna venezolana y las decisiones de su gobierno para enfrentarla generaron *feedback* negativo, evidenciado en creación de Grupo de Lima, suspensión de Venezuela del MERCOSUR y paralización de UNASUR. Su gobierno insistió en mantener esas decisiones, pero pasó de una política exterior proactiva a otra defensiva. En los últimos años, el Grupo de Lima y la Organización de Estados Americanos (OEA), reconocieron un gobierno venezolano paralelo, y Venezuela -al no contar ya con la totalidad de los votos de Petrocaribe- abandonó la OEA¹⁷.

En Chile no hubo choques abiertos con Venezuela, pero se advierte que en UNASUR ese gobierno -que había logrado incluir un artículo por el cual las decisiones del grupo, aunque por consenso, no son de obligatorio cumplimiento (Flisfich, 2011)- apoyó propuestas moderadas de Brasil (integración energética, Consejo Sudamericano de Defensa, CSD), frente a propuestas radicales venezolanas (Quintanar, 2012; Diamint, 2013). Decisiones chilenas que pueden considerarse reactivas a Venezuela/ALBA fueron la asociación de Chile a la CAN, después de la salida de Venezuela, y la creación del APL (2007), con México y otros países latinoamericanos. La fundación de la AP fue la decisión más

17 Ecuador se retiró de ALBA y Santa Lucía dejó de apoyar a Venezuela, pero antes los países de habla inglesa endeudados con Petrocaribe se habían abstenido de votar a su favor luego de que Venezuela reactivara la reclamación territorial contra Guyana (2015).

importante y llevó a proponer la convergencia AP-MERCOSUR (2014) como reacción a la propuesta venezolana de convergencia en una zona de comercio alrededor del ACE 70 (2013), pero que, a diferencia de esta última, obtuvo *feedback* positivo a mediano plazo.

En la política exterior mexicana no hubo decisiones secuenciales importantes frente a Venezuela luego del choque entre sus presidentes durante la negociación del ALCA. Su ingreso al APL y apoyo a la CELAC pueden considerarse medidas reactivas a la política venezolana, pero también relacionarse con esfuerzos por ingresar a foros regionales que rompían su exclusión de Sudamérica. Crear la AP fue una decisión proactiva, seguida por la formación del Grupo de Lima. El ingreso de México al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), su apoyo a la convergencia con MERCOSUR, la firma del CPTTP y la asociación de países de Asia Pacífico a la AP se relacionaron con sus intereses económicos.

5.

Discusión y Conclusiones

En resumen, las políticas exteriores de Venezuela, Chile y México sufrieron cambios desde 2012, no como consecuencia directa de cambios en el contexto externo (fin de auge exportador, etc.), sino debido a decisiones tomadas por sus gobiernos frente a esos cambios, y muchas decisiones se basaron en otras anteriores. Si la ideología matizó esas decisiones, también lo hizo la elección racional (pragmatismo).

Hasta 2012, el ALBA respaldó la proyección política de Venezuela en un contexto económico favorable. La proyección venezolana y las reacciones a ella alteraron las relaciones regionales y también sus acuerdos de integración. Paralelamente, las decisiones chilenas fueron reactivas y México mantuvo un distanciamiento relativo de Sudamérica, excepto por

intentos de negociar acuerdos comerciales y de inversiones con MERCOSUR o alguno de sus miembros.

Desde la creación de la AP la tendencia cambió –Chile y México se reforzaron mutuamente, mientras el contexto regional se volvía contrario a intereses e ideas de Venezuela. La política interna venezolana en un contexto de divergencia o conflicto entre ALBA y AP produjo cambios regionales negativos para Venezuela (paralización de UNASUR, formación de Grupo de Lima, suspensión de Venezuela del MERCOSUR, entre otras).¹⁸ Mientras tanto, la AP influyó para que Chile y México asumieran posiciones más activas en la región y fuera de ella.

Si aplicamos el enfoque secuencial para explorar las consecuencias de las decisiones de Venezuela, entre 2000 y 2018, en Venezuela se advierte el “escalamiento del compromiso” con decisiones previas, que llevó al “entrampamiento en el conflicto” (Billings & Hermann, 1998). El escalamiento del compromiso es un fenómeno dinámico en el cual el actor mantiene decisiones previas, aunque no reciba *feedback* positivo. Se convierte en entrampamiento cuando se pierde el equilibrio del conflicto, con la consecuencia de que una parte (AP), puede avanzar sobre la otra debido a las decisiones de esta última (ALBA), más que a sus propias decisiones. Cuando un actor no deja abierta la puerta a la opción de negociar desde el comienzo, es más difícil hacerlo en etapas posteriores.

La conducta que lleva al entrampamiento se caracteriza por rasgos observables en la política exterior venezolana desde 2004 - exceso de confianza (auge petrolero, grandes recursos financieros, sucesivas victorias electorales y apoyo de otros gobiernos regionales), decisiones precipitadas (un discurso político agresivo inicial solo puede ir escalando y un líder “cruzado” toma decisiones no matizadas), suposiciones erróneas (que las

18 El conflicto también se derramó hacia la política interna de algunos países, porque en el cambio de orientación política de Argentina (2015) y Brasil (2016), influyó la percepción negativa de sus votantes respecto a Venezuela, que en ambas campañas presidenciales restó votos a candidatos afines a ese gobierno.

condiciones del mercado petrolero internacional y del contexto político regional no cambiarían), y falta de atención a ofertas de negociación o mediación de otras partes (indiferencia a tentativas de acercamiento de México bajo Calderón y Peña Nieto).

Según Meerts (2005, p. 112), el entrampamiento disminuye la capacidad del actor que era más fuerte al comienzo del conflicto. En un primer momento, para Venezuela parecía racional mantener una posición favorecida por el contexto económico y político, pero a medida que el conflicto se agudizaba, su gobierno limitó su capacidad de acción a tres opciones: mantener el conflicto, no hacer nada o rendirse. En cuanto a las razones asociadas con ese comportamiento, hay relación entre la renta generada por recursos naturales exportables de una nación (petróleo, etc.), y la inclinación de su gobierno a asumir posiciones arriesgadas apoyados por los recursos financieros de esas rentas en momentos de auge exportador¹⁹ (Weyland, 2009 en Doyle, 2015, p. 2). Además, el interés por ganar elecciones a corto plazo los lleva a asumir actitudes que minan su capacidad de interlocución con opositores domésticos y rivales externos (Doyle, 2015).

En Chile y México, la experiencia secuencial muestra un cambio importante al pasar de la apertura comercial unilateral a la grupal, y del aislamiento político regional a la formación de una alianza para enfrentar la crisis global, en el plano de los intereses, y a Venezuela/ALBA, en el de las ideas. La AP representa un “cambio de curso en política exterior sin cambiar la representación de un problema” (Ozkececi-Taner, 2006). Aunque sus gobiernos pasaron de preferir una inserción internacional y una actuación regional individual a formar una alianza combinando sus esfuerzos, ninguno abandonó las ideas e intereses que sustentan esa inserción y acción.

19 Pero el auge exportador no es responsable directo del aumento de la volatilidad en políticas públicas de esas naciones porque, si bien en Venezuela desde 2003 esa volatilidad aumentó, en Chile no ocurrió lo mismo, aunque los dos se beneficiaron del aumento de los precios internacionales del petróleo y el cobre, respectivamente (Doyle, 2015, p. 9). Esto reivindica la importancia de la agencia estatal.

Según Mintz (2003), un cambio de ese tipo puede deberse a cambios de orientación del gobierno o de la burocracia de política exterior o económica, reestructuración doméstica o *shocks* externos, entre otros. La posibilidad de este último parece haber sido el factor decisivo, pues, enfrentados con la expansión política de Venezuela/ALBA y el aumento de la incertidumbre económica global, Chile y México buscaron establecer un ambiente regional y transpacífico favorable. El problema no desapareció, pero la AP les brindó apoyo en el contexto regional y global. Ante la imposibilidad de aceptar el costo político de no enfrentar a Venezuela, la opción racional para minimizar riesgos fue aunar fuerzas basados en su similar orientación política y económica. La alternativa “no hacer nada” se consideraba desestabilizadora por el peligro del financiamiento venezolano a partidos de oposición, más que por la acción de ALBA.

Para la integración el factor central fue el derrame del conflicto en la región, a partir de las decisiones tomadas por los actores. La lógica del juego hizo que uno de ellos quedara atrapado en el conflicto, mientras los otros ampliaron sus opciones. El contexto se volvió desfavorable al primer actor a medida que Venezuela quedaba atrapado en el conflicto, y Chile, México y la AP obtenían ganancias relativas que fortalecieron su posición. De todas formas, la situación regional se volvió más compleja y conflictiva.

En suma, como en una interacción conflictiva, la toma de decisiones es clave para escalar o no el conflicto; la agencia de los actores estatales constituye un elemento central de la situación actual del regionalismo latinoamericano. Aunque factores contextuales y domésticos siguen teniendo importancia, el análisis de la toma de decisiones secuenciales y dinámicas posibilita explicar esa situación desde otra perspectiva e identificar actores y decisiones que agudizaron el conflicto y lo dispersaron al ámbito regional. La expectativa es que una mejor comprensión de ese proceso pueda promover decisiones para disminuirlo o eliminarlo.

6. Referencias

- ALBA-TCP. (2011). *Building an Inter-Polar World*. 2004-2010 Summits. Recuperado de www.alba-tcp.org
- Aranda, G. (2016). Human Rights, Economic Neoliberalism and Social Affairs in Post-Pinochet Chile. *Contexto Internacional* (Río de Janeiro) January-April, n/p. www.dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100004.
- Ardila, M. (2015). Colombia y México: ¿hacia diplomacias democráticas de baja densidad? *Desafíos*, 27(2), 221-252. <http://doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.07>
- Astorino-Courtois, A., & Trusty, B. (2003). Degrees of Difficulty: The Effect of Israeli Policy Shifts on Syrian Peace Decisions. En Mintz, A. (Ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 29-53.
- Billings, R., & Hermann, C. (1998). Problem Identification in Sequential Policy Decision Making: The Re-representation of Problems. En Sylvan, D. y Voss, J. (Eds.) *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press, 53-79.
- Botto, M. (2017). El Mercosur y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos* 5(2), 155-176. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/76613/CONICET_Digital_Nro.7db80a3a-a6de-44be-a702-5a815ddb7299_A.pdf?sequence=2
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios internacionales (Santiago)*, 49 (spe), 65-88. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47533>

- Briceño-Ruiz, J. (2017). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos*, 3(161), 15-45.
- Brun, E. (2015). Un mundo sin definición. Porque el sistema internacional no es multipolar. *Foreign Affairs Latin America*, August 13. Recuperado de <http://revistafal.com/un-mundo-sin-definicion/>
- Bustamante, A., & Giacalone, R. (en prensa) Venezuela en el auge y la decadencia del regionalismo sudamericano (2000-2018). En Briceño-Ruiz, J. y Molano-Cruz, G. (Eds.) *La integración regional en América Latina: en su coyuntura y sus encrucijadas*. Bogotá-México: CIALC-IEPRI.
- Cardoso, E. (2006). *La agenda de seguridad Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina*. Caracas: ILDIS.
- Cardoso, E., & Romero, M. (2001). El proyecto internacional de Hugo Chávez y su propuesta para la democracia y la integración. *Visión Venezolana*. Recuperado de <http://www.visionvenezolana.com/Documentos>.
- Castro, R. (2014) La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿Una estrategia de impugnación? En Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (Eds.) *La Alianza del Pacífico: Mitos y realidades*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Konrad Adenauer Stiftung, 293-320.
- Cerqueira, K. (2016) Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciência Política (Brasil)*, 19, 253-275. <https://dx.doi.org/10.1590/0103-335220161910>
- Chávez, H. (2003). *Venezuela frente el ALCA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*. Caracas: Presidencia de la República.

- CLACSO. (2019). América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo. *América Latina en Movimiento*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/198096>
- Cobo, L. (2008). *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*. Caracas: ILDIS-CEERI. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05567.pdf>
- Covarrubias, A. (2013). La política exterior de Calderón: objetivos y acciones. *Foro Internacional (El Colegio de México)* 53(3/4) (213-214), 455-482. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23608712>
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1010, 55-79. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23611631>
- Doyle, D. (2015). The Political Economy of Policy Volatility in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 56(4), 1-21. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43284948>
- Faust, J. (2004). Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin American Studies*, 36(4) (November), 743-770. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3875538>
- Fernandois, J. (2016). Brazil: Chile's mythical ally. En Gian Luca, G. y M. H. Tavares de Almeida (Eds.) *Foreign policy responses to the rise of Brazil: Balancing power in emerging states*. Londres: Palgrave Macmillan, 77-89.
- Fernandois, J., & Henriquez, M. (2005). ¿Contradicción o diáda? La política exterior chilena ante MERCOSUR. *Estudios Internacionales*, 38(148), 55-77.
- Flexor, G., & Grisa, C. (2016). Contention, ideas, and rules: the institutionalization of family farm policies in Brazil. *Canadian Journal of*

- Latin American and Caribbean Studies*, 41(1), 23-37. <http://dx.doi.org/10.1080/08263663.2015.1130292>.
- Flisfisch, A. (2011). La política exterior chilena y América del Sur. *Estudios Internacionales*, 43(168), 115-141. Doi:10.5354/0719-3769.2011.14342
- Giacalone, R. (2008). Motivaciones políticas para la constitución de la CSN. En Giacalone, R. (ed.) *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso*. Mérida, Venezuela: ULA-FACES, 17-49.
- Giacalone, R. (2013). Venezuela en UNASUR: Integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), 131-166. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2579>
- Giacalone, R. (2018). Latin American Regionalism in the XXI Century: An ongoing interactive game of resistance and cooperation. *Mural Internacional*, 9(1), 21-38. Recuperado de <http://doi.org/10.12957/rmi.208.36079>
- Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). *21st Meeting of the Pacific Alliance Council of Ministers*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/en/articulos/21st-meeting-of-the-pacific-alliance-council-of-ministers-199684?idiom=en>
- Goldstein, J., & Keohane, R. (1993). *Ideas, and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- González, G., & Morales, R. (2013). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro Internacional LIX* (3-4), 763-808. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>

- González, G., & Velázquez, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). *Foro Internacional LIII* (3-4), 572-618.
- González, G., Morales, R., Celorio, G., & Mabire, B. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición. *Foro Internacional*, 59(3-4) (237-238), 763-808. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26663289>
- Gutiérrez, S. (2003). El análisis del discurso argumentativo. Una propuesta de análisis. *Escritos* (Puebla, México), 27, 45-66.
- Hansen, L. (2007). *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. Abingdon-on-Thames, UK; Routledge.
- Heine, J. (2019). ¿Qué hace Chile en un banco asiático? *La Tercera* (Santiago de Chile). Recuperado de <https://www.latercera.com/opinion/noticia/chile-banco-asiatico/791374/>
- Hernández, R. (2013). Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano y sus implicaciones para las relaciones comerciales México-China. *Seminario Internacional “Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y oportunidades”*. Santiago de Chile: Observatorio América Latina-Asia Pacífico, 21 de agosto.
- Jiménez, L. (2019). Ideologías de la transición chilena subyacentes en los discursos presidenciales de post-dictadura. *Linguagem em (Dis)curso*, 19(1), 49-66. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/1982-4017-190104-3218>
- Kahhat, F. (2011). Del “Arco del Pacífico Latinoamericano” al “Acuerdo del Pacífico”. *América Economía*. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>

- López, S. (2018). La construcción de la emoción en los discursos políticos de campaña. *Pragmalingüística*, 26, 199-220. <http://dx.doi.org/1025267/Pragmalinguistica.2018.i26.10>
- López, J., & Zabludovsky, K. (2010). Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados. En Kuntz Ficker, S. (Ed.) *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*. México: Colegio de México-Secretaría de Economía, 705-728. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctv47wf39.26>
- Meerts, P. (2005). Entrapment in International Negotiations. En Zartman, I. W. y Faure, G. O. (Eds.) *Escalation and Negotiation in International Conflicts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 111-140. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511550584.005>
- Mintz, A. (2003a). Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making: A Poliheuristic Theory. En Mintz, A. (Ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, 1-9.
- Mintz, A. (2003b). Theory Development and integration in Foreign Policy Analysis: Directions for Future Research. En Mintz, A. (Ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, 159-168.
- Mintz, A.; DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- Mitchell, D. (2010). Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process. *Presidential Studies Quarterly*, 40 (December), 631-659. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23044844>
- MORENA. (2018). Proyecto de Nación 2018-2024 (México). Recuperado de <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>

- Northouse, P. (2001). *Leadership Theory and Practice*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Quintanar, S. (2012a). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética de Venezuela y Brasil. En Bernal-Meza, R.; Quintanar, S. (Eds.) *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: GEL, 241-283.
- Oyarzún, L. (2018). The Pacific in Chile's Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism. *Latin American Policy*, 9(2), 282-303. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12152>
- Ozkececi-Taner, B. (2006). Reviewing the Literature on Sequential/Dynamic Policy Decision Making. *International Studies Review*, 8(3), 545-554. https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00624_2.x
- Pastrana, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: KAS-Universidad Javeriana de Colombia.
- Quiroga, F., Guerrero, N., & Schuster, S. (2016). Discurso público e institucionalización del conflicto: el caso del reajuste salarial del sector público (1990-2014). *Gestión y Política Pública*, 25(1), 119-163. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100004&lng=es&tlng=es
- Ramírez, K., & Rochin, N. (2017). Mexico's foreign policy during the presidency of Enrique Peña Nieto. *Comillas Journal of International Relations*, 8, 51-66. Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/7786/7595>
- Rodríguez, A. (2012). Discurso de Alí Rodríguez en la entrega de la Secretaría de Unasur. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/content/discurso-de-al%C3%AD-rodr%C3%ADguez-araque-en-la-entrega-de-la-secretaria-de-unasur-11-de-junio-2012>

- Rodríguez, M., & Prado, J. (2015). La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). *Miríada*, 6(11), 11-34.
- Roy, J. (2013). *La integración latinoamericana después de Chávez*. Recuperado de <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-integracion-latinoamericana-despues-de-chavez/>
- Sánchez, L. (2006). Grupos de interés y reforma comercial en México. *El Trimestre Económico*, 73(2), 290, 337-361.
- Sanhueza, R., & Soto, Á. (2009). Chile en el contexto del Pacífico: Marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico. UNISCI (Madrid). *Discussion Papers*, 21 (October), 120-136. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76711954009>.
- Saraiva, M., & Granja, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 158-182. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/430/333>
- Velázquez, R., & Domínguez, R. (2013). Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo tres niveles de análisis: límites y alcances. *Foro Internacional LIII* (3-4), 483-516. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2160>
- Villamar, Z. (2013). La política exterior mexicana tras el regreso del PRI. *Nueva Sociedad*, 247, 16-26. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/3974_1.pdf
- Warren, T. (2010). The geometry of security: Modeling interstate alliances as evolving networks. *Journal of Peace Research*, 47(6), 697-709. <http://doi.org/10.1177/0022343310386270>

CAPÍTULO 3

LA CONVERGENCIA ECONÓMICA EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO: LA BARRERA PARA LA INTEGRACIÓN MONETARIA

María Gabriela Ramos Barrera¹

1.

Introducción

La apuesta regional más reciente en América Latina es la Alianza del Pacífico, AP, un proceso de integración que incluye a Chile, Colombia, México y Perú dentro de un bloque que busca articular escenarios de política y economía para impulsar el crecimiento y la competitividad de las economías que lo conforman. Esta organización regional, promovida para fortalecer el crecimiento económico de sus países miembros, se identifica dentro de los preceptos del regionalismo abierto, es decir, fomenta la globalización económica. Para ello, uno de los objetivos principales de la alianza es unificar y homologar los tratados de libre comercio establecidos previamente entre los países miembros, por medio del Protocolo adicional al Acuerdo macro.

¹ Magíster en Economía (Mención Economía Cuantitativa), y economista de la Universidad de Los Andes, Mérida. Estudiante del doctorado en Ciencias Organizacionales de la Universidad de Los Andes, Mérida. Docente e investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Gran colombiano - Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mgramos@poligran.edu.co

Para investigadores como Trujillo (2014), la AP tiene una agenda definida dado que sus acciones están claramente establecidas dentro del Acuerdo macro: no solo se dará prioridad a la liberalización del intercambio comercial de bienes y servicios, sino que, además, se perseguirá la libre circulación de capitales.

Por lo tanto, considerando la evolución que ha tenido el proceso de integración en temas comerciales, valdría la pena preguntarse: ¿es suficiente la liberación del comercio y la libre circulación de capitales para orientar a la Alianza del Pacífico hacia la unión monetaria? La pregunta anterior estaría relacionada con la teoría del área monetaria óptima, bajo la cual se analizan las posibilidades que tienen un bloque de países integrados para generar ventajas mediante la adhesión a un tipo de cambio fijo con moneda única.

Para Mundell (1961), se podrán maximizar los beneficios si una región comparte una moneda única, siempre y cuando exista una estructura económica similar o, al menos, convergente, con una perfecta movilidad de la mano de obra (considerando que el trabajo debe ser homogéneo en la región). Por su parte, Kenen (1969) propone, como criterio alternativo para definir al área monetaria óptima, la diversificación de la oferta exportadora; considerando que cuando una economía tiene una oferta exportadora diversificada, sus ajustes por intercambio serán menos frecuentes que aquellas economías menos diversificadas y, por lo tanto, serán menos sensibles a *shocks* externos.

De esta manera, siguiendo los criterios de Mundell y Kenen, la investigación propone: analizar la homogeneidad de la AP por medio del cálculo del índice de convergencia económica y el índice de diversificación de exportaciones de Hirschmann-Herfindahl, y contrastar las tendencias de las variables macroeconómicas con la concentración de la oferta exportadora, utilizando el análisis de componentes principales.

2. **Áreas monetarias óptimas: perspectivas de Mundell y Kennen**

La estabilidad monetaria ha sido un objetivo perseguido por las economías desde la formación del Bretton Woods, cuando se abandonaron las paridades cambiarias, dado que la estructura monetaria de las economías se encontraba agotada por tratar de mantener el sistema de tipo de cambio fijo con unas políticas monetarias que resultaron ser inefectivas.

Desde entonces, parte del debate económico se ha centrado en responder si la estabilidad de las economías se puede conseguir con mayor eficiencia mediante un tipo de cambio fijo o por medio de un tipo de cambio flexible. Como parte de esta discusión, los trabajos de Mundell (1961) y Kennen (1969), se centraron en definir las condiciones bajo las cuales formar parte de una unión monetaria sería conveniente para generar estabilidad y disminuir los desequilibrios, generados por los *shocks* externos, en las economías integradas.

Para Mundell, el equilibrio de las balanzas de pagos sería el problema fundamental de la economía internacional en la medida en que los tipos de cambio fijos, y la rigidez en sueldos y niveles de precios, impidan que los términos de intercambio sean los mecanismos naturales para realizar los procesos de ajuste. En su trabajo *A Theory of Optimum Currency Areas*, desarrollado en 1961, cuestiona al sistema de monedas nacionales conectadas por tipos de cambio flexibles.

Mundell plantea que cuando la movilidad de los factores es pequeña en una región, un tipo de cambio flexible puede estabilizar el desequilibrio en la balanza de pagos, pero terminará manifestándose en la variabilidad de las tasas de desempleo e inflación de los países. Así, en la medida en que el tipo de cambio flexible no pueda corregir los desequilibrios de la balanza

de pagos sin afectar los niveles de empleo o de inflación de las regiones, no será preferible a una moneda única o a monedas nacionales conectadas con tipos de cambio fijo.

En este sentido, si la movilidad de los factores es baja hacia afuera de las fronteras nacionales, un tipo de cambio flexible podría ser eficiente para corregir los desequilibrios; pero ante una movilidad alta de los factores hacia afuera de las fronteras, los argumentos en favor de los tipos de cambio flexibles no podrán mantenerse, a menos de que ocurra una reorganización regional de las monedas.

En otras palabras, los tipos de cambio fijos deben aplicarse cuando exista perfecta movilidad de capitales dentro de una región, y flexibles cuando no hay movilidad entre regiones. Acorde con Mundell (1961), solo bajo un tipo de cambio fijo no se crea una ilusión monetaria en la que los trabajadores aceptan una reducción de su ingreso real por medio de la devaluación.

Así, Mundell (1961), sugiere que la estabilidad macroeconómica es uno de los factores a considerar para delimitar el área monetaria óptima, pero hace énfasis en que también se deben considerar factores microeconómicos que permitan analizar la relación costo-beneficio de la región. Esta diferenciación, para De Lombarde (1999), se hace al clasificar dentro de los costos al argumento de la estabilización, tradicionalmente utilizado en el análisis económico, y dentro de los beneficios a factores como la reducción en costos de transacción y de liquidez de las monedas.

Por otro lado, Kenen (1969), argumenta que una economía con exportaciones diversificadas tendrá la capacidad de afrontar los *shocks* externos con mayor eficiencia porque, si las industrias no están relacionadas, el efecto de un *shock* positivo en una industria podría nivelar el efecto de uno negativo en otra industria, cancelando el efecto de este sobre las exportaciones totales.

Ahora bien, este supuesto se basa en que debe existir libre movilidad de factores, para que las industrias puedan absorber los factores inactivos producto del *shock* externo. Así, los términos de intercambio se verán menos afectados en las economías altamente diversificadas, por lo que los efectos de los *shocks* externos sobre la estabilidad macroeconómica de los países serán menores. En síntesis, de acuerdo con Kenen (1969), si las economías están diversificadas podrán soportar los costos que implica una moneda única.

Considerando lo anterior, Brown (2017), resume los requisitos para el buen funcionamiento de la integración monetaria propuestos por Mundell (1969), McKinnon (1963) y Kenen (1969), resaltando los siguientes factores:

- Simetría: mientras más similares sean las economías que conforman una región, menores serán los impactos asimétricos.
- Flexibilidad de precios y salarios: ambos sirven de sustitutos para corregir los desequilibrios que se generan por las variaciones de los tipos de cambio mientras se ajustan los mercados al tipo de cambio fijo.
- Movilidad de los factores de producción: a mayor movilidad de factores, menor será la necesidad de ajustar los precios reales de las economías de la región.
- Integración fiscal: la redistribución de los recursos, por medio de transferencias fiscales, disminuye el impacto de los *shocks* asimétricos.
- Integración financiera: este tipo de integración puede amortiguar temporalmente las volatilidades mediante ajustes pequeños en las tasas de interés que fomentan el intercambio de capitales entre las zonas superavitarias y las deficitarias.

- Grado de apertura de la economía: la renuncia al tipo de cambio no es una pérdida significativa para los países abiertos al comercio internacional.
- Diversificación de la producción y el consumo: la diversificación facilita el aislamiento de los *shocks* y evita la necesidad de ajustes en los términos de intercambio (mediante el tipo de cambio).
- Similitud en la tasa de inflación: los desequilibrios en las cuentas de la balanza de pagos son mayores cuando no existen precios similares entre los países que forman una unión monetaria.

3.

Aproximación metodológica

En esta investigación se pretenden comprobar las hipótesis planteadas por Mundell y Kennen, respecto a las condiciones necesarias para crear una unión monetaria, en el contexto de las economías de la AP.

Para ello, en primer lugar, se hará una descripción de las variables utilizadas dentro del análisis, haciendo énfasis en la correlación existente entre cada país. En segundo lugar, se calcula el índice de convergencia económica, ICE, para evaluar el planteamiento de Mundell sobre la convergencia de variables. En tercer lugar, se relacionará el indicador de convergencia con el índice de diversificación de exportaciones, IHH, para comprobar el planteamiento de Kennen. Y, finalmente, se hará una reducción de variables mediante el análisis de componentes principales para deducir las variables que están significativamente relacionadas en la región.

El ICE es un indicador que se obtiene con la suma ponderada de los cuadrados de los valores normalizados de n indicadores económicos en un mismo año, resultando en un índice que muestra las diferencias asimétricas positivas que se corresponden con una distribución Chi-Cuadrado.

$$ICE_t = \sum_{j=1}^n \left[\sum_1^t \frac{(D_i - D_A)}{\sigma_D} \right]^2 P_j \quad (1)$$

Donde D_i es el valor absoluto para cada año de la diferencia entre el indicador económico del país i y el promedio del grupo de países (ponderados por el tamaño de las economías²), D_A en la media de los D_i en el correspondiente grupo de países, σ_D es la desviación estándar de los D_i , y P_j es la ponderación del indicador j (Socas, 2002). El indicador tendrá valores positivos, que se interpretarán de acuerdo con la siguiente escala:

Tabla 1. Criterios de interpretación del ICE

Valor del índice	Grado de convergencia
ICE = 0	Máxima
0 < ICE ≤ 30	Alta
30 < ICE ≤ 60	Significativa
60 < ICE ≤ 90	Moderada
90 < ICE ≤ 120	Reducida
120 < ICE ≤ 150	Polarizada
ICE ≥ 150	Muy polarizada

Fuente: Socas, 2002.

Tomando como referencia a Socas (2002) y Mora (2016), los indicadores económicos definidos se resumen en la tabla 2, y la información fue extraída de las estadísticas del Banco Mundial.

2 Se calcula con la proporción en la que contribuyó cada país al PIB acumulado de la AP, entre los años 2002-2018. De este comportamiento se destaca la participación de México a principios de la década y su posterior decrecimiento a lo largo de los años, pasando de una participación del 46% en 2002 a un 24,72% para el 2018; mientras que Chile tenía una representación del 27% en 2002 y 40,6% para el 2018.

Tabla 2. Indicadores económicos normalizados

Indicador Económico	Instrumento/Medida
Inflación	Índice de precios al consumidor
Tasa de interés	Tasa de interés activa
PIBpc	USD a precios corrientes
Gasto Público	Porcentaje del PIB
Factor de conversión PPA	Factor de conversión para el PIB total
Saldo en cuenta corriente	USD a precios corrientes
Desempleo	Porcentaje de la población activa total

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, para medir el grado de diversificación (o concentración) de las exportaciones de un país, se hace uso del índice de Hirschmann-Herfindahl, HH, que pondera el peso de cada producto y país en función de su comercio total.

El coeficiente de Gini o Índice de Herfindahl fue creado por Hirschman en 1945 y redefinido por Herfindahl en 1950, de allí la derivación de su nombre, y se calcula mediante la sumatoria de los cuadrados de los coeficientes relativos entre las exportaciones de un país origen y las exportaciones del resto del mundo:

$$IHH = \sum_{j=1}^n \left(\frac{X_{ij}}{X_{jw}} \right)^2 \quad (2)$$

donde: X son las exportaciones, el subíndice j denota a los países destino, el subíndice i hace referencia al país de origen, y el subíndice w se refiere al resto del mundo (Durán & Álvarez, 2011).

Sin embargo, en esta investigación se hará uso del indicador IHH con las modificaciones propuestas por la CEPAL, en el Manual de Comercio Exterior y Política Comercial desarrollado por Durán y Álvarez (2011), corrigiendo el índice por el número de observaciones para presentar los resultados estadísticamente normalizados, por medio de la ecuación:

$$IHH_{CEPAL} = \frac{\left[\sum_{j=1}^n IHH^{-\frac{1}{n}} \right]}{1 - \frac{1}{n}} \quad (3)$$

Con base en el umbral del acervo metodológico de los casos de colusión del Departamento de Justicia de Estados Unidos, el manual de la CEPAL define como valores de clasificación el siguiente rango:

Tabla 3. Clasificación del IHH

Intervalo	Concepto
$0.0 \leq IHH \leq 0.10$	Oferta exportadora diversificada
$0.1 < IHH \leq 0.18$	Oferta exportadora moderadamente concentrada
$IHH > 0.18$	Oferta exportadora concentrada

Fuente: Durán y Álvarez (2011).

Para el cálculo del indicador se tomaron las cifras reportadas por la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, en miles de dólares americanos.

Finalmente, con el análisis de componentes principales, ACP, que es una técnica de análisis multivariante que permite transformar un conjunto de variables correlacionadas entre sí, en un nuevo conjunto de variables no correlacionadas, se hará la reducción de las dimensiones en el conjunto de datos.

Con la técnica de ACP:

dadas n observaciones de p variables, se analiza si es posible representar adecuadamente esta información con un número menor de variables construidas como combinaciones lineales de las originales ... Su utilidad es doble: 1. Permite representar óptimamente en un espacio de dimensión pequeña observaciones de un espacio general p -dimensional. En este sentido, componentes principales es el primer paso para identificar las posibles variables latentes, o no observadas

que generan los datos. 2. Permite transformar las variables originales, en general correladas, en nuevas variables incorreladas, facilitando la interpretación de los datos. (Peña, 2003, p.134)

En otras palabras, el método busca representar p variables originales en una nueva variable z, que resuma de forma óptima la información recogida de las variables originales. Es decir, se crea una variable con máxima varianza y mínima pérdida de información. En esta investigación, la aplicación del ACP permitirá identificar la similitud en varianza de las variables económicas que podrían converger dentro de la Alianza del Pacífico.

4.

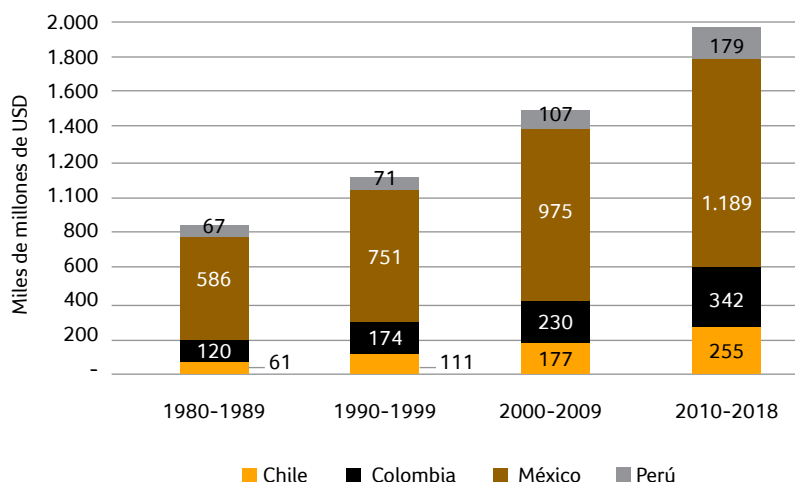
Homogeneidad y convergencia en la Alianza del Pacífico

En las últimas cuatro décadas, las economías de la Alianza del Pacífico lograron un crecimiento de 135%, promovido por el crecimiento de la economía chilena (en términos de tasa de crecimiento), y el aporte de la economía mexicana (en términos de los valores absolutos de su tamaño). En este mismo período, el PIBpc promedio del bloque fue de USD 7.734, promovido por Chile y México, fundamentalmente.

En este sentido, vale la pena destacar que, a pesar de la diferencia en el tamaño de las economías, existe una alta relación entre el PIBpc de los países miembros de la AP, argumento que fue esencial en la creación del bloque. Esta correlación se evidencia en la tabla 4, donde se resumen los coeficientes de Pearson³ de la AP para el período 2002-2018.

3 Medida de relación lineal entre dos variables aleatorias y continuas.

Gráfico 1. PIB de la Alianza del Pacífico, 1980-2018



Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial. Los datos se expresan en dólares americanos a precios constantes del año 2010.

Tabla 4. Coeficientes de correlación del PIBpc, 2002-2018

	Chile	Colombia	México	Perú
Chile	1,0000	0,9553	0,8468	0,9767
Colombia		1,0000	0,8906	0,9396
México			1,0000	0,7819
Perú				1,0000

Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

Ahora bien, si se refleja la correlación de las economías en términos de la paridad del poder adquisitivo (medida por el factor de conversión de la PPA), se encuentra una correlación incluso mayor que la del PIBpc, especialmente en el caso de Colombia-Perú. En este sentido, puede afirmarse que la capacidad para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios en las economías de la AP se ha modificado en proporciones similares dentro del bloque.

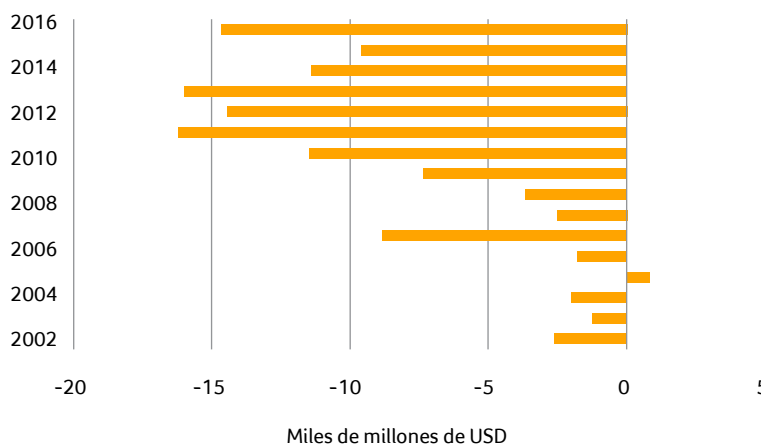
Tabla 5. Coeficientes de correlación del factor de conversión, PPA

	Chile	Colombia	México	Perú
Chile	1,0000	0,9341	0,9578	0,8996
Colombia		1,0000	0,9525	0,9758
México			1,0000	0,9370
Perú				1,0000

Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

Magnitudes similares se evidencian en las correlaciones de los saldos en cuenta corriente de los países, en donde todas las correlaciones superan en 80%, salvo en la relación entre Colombia y Chile, que alcanza un valor de 0,63%. Es importante resaltar que durante los últimos años la balanza en cuenta corriente ha sido deficitaria para todos los países del bloque.

Gráfico 2. Saldo en cuenta corriente de la Alianza del Pacífico, 2002-2018

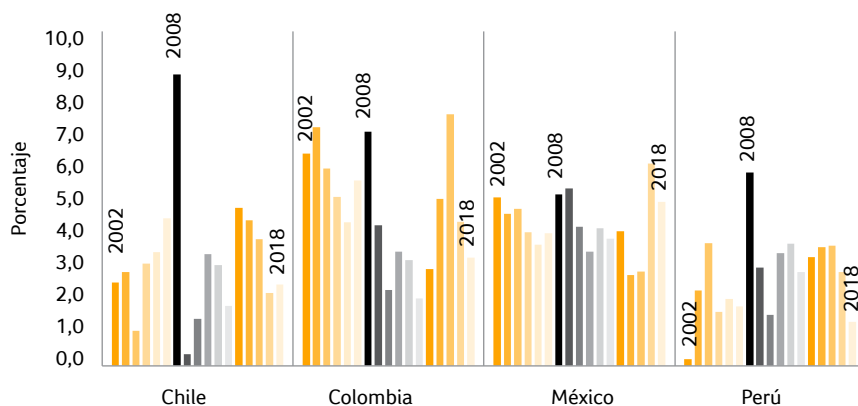


Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

Por otro lado, entre el período 2002-2018, la Alianza del Pacífico tuvo un nivel de inflación promedio de 3,69%. En la región, los índices

de inflación de Chile y Perú tuvieron comportamientos relativamente similares; si bien no tienen los mismos niveles en términos nominales, el comportamiento de los indicadores es el más parecido en la región en términos de tendencia.

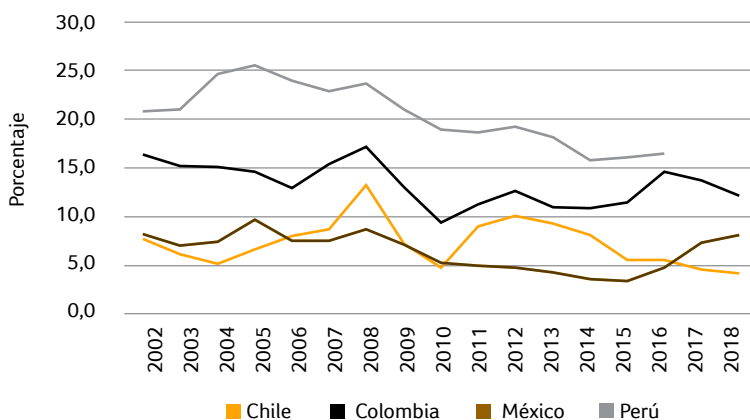
Gráfico 3. Inflación en la Alianza del Pacífico, 2002-2018



Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

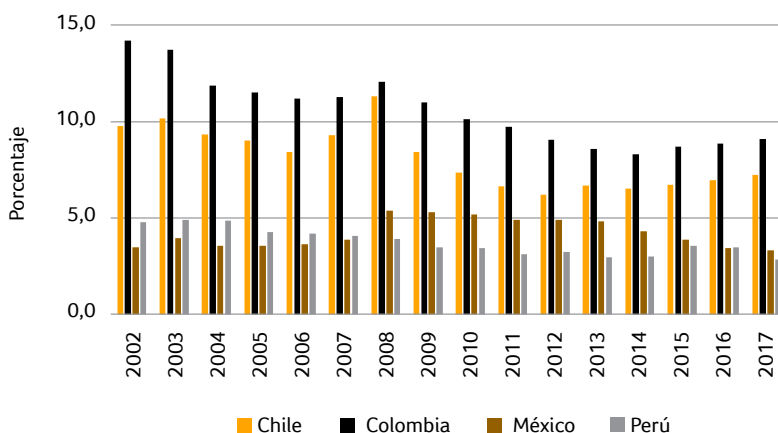
Aunado a lo anterior, la tasa de interés tendió a la baja en la región, especialmente luego de la crisis financiera de 2008. Como muestra el gráfico 4, el comportamiento de Chile, Colombia y México es relativamente similar, alcanzando correlaciones de 68% (Colombia-México) y 60% (Colombia-Chile); mientras que Perú mantuvo la correlación más alta del período con México (92%).

Gráfico 4. Tasa de interés en la Alianza del Pacífico, 2002-2018



Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

Gráfico 5. Desempleo en la Alianza del Pacífico, 2002-2018



Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

Ahora bien, uno de los indicadores que presenta mayor dicotomía dentro de la región es el desempleo, pues como evidencia el gráfico 5, Chile tiene un desempleo promedio de 8,13%, semejante al 10,58% de Colombia, mientras que México y Perú mantienen tasas más bajas, 4,21% y 3,75%, respectivamente. En términos de correlación, Colombia tiene los indicadores más altos con sus socios comerciales: 88% con Chile y 89%

con Perú, mientras que México tiene correlaciones inferiores al 40% con el resto del bloque.

En términos del gasto público, vale la pena destacar que México tiene correlación negativa con los países de la AP, con mayor nivel en el caso de Chile, donde alcanza una correlación de -79,5%, mientras que Colombia muestra los niveles más bajos de correlación con sus socios comerciales.

Tabla 6. Coeficientes de correlación del gasto público

	Chile	Colombia	México	Perú
Chile	1,0000	0,1074	-0,7950	0,6902
Colombia		1,0000	-0,0314	0,3867
México			1,0000	-0,4123
Perú				1,0000

Fuente: cálculos propios con base en los datos del Banco Mundial.

Calculando el ICE acumulado para los países de la AP, se puede concluir que el grado de convergencia en el bloque es “muy polarizada”, es decir, el valor de los indicadores para cada país implica que las variables macroeconómicas no fueron convergentes durante el período 2002-2018. Especialmente en el caso de Colombia, donde el indicador resulta en el valor más alto del bloque.

Tabla 7. ICE acumulado en la AP por país

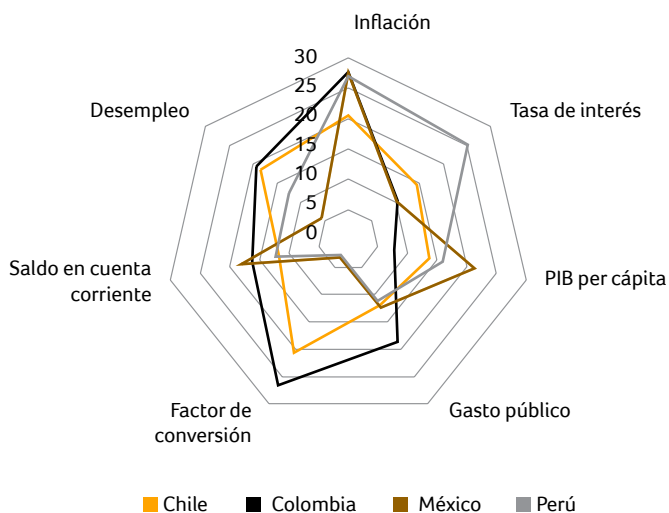
	Chile	Colombia	México	Perú
ICE	317,26	763,33	495,57	570,03

Fuente: cálculos propios.

Si se analiza el indicador sin ponderar⁴, diferenciando la convergencia por variable, se observa que la inflación es el indicador con los valores más similares de ICE, corroborando lo que la descripción del indicador permitía afirmar: la tendencia más parecida en la región se presenta con el comportamiento del índice de precios al consumidor.

Sin embargo, como muestra el gráfico 6, los valores no son convergentes en el bloque. Puede evidenciarse que en el caso del factor de conversión de PPA, Perú y México son convergentes, mientras que Chile y Colombia no lo son; en la tasa de interés es Perú el que diverge del resto del grupo; mientras que en el resto de las variables no se observa una tendencia clara hacia la convergencia. Por ejemplo, el desempleo, la tasa de interés o el PIBpc muestran la mayor dispersión de la región.

Gráfico 6. ICE (sin ponderar) en la AP por variable



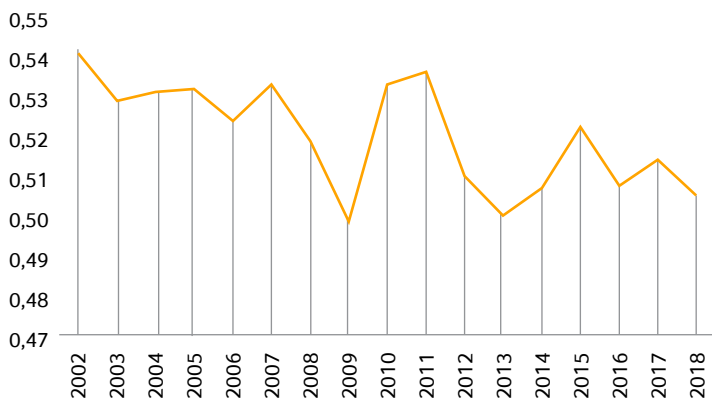
Fuente: cálculos propios.

4 Se toma el componente $\sum_1^t \frac{(D_t - D_{t-1})}{\sigma_D}$, entre los años 2002-2018.

Ahora, bajo la premisa de Kennen (1969), quien plantea que la diversificación de la oferta exportadora es una medida aproximada de los ajustes por intercambio que tendrán que hacer las economías, se puede asumir que a menor similitud mayor sensibilidad a los *shocks* externos, lo que disminuye la convergencia económica en el largo plazo de un bloque integrado.

La evolución de este indicador permite evidenciar que: primero, la oferta exportadora de la AP está altamente concentrada, tomando en cuenta que el IHH tuvo un promedio de 0,52 entre los años 2002 y 2018; y segundo, las crisis financieras inciden sobre la diversificación, pues se evidencian las disminuciones más pronunciadas como efecto de la recesión de 2008 y la guerra de divisas del año 2010, incluso en magnitudes similares para ambos casos.

Gráfico 7. Índice de Hirschmann y Herfindahl, 2002-2018



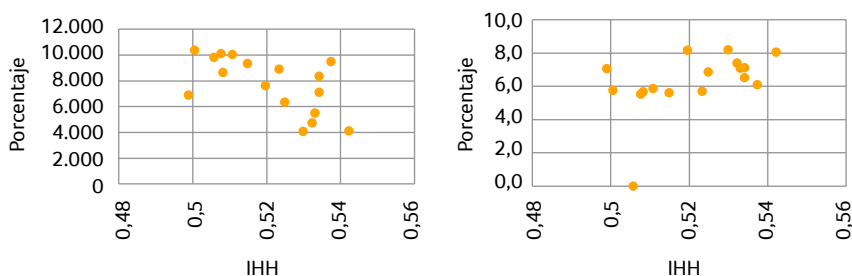
Fuente: cálculos propios con base en las cifras de la ALADI.

En este orden de ideas, dado que las actividades productivas no se encuentran diversificadas, las perturbaciones externas no podrán ser compensadas por sectores diferentes al principalmente productivo, haciendo que los impactos sobre la economía sean asimilados en el corto plazo por

el tipo de cambio. En este sentido, dentro de la AP no se podrían mantener tipos de cambios fijos.

Incluso, los datos permiten ver una correlación negativa entre el PIBpc y el IHH, es decir, mayor concentración comercial implica menor ingreso per cápita, lo que tiene sentido si se establece que la poca diversificación de la región implica una alta dependencia a los *shocks* externos, que impiden alcanzar niveles de ingreso per cápita estables.

Gráfico 8. Relación PIBpc – IHH y desempleo - IHH



Fuente: cálculos propios con base en las cifras de la ALADI.

Lo mismo sucede cuando se observa el comportamiento del desempleo en función de la diversificación exportadora, donde se deduce que una mayor concentración de la oferta exportadora implica un mayor nivel de desempleo. La concentración de la oferta exportadora, al ser sensible frente al *shocks* externos, generará impactos directos sobre los niveles de empleo en la medida en que la rentabilidad de las empresas se vea afectada en el corto plazo.

Este aspecto es importante señalarlo porque, si la convergencia económica depende de variables como el PIBpc o el desempleo (que a su vez dependen de la diversificación de la oferta exportadora), entonces tendría sentido considerar que la unión monetaria producto de la convergencia económica dependerá de la diversificación comercial.

Ahora bien, en aras de profundizar el estudio se desarrolló el ACP, tomando como base el análisis de la matriz de correlaciones generada por las ocho variables numéricas, que permitió obtener tres componentes ortogonales⁵ para mejorar la interpretación de la relación entre las variables.

Tabla 8. Análisis de componentes principales

Variable	PC 1	PC 2	PC 3
ICE_FCPPA	0,451469	-0,015456	0,329976
ICE_GP	0,147664	0,698387	-0,215835
ICE_INFLACION	0,325595	-0,220332	-0,095521
ICE_PIBPC	0,373055	-0,289646	-0,226619
ICE_SCC	-0,125349	-0,004682	0,830299
ICE_TI	-0,438689	-0,383774	0,017160
ICE_U	-0,437625	0,407075	0,000918
IHH	0,359877	0,257994	0,307180

Fuente: cálculos propios con base en las cifras de la ALADI.

Dentro del primer componente, que se ha denominado *Política Monetaria*, se plantea que un aumento en la convergencia del factor de conversión por PPA causará una disminución en las convergencias de la tasa de interés y el desempleo. En el segundo componente, que se ha denominado *Política Fiscal*, se implica que un aumento en la convergencia del gasto público incrementará la convergencia del desempleo en la AP. El tercer componente, que se ha denominado *Política Comercial*, relaciona el incremento de la convergencia del saldo en cuenta corriente con un incremento en la convergencia del factor de conversión por PPA y la diversificación de la oferta exportadora.

5 La varianza explicada por los tres componentes fue de 74,86%: 41,28% aportado por el primer componente, 19,39% por el segundo componente y 14,19% por el tercer componente.

Estos nuevos componentes permiten reforzar lo que los análisis previos han demostrado: los indicadores de convergencia tienen tendencias diferentes, es decir, las variables macroeconómicas en conjunto no son convergentes en la AP; y la diversificación de la oferta exportadora responde exclusivamente a los *shocks* reflejados por el tipo de cambio.

5. Conclusión

De acuerdo con la teoría de las áreas monetarias óptimas, la formación de uniones monetarias puede traer oportunidades de estabilidad para las economías que conforman un bloque, dadas las posibilidades de afrontar los *shocks* externos con menores efectos para el interior de la economía. Ahora, esto será posible en escenarios dentro de los cuales exista convergencia económica: para Mundell debe resaltar la estabilidad macroeconómica, para Kennen debe primar la diversificación de las exportaciones.

Bajo estas perspectivas, la investigación calculó ambos patrones de comportamiento dentro de la Alianza del Pacífico, observando que:

- El grado de convergencia es altamente polarizado, lo que implica que, a pesar de que las economías del bloque están correlacionadas, la convergencia macroeconómica está lejos de alcanzarse. Existen tendencias similares, como la reducción en las tasas de interés después de la crisis financiera de 2008, o la reducción en los niveles de desempleo, pero las políticas implementadas por cada país no se han planteado como respuesta a un actividad colectiva e integrada de la AP.
- Las actividades productivas no se encuentran diversificadas, disminuyendo las posibilidades de absorber los *shocks* externos de forma distribuida dentro de la economía, lo que amplía las

posibilidades de que las economías de la AP no puedan mantener un tipo de cambio fijo por medio de una moneda única.

Adicionalmente, al plantear un análisis factorial que permitiera identificar las variables correlacionadas dentro de la AP, es claro que las políticas tienden a ser ligeramente similares en torno a los objetivos monetarios, fiscales y comerciales; pero no con una similitud lo suficientemente significativa como para indicar que exista la posibilidad de fomentar un proceso de integración monetario en este punto del proceso.

En otras palabras, bajo los supuestos formales de Mundell y Kenen, no sería posible establecer una unión monetaria dentro de la AP en el corto plazo.

6.

Referencias

- Brown, D. (2017). *La teoría de las áreas monetarias óptimas: una actualización a la luz de la experiencia europea*. *Revista ECONOMIAunam*, 15(43), 70-87. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n43/1665-952X-eunam-15-43-70.pdf>
- Durán, L., & Álvarez, M. (2011). *Manual del comercio exterior y política comercial*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3914-manual-comercio-exterior-politica-comercial-nociones-basicas-clasificaciones>
- De Lombaerde, P. (1999). Robert A. Mundell y la teoría de las áreas monetarias óptimas. En *Revista Cuadernos de Economía*, 17(31), 39- 64. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11105/21040>
- Kenen, P. (1969). The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. En R. A. Mundell & A. K. Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, pp. 41-60.

- Mora, U. (2016). La Alianza del Pacífico y Mercosur: evidencias de convergencia económica. *Revista Estudios Gerenciales*, 32(141), 309-318. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592316300705>
- Mundell, R. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. En *American Economic Review*, 51(4), 657-665. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1812792?origin=JSTOR-pdf>
- Peña, D. (2013). *Análisis de Datos Multivariantes*. España: McGraw Hill Interamericana.
- Prado, L., & Velázquez, F. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), 205-235. Recuperado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n106/pradovelazquez.pdf>
- Ramos, B. (2018). *The dependence of the Pumas: a discussion on the extra-community exchange of the Pacific Alliance*. Manuscrito no publicado. Trabajo derivado de la Ponencia Expectativas de la Alianza Pacífico: la dependencia de los Pumas, dictada en el 56° ICA. Salamanca, España. Julio, 2018.
- Socas, J. (2002). *Áreas monetarias y convergencia macroeconómica: Comunidad Andina*. Universidad Católica Andrés Bello-Banco Central de Venezuela, Caracas. Recuperado de: https://books.google.co.ve/books?hl=es&lr=&id=1RBWBCGw5AIC&oi=fnd&pg=PR7&ots=mZvsNeh82W&sig=ahQtw4pjDTPXz9UPg-1CEbvOPPHI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Trujillo, A. (2014). Sobre las ventajas de la Alianza del Pacífico para Colombia. En *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, 17(33), 159-172. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v17n33/v17n33a11.pdf>

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA SURAMERICANA EN LOS NUEVOS CONTEXTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS REGIONALES

Marco Antonio Burgos Flórez¹

1.

Introducción

Dentro de los dos aspectos de mayor relevancia en los nuevos contextos económicos y políticos suramericanos, está sin lugar a duda el denominado “Giro regional a la derecha” de las más grandes economías regionales, Brasil y Argentina, las cuales toman un rumbo hacia economías más liberadas, menos estatizadas y con mayores posibilidades de apertura de sus mercados a ámbitos regionales y externos. Ello en gran contradicción con las economías regionales como la boliviana, y en especial la venezolana, que inmersas en el Socialismo del siglo XXI, se embarcan en un nuevo escenario de regionalismo cerrado, pasando de ser miembros de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, a ser parte del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, esto como resultado de la afinidad ideológica con los

1 Economista de la Universidad de Nariño. Especialista en Finanzas. Magíster en Política económica internacional de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires - Argentina. Docente tiempo completo, departamento de Economía, Universidad de Nariño. Docente postgrados Universidad de Nariño. Director Grupo de investigación Coyuntura económica y social – CES. Miembro de la Red Continental de Pensamiento Latinoamericano. Correo electrónico: marcoantonioburgos@gmail.com

gobiernos de turno de Brasil y Argentina, los cuales hoy en día presentan un giro ideológico que establece perspectivas favorables de una mayor integración con los demás países suramericanos, algunos enmarcados en un regionalismo abierto.

El segundo aspecto lo constituye el giro de la política exterior norteamericana, denominado *Giro norteamericano al revisionismo*, en donde el gobierno del presidente Donald Trump desconoce los tratados realizados por su país al proponer una revisión de los mismos y llevar a cabo políticas de aumento de sus aranceles externos, desconociendo los avances del liberalismo comercial norteamericano y su papel protagónico en la liberación del comercio mundial. Ámbito que genera grandes cambios en el comercio suramericano, el cual mantiene para la mayoría de los países de la región una gran importancia al ser el principal destino de sus exportaciones y un gran proveedor de sus importaciones, estableciéndose con ello la necesidad de responder a las posibles restricciones comerciales con una mayor complementariedad con el mercado regional, en un ámbito que se podría denominar sustitución del mercado hegemónico por mercado regional.

En este orden de ideas, se plantea a partir del abordaje del análisis de estos denominados giros, determinar los posibles impactos en la integración comercial suramericana para los próximos años, abordando la realidad del comercio regional, las propuestas para avanzar en dicha integración y los ámbitos que esta presenta para aprovechar la coyuntura regional; aspectos que se soportan también con los diferentes análisis desarrollados en los últimos años por los más importantes organismos regionales comprometidos con el desarrollo de la integración regional, como son la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Las conclusiones dan una visión general de las perspectivas de la integración suramericana en los nuevos contextos.

2.

El Giro regional a la derecha

Los limitantes de los mercados nacionales suramericanos han conllevado a los diferentes países a ampliar su comercio más allá de sus fronteras, logrando a través del comercio internacional intercambiar bienes y servicios al menor costo en beneficio de sus productores y consumidores. Fenómeno masivo que ha conducido a la globalización de la economía y, en sus últimas décadas, a una aceleración de la misma, de la cual ningún país puede escapar sin relegar un importante factor para su desarrollo económico. No obstante, de ser optimistas en los beneficios que dicho proceso brinda, muchos países suramericanos han direccionado el proceso de apertura comercial para que tenga el mejor impacto en sus economías, buscando estrategias de integración comercial con los ámbitos regionales, destacándose dos clases de países en torno a las estrategias regionales de integración: unos con una clara convicción a lo largo del tiempo en la importancia de los ámbitos regionales de integración (regionalismo cerrado), y otros, en las posibilidades de combinar la integración regional sin perder de vista las posibilidades de una apertura a ámbitos extra regionales (regionalismo abierto).

Un claro ejemplo de los primeros países lo constituyen en el ámbito suramericano todos los países miembros del MERCOSUR y dos países miembros de la CAN, Bolivia y Ecuador. Países a los cuales ni las corrientes neoliberales de los años noventa, que establecen lo que algunos analistas han denominado “regionalismo hegemónico”, les han generado cambios en su compromiso con la integración regional, y que en el periodo de los años dos mil, denominado por algunos autores “regionalismo post-liberal”, han consolidado su mirada regional ampliada, con un entorno más coherente a sus intereses políticos (Briceño, 2013).

El otro grupo de países, en los cuales están visiones más abiertas frente al ámbito regional, están en su nivel de apertura extra regional: primero Chile, que no hace parte de ningún bloque regional como país miembro sino como estado asociado tanto a la CAN como al MERCOSUR, y los países de la CAN Colombia y Perú. Estos miembros de la CAN han mantenido su política de regionalismo abierto en los dos periodos comprendidos en las dos estrategias regionales mencionadas, y en la última década han ampliado su integración extra regional con países latinoamericanos, con países europeos y con los Estados Unidos.

Sin lugar a duda, el entorno de la integración regional en este decenio se ve en un nuevo escenario para su dinámica, con un nuevo giro a la derecha de las economías más importantes en la región, Brasil y Argentina, así como también Paraguay. Igualmente, las pérdidas de espacios políticos de economías con un mercado regionalismo cerrado, como Bolivia y en gran medida Venezuela, quienes hicieron su tránsito de pertenencia de la CAN al MERCOSUR, en busca de espacios más comprometidos con la integración suramericana y en un mercado regionalismo cerrado. Venezuela solicita su incorporación a MERCOSUR en el año 2006, y fue aceptado como estado miembro en el año 2012, seis años después por renuencia del Congreso de Paraguay a aceptar su inclusión. Bolivia solicita su incorporación al MERCOSUR en el año 2015, y cuatro años después todavía espera ser ratificada su adhesión por el Congreso de Brasil (MERCOSUR, 2019). Es este escenario regional, el que posibilita vislumbrar un alejamiento de los intereses regionales en la integración suramericana con miras a ampliarla y consolidarla, ello soportado en las diferencias entre los modelos de desarrollo propuestos, tal es el caso del retiro de Venezuela del MERCOSUR, así como el interés de concluir la negociación del tratado de libre comercio del MERCOSUR con la Unión Europea y comenzar la negociación comercial con Canadá (El Cronista, 2018).

En este orden de ideas, se plantea un giro de la región hacia consolidar el regionalismo abierto, que se podría denominar en ámbitos extra suramericanos, bien sea con tratados bilaterales de comercio o con negociaciones en bloque como MERCOSUR, aspectos que sin lugar a duda generarían la pérdida de la importancia de avanzar en una mayor integración en la región. He aquí la evidencia de una respuesta anti hegemónica por parte de los países MERCOSUR, quienes se han soportado en el ámbito latinoamericano para ampliar sus mercados comerciales y establecen excluir negociaciones con los Estados Unidos, principal socio comercial de los tres países suramericanos pertenecientes a la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile y Perú). Es así como se puede hablar de dos grupos de países en torno a las relaciones comerciales con los Estados Unidos: unos con tratados comerciales vigentes con el país del norte (Colombia, Chile y Perú), y otros sin tratados comerciales con dicha potencia (cinco países MERCOSUR como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela; junto con dos países CAN como Ecuador y Bolivia).

Adicional a estos nuevos escenarios de la economía regional, se destacan los ámbitos de la economía internacional en relación con las propuestas proteccionistas del gobierno norteamericano y las respuestas comerciales del gobierno chino, lo que sin duda establece un nuevo horizonte de la política de integración latinoamericana y en especial en el Cono Sur.

3.

El Giro norteamericano al revisionismo

El comercio hoy en día es muy sensible en todos los países por las pérdidas de empleos manufacturados, en especial en los países desarrollados, esto debido al ascenso de muchos países emergentes en la producción de bienes con un alto valor agregado y a bajos costos, los cuales, por su nivel

tecnológico, incorporan en gran medida costos de mano de obra. Esto impulsó a las empresas multinacionales, soportadas en los beneficios de las ventajas comparativas, a buscar esa mano de obra abundante, y por ende barata, en todo el mundo, sin escatimar en los costos económicos, sociales y políticos que dicha decisión conlleva a sus países de origen, teniendo como principal escenario, en el corto plazo, la pérdida de empleos no calificados y, a largo plazo, la pérdida de empleos calificados, dada la ampliación del proceso productivo en el extranjero, en economías que mejoran sustancialmente su mano de obra tecnológica. También a empresas propias de estos países, que nacen en dichos mercados tecnológicos y comienzan a producir bienes tecnológicos, los cuales compiten con los productos de marcas tradicionales y por menores costos las desplazan.

Esto es lo que en los últimos años ha tenido un peso importante en la escena política mundial, siendo utilizado dentro de los argumentos de campaña política en algunos grupos de países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), como EE.UU. e Inglaterra, cuyas posturas -que podrían denominarse revisionistas de su política económica exterior-, han salido victoriosos. La denominada receta proteccionista norteamericana, liderada por el presidente Donald Trump desde su posesión en el año 2017, expresa claramente su marcado retroceso a la política liberal de su país, con la aplicación de restricciones al comercio exterior y muy soportadas en barreras arancelarias a las importaciones, lo cual genera implicaciones tan graves para la economía mundial que muchos analistas han comenzado a hablar del *nuevo desorden mundial* (Rojas, 2017).

Este denominado giro de la política externa norteamericana, que plantea el cambio de una denominada potencia *statuquista* a una potencia *revisionista*, se soporta en cómo esta economía pasó de ser un país pro *statu quo* a un país inconforme. Tokatlian (2019, p.3), establece que “los

países pro *statu quo* están satisfechos, procuran asegurar las *reglas de juego*, apuntan a preservar el orden vigente e intentan fortalecer las instituciones internacionales. Se presume que son participantes constructivos que se comportan con responsabilidad para garantizar la estabilidad mundial”. Contrario a ello, están los países revisionistas, “que son descritos como potencias insatisfechas que buscan socavar las *reglas de juego* pues poseen una intención predatoria. Son presentados como actores irresponsables que aspiran a un ascenso agresivo y que asumen posturas riesgosas y provocadoras” (Tokatlian, 2019, p.3).

Siempre se consideró que los Estados Unidos era un país muy lejano al revisionismo, pero en los últimos años este les ha quitado el protagonismo a países siempre categorizados de revisionistas como China y Rusia, lo que ha llevado a este país a dicho calificativo.

Si tomamos al pie de la letra la noción de poder revisionista, el que hoy expresa insatisfacción y ofuscación debilitando las regulaciones, acuerdos y regímenes internacionales es Estados Unidos. Uno de los mayores aportantes y beneficiados del orden liberal posterior a la Segunda Guerra Mundial se ha transformado en un actor básicamente disconforme que provoca más desorden [...] La literatura sobre revisionismo y política exterior subraya que es fundamental precisar áreas temáticas concretas. Por ejemplo, el revisionista suele ser muy celoso con la soberanía: la pretende reafirmar a pesar de que muchos invoquen el fin de la soberanía. Otro ámbito es el del comercio: tiende a quejarse de los costos del libre mercado y promover el proteccionismo. (Tokatlian, 2019, p.1)

4.

Perspectivas de la integración comercial suramericana

En este escenario, la CEPAL (2017), en su análisis denominado Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe: recuperación en un contexto de incertidumbre, establece un futuro muy incierto en el mediano plazo para la región, el cual, a pesar de considerar también otros factores, se considera está altamente determinado por la irrupción de movimientos políticos en países desarrollados preocupados por el comercio internacional, lo que también tendría repercusión en toda la región, no solo en su comercio, sino también en su inversión y producción.

De igual manera, la CEPAL (2017), establece que la importancia del mercado interregional está en favorecimiento de la diversificación productiva de los países, dado que para algunas naciones de la región este es su principal mercado destino de manufacturas, así como este es el espacio para la internacionalización de muchas de sus pequeñas y medianas empresas (pymes). Lo anterior da relevancia a una mayor integración económica, pero este comercio interregional tiene principalmente fuertes barreras no arancelarias (cuotas, licencias no automáticas de importación, barreras informales y derechos *antidumping*, entre otras), que equivalen a un arancel del 25,3%, muy superior a los aranceles aplicables al comercio intrarregional con un valor medio del 2,9% (CEPAL, 2017). Adicional a estos aspectos, figuran otras trabas al comercio en Suramérica, que imposibilitan una mayor integración comercial.

A los aranceles y las medidas no arancelarias se suman los costos asociados a los procedimientos aduaneros (reflejados en el tiempo requerido para exportar e importar) que, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), equivalen en promedio a un arancel adicional del 20%. (CEPAL, 2017, p.17)

Lo anterior determina la enorme importancia de un diálogo regional en torno a buscar eliminar estas trabas al comercio regional, más aún hoy día en donde la política externa norteamericana da un giro hacia adentro (CEPAL, 2017). Del mismo modo, la CEPAL (2017) plantea que esto ofrece al comercio interregional un gran potencial para las exportaciones manufactureras. En concordancia con lo propuesto por el BID, se establece que hay que realizar un acuerdo comercial de alcance regional, que vaya más allá de reducir los aranceles, que por cierto ya son pequeños, sino que se enfoque en la reducción de barreras no arancelarias, así como en armonizar las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. También, la adopción de mecanismos de acumulación de origen.

Cabe destacar que se supone que el mercado regional será acaparado por los productos regionales, pero no se establece que existan las mismas amenazas que han llevado a la economía norteamericana a cerrarse, por lo cual no es extraño que, si la integración regional no supera la dinámica de la productividad asiática, los productos manufacturados regionales tengan un mercado ampliado. Esta integración comercial regional también tiene dificultades si se tiene en cuenta que la retirada norteamericana dependerá de la dinámica que tenga el MERCOSUR con la UE, la que tengan los países post Socialismo del Siglo XXI con los BRICS, y la que tengan también los países de la AP con los países asiáticos y del Pacífico. Claro está que no es una delimitación tajante, pero el grueso de su potencial comercial se enmarca en esos nuevos ejes comerciales.

Como se ha planteado en amplios debates internacionales, el comercio basado en el regionalismo no solo golpea los ámbitos fuera de fronteras regionales, sino detrás de las mismas en torno a temas de suma importancia como la inversión, la competencia y las compras del Estado, que para economías como las regionales tiene importante impacto en el crecimiento económico y el desarrollo integral. Tal es el caso de la inver-

sión que responde a las posibilidades que tienen las economías de ampliar su comercio a ámbitos regionales o extra regionales, siendo el éxito de los acuerdos comerciales regionales el ampliar el mercado para su producción con inversión nacional y en países regionales con inversión extranjera. No es extraño que la decisión de países necesitados de grandes inversiones extranjeras haya encontrado en el regionalismo abierto un apoyo, es decir, el mayor comercio con potencias extra regionales favorece la inversión de estas en la región y en especial en el país que perfora la región con el acuerdo comercial, posibilitándole exportar sus productos con ventajas comparativas y también ampliar su mercado a los ámbitos regionales, teniendo en cuenta las normas de origen establecidas. En torno a la competencia, el apostarle a un comercio internacional con regionalismo abierto establece un mayor nivel de competencia por importaciones extra regionales a la producción nacional y regional, siendo este uno de los argumentos económicos con mayor peso en el planteamiento de los países que se oponen a negociar libre comercio extra regional sin el consenso de todos los países del bloque, es decir, un regionalismo cerrado.

En torno a las compras del Estado, el comercio con más países establece una mayor competencia tanto para la economía nacional como para la regional, lo cual pone al país en la mayor dificultad de comprar bienes en dichos ámbitos, dado que el aplicar la no discriminación de mercancías externas amparada por los acuerdos multilaterales obliga a los países a comprarlas al menor costo, el que puede estar brindado por las empresas extra regionales, afectando en gran medida políticas de gasto tendientes a favorecer la producción regional. Es así como al existir elementos que favorecen a los estados que propenden un regionalismo abierto en la región en detrimento de los países que se mantienen en el regionalismo cerrado, el ámbito de un giro político hacia economías menos proteccionistas y más liberales establece un mayor nivel de aceptabilidad al regionalismo abierto

de algunos países suramericanos, lo cual sobrepone los intereses políticos sobre los económicos, y también los ámbitos de una mayor integración regional que a largo plazo puede generar un escenario con las ventajas de un gran mercado regional.

Hoy en día, la realidad latinoamericana pone de relieve que la integración suramericana plantea un proceso de liberación comercial escalonada, en donde no es fácil lograr el consenso de los participantes, por lo cual se plantea que este sea muy flexible, sin perder su carácter vinculante y de cumplimientos verificables. La necesidad de blindar su desarrollo a los vaivenes de la economía regional implica la necesidad de mantener las reglas a largo plazo, de tal manera que el proceso resulte creíble y genere expectativas positivas en su desarrollo. Lo anterior determina que, existiendo una realidad de convivencia entre regionalismo abierto y cerrado, el aceptar esa dicotomía de integración posibilita avanzar en una mayor integración suramericana.

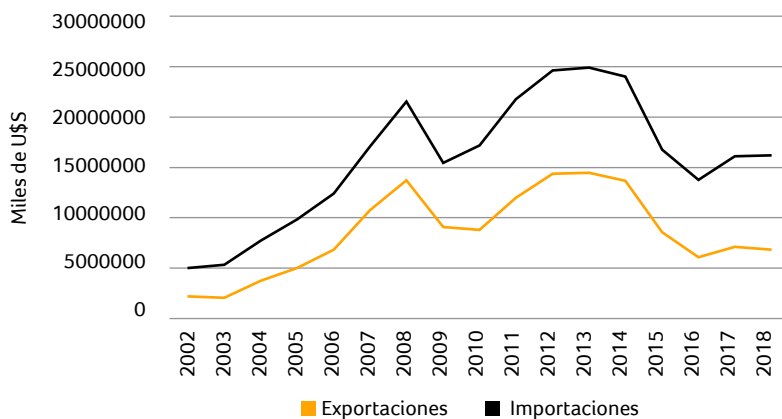
Si hay un elemento que determine un hito en el proceso de integración económica suramericana, es sin duda la firma, entre los bloques comerciales Comunidad Andina de Naciones, CAN, y Mercado Común del Sur, MERCOSUR, del Acuerdo de Complementación Económica 59 en el año 2004, cuyo objetivo principal fue conformar una Zona de Libre Comercio Suramericana (ZLCS), con desgravación arancelaria a 18 años y posteriormente una Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) (CAN, 2019). Una revisión a 15 años desde este Acuerdo plantea que pese a faltar tres años de culminación del cronograma arancelario, los resultados de incrementar el flujo comercial intrarregional no han sido los esperados. Para el caso de la CAN, los resultados comerciales establecen que para el periodo 2002-2018, el comercio de bienes con el MERCOSUR, según datos de la ALADI, tuvo un considerable crecimiento al inicio del Acuerdo de Complementación Económica, ACE, que va del año 2004 hasta el año

2008, luego hay una caída que coincide con la crisis internacional de 2009, para luego recuperarse al año 2013 y nuevamente caer en el año 2016 a niveles de la crisis de 2019 y presentar una estabilidad a dichos niveles para el periodo 2016-2018. Lo anterior demuestra un auge del comercio al inicio y luego un estancamiento en los últimos años, siempre con déficit externo para la CAN en todo el periodo analizado (ver gráfica 1).

Parece ser que todo el efecto de los tratados comerciales regionales en el comercio suramericano ha llegado a su mayor nivel, pues después de un creciente comercio intrarregional este se estabiliza. Aquí vale mencionar lo que plantea la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (2018), en su estudio *El impacto de los acuerdos comerciales regionales*, afirmando que a pesar de avanzar en la desregulación arancelaria pendiente en la región y en un ambiente de coyuntura favorable, el comercio tendría un adecuado crecimiento anual, pero no suficiente, destacándose con ello que “la liberalización comercial es una herramienta necesaria, pero no garantiza el desarrollo de la integración regional comercial” (ALADI, 2018, p. 12).

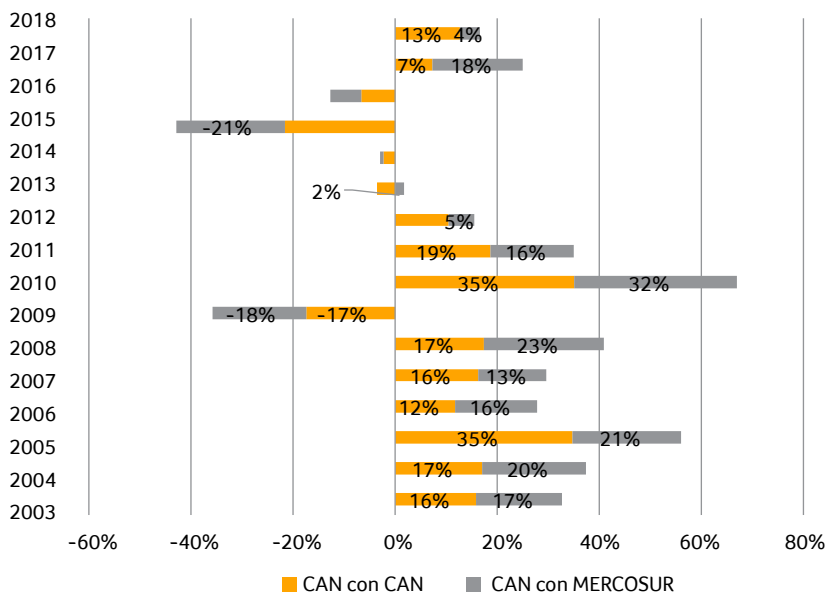
Un análisis de los incrementos de las exportaciones y de las importaciones de la CAN al MERCOSUR en el periodo 2002-2018, corrobora que han existido seis años iniciales de un adecuado crecimiento del comercio exterior entre los bloques comerciales, y que en los siguientes 12 años el ritmo de crecimiento ha sido mucho menor, teniendo tasas promedio negativas de crecimiento del comercio interregional CAN – MERCOSUR (ver gráficas 2 y 3).

Gráfico 1. Comercio de bienes CAN-MERCOSUR, 2002-2018



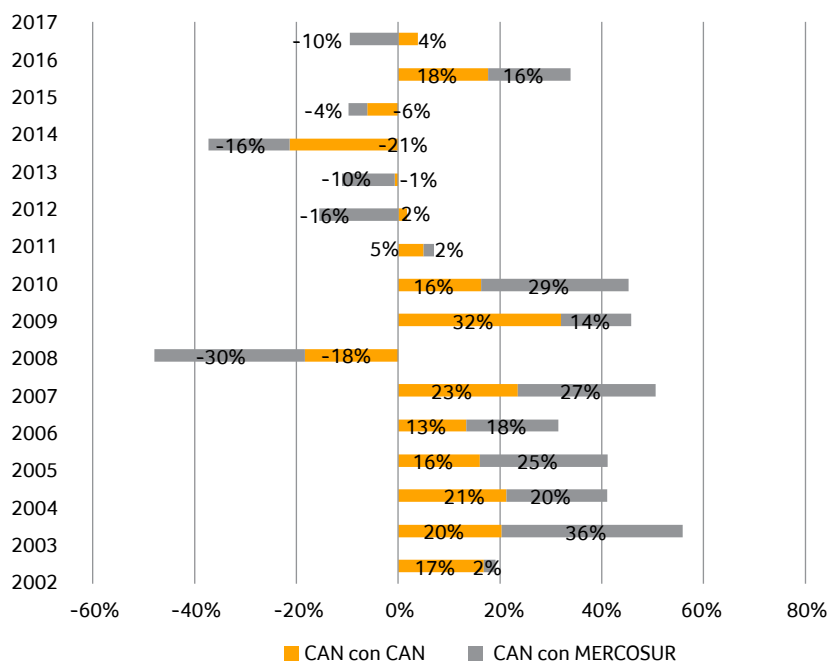
Fuente: cálculos propios con base en los datos de la ALADI.

Gráfico 2. Variación Porcentual de Exportaciones CAN-MERCOSUR. Período 2002-2018



Fuente: cálculos propios con base en los datos de la ALADI.

Gráfico 3. Variación porcentual de importaciones CAN-MERCOSUR. Período 2002-2018



Fuente: cálculos propios con base en los datos de la ALADI.

5. Ámbitos para la mayor integración comercial suramericana

Para Antoni Esteveordal (2018), gerente de Sector de integración y comercio del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, existen tres retos que presenta América Latina y el Caribe para una integración productiva, el primer reto es implementación y aprovechamiento de los TLC firmados, donde a pesar de tener tantos tratados aprobados y vigentes (alrededor de 70 TLC), hay una falta de armonización y convergencia de estos, en

particular lo relacionado con la acumulación de reglas de origen, lo cual mantiene altos costos del comercio y dificulta la integración de empresas a cadenas de valor; además, la falta de recursos y capacidades ha resultado en un aprovechamiento limitado de esos TLC.

Otro reto importante es la reducción de los costos logísticos y de transporte, los cuales representan, según el analista, la principal barrera comercial de la región se establece que estos son tres veces más elevados que los aranceles, siendo esto el resultado de una inversión insuficiente en infraestructura económica en carreteras, pasos de frontera, puertos, aeropuertos y sus accesos, además de una interconexión de modos de transporte inadecuada. Los datos son evidentes, pues América Latina y el Caribe invierten 2% del PIB en ello, muy por debajo del 7% del Este asiático. Pero cabe aquí destacar que el 75% de los retrasos en el comercio son atribuibles a procesos ineficientes y a pasos de frontera inadecuados, que requieren inversiones mucho más modestas que las de infraestructura (Estevadeordal, 2018).

En torno al tercer reto, que consiste en la promoción de la integración productiva, es decir, la participación de empresas en cadenas globales y regionales de valor se puede plantear que este aspecto es de suma importancia para aumentar su productividad, siendo ello necesario para ampliar y mejorar sus empleos. Hoy en día, la mitad del comercio mundial es de bienes intermedios, pero América Latina y el Caribe participan muy modestamente en este intercambio: un dato importante es que las exportaciones del Este asiático y de la UE (Unión Europea), incorporan cerca de un 35% a 40% de su valor de insumos de otros países, mientras que en América Latina y el Caribe esto es del 20% (Estevadeordal, 2018).

Es así como estos tres retos establecen una agenda para la integración regional, que sin lugar a duda tiene un importante impacto en el desarrollo regional. En ello es necesario generar inversión, diálogo regional

de políticas y estudios sobre disminución de costos del comercio en la región (Estevadeordal, 2018). Aspectos que no pueden avanzar sin una consolidación de las relaciones latinoamericanas, donde se establece una fragmentación del continente en tres bloques con intereses económicos pro-norteamericanos, pro-euro-asiáticos y pro-europeos. Esta división suramericana debe romperse, como plantea el BID (2017), es necesario acabar con la balcanización que imposibilita tener una mayor productividad y competitividad. Lo ideal es que con base en los Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP), se llegase a generar un gran TLC de carácter suramericano que posibilite una zona de libre comercio. Hoy en día, a pesar de que existe un gran avance de los ACP, lo que posibilitan liberar en casi su totalidad los bienes incorporados en ellos, hay un gran número de productos que se excluyen de dichos tratados, por eso se hace necesario que en ese TLC se abarquen todos los productos excluidos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

En una visión más amplia de la integración comercial suramericana, el equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (2017), en su estudio *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*, plantea que hay necesidad de incorporar más aspectos para dinamizar el comercio regional, “Estos asuntos tienen componentes a la vez de “hardware” (por ejemplo, la infraestructura física) y de “software” (por ejemplo, normas y regulaciones), y estos últimos son particularmente atractivos porque suelen requerir recursos financieros limitados, una ventaja clave en tiempos de restricciones fiscales” (p.78).

En torno al soporte del gran TLC suramericano como elemento de un mejor ámbito del desarrollo regional, el mismo estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2017), establece que:

Los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) regionales más pequeños no han podido proporcionar la escala para crear industrias

suficientemente fuertes y productivas que sean capaces de exportar mayores cantidades fuera de la región. Cuanto más pequeño el ACP y cuanto más similares sus miembros, menos probabilidad tendrán de que estos tipos de beneficios se materialicen y más probabilidades de que haya una mayor desviación de comercio. (p. 87)

De ahí que se puede afirmar, que el tamaño del mercado suramericano es base para lograr ventajas de la integración, dado su considerable tamaño y la diversidad de sus miembros, lo que puede ser capitalizado con el giro de sus economías a entornos más liberales y menos proteccionistas, donde se perfile un ambiente regional incluyente a todos los países a una mayor integración suramericana. Esto aunado a los nuevos contextos de la política externa norteamericana, que impulsan a las economías regionales a buscar nuevos mercados en contextos regionales, soportan aún más la necesidad de la mayor integración. Es en este orden de ideas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2018), ha apoyado lo que se ha denominado el proceso de “convergencia en la diversidad” entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, dos acuerdos con grandes diferencias en su integración regional, el primero típico de un regionalismo abierto, pro hegemónico, y el segundo de un regionalismo cerrado, anti hegemónico; siendo un proceso que antepone los intereses económicos regionales comunes a los ámbitos políticos excluyentes, evidenciando en la actualidad la importancia de la integración no solo suramericana, sino latinoamericana, como lo propone la CEPAL:

En una coyuntura tan turbulenta como la actual, profundizar la integración regional no es una opción sino un imperativo. América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones con menores índices de comercio intrarregional del mundo. Apenas el 16% de sus exportaciones se dirige a la propia región, muy por debajo del 50% que registran Asia oriental y América del Norte, y del 64% de la Unión Europea.

Asimismo, los encadenamientos productivos entre países de la región son, en general, escasos y débiles. (CEPAL, 2018, p.5).

En concordancia con lo anterior, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2017), establece que en los contextos de la economía regional la mejor respuesta es una mayor integración regional:

Los acuerdos de integración regional no son una panacea para solucionar todos los problemas de crecimiento de la región, ni tampoco son una póliza de seguro total contra el aumento de trabas comerciales globales. Sin embargo, una mejor integración regional puede ofrecer beneficios tangibles (sobre todo en escenarios más extremos), con costos moderados; es un fruto al alcance de la mano en un mundo con escasas alternativas evidentes. (p.58)

Por último, vale la pena resaltar como lo afirma el Secretario General de la ALADI, Carlos Álvarez (2017), que la base de una mayor integración regional son los beneficios que la misma plantea, los cuales trascienden los aspectos coyunturales de ámbitos ideológicos diferentes:

En América Latina estamos llamados a convivir definitivamente con el pluralismo, con la diversidad y con diferentes estrategias respecto a lo mejor para cada país en relación a su modelo de desarrollo. No vamos a tener una región totalmente de izquierda o de derecha, sino un continente que va a alternar gobiernos de distinto signo, y con dicha realidad debemos trabajar en la integración (p.19).

Hoy en día la integración debe avanzar sobre lo que hay, una apertura de Suramérica al mundo con regionalismo abierto y cerrado, pero avanzar como lo afirma Teullet (2017): “Finalmente, se debe asumir que no hay ninguna probabilidad de los países que ya avanzaron en materia de integración o apertura al mundo, tengan algún tipo de retroceso. Por ello, este tendría que ser el punto de partida de cualquier iniciativa” (p. 155).

6. Referencias

- Álvarez, C. (2017). Palabras de bienvenida. En: Memorias del conversatorio “*Responder proponiendo. Bases para un acuerdo económico comercial integral latinoamericano*”. Asociación Latinoamericana de Integración ALADI. 21 de abril de 2017. Montevideo, Uruguay.
- Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. (2018). *El Impacto de los Acuerdos Comerciales Regionales*. Recuperado de [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/B92DF1832ADA654A-032583D1006B0A9A/\\$FILE/228_Libro.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/B92DF1832ADA654A-032583D1006B0A9A/$FILE/228_Libro.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2017). *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/caminos-para-crecer-en-un-nuevo-mundo-comercial-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios internacionales*, 45(175), 9-39. doi: 10.5354/0719-3769.2013.27352
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42315-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2017-recuperacion-un>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2018). *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43614-la-convergencia-la-alianza-pacifico-mercosur-enfrentando-juntos-un-escenario>

- Comunidad Andina de Naciones, CAN. (2019). Acuerdo de Complementación Económica ACE 59 del 2004. Recuperado de http://www.sice.oas.org/TPD/ANDCties_MER/ANDCties_MER_ECA59_s.pdf
- El Cronista. (6 de marzo de 2018). Mercosur se reúne para destrabar el acuerdo con UE y lanzar TLC con Canadá. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Mercosur-se-reune-para-destrabar-el-acuerdo-con-UE-y-lanzar-TLC-con-Canada-20180306-0039.html>
- Estevadeordal, A. (2018). *Presentación del curso Nuevas tendencias de los tratados comerciales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Mercado Común del Sur, MERCOSUR. (2019). *Países del MERCOSUR*. Recuperado de <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>
- Rojas, J. (2017). Trump: del proteccionismo al nuevo desorden mundial. *Revista El Eafitense*, Edición 112 -2017-1. Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/112/Paginas/inicio.aspx>
- Teullet, P. (2017). Aportes de los expertos posteriores al Conversatorio. En: Memorias del Conversatorio “*Responder Proponiendo. Bases Para Un Acuerdo Económico Comercial Integral Latinoamericano*”. Montevideo, 21 de abril de 2017. Recuperado de http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/A54F77471128830C-032581720068B2E8/%24FILE/Caja_071_006.pdf
- Tokatlian, J. (2019). *Estados Unidos, una potencia revisionista*. Recuperado de https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=16934&id_item_menu=6

CAPÍTULO 5

EL MERCADO ÚNICO DIGITAL DE LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS COMPARATIVO EN LATINOAMÉRICA

José Carlos Hernández Zuluaga¹

1.

Introducción

A partir de la explicación de los fundamentos ideológicos y estratégicos del Mercado Único Digital Europeo, MUD, se pretende abordar cada uno de los aspectos claves que lo desarrollan. La estrategia surge de las nuevas necesidades transnacionales de comercio y de las diferentes barreras que se han venido advirtiendo en el ámbito comunitario.

Teniendo en cuenta la descripción general de los más importantes aspectos de la implementación del MUD, se analizará la realidad latinoamericana a partir de los avances que algunos tratados u organizaciones locales han venido implementando de manera aislada y que posiblemente lograrían cerrar la brecha que impide un intercambio efectivo de bienes y servicios aprovechando las ventajas de la era digital.

1 Profesor Tiempo Completo IUPG. Abogado egresado de la Universidad de Medellín. Máster en Derecho de daños de la Universidad de Girona -España-. Magister en Derecho procesal de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho de los negocios y Derecho procesal civil de la Universidad Externado de Colombia. Docente de tiempo completo en Derecho privado. Se ha desempeñado como secretario de tribunales arbitrales en diferentes centros de arbitraje, abogado sustanciador del Tribunal de Ética odontológica, litigante y consultor. Docente de Derecho privado de varias universidades. Correo electrónico: jchernandez@poligran.edu.co.

Es un hecho notorio que las diferencias políticas en Latinoamérica inciden en la creación de organismos conjuntos que se ocupen de temas como el desarrollo del mercado regional. La finalidad del presente escrito radica en advertir si se han difundido los avances en la integración digital latinoamericana, contrastando los desarrollos que ha tenido el MUD desde el 2015, planteando las falencias que en materia de integración existen y advirtiendo sobre la necesidad de implementar, lo antes posible, una política conjunta que permita a las naciones latinoamericanas corregir las falencias del mercado digital que las relegan y cuál es, a juicio del autor, un descuido con enormes consecuencias económicas.

2.

El Mercado Único Digital Europeo

2.1 Fundamentación

El Mercado Único Digital Europeo es una iniciativa pública que pretende establecer políticas de unificación de mercados en el contexto de la Unión Europea. Esta propuesta ha venido siendo implementada mediante el impulso de diversas ideas legislativas -en su mayoría Directivas-, cuya finalidad es derribar limitaciones de mercado con la ayuda de las nuevas herramientas tecnológicas.

El Mercado Único Digital, MUD, surge como respuesta a la crisis económica mundial de principios del siglo XX (Comisión Europea, 2010), y frente a la necesidad de una salida a la grave situación del mercado. “La Comisión Europea puso en marcha en marzo de 2010 la estrategia Europa 2020, con el objetivo de salir de la crisis y preparar a la economía de la UE para los retos de la próxima década” (Comisión Europea, 2010, p.3).

Una de las formas de afrontar estos retos era asumiendo dinámicas contractuales ajustadas a los nuevos escenarios de mercado. En el año 2010, se expresaba que “el sector de las TIC es directamente responsable del el 5% del PIB europeo, con un mercado de 660.000 millones de euros al año” (Comisión Europea, 2010, p.4). Cinco años después, y de acuerdo con la Comisión Europea (2015a), el comercio digital transfronterizo contaba con 315 millones de europeos que usaban internet a diario. De este número, solo el 4% lo hacía dentro de la Unión Europea. Los Estados Unidos, por su parte, copaban el 54% de los servicios en línea.

El MUD pretende liberar el potencial del comercio electrónico transfronterizo mediante la homogenización regulatoria, puesto que cada uno de los países miembros cuenta con una legislación independiente, considerándose por la Comisión Europea (2015a), que normas uniformes permitirían ampliar la oferta de bienes y servicios digitales con el ingreso de nuevos actores, economizando al consumidor aproximadamente 11.500 millones de euros. Además, facilitarían a las pyme el desarrollo de sus negocios, abriendo mercados y promoviendo el ahorro de aproximadamente 9.000 millones de euros en costes de adaptación legislativo. Se considera que, con la promoción de estas políticas integracionistas en todos los Estados miembros, los actores del mercado verían su confianza aumentada y con ello la dinámica del intercambio².

El MUD se soporta en unas bases ideológicas y estratégicas que lo proyectan. Son tres los pilares en que se asienta: a) el acceso a bienes y servicios digitales; b) la infraestructura y; c) la economía de los datos³.

2 Según la Comisión Europea, reducir estas barreras puede generar un “incremento del orden de 415.000 millones de euros al PIB europeo (2015b, p.3)”.

3 De acuerdo con el Servicio de Investigación del Congreso Norteamericano, el MUD, como herramienta de integración regional europea, se fundamenta en tres pilares: acceso transnacional a contenidos y servicios digitales; un contexto regulatorio que apoye la inversión y la competencia de forma justa; y el crecimiento a través de la inversión en infraestructura, capital humano, investigación e innovación (Congressional Research Service, 2017).

a. El acceso a bienes y servicios digitales

Para lograr la integración regional, además del impulso de instrumentos normativos que permitan adecuar las normas de intercambio de bienes y servicios digitales⁴, es necesario -de acuerdo con el MUD- potenciar las condiciones físicas en que se desenvuelve el mercado.

Frente a esto, detalla la Comisión Europea (2015b), que la inspección y vigilancia de los procedimientos del transporte que garanticen una entrega segura, la actualización de algunos aspectos referentes al uso y licenciamiento de la propiedad intelectual transfronteriza y la promoción del comercio digital mediante la regulación del IVA, son factores clave para lograr un comercio internacional confiable.

Otro actor importante para tener en cuenta en el intercambio son las plataformas en línea⁵ y la economía colaborativa subyacente. Cada vez influyen más y cada vez son más consultadas por los consumidores. Se refiere que son instrumentos de innovación, acercando los pequeños empresarios con el consumidor mediante el trabajo en línea y la consecución de nuevos mercados.

b. La infraestructura

Se plantea también como condición de implementación del MUD, la modernización en las condiciones de las redes y servicios de internet; entre otras razones, por ciertas prácticas o condiciones contrarias a la apertura del mercado como lo son los bloqueos geográficos injustificados del proveedor y la carencia de redes modernas para la transmisión de datos.

4 El 20 de mayo de 2019 se publicaron las Directivas 770 y 771 sobre compraventa de bienes y algunos aspectos del suministro de contenidos y servicios digitales, por medio de las cuales se pretende establecer condiciones de mercado en las cuales el consumidor pueda realizar transacciones sobre bienes muebles corporales, así como de contenidos y servicios digitales. Estos instrumentos uniformizan las condiciones de venta y suministro de bienes y servicios en línea, así como las causas de no conformidad y los remedios contractuales que deberán los países adoptar.

5 Definidas como redes sociales, motores de búsqueda, plataformas de comercio electrónico, tiendas de aplicaciones, sitios web de comparación de precios, entre otros (Comisión Europea, 2015b).

Respecto de la infraestructura de redes de internet, la Comisión Europea (2016a), contempla que el desarrollo de nuevas aplicaciones, la necesidad de una mayor resolución en los bienes digitales, el uso creciente de nubes de almacenamiento, el internet de las cosas (IoT) y la industria máquina a máquina (M2M), han generado una demanda inusitada en el tráfico de datos de parte de personas, entidades y empresas pertenecientes a la UE.

Para atender estos requerimientos de mercado, uno de los puntos centrales en el desarrollo de las condiciones para prestar el servicio de internet en la forma requerida es la conectividad “*Gigabyt*”. Según la Comisión Europea (2016a), a diferencia de la Unión Europea, países como Japón, Corea del Sur y Estados Unidos cuentan con esta capacidad de conexión. Para acceder a esta medida de transmisión, la transición de redes de cobre a fibra óptica es esencial⁶, tanto en zonas urbanas como en contextos rurales. En este punto se hace necesario contar con banda ancha inalámbrica que no se vea limitada por la asignación sectorial de espectro electromagnético de cada nación, lo cual supone disponer de manera conjunta de una autoridad regulatoria.

Otra barrera que afronta la integración digital a raíz de la sectorización en conectividad es la ausencia de interoperabilidad. Se plantea que la falta de coordinación entre las autoridades de los países obstruye la utilización de dispositivos y servicios digitales en todos los territorios de la Unión (Comisión Europea, 2010), lo que frena el desarrollo de la ciencia y la innovación.

La interoperabilidad es definida como la posibilidad que tiene un contenido o servicio digital de funcionar con aparatos o programas diferentes de los que normalmente se emplean para su utilización⁷. Un ejemplo de ello es la estrategia que la Comisión Europea presenta para la pres-

6 (VHC) *Very High Capacity network*.

7 Así lo define el Art. 2 (12) de la Directiva (UE) 770/2019 del 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales.

tación de los servicios públicos europeos transfronterizos que pretende establecer los servicios públicos digitales, pero sin crear el riesgo de que se aislen a partir de las diferentes configuraciones nacionales y particularmente los programas y dispositivos utilizados (Comisión Europea, 2017).

c. Economía de los datos

Para desarrollar el MUD, se plantea también la construcción de una economía de los datos. “Los datos masivos y la informática de alto rendimiento también están cambiando la forma en que se efectúa la investigación y se comparten los conocimientos, como parte de una transición hacia una «ciencia abierta» más eficiente y sensible” (Comisión Europea, 2016, p.16).

La importancia de los datos se deriva de su consideración hoy, incluso como un instrumento de intercambio. Su utilización como contraprestación puede incidir no solo en materia de su tratamiento, sino además en asuntos tan especiales como el derecho de la competencia y del consumo, en donde el factor precio se impone al momento de evaluar el beneficio y los remedios contractuales permitidos al cliente (Cardona, 2019).

Sobre la regulación de los datos que impiden la unificación europea, existen obligaciones territoriales aisladas, como la que se le impone a los Estados a conservarlos en un territorio y, por consiguiente, la necesidad de construcción de centrales físicas para su manutención⁸.

2.2 Aspectos centrales dentro del MUD

Dejando de lado los criterios orientadores, se establecerán los puntos de partida del MUD. Es preciso centrar el análisis en las tareas que pueden repercutir de manera inmediata en la forma en que se hacen negocios en la era digital.

8 Se debe también considerar la ausencia de regulación en materia de responsabilidad para el tratamiento ilícito de datos y la restricción a su circulación, lo que se considera desventajas competitivas frente a otros mercados y que se hace imperativo subsanar.

a. Regulación sobre comercio electrónico

Uno de los principales asuntos que debe ocupar a cualquier nación en la era del mercado digital es la consideración y regulación de actores no tradicionales, así como las normas sobre intercambio de bienes y servicios.

Plataformas colaborativas

En la economía digital surgen situaciones cuya incidencia en el intercambio es notoria. Dentro de esta categoría se encuentran las plataformas en línea. Estas plataformas agregan valor de mercado y sus características principales son la capacidad que tienen para gestionar datos masivos, la interacción con diferentes tipos de usuarios, el “efecto red” que permite su ampliación a medida que van siendo conocidas y referidas por los usuarios, así como su creciente utilización por las posibilidades que otorgan a los consumidores de nuevos productos (Comisión Europea, 2016b).

Las plataformas en línea pueden ser consideradas plataformas colaborativas si su principal función es la de prestar servicios de interconexión entre los usuarios, sin intervenir de manera directa como empresarios. La economía colaborativa de la cual hacen parte estos intermediarios, se define a su vez como “modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares” (Comisión Europea, 2016c, p. 16)⁹.

Los sectores de la economía que más se ven impactados por estos esquemas, según lo refiere la Comisión Europea (2015c) son: el préstamo entre particulares, la contratación del personal en línea, el alojamiento entre particulares y el uso multiusuario de coches y compartido de contenidos digitales.

9 La misma Comisión puntualiza que las transacciones dentro de la economía colaborativa no implican normalmente un cambio de propiedad y se realizan con o sin ánimo de lucro.

La mayor ventaja de la economía de las plataformas en línea es la reducción de costos de transacción mediante la unión de oferentes y clientes en una economía *peer to peer*¹⁰, donde las tecnologías móviles de geolocalización, los sistemas reputacionales y las transacciones en tiempo real se convierten en un medio idóneo para el desarrollo de todos los sectores productivos (Díaz, 2017).

Se expresa por el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo¹¹ que los efectos económicos de la economía colaborativa se valoraban a 2016 en 20 billones de euros y podía llegar a U\$100 billones en el corto plazo. Esto ha permitido que grupos tradicionales inviertan en este segmento, adquiriendo o promoviendo *start-ups* para alimentar sus procesos productivos y comerciales (Goudin, 2016) social and legal state of play regarding the sharing economy in the European Union, and identifies the cost of the lack of further European action in this field. The assessment of existing EU and national legislation confirms that there are still significant implementation gaps and areas of poor economic performance. The subsequent examination of areas where it was believed that an economic potential exists highlighted that substantial barriers remain, hindering the achievement of the goals set out in the existing legislation. Moreover, some issues are not or are insufficiently addressed (e.g. status of workers employed by sharing economy service providers).

No obstante, ante las notorias innovaciones y aparentes privilegios, algunos parecen escépticos. Joseph Stiglitz (como se citó en Goudin, 2016, p.13), Nobel en economía en el 2015, cuestiona el aporte del sector en los años recientes indicando que, entre otros, *Facebook*, *Airbnb* y en general la economía colaborativa, no permiten incrementar la productividad de la forma en que se piensa.

10 Entre pares o entre iguales.

11 -EPRS- por sus siglas en inglés.

Se sostiene que la economía colaborativa no aporta mayor cosa en punto de un estable y sustentable crecimiento, no crea bienes ni servicios por sí misma, los trabajadores son menos productivos y capacitados. Como ejemplo de ello, se explica que a pesar de que *Airbnb* tiene una mayor valoración de mercado que el *Accor Group*, el primero tiene a nivel mundial 600 empleados y el segundo 180.000 trabajando en 3.700 hoteles (Goudin, 2016) social and legal state of play regarding the sharing economy in the European Union, and identifies the cost of the lack of further European action in this field. The assessment of existing EU and national legislation confirms that there are still significant implementation gaps and areas of poor economic performance. The subsequent examination of areas where it was believed that an economic potential exists highlighted that substantial barriers remain, hindering the achievement of the goals set out in the existing legislation. Moreover, some issues are not or are insufficiently addressed (e.g. status of workers employed by sharing economy service providers).

Los retos legislativos de la economía colaborativa son aún mayores. Cuestiones tales como la responsabilidad de las plataformas intermediarias, la regulación de subsectores específicos que requiere una unificación a nivel europeo, las condiciones en los pagos del comercio, los impuestos, las cláusulas generales de los contratos, el derecho del consumidor, el derecho de la competencia, las barreras de la alfabetización digital y el transporte, son asuntos a los cuales la Unión Europea ha venido haciendo frente mediante programas como el MUD y la Estrategia Europa 2020, aspecto que ya los pone al frente de la economía mundial.

Regulaciones sobre comercio de bienes y servicios

Uno de los principales avances de la Unión Europea en materia de comercio electrónico, ha sido la emisión de las Directivas 770 y 771 del 20 de

mayo de 2019, sobre compraventa de bienes muebles y algunos aspectos del suministro de contenidos y servicios digitales. Estas normas comunitarias surgieron a partir del anuncio de la estrategia del MUD del 6 de junio de 2015, dejando de lado la *Common European Sales Law* –CESL– que pretendía regular de manera conjunta el objeto de ambas directivas.

La Directiva (UE) 2019/770, establece los parámetros mediante los cuales el consumidor europeo puede adquirir servicios y contenidos digitales¹², así como los remedios contractuales frente a la no conformidad de estos.

La norma comunitaria dispone que los contenidos digitales son los datos producidos y suministrados en formato digital; ejemplo de ello sería un *software* o una aplicación. Los servicios digitales, por su parte, son aquellos que permiten al consumidor crear, almacenar, transmitir, consultar o interactuar con contenidos digitales¹³. Representativo de ello sería una nube digital, *Instagram*, *Facebook*, entre otros.

Una de las más importantes disposiciones de la norma está en consagrar la posibilidad de los consumidores de obtener el producto o servicio a cambio de sus datos personales¹⁴.

Por su parte, la Directiva (UE) 2019/771 regula la compraventa que, contrario a la DCD, trata de bienes tangibles o materiales, no intangibles como los digitales, ocupándose también de los bienes con elementos digitales (IoT). El contrato que regula la Directiva no es nuevo, pero lo adapta a la era electrónica. No solo normatiza las ventas a distancia o por medios no tradicionales, sino además las presenciales.

Ambas Directivas pretenden regular la entrega o suministro de los bienes, contenidos o servicios “sin demora indebida”, la conformidad del producto entregado o suministrado, la presunción probatoria a favor del

12 Así se establece en el considerando 11 de la Directiva.

13 Cfr. Art. 2 (1) y (2) Directiva (UE) 2019/770 del 20 de mayo de 2019, en adelante (DCD).

14 Cámara (2016), indica en este punto: “(...) se equipara de inicio el “precio” (en dinero) y los “datos” (personales o de “otro tipo”) y se establecen las debidas y difíciles adaptaciones para la “devolución” de la contraprestación no dineraria en caso de resolución” (p.21).

consumidor respecto de la no conformidad de lo vendido o suministrado que tendrá que desvirtuar el empresario¹⁵, el cumplimiento de los remedios que serán reclamados al empresario y que consisten en: subsanar, ajustar o sustituir el producto¹⁶, disminuir el precio pagado o, en última instancia, resolver el contrato. En todos los casos, se establecen los procedimientos aplicables (Arroyo, 2019).

En conclusión, ambas regulaciones uniformizan en la Unión Europea las reglas de adquisición de bienes y servicios transfronterizos de toda clase y por todos los medios -internet, presencial, a distancia-, conviniendo reglas comunes sobre los efectos que tiene el incumplimiento.

b. Protección de los derechos

El MUD afronta retos regulatorios en materia de protección de algunos derechos de carácter personal y patrimonial dentro del ámbito de su competencia.

Protección de datos personales

La protección de los datos personales es considerada un derecho fundamental¹⁷. Los datos no solo tienen incidencia personal, sino además familiar, social, económica, religiosa y jurisdiccional. En el contexto digital, los datos se intercambian constantemente, su flujo sin precedentes permite que empresas, personas e instituciones los utilicen para la consecución de fines que a veces son legales y otras veces no¹⁸, normalmente con efectos económicos.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo, representa el proceso en que se moderniza el tratamiento de los datos personales. Era

15 Art. 12 DCD y 11 Directiva (UE) 2019/771 del 20 de mayo de 2019.

16 En la Directiva (UE) 2019/771 del 20 de mayo de 2019 sobre compraventa de bienes (en adelante DCB), procede la sustitución del bien, mientras que en la DCD se consagra la "puesta en conformidad" del contenido o servicio digital.

17 Considerando 1 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE -Reglamento general de protección de datos-, (en adelante RGPD).

18 Considerando (6) RGPD.

necesario establecer unas reglas claras, homogéneas y coherentes¹⁹, en donde las personas –titulares de los datos-, los empresarios y todos los operadores económicos conocieran los derechos, obligaciones y responsabilidades de los responsables y encargados del tratamiento de los datos²⁰⁻²¹.

De acuerdo con Zech (2016), no es que los datos tengan un valor económico directo. No es el derecho a los datos personales un bien enajenable para su titular, pero la autorización de su uso sí es una prerrogativa de su titular. No obstante, a pesar de que su uso es un derecho del responsable o encargado y que se deriva de un acuerdo, siempre puede ser revocado por su titular, lo cual conlleva controversias sobre la obligatoriedad de su compromiso²².

Los datos son, además de uno de los puntos estructurales de la estrategia del MUD, un factor decisivo en la llamada cuarta revolución industrial 4.0. Su importancia económica se explica por su incidencia en productos cotidianos, como en las denominadas *Smart technologies* o en su valor de reemplazo; por ejemplo, algunos bienes han sido suplidos por datos, como los *E-books*.

Por otro lado, los datos automatizados y analizados en grandes cantidades proporcionan información sobre tendencias en los comportamientos sociales y de las personas individualmente consideradas²³. Entonces ya los datos no solo inciden en los bienes, son bienes por sí mismos (Zech, 2016).

19 Considerando (10) RGPD.

20 Considerando (13) RGPD.

21 Los datos personales son definidos en el RGPD como “toda información sobre una persona física identificada o identificable (...)” y el tratamiento es cualquier operación que sobre esta información se realice. Este tratamiento conlleva importantes aplicaciones industriales y comerciales, por ende, son monetizables.

22 Art. 7 (3) (1) RGPD.

23 “Definidos como los datos sobre los datos, estos pueden incluir información descriptiva sobre el contexto, la calidad y condición o características del dato” (Senso & De la Rosa, 2003, p.97). “En un entorno digital si se utiliza una aplicación de mensajería y se habla en esta, por ejemplo, sobre el gusto por el buen comer, los datos obtenidos para perfilar gustos (datos), son responsables que eventualmente se obtenga publicidad de restaurantes u otras ofertas gastronómicas” (Hernández, 2019, p.55).

El *Big data* permite resolver problemas, aumentar la efectividad y eficiencia de los procesos y las decisiones. Los efectos de extraer conocimiento de grandes bases de datos han sido estudiados por años y es conocida como la ciencia de los datos, mineo de datos y descubrimiento a partir de bases de datos. Estos conocimientos permiten disminuir riesgos en la toma de decisiones, reducen costos en almacenamiento y procesamiento de los datos. Además, por su habilidad para correlacionar información a gran nivel, permiten responder preguntas no formuladas (Oostveen, 2016).

La protección de la propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual se consideran, aunque *cosas incorporales*, susceptibles de apropiación, por lo cual pueden ser enajenadas como cualquier cosa material, permitiendo a su titular ejercer sus derechos. La propiedad intelectual se divide en dos ramas: Propiedad industrial y Derechos de autor. Estos últimos se encuentran regulados actualmente en el ámbito europeo, entre otros instrumentos²⁴, en la Directiva 2001/29/CE del 22 de mayo de 2001.

Allí se consagra que uno de los instrumentos fundamentales para asegurar la creación y la producción cultural, así como para garantizar la autonomía y dignidad de los autores, es un sistema cohesionado y riguroso de protección de estos derechos²⁵.

24 Directiva 2008/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas; Reglamento (UE) 2015/2424 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015; Directiva 2017/1564, de 13 de septiembre de 2017, sobre ciertos usos permitidos de determinadas obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a textos impresos, facilita el acceso a los libros y otro material impreso en formatos adecuados y su circulación en el mercado interior; Reglamento (UE) 2017/1128 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, relativo a la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea; Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales), contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

25 Cfr. Considerando 11 Directiva 2001/29/CE del 22 de mayo de 2001.

En el asunto C-527/15 *Stichting Brein v. Filmspeler*, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea examinó el caso de una empresa que se dedicaba a vender modelos de reproductor multimedia que permitía, con un interfaz de fácil manejo, remitir a sitios web que reproducían obras de manera ilegal. En este caso, se decidió a favor de los autores y productores bajo el concepto de conceder un nivel elevado de protección a estos, considerando que a pesar de que no se consideraba un acto de comunicación la venta del *hardware*, sí facilitaba la infracción²⁶.

3.

Integración latinoamericana

Debe anticiparse que dado el contexto socioeconómico latinoamericano, el comercio electrónico y las competencias digitales de sus Estados y ciudadanos no pueden compararse con mercados de primer mundo como el europeo, sin embargo, conviene hacer un contraste de lo hasta ahora alcanzado.

De acuerdo con Cullen International, S.A. (2018), los retos más imponentes en Latinoamérica para la unificación del mercado digital son: la logística transfronteriza para la entrega de productos, el *marketing*, el cumplimiento de regulaciones locales y la gran cantidad de ciudadanos que no tienen una cuenta bancaria. Esto último les impide adquirir productos, lógicamente, por no tener métodos de pago propicios. De esta manera, el bajo uso de tarjetas de crédito y el limitado acceso a internet obstaculiza el comercio electrónico, según lo expone la United Nations Conference on Trade and Development -UNCTAD- (2016).

26 El MUD ha pretendido modernizar las instituciones en el contexto digital, es por ello por lo que el 17 de mayo fueron promulgadas las Directivas (UE) 2019/790 y 2019/789 que actualizaron los derechos de los titulares de los derechos de autor y de los derechos de radio y televisión que se convierten en la más reciente reglamentación que pretende blindar los derechos de los titulares de derechos de autor y la forma en que pueden aprovechar sus obras.

A pesar de las limitaciones materiales, las cifras insinúan que se debe insistir en la integración. Statista (2018), puso de presente en un estudio que 155 millones de personas en América Latina en 2019 comprarán bienes y servicios en línea, creciendo las transacciones por este medio de 49,8 billones de dólares en 2016 a 79,7 billones de dólares en 2019. No obstante, las operaciones de este tipo per cápita a 2016 -con 9,2 por día- eran las más bajas a nivel mundial.

3.1 Desarrollos Legislativos

En punto de las regulaciones en América Latina que permitan la integración digital, es poco lo que se ha podido consolidar. Según un experto del Banco de Desarrollo de América Latina, “Los esfuerzos para crear un mercado digital regional han estado supeditados a las necesidades de cada país y no han existido demasiados incentivos para una integración regional efectiva” (Agudelo, 2017, párrafo 4).

Las diferencias políticas existentes entre las diferentes naciones han dificultado la integración latinoamericana en materia digital, teniendo que solo algunos bloques de países, por medio de los tratados suscritos, se han ocupado de problemas que atañen a toda la región.

En atención a esta realidad, solo la Alianza del Pacífico, de la cual hacen parte Chile, Colombia, Perú y México, ha desarrollado legislativamente algún tipo de avance latinoamericano en el entorno del mercado digital.

De acuerdo con el Capítulo 13 del Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, los Estados se comprometerán a alentar la autorregulación en el sector privado, asegurar que las políticas de comercio exterior tengan en cuenta el interés de todos los actores del mercado, evitar barreras innecesarias para el desarrollo del comercio electrónico, prohibir la imposición de impuestos de aduana por la importación o exportación de productos digitales, proteger a los consumidores de prácti-

cas comerciales fraudulentas mediante el intercambio de experiencias y evaluar mecanismos alternativos de resolución de conflictos electrónicos.

En cuanto a la protección de los datos, se establece la obligación de los Estados de adoptar leyes de protección de los usuarios que realicen transacciones en comercio electrónico, así como facilitar el flujo de la información transfronteriza.

Conforme lo establece el acuerdo marco, cualquier Estado puede solicitar ser parte de esta política y conformar acuerdos de cooperación con los integrantes de la Alianza del Pacífico.

Este marco de la Alianza del Pacífico, sin embargo y tal como se indicó, se ve limitado por la cantidad de países interesados en implementar las mismas prácticas, su poca reglamentación, su escaso desarrollo y la segura restringida financiación que un tipo de integración como esta requeriría para ser efectiva.

3.2 Implementación de políticas

a. Comisión económica para América Latina -CEPAL-

Desde la planificación para futuros desarrollos, la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- de las Naciones Unidas, ha recomendado la creación de un mercado digital común latinoamericano (Burch, 2018). Este mercado se ha empezado a concebir mediante la Agenda Digital para América Latina y el Caribe, cuyos fundamentos no difieren mucho del MUD y que a la fecha se encuentra en un estado incipiente.

La CEPAL (2018b), plantea que la infraestructura digital, la transformación y la economía digital, el Mercado Digital Regional, el Gobierno Digital, la Cultura e inclusión de habilidades digitales, las tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible y la Gobernanza para la sociedad de la información son las bases ideológicas para el fomento de la estrategia regional. Sin embargo, hasta ahora no se han formulado más que los

objetivos que se pretenden alcanzar en cada uno de estos asuntos, por ejemplo, la consecución de sistemas integrados de redes, o la formación de ciudadanos digitales.

En el marco de las actividades formuladas por la CEPAL, se establece un cronograma de fecha 13 de julio de 2018, en donde se asignan responsabilidades a grupos de trabajo y se plantean acciones en cada una de las diferentes áreas. Hasta ahora, esas actividades no han ido más allá de la identificación o formulación de problemas. A Colombia le correspondió estudiar el fomento del uso de las tecnologías digitales en las empresas para promover la transformación digital (ONU CEPAL, 2018c).

Según se plantea por el secretario ejecutivo de la CEPAL, Mario Cimoli (2018), la Agenda Digital para América Latina y el Caribe -eLAC2018-, ha permitido el intercambio de experiencias y se ha convertido en un espacio para la integración y la cooperación regional.

La CEPAL (2018b), ha planteado -en el estudio de los principios, objetivos y acciones que direccionen la formulación de políticas para la adopción de un mercado digital regional- ciertas conclusiones referidas al estudio del contexto digital regional. Se ha indicado, por ejemplo, la importancia de los marcos regulatorios comunes en la asignación del espectro electromagnético, la reducción de costos no tarifarios de comercio y la facilitación de este mediante la adopción de mecanismos como la ventana única de comercio exterior (VUCE).

Igualmente, el mejoramiento de políticas para desarrollar la operación de los servicios postales, la inclusión financiera digital, la actualización de normas en materia de consumo digital, la ciberseguridad, la inversión en los mercados digitales y la coordinación estatal como consecuencia de la ausencia de autoridades supranacionales de los Estados son puntos de atención prioritaria en la formulación de estas pautas (ONU CEPAL, 2018a).

b. Mercosur

Mercosur, por su parte, entidad de la cual hacen parte Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia²⁷, ha buscado desde 1991 la creación de un mercado común del sur que permita movimiento de bienes, capitales y servicios. A este convenio se han integrado algunos de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- en calidad de países asociados. Mercosur es una de las organizaciones que con mayor proyección han abordado la integración regional, sin embargo, sus particularidades fundacionales y el alcance de su objeto dista mucho de un mercado único: “Mercosur tiene particularidades similares con la Unión Europea (...) entre otras, la libre movilización de ciudadanos y trabajadores de sus países miembros. Este aspecto del Mercosur es único frente a otros tratados que solo apuntan a la integración regional del comercio” (Cullen International, S.A., 2018, p.136).

Se han identificado en el proceder de la organización algunas acciones que pueden apuntar a la integración del comercio digital. Ejemplo de ello es el Consejo del Mercado Común de Mercosur, que en 2010, mediante el “Plan de acción del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur” (Mercosur, 2010), propone la reducción de tarifas o la implementación de políticas para apertura de ofertas de servicios de telecomunicaciones. Pero nada más allá de simples iniciativas.

Por la distribución de trabajo dentro de la organización, el subgrupo de trabajo 1 (SGT 1), que cubre algunos aspectos de las telecomunicaciones, propuso en el año 2015 como plan de trabajo para el período 2016-2017 el estudio y análisis de la armonización de la banda ancha, la implementación de la calidad del servicio, el internet de las cosas y los derechos de los usuarios.

27 Venezuela suspendida desde el 5 de agosto de 2017 y Bolivia en proceso de confirmación por parte de las Naciones miembros.

No obstante, los puntos centrales de una verdadera integración no han sido abordados de manera directa por Mercosur como una política frente a la implementación de un mercado digital transnacional (Cullen International, S.A., 2018). Se advierte cómo la obligatoria sujeción a principios y reglas en la venta de bienes y servicios de forma digital, la construcción de redes comunes de internet y de parámetros de gobierno digital, la inversión en sistemas digitales de ciberseguridad o la implementación de métodos comunes de policía, de métodos de resolución de conflictos, de un parlamento común o de integración ejecutiva, distan mucho de ser una realidad como en la Unión Europea.

4.

Algunas conclusiones

No es suficiente con la proliferación de normas “novedosas” a nivel país. Es imperativo que se considere por medio de una estrategia de Derecho internacional público emitir regulaciones que atiendan a las necesidades comunes de cada uno de los países latinoamericanos, pero confluyendo al interés de todas las naciones de la región. Actualmente los focos de atención desarrollados a nivel regional atienden a organismos sectorizados como Mercosur o la Alianza del Pacífico, que no tienen un alcance continental y cuyo desarrollo es incipiente.

Como consecuencia de lo anterior, es imperativo conformar, a partir de acuerdos integrales y cuanto antes, un organismo que estudie analice y emprenda acciones en punto de la necesidad común de los pueblos de América Latina respecto del comercio electrónico como herramienta idónea de integración. La era digital plantea desafíos de infraestructura y de seguridad, pero a la vez genera oportunidades de interacción económica entre las diferentes culturas, por lo que debe invertirse en la conformación

de organismos que, como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo a través de sus delegados, discutan conjuntamente las necesidades y acciones a ejercer. La CEPAL ha consolidado algunos avances, por lo que debe tomarse el mejor provecho de ello e impulsarlo.

El mercado digital ya no es una mera apuesta de inversión, es una realidad. Los países de primer mundo lo han venido entendiendo así, estableciendo estrategias que, a partir de las necesidades comunes, aprovechen el potencial que se tiene en el mercado. Las carencias propias de los pueblos latinoamericanos han venido rezagando su importancia en la economía mundial, por lo que tomar el mayor partido de la situación y aprovechar las ventajas de una conectividad y una integración a bajo costo como puede ser la digital, debe ser una prioridad. Hasta ahora, la ausencia de voluntad política en la integración regional representa la mayor barrera al mercado digital latinoamericano. Por conveniencia de todos los pueblos de la región, confluir a normas comunes adoptadas por los Estados en razón a un acuerdo de integración común, es la principal tarea por atender.

Si se logra avanzar en esto, se debe trabajar en la implementación inmediata de normas comunes de inversión económica en infraestructura de redes para incrementar la participación de los latinoamericanos en el mercado digital. Ello seguramente ha de conllevar el aumento de la oferta, la generación de mayores oportunidades de participación de pequeñas y medianas empresas -pymes, la intervención de actores tradicionalmente rezagados y el aumento de la demanda frente a las necesidades de cada una de las naciones sudamericanas.

Las políticas que permitirán una verdadera integración gravitan en la protección de los derechos de actores como consumidores, titulares de derechos de propiedad intelectual y de datos personales. Las naciones latinoamericanas siguen dependiendo de tratados internacionales que involucran la protección territorial de organismos ajenos a la realidad social

y económica de América Latina. Debe realizarse un esfuerzo adicional en establecer condiciones comunes en asuntos como estos que han sido considerados cruciales en el intercambio digital, sin dejar su resolución a organizaciones norteamericanas o europeas.

No obstante, el establecimiento de derechos no es suficiente. Es además necesario establecer métodos de resolución de conflictos supranacionales mediante un proceso 100% electrónico, lo cual es cada vez más fácil. Ello debe aprovecharse. La generación de confianza en el consumidor regional parte del reconocimiento a sus derechos. Esto se ha identificado en el mercado europeo como un factor decisivo a la hora de contratar en línea.

5.

Referencias

- Agudelo, M. (2017). *Fuerte impulso a la integración digital de América Latina*. Banco de desarrollo de América Latina. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/06/fuerte-impulso-a-la-integracion-digital-de-america-latina/>
- Arroyo, T. (2019). El contexto de la próxima regulación europea b2c de los actos cotidianos del comercio electrónico (los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales) en paralelo con la actualización y expansión del régimen jurídico del contrato de compraventa de bienes. *Publicaciones jurídicas*. Recuperado de: <http://centrodeestudiosdeconsumo.com>
- Burch, S. (2018). Geopolítica de la Inteligencia artificial e integración digital. *Revista Sur*. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/geopolitica-de-la-inteligencia-artificial-e-integracion-digital/>
- Cámara, S. (2016). El régimen de la falta de conformidad en el contrato de suministro de contenidos digitales según la Propuesta de Direc-

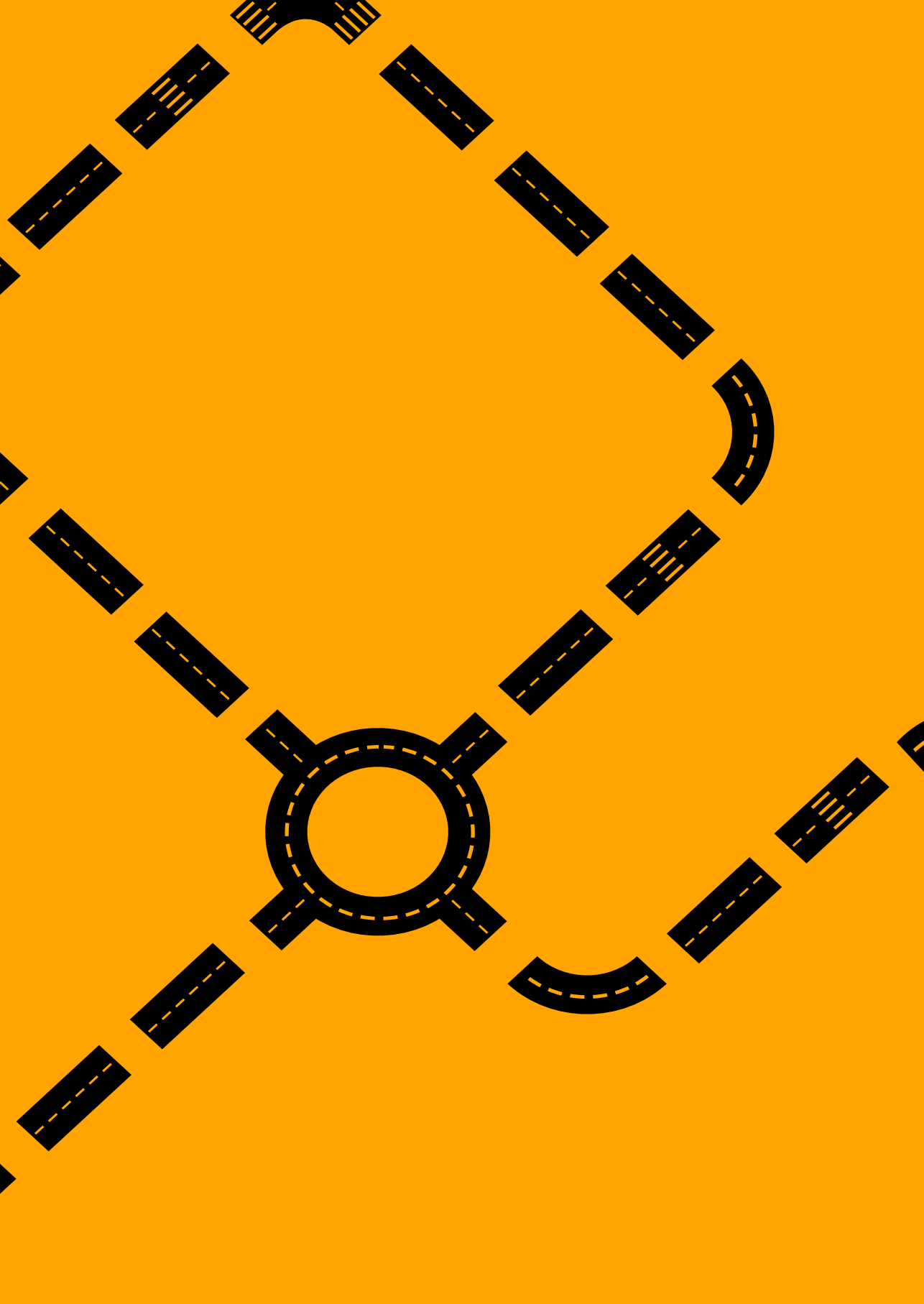
- tiva de 9.12.2015. En *Dret*, 3/2016, 1-92. Recuperado de: www.indret.com
- Cardona, D. (2019). Aplicación de normas de competencia en el entorno digital. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/tic/aplicacion-de-normas-de-competencia-en-el-entorno-digital>
- Cimoli, M. (2018). *Veintitrés países de América Latina y el Caribe se reúnen en Colombia para definir la nueva Agenda Digital de la región y avanzar hacia un modelo económico, social y ambiental más sostenible*. ONU CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/veintitres-paises-america-latina-caribe-se-reunen-colombia-definir-la-nueva-agenda>
- Comisión Europea. (2010). *Agenda Digital para Europa*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. (2015a). *¿Por qué necesitamos un Mercado Único Digital?* Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dsm-factsheet_es.pdf
- Comisión Europea. (2015b). *Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones una estrategia para el mercado único digital de Europa*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>
- Comisión Europea. (2015c). *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0550&from=ES>

- Comisión Europea. (2016a). *Connectivity for a competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=10102&year=2016&number=300&version=ALL&language=en>
- Comisión Europea. (2016b). *Las plataformas en línea y el mercado único digital. Retos y oportunidades para Europa*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf,
- Comisión Europea. (2016c). *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/attachments/translations/renditions/pdf%0A>
- Comisión Europea. (2017). *Marco Europeo de Interoperabilidad - Estrategia de aplicación*. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75e-d71a1.0010.02/DOC_3&format=PDF
- Congressional Research Service. (2017). *Digital Trade and U.S. Trade Policy*. Recuperado de: <https://epic.org/crs/R44565.pdf>
- Cullen International, S.A. (2018). *Regional and Sub-Regional Approaches to the Digital Economy*. Development Bank of Latin America (CAF). Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1381>
- Díaz, M. (2017). Reflexiones en torno a la responsabilidad de las plataformas electrónicas de economía colaborativa. *Revista de Estudios Europeos*, (70), 27-68. Recuperado de: <http://www.ree-uva.es/%0A-REFLEXIONES>
- Goudin, P. (2016). The Cost of Non- Europe in the Sharing Economy. Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities. En *European Parliamentary Research Service*. <https://doi.org/10.2861/26238>
Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS_STU\(2016\)558777_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS_STU(2016)558777_EN.pdf)

- Hernández, J. (2019). *La responsabilidad civil de los contenidos y servicios digitales en la Directiva 771/2019 de la Unión Europea*. (Tesis de maestría). Universitat de Girona, Girona, España.
- Mercosur. (2010). *Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de acción*. Montevideo: Mercosur. Recuperado de: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_ES
- ONU CEPAL. (2018a). *Mercado digital regional - Aspectos estratégicos*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43476/1/S1800295_es.pdf
- ONU CEPAL. (2018b). *Monitoreo de la Agenda digital para América Latina y el Caribe eLAC2018*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43444-monitoreo-la-agenda-digital-america-latina-caribe-elac2018>
- ONU CEPAL. (2018c). *Programa de actividades de cooperación regional de la Agenda digital para América Latina y el Caribe, 2018-2020*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/programa_de_actividades_elac2020.pdf
- Oostveen, M. (2016). Identifiability and the applicability of data protection to big data. *International Data Privacy Law*, 6(4), 299-309. Recuperado de: <https://academic.oup.com/idpl/article-abstract/6/4/299/2525426>
- Senso, J., & De la Rosa, A. (2003). El concepto de metadato. Algo más que descripción de recursos electrónicos. *Brasilia*, 32(2), 95-106. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v32n2/17038.pdf>
- Statista Research Department. (2018). E-commerce in Latin America- Statistics and facts. *Statista*. Recuperado de: <https://www.statista.com/topics/2453/e-commerce-in-latin-america/>

United Nations Conference on Trade and Development. -UNCTAD-. (2016). *UNCTAD B2C e-commerce index 2016*. Recuperado de: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d07_en.pdf

Zech, H. (2016). A legal framework for a data economy in the European Digital Single Market: rights to use data. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 11(6), 460–470. <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpw049>





PARTE II

**La integración regional,
el crecimiento económico
y el sector real**

CAPÍTULO 6

RETOS Y DESAFÍOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA¹

Oscar David Andrés Julián López Camargo² y Alexander Carvajal³

1.

Introducción

Este capítulo busca explicar los principales retos que deben enfrentar los países miembros de los procesos de integración económica subregionales. Por tanto, se propone primero un análisis teórico de los factores de producción clásicos (Trabajo, Tierra y Capital), seguido de un análisis de los factores de producción modernos (innovación y emprendimiento). En cuanto a los factores de producción modernos se establece que es necesario la creación de ciertas condiciones que incentiven dichos factores.

1 Este capítulo es financiado por la Universidad Santo Tomas, dentro del proyecto medición y estimación de la desviación de comercio en los procesos de integración económica en Latinoamérica y el Caribe.

2 Docente investigador de la Universidad Santo Tomas, profesional en Gobierno y relaciones internacionales. Magíster en asuntos internacionales. Correo electrónico: oscar.lopezc@usantoto.edu.co

3 Docente investigador de la Universidad Santo Tomas, economista. Especialista en matemática aplicada. Magíster en estadística. Correo electrónico: alexander.carvajal@usantoto.edu.co

De esta manera, las condiciones necesarias son otorgadas por el Estado por medio de ciertas políticas públicas junto a la capacidad de actuación. Luego se realiza un análisis sobre la productividad, la competitividad y la innovación como factores determinantes del crecimiento económico. Así, se realiza un análisis sobre la situación de América Latina en términos de competitividad, productividad e innovación respecto al resto del mundo. Sumado al emprendimiento como un factor bastante rezagado en la región, a causa de la falta de condiciones e incentivos para la potencialización de dicho factor, que finalmente impacta la productividad, la competitividad y la innovación a nivel regional. Después se hace un análisis sobre la libertad económica y su relación con el desarrollo económico, el cual se respalda con una correlación de Pearson y un modelo de regresión simple para demostrar dicha relación. De la misma manera, se analizan los niveles de corrupción promediados en los procesos de integración económica subregionales más destacados como el Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común de Centro América y la Comunidad del Caribe, con el fin de demostrar que los procesos terminan siendo una asociación de países con altos índices de corrupción, lo cual aleja más a la región del crecimiento económico y por ende del desarrollo. Finalmente, se concluye que el emprendimiento como factor determinante de la productividad, la competitividad y la innovación presentan grandes desafíos en los países miembros de los procesos de integración económica subregionales, lo cual se ve reflejado en los índices de crecimiento y desarrollo, puesto que sin emprendimiento el crecimiento económico no puede acelerarse y este, a su vez, es una condición necesaria para el desarrollo.

2.

Competitividad, emprendimiento y productividad en el crecimiento económico

La productividad⁴ es un factor determinante en el crecimiento económico⁵ de las sociedades, tanto así que es necesario identificar los principales factores de producción. Desde una perspectiva clásica, se identifican tres factores de producción: la tierra⁶ (L), el trabajo⁷ (W) y el capital⁸ (K). Sin embargo, dichos factores no son del todo determinantes en la productividad en las economías modernas, puesto que algunos teóricos identifican el emprendimiento y la tecnología como factores de producción modernos, que los clásicos pasaron por alto. Así, en la actualidad la productividad es la piedra angular para lograr el crecimiento económico, especialmente para las economías emergentes y en vía de desarrollo (OCDE, 2014). De esta forma, el emprendimiento⁹ puede considerarse como el motor de la productividad, puesto que son los emprendedores quienes asumen riesgos en ambientes de incertidumbre para obtener ganancias inciertas (Herbert & Link, 1989), lo cual incrementa la eficiencia en la productividad para incrementar el margen de ganancia de los emprendedores. Por tanto, el empresario destaca por ser un sujeto que se diferencia del trabajador al

4 La productividad determina la eficiencia con la que se utilizan los factores de producción para producir valor económico. Es decir, es el incremento de la producción sin el aumento de los factores de producción (Galindo & Ríos, 2015).

5 Entiéndase como un aumento del valor de los bienes y servicios producidos de forma sostenida durante un periodo de tiempo determinado. Se utiliza la tasa de crecimiento del producto interno bruto y se calcula en términos reales para descartar los efectos de producción (Galindo, 2011).

6 La tierra no solo hace referencia al espacio físico para la generación de producción, sino también se refiere a los recursos naturales necesarios para la producción de bienes y servicios (Banco de la República, 2017).

7 El trabajo hace referencia a todas las capacidades humanas, físicas y mentales que poseen los trabajadores para la producción de bienes y servicios (Banco de la República, 2017).

8 El capital son aquellos insumos que permiten la transformación de bienes en bienes de valor agregado, tales como máquinas, equipos, herramientas, fabricas, entre otros (Banco de la República, 2017).

9 Puede definirse como el desarrollo de un proyecto que persigue un determinado fin económico, político, social, entre otros, y se caracteriza por un grado significativo de incertidumbre e innovación (Drucker, 2002).

ver en la incertidumbre una oportunidad de multiplicar su riqueza, convirtiendo así su actividad en una profesión (Weber, 1984). De esta manera, no es coincidencia que exista una relación directamente proporcional entre emprendimiento, productividad y crecimiento económico.

Las economías emergentes tienden a crecer más rápido que los países industrializados, generando efectos comerciales sobre aquellas economías no desarrolladas que proveen de insumos a las industrias emergentes (OCDE, 2014); al aumentar la productividad de las economías emergentes se estimula la compra de insumos por parte de otras economías emergentes y en vía de desarrollo. Desde una perspectiva local, el aumento de la productividad no solo fomenta la sostenibilidad de ingresos mayores per cápita, sino que también incrementa las tasas de retorno de las inversiones (Porter & Klaus, 2008). En otras palabras, el bajo crecimiento económico de las economías se entiende por la desaceleración en la productividad (Eichengreen, Park, & Shin, 2011). Igualmente, el desarrollo local está fuertemente arraigado a la capacidad de que los individuos puedan aumentar sus libertades fundamentales, tales como la oportunidad de desarrollar procesos productivos que les permitan fomentar sus propio empleo y riqueza (Sen, 1998). De esta manera, la actividad emprendedora es determinante para la productividad y el crecimiento económico, debido a que dicha actividad incentiva las inversiones en conocimiento y capital humano, generando así una red de conocimiento que otras empresas pueden apropiar para incrementar la productividad (Romer, 1986). Es necesario entender que, aunque no exista un común acuerdo sobre la actividad emprendedora, sí existe una aceptación generalizada y, de forma empírica, una relación proporcional entre la actividad emprendedora y el crecimiento económico, puesto que el emprendedor es capaz de adherir valor económico al conocimiento, lo cual lo hace imprescindible en la economía moderna (Carrillo, Bergamini, & López-Cosar, 2014). Es decir, la relación entre emprendimiento, pro-

ductividad, crecimiento económico y desarrollo se puede entender como una causalidad, puesto que sin el emprendimiento no es posible aumentar la productividad y sin esta el crecimiento económico tiende a desacelerarse, lo cual aleja a dichas economías del desarrollo económico.

El emprendimiento no es algo natural en el ser humano, ya que requiere de factores exógenos y endógenos que permitan a las personas emprender, e incluso así muchas personas deciden no hacerlo. Si el emprendimiento fuera algo natural, la gran mayoría de seres humanos serían emprendedores. Incluso en la historia humana, solo con el fin de la Edad media y el reordenamiento de los poderes económicos y políticos, se crearon ambientes propicios para poder hacer emprendimiento, y aun así existían pocos incentivos, puesto que para una persona del común era prácticamente imposible emprender debido a la falta de recursos.

Sin importar el origen, la raza, las creencias o las tendencias de los individuos, estos pueden convertirse en emprendedores si así lo desean. No se puede argumentar que el estadounidense o el australiano tengan naturaleza emprendedora, mientras que el cubano o el norcoreano no sean emprendedores por cuestiones biológicas. Del mismo modo, no es una cuestión de azar que la mayoría de los grandes emprendedores hayan surgido en Estados Unidos, Japón, Alemania, Países bajos y no en Sierra Leona, Somalia, Irak, Cuba o en Venezuela. Por esta razón es fundamental entender que existen ciertas condiciones -ajenas a la persona- que permiten el emprendimiento.

El emprendimiento se da por los incentivos¹⁰ existentes; si las personas no tienen incentivos para emprender, estas no lo harán, sin importar qué tan buena sea su idea. El emprendimiento es un acto egoísta¹¹, el individuo realiza labores de emprendimiento porque espera un beneficio en el

10 El Estado está compuesto por asalariados y empresarios (exceptuando a los monarcas y a los terratenientes); los primeros tienen ingresos seguros, mientras que los segundos tienen ingresos inciertos (Cantillon, 1996). De esta forma, los incentivos del empresario están en la certidumbre, a manos del mercado (sea este perfecto o imperfecto), de un ingreso mayor a la inversión incurrida en el emprendimiento.

11 Los sentimientos morales se centran siempre en la persona, esta se preocupa por otros, por una

futuro (sea social, económico, político o moral), mas no por una cuestión de satisfacción personal; no en vano, el emprendimiento va de la mano con la rentabilidad, ya que *“No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio. No nos dirigimos a su humanidad sino a su propio interés, y jamás les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas”* (Smith, 1776, p.26). De esta manera, el individuo debe percibir ciertos incentivos que le permitan realizar una actividad emprendedora que, a futuro, de una u otra forma, le genere beneficios.

Así, el emprendimiento puede verse impedido por dos factores determinantes en cualquier economía, el primero son los incentivos presentes y el segundo es la confianza de un futuro mejor. De este modo, los incentivos presentes son todas aquellas condiciones que le aseguran al individuo una certidumbre (confianza), sobre el comportamiento del futuro. Dichos incentivos provienen de los Estados, son estos quienes por medio de políticas económicas e instituciones pueden incentivar a los individuos al emprendimiento. Es decir, la actividad de emprendimiento está directamente relacionada con la libertad de los individuos, sumado a la certidumbre de dicha libertad.

De manera muy breve, se podría decir que dichos incentivos se encuentran inmersos en cuatro grandes grupos, los cuales son: el imperio de la ley¹², el tamaño del gobierno¹³, la eficiencia en la regulación¹⁴ y la apertu-

respuesta simpática, la persona siente lo que sus semejantes sienten, porque disfruta compartir la simpatía, y porque desea ser admirable ante sus propios ojos (Coase , 1976). Así, los sentimientos más nobles y altruistas terminan siendo un beneficio propio del individuo.

12 Principalmente hace referencia a la capacidad del Estado para hacer respetar los derechos de propiedad (tanto entre los individuos como entre las organizaciones y el Estado), y la capacidad de hacer cumplir los contratos pactados entre los agentes del Estado (ciudadanos, compañías y el gobierno) (Heritage, 2017). En otras palabras, sin importar la coyuntura de los gobiernos de turno o del país, la ley garantiza el respeto de la propiedad privada y de los pactos adquiridos.

13 Entiéndase como el intervencionismo del gobierno en los asuntos económicos tanto de los ciudadanos como de las compañías que operan dentro del territorio del Estado, el cual se mide por medio del porcentaje que ocupa el gasto público en el Producto Interno Bruto (Heritage, 2017).

14 Hace referencia a la eficiencia del gobierno respecto a la regulación de los negocios, en cuanto a los trámites para la legalización, la operación y el cierre de las mismas (Heritage, 2017).

ra de mercados¹⁵ (Heritage, 2017). De esta forma, se puede observar que son los Estados quienes pueden modificar la voluntad emprendedora de los individuos. Un Estado con unas instituciones débiles, con altos niveles de corrupción e impunidad, sin equilibrio de poderes, seguramente generará suficientes incentivos para que los individuos no emprendan debido a la alta incertidumbre de que se cumplan los contratos o se respeten sus derechos de propiedad. En el mismo sentido, un Estado que se encuentre con una apertura económica donde las importaciones y las exportaciones no posean trabas regulatorias ni impuestos generará más incentivos para la creación de empresas, que un país con altos niveles proteccionistas, debido a que los costos de producción y transacción serán mucho más bajos en el primero, lo cual aumenta el beneficio del emprendedor.

3.

América Latina respecto al mundo en cuanto productividad, competitividad e innovación

El crecimiento económico en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido un crecimiento lento y caracterizado; en algunas regiones, por la constante disminución del ingreso per cápita (BID, 2010). Es necesario incrementar las tasas de inversión, ahorro y exportaciones sumado al desarrollo del sector privado (World Bank, 2017), puesto que, en comparación con las economías emergentes y desarrolladas, América Latina se ha caracterizado por una falta de crecimiento económico sostenido en el largo plazo. En efecto, de 1990 a 2008 el PIB de América Latina fue de 1,8% al año, mientras que para el periodo comprendido entre 1950-1980 fue del 2,7% anual (Ros, 2010). Esto se explica por medio de los bajos niveles

15 Entiéndase como todas las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las exportaciones y las importaciones de los bienes y servicios de un país (Heritage, 2017).

de productividad existentes en la región, puesto que el mayor problema para el crecimiento de la productividad son las altas tasas de informalidad originada en mercados de crédito poco asequibles, sumado a altas tasas de interés, altos impuestos y evasión fiscal, junto con los incentivos a la informalidad provenientes de las políticas sociales y laborales (BID, 2010). Por ende, América Latina es una región que se ha quedado rezagada respecto al resto del mundo en cuanto al incremento de la productividad.

Para el año 1980, la menor tasa de acumulación de capital por trabajador generó una desaceleración de la producción y el empleo en los sectores de alta productividad (Ros, 2010). De esta manera, la productividad latinoamericana respecto al mundo es preocupantemente baja, puesto que, tomando el periodo 1960 al 2005, se observa cómo la productividad regional siempre ha estado por debajo de la productividad mundial promedio (BID, 2010). Mientras que los países asiáticos han superado significativamente la productividad mundial a partir de 1970, para el año 1980 la productividad latinoamericana cae precipitadamente (BID, 2010), incrementando aún más la brecha productiva entre las economías emergentes de Asia, las economías desarrolladas y las economías latinoamericanas. Igualmente, el panorama actual no es nada alentador, porque después de la desaceleración mundial, en el año 2009, la región latinoamericana no solo se vio fuertemente afectada, sino que sus procesos de aceleración económica e incremento en la productividad no han logrado reactivar la economía (World Bank, 2017). De esta manera, se observa que en las últimas décadas América Latina se ha caracterizado por estar rezagada respecto a la productividad mundial.

En cuanto al emprendimiento, América Latina destaca por un desempeño bastante pobre, sobre todo en la creación de empresas, pues los costes de entrada y formalización no solo estimulan la corrupción sino también desincentivan la creación de empresas (Lederman, Messina,

Pienknagura, & Rigolini, 2014). También, las empresas latinoamericanas introducen productos nuevos a un ritmo significativamente menor que el resto del mundo, sumado a que las empresas de los países más exportadores, tales como Chile, Colombia y México, tienden a estar por debajo de la media esperada respecto al nivel de desarrollo de dichos países (World Bank, 2017). Aunque en los últimos años se ha dado una reducción significativa a las barreras relacionadas con el coste, trámites y tiempo de creación de empresas, América Latina sigue presentando una de las mayores cargas burocráticas a la hora de crear empresa, respecto al promedio mundial (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014). Es decir, el emprendimiento en América Latina aún se encuentra muy rezagado respecto al promedio mundial, en gran parte por las cargas burocráticas y los costes de creación de empresas que existen en la región; de igual manera, América Latina avanza lentamente en la creación e innovación empresarial.

El crecimiento económico en América Latina fue bastante modesto en la última década, influenciado principalmente por el alza de los precios de las materias primas (Schwab, 2017). Sin embargo, la recuperación económica que tiene la región después de la crisis mundial del 2009 aún es bastante vulnerable a factores exógenos, como los precios internacionales de las materias primas, la crisis humanitaria de Venezuela, o un posible proteccionismo por parte de Estados Unidos (Schwab, 2017). Aunque la región no se ha insertado del todo en el comercio internacional, sí es bastante vulnerable a los cambios que puedan darse.

Esto se debe principalmente a la baja competitividad¹⁶ de la región, la cual no permite un incremento en la productividad que asegure las condiciones necesarias para generar un crecimiento económico sostenido que a su vez permita la generación de riqueza. Cabe resaltar que existen dos tipos de industrias que impactan el crecimiento económico en cada Es-

16 En principio puede definirse que la competitividad hace referencia al conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país (Schwab, 2017).

tado: por un lado, se encuentran las industrias comerciales, que venden una parte de sus mercancías en una ubicación geográfica fuera del territorio nacional, mientras que, por el otro, las industrias no comerciales operan siempre sus ventas dentro del territorio (Atkinson, 2013). Ambas industrias son fundamentales para que un país pueda generar riqueza e incrementar el nivel de bienestar de sus habitantes.

Un paradigma bastante común en muchas políticas públicas en la mayoría de los países latinoamericanos se refiere a la creencia de que una balanza comercial¹⁷ positiva equivale a que un país es lo suficientemente competitivo. Sin embargo, esta concepción de competitividad no tiene en cuenta factores tales como los subsidios a los exportadores, las barreras económicas a los importadores o la deflación de la moneda (Atkinson, 2013), que al final terminan distorsionando los precios de las mercancías tanto importadas como exportadas. De esta manera, la competitividad debe evaluarse desde las industrias mismas para entender el rol del emprendimiento en la productividad y, por ende, en la generación de riqueza.

Países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza, Alemania, Austria, Francia, Reino Unido, Irlanda, Francia, Japón y los países nórdicos, poseen altos niveles de riqueza basados en el PIB per cápita, acompañados de altos niveles de competitividad (Herciu & Ogrea, 2015). Mientras que países como Venezuela, Haití, Sierra Leona, Lesoto, Malawi, Mauritania, Liberia, Chad y Mozambique son los más pobres en términos de PIB per cápita, sumado a que son los países menos competitivos (Schwab, 2017). Así, en términos reales puede entenderse la competitividad como la capacidad que tiene un país para exportar más -en términos de valor agregado- de lo que importa (Atkinson, 2013). Por lo anterior, se observa una correlación entre competitividad y desarrollo económico, el cual es necesario para en-

17 Es el registro económico de un país en el cual se recoge el total de las mercancías exportadas y las mercancías importadas; de esta manera, una balanza comercial positiva es aquella donde se exporta más de lo que se importa.

tender el impacto que tiene la competitividad en las industrias de los países, con el fin de aumentar la productividad de estas.

Si bien el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo económico, el primero es un requisito para el segundo. Igualmente, la productividad es un factor fundamental en el crecimiento económico, porque para muchas economías emergentes el ahorro es escaso y la entrada de capital es cada vez menor, especialmente para América Latina (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014). De esta manera, el emprendimiento adquiere cada vez un rol más determinante en la productividad.

Existen diversos obstáculos para la productividad, tales como la baja generación o la ausencia de capital humano, el déficit y el atraso en infraestructuras requeridas por las empresas, la baja competencia debido a los altos niveles de proteccionismo junto a las barreras de entrada a ciertos sectores, sumado no solo a la baja capacidad de la justicia por hacer respetar los derechos de propiedad sino también los acuerdos contractuales (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014). Por tanto, el emprendimiento requiere de ciertos ambientes que propicien la iniciativa de los emprendedores dispuestos arriesgar su capital en pro de obtener ciertas ganancias en el futuro.

La innovación¹⁸ no solo debe ser entendida como innovación tecnológica, sino también la innovación de procesos, los cuales determinan los niveles de productividad. Así, la innovación se incluye como un nuevo factor de producción, además del trabajo y el capital. Sin embargo, la innovación no necesariamente es igual en todas las etapas de formación de una empresa ni en todos los procesos productivos, al igual que los beneficios económicos que pueden llegar a generar (Gonzales, 2013). Sumado a esto, la innovación requiere de ciertos escenarios donde la incertidumbre de los beneficios, producto de la innovación, sea la más baja posible debido al

18 Entiéndase como la introducción de un nuevo (o una mejora) producto, proceso productivo, método organizacional, en las practicas internas de una empresa (OCDE, 2014).

alto riesgo, en términos de costos, en el que se incurre cuando las empresas buscan innovar. Por tanto, las empresas deben realizar estudios y análisis que permitan reducir dicha incertidumbre, puesto que una innovación mal aplicada puede llevarlas a la quiebra (Gonzales, García, Caro, & Romero, 2013). Sumado a esto, las empresas tienen en cuenta los factores exógenos que pueden incrementar los costos y el posible fracaso de la innovación — altos impuestos, vacíos legales en patentes, incumplimiento de contratos, impunidad, entre otros— (Gonzales, 2013), que provienen de las condiciones que un Estado puede generar. Es decir, la innovación conlleva grandes riesgos que las empresas no están dispuestas a tomar en escenarios de alta incertidumbre, causados tanto por factores endógenos como exógenos.

4.

La libertad económica en los procesos de integración económica y su impacto en el emprendimiento

Los procesos de integración económica en América Latina se caracterizan por una asociación de países que, más allá de compartir fuertes vínculos comerciales y económicos, comparten vulnerabilidades, obstáculos, riesgos y desafíos, entre los que se encuentran la seguridad legal, la capacidad del Estado para hacer respetar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos adquiridos entre personas naturales y jurídicas, junto a la falta de la libertad de competir en el mercado local e internacional, sumado a la carga fiscal, la inadecuada infraestructura, por nombrar solo algunos.

La falta de libertad económica en América Latina es un serio problema para el emprendimiento regional. Sin embargo, el problema de la libertad económica no parece ser de gran importancia en las agendas de los pactos de integración regionales y subregionales, sino que, por el con-

trario, pareciera que la libertad económica va en contravía de las agendas de los pactos de integración regional.

Las agendas de integración regional en América Latina se caracterizan por la planeación económica desde el Estado. Por ejemplo: la aplicación de legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, *dumping* o cualquier otra práctica “desleal” (MERCOSUR, 1991). La adopción de acuerdos sectoriales, con el objetivo de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes (MERCOSUR, 1991). Establecer una protección para la producción subregional, sumado a la sustitución de las importaciones y el aumento de las exportaciones (CAN, 2012). La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (CAN, 2012). “*Convencidos de que el desarrollo industrial de la producción de bienes y servicios impulsado por el mercado es esencial para el desarrollo social y económico de los pueblos de la Comunidad*” (CARICOM, 1973), “... *tendrá la responsabilidad primordial del desarrollo de la planificación estratégica y la coordinación de la Comunidad en los sectores de la integración económica, la cooperación funcional y las relaciones exteriores*” (CARICOM, 1973). Así, la iniciativa privada encuentra más obstáculos e incertidumbres en la región.

En la tabla 1, la casilla que describe el “imperio de la ley” (0-100) está compuesta por el promedio de los puntajes obtenidos por la ausencia de la corrupción¹⁹ y los derechos de propiedad²⁰. En cuanto a la casilla

19 La corrupción erosiona la libertad económica porque introduce incertidumbre e inseguridad en las relaciones económicas. Este índice es medido por *Transparency International's Corruption Perceptions Index* (CPI), el cual mide la corrupción en 183 países. El índice del CPI es realizado en una escala de 0-10 y luego multiplicado por 10 (0 un gobierno extremadamente corrupto y 100 un gobierno sin corrupción). Por ejemplo, si un país obtuvo un puntaje de 5.5, en el índice de libertad será de 55 (Heritage, 2017).

20 El componente referido a los derechos de propiedad es una evaluación de la capacidad de los individuos para acumular propiedad privada, garantizada por leyes claras que estén plenamente identificadas por el Estado. Entre más segura la protección legal de la propiedad, mayor será la puntuación del país y viceversa, es decir, mayor probabilidad de expropiación (Heritage, 2017).

“limitaciones del gobierno” (0-100), es producto del promedio entre los puntajes del gasto del gobierno²¹ y la libertad fiscal²². Del mismo modo, la “regulación eficiente” (0-100) es el promedio entre libertad comercial²³, libertad monetaria²⁴ y libertad laboral²⁵. De igual manera, el índice del “mercado abierto” está compuesto por el promedio entre libertad para comerciar²⁶, libertad para invertir²⁷ y libertad para financiar²⁸.

Como se observa en la tabla 1, la falta de libertad económica en América Latina es un serio problema. Factores como el libre mercado, la intervención del gobierno y la falta de garantías legales hacen aún más difícil una liberalización del comercio, incluso entre los países de la región. Sin embargo, las propuestas de desarrollo y crecimiento planteados por los gobiernos integracionistas buscan una mayor intervención del Estado en la economía.

- 21 Este componente considera el nivel de los gastos gubernamentales respecto al porcentaje del PIB (Heritage, 2017).
- 22 La libertad fiscal es una medida de la carga fiscal impuesta por el gobierno. Incluye los impuestos directos y los impuestos generales, todas las formas de impuestos directos e indirectos en todos los niveles del gobierno como porcentaje del PIB (Heritage, 2017).
- 23 La libertad comercial es una medida cuantitativa de la capacidad para establecer, operar y cerrar un negocio que representa la carga global de la regulación, así como la eficiencia del gobierno en el proceso de reglamentación. El puntaje de libertad comercial para cada país es un número entre 0 y 100, con 100 igualando el entorno empresarial más libre (Heritage, 2017).
- 24 El componente de la libertad laboral es una medida cuantitativa que se observa en varios aspectos del marco legal y regulatorio del mercado laboral de un país. Proporciona datos entre países sobre las regulaciones relativas a los salarios mínimos; leyes que inhiben los despidos; requisitos de indemnización; y las cargas regulatorias mensurables sobre contratación, horas, etcétera (Heritage, 2017).
- 25 Libertad monetaria combina una medida de la estabilidad de precios con una evaluación de los controles de precios. Tanto los controles de la inflación como los precios distorsionan la actividad del mercado. La estabilidad de precios sin intervención microeconómica es el estado ideal para el libre mercado (Heritage, 2017).
- 26 Libertad para comerciar es una medida compuesta de la ausencia de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios (Heritage, 2017).
- 27 En un país económicamente libre, no habrá restricciones en el flujo de capital de inversión. Las personas y las empresas se les permitiría mover sus recursos dentro y fuera de las actividades específicas, tanto a nivel interno como en las fronteras del país, sin restricciones (Heritage, 2017).
- 28 La libertad financiera es una medida de la eficiencia de la banca, así como una medida de la independencia del control gubernamental y la interferencia en el sector financiero. La propiedad estatal de los bancos y otras instituciones financieras, como compañías de seguros y los mercados de capital, reduce la competencia y, en general, disminuye el nivel de los servicios disponibles (Heritage, 2017).

Tabla 1. Índice de libertad económica año 2017 (discriminado) en los países de Latinoamérica que hacen parte de los principales acuerdos de integración (de un total de 184 países). Entre más cerca el puntaje sea a 100, más libres son sus economías.

Pais	Proceso de integración	Imperio de la ley	Tamaño del Gobierno	Regulación eficiente	Mercado abierto	Puntaje total	Posición regional	Posición mundial
Brasil	MERCOSUR	47.5	43	58.9	56.1	51.4	27	153
Argentina	MERCOSUR	57.9	58.9	50.2	61.9	52.3	26	144
Uruguay	MERCOSUR	69.3	72.5	69.8	65.1	69.2	4	38
Paraguay	MERCOSUR	31.6	91.8	54.8	70.3	62.1	17	82
Colombia	CAN	43.5	78.96	75.9	77.2	68.9	6	42
Perú	CAN	42.3	86.9	71.5	74	68.7	7	43
Bolivia	CAN	17.8	59.6	58.6	40.1	44.1	30	173
Ecuador	CAN	30	59.6	56.4	47.9	48.5	28	165
Guatemala	MCCA	33.6	89.9	61	69	63.4	14	73
Costa Rica	MCCA	54.8	71.6	67.8	68.2	65.6	11	57
El Salvador	MCCA	32.6	81.2	63.6	75.4	63.2	16	75
Nicaragua	MCCA	24.3	84	63.5	63.6	58.9	20	100
Honduras	MCCA	35.6	82.0	54.7	63.6	50.6	19	94
Bahamas	CARICOM	50.3	79.4	70.7	52.5	63.3	15	74
Barbados	CARICOM	53.2	37.7	72.9	64	57	24	117
Haití	CARICOM	30.7	83.0	60.4	48.9	55.8	25	124
Jamaica	CARICOM	52.3	78.9	78.4	66.9	69.1	5	40
Trinidad y Tobago	CARICOM	45.9	50.1	73.4	61.1	57.7	22	112

Fuente: cuadro realizado por los autores, basado en Heritage (2017).

La primera medida utilizada como herramienta de verificación y contraste empírico de lo aquí planteado es el coeficiente de Pearson, el cual se define como:

$$P(\alpha_i, \alpha_j) = \frac{cov(\alpha_i, \alpha_j)}{\sqrt{var(\alpha_i) \times var(\alpha_j)}} \quad (1)$$

donde $P(\alpha_i, \alpha_j)$ indica el valor que toma el coeficiente de Pearson de acuerdo con los vectores de datos α_i, α_j . En el numerador de la igualdad se estima el valor de la covarianza $cov(\alpha_i, \alpha_j)$ entre los vectores de datos; en el denominador se obtiene la raíz cuadrada del producto de las varianzas (var) de cada uno de los vectores de datos. $P(\alpha_i, \alpha_j)$ presenta la ventaja de permitir la independencia de la escala de medidas de los α_i, α_j ; el resultado obtenido es una medida de asociación lineal entre los α_i, α_j . Su valor se encuentra en el intervalo $-1 \leq P(\alpha_i, \alpha_j) \leq 1$; valores cercanos a -1 indican alta correlación lineal negativa entre α_i, α_j y valores cercanos a 1 indican alta correlación lineal positiva (Mu, Liu, & Wang, 2018).

Tabla 2. Valores coeficiente de correlación

Variables (α_i, α_j)	$P(\alpha_i, \alpha_j)$
Puntaje total Índice de Libertad Económica Posición Mundial	-0,95
Puntaje total Índice de Libertad Económica Posición Regional	-0,93

Fuente: cálculos propios.

Los valores obtenidos muestran un grado elevado de asociación lineal entre las variables Puntaje total Índice de Libertad Económica (ILE) y Posición Mundial (P^M) o Posición Regional (P^R). Por lo tanto, es evidente que a altos valores de ILE se obtienen valores bajos de P^M o P^R , esto es, una buena posición económica en términos de eficiencia, en el contexto mundial o regional se asocia a un elevado valor de ILE . Es decir, la libertad económica tiene una incidencia directa en el desarrollo económico de

los países y el incremento en el bienestar, puesto que la asignación de los recursos por parte de los mercados internacionales permite la especialización de las economías y el incremento de la productividad.

Como estimación de la medida de causalidad que (*ILE*) genera en P^M o P^R se realizaron dos modelos de regresión lineal

$$\text{Modelo (1)} \quad \widehat{P_j^M} = \widehat{\beta_0} + \widehat{\beta_1} ILE_i + \mu_i \quad (2)$$

$$\text{Modelo (2)} \quad \widehat{P_j^R} = \widehat{\beta_0} + \widehat{\beta_1} ILE_i + \mu_i \quad (3)$$

Un modelo de regresión lineal simple permite predecir los valores de una variable dependiente en función de una variable independiente o exógena. La estimación se realiza mediante el método de Mínimos Cuadros Ordinarios (MCO), que garantiza la obtención de los mejores estimadores insesgados de la relación de las variables a analizar. En general, se utiliza el coeficiente de determinación R^2 como medida de bondad de ajuste; por otra parte, los estadísticos F y t permiten verificar la significancia conjunta del modelo y la significancia individual de los estimadores. Finalmente, μ_i representa el error de estimación del modelo, el cual se supone ruido blanco, es decir, $E(\mu_i)$ (Pérez & Fernández, 2009).

Tabla 3. Estimaciones de los modelos

Modelo (1)	$\widehat{\beta_0}$	$\widehat{\beta_1}$	R^2	Prueba F
	416	-5.4	0,91	153,56
Prueba t	13,64	-10,64		
Modelo (2)	$\widehat{\beta_0}$	$\widehat{\beta_1}$	R^2	Prueba F
	78	-1,01	0,88	113,39
Prueba t	15.9	-12.39		

Fuente: cálculos propios.

De acuerdo con la tabla 3, los dos modelos presentan un alto grado de ajuste medido por el R^2 . Para el modelo (1), representado en la ecuación (2) el 91% de la P^M para el i -ésimo país se explica por el i -ésimo valor de ILE , en cuanto al modelo (2), véase ecuación (3), el 88% de la P^R para el i -ésimo país se explica por el i -ésimo valor de ILE . Las pruebas de significancia, en los dos modelos muestran significancia global y significancia individual para $(\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1)$. Los valores estimados de $\widehat{\beta}_0$ representan el valor de P^M o P^R ante un ILE con valor cero; este valor no tiene una real interpretación económica por la dificultad teórica y práctica de incluir un valor cero para ILE . Para el modelo (1) el $\widehat{\beta}_1$ explica que por cada punto adicional en ILE se mejoran, aproximadamente, 5.4 posiciones en el P^M ; análogamente, en el modelo (2) por cada punto adicional en ILE se mejora, aproximadamente, una posición en P^R ²⁹.

Estos resultados no implican los beneficios o los costos *per se* de pertenecer a un proceso de integración económica, sino que para que un país se beneficie económicamente debe asociarse en procesos donde los países miembros propendan por altos índices de libertad económica y no se encuentren cargados de fuertes políticas intervencionistas locales, que terminan permeando los beneficios económicos del proceso de integración.

5.

La corrupción en los procesos de integración

Entre los 10 países peor clasificados en cuanto a la seguridad y capacidad de sus sistemas legales se encuentran Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú, los mismos países que conforman la Comunidad Andina

29 El lector debe recordar que una mejora en la posición de P^M o P^R es una disminución del valor de estas variables; por ejemplo, es una posición más deseable la 7 que la 40 P^M ; esto explica el valor negativo de los $\widehat{\beta}_1$ en los dos modelos.

(Venezuela se separó en el 2006). Este es un pacto subregional integrado por países que comparten vulnerabilidades en el aspecto legal, lo cual hace bastante difícil que cualquier reforma económica tenga éxito en la región. Así, el emprendimiento regional es escaso en comparación con las economías desarrolladas y las economías emergentes. Por ejemplo, durante la década del noventa del siglo pasado, el gobierno de Alberto Fujimori adoptó medidas de libre mercado, al igual que muchos países latinoamericanos, como la privatización de empresas, la reducción de aranceles y el levantamiento de las restricciones a la inversión (Vásquez, 2001), al igual que muchos países latinoamericanos que quisieron liberalizar sus economías y obtener los beneficios del libre comercio. No obstante, el sistema judicial peruano y el imperio de la ley eran bastante frágiles, lo cual no hizo posible que dichas reformas³⁰ tuviesen éxito, sino por el contrario creó un saber convencional que le atribuye el fracaso económico a las reformas implementadas (Vásquez, 2001).

Los países latinoamericanos, en su mayoría, obtuvieron pocos beneficios de las reformas implementadas por sus gobiernos, no solo por las condiciones endémicas de la región, sino también por los altos niveles de corrupción. Para la muestra: Argentina, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Haití tienen niveles de corrupción tan altos que son consideradas economías reprimidas³¹. Así, estos países se asocian para crear pactos de integración

30 “El sistema de administración de justicia es quizás la pieza más importante del andamiaje institucional del Estado. Sin un poder judicial capaz de dispensar y administrar justicia en forma adecuada y aceptable para los agentes económicos, sociales y políticos, es prácticamente imposible generar la confianza en que las reglas del juego en estos tres ámbitos de la vida nacional serán aplicadas en forma imparcial y de acuerdo con los méritos de cada caso. Esto socava los fundamentos de la convivencia entre personas, empresas y organizaciones de todo tipo, con lo que se vuelve muy difícil sumar esfuerzos y concertar voluntades para lograr los objetivos de desarrollo” (Eguiguren, 1999). El sistema judicial peruano de Fujimori era “Un régimen autoritario, caracterizado por su escaso respeto a los principios del Estado de Derecho y a la Constitución, que ha ejercido una clara intención de copar y controlar políticamente el conjunto del aparato estatal (incluido el judicial), no podía ser capaz de procurar ni permitir un Sistema Judicial fortalecido en su autonomía e independencia” (Eguiguren, 1999).

31 Los puntajes de libertad económica para los siguientes países en el año 2014: Haití 48,1; Bolivia 47,9; Ecuador 46,9; Argentina 46,7; Venezuela 36,1. Todo país con un índice de libertad menor a 49 es considerado una economía reprimida (Heritage, 2017).

económica, pero sus sistemas judiciales y sus altos niveles de corrupción hacen ineficientes, suponiendo que lo hagan, cualquier reforma económica que se plantee. Aunque la carga fiscal es un agravante para el emprendimiento en América Latina, lo es más la debilidad institucional, debido a la incertidumbre que esta genera en los emprendedores. Sumado a esto, los Estados latinoamericanos son significativamente grandes en términos de regulaciones e intervenciones en los intercambios comerciales, tanto entre sus ciudadanos como entre sus empresas. Por ende, un Estado intervencionista con debilidad institucional se convierte en el principal obstáculo para el emprendimiento, debido a que la debilidad institucional se convierte en un incentivo para la corrupción.

Tabla 4. Índice de transparencia³². Periodo 2012-2016

CAN	(2012-2016)	MERCOSUR	(2012-2016)
Colombia	35	Brasil	38,3
Ecuador	27	Argentina	30,3
Perú	35,6	Uruguay	60
Bolivia	29		
MCCA	(2012-2016)	CARICOM	(2012-2016)
Guatemala	30,1	Bahamas	64,1
Honduras	24,9	Barbados	76,5
Nicaragua	25,4	Haití	18,7
Costa Rica	51,5	Jamaica	33,4
		Trinidad y Tobago	35,2

Fuente: cuadro realizado por los autores, basado en Heritage (2015).

32 Este índice es medido por *Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI)*, el cual mide la corrupción en 183 países. El índice del CPI es realizado en una escala de 0-10 y luego multiplicado por 10 (0 un gobierno extremadamente corrupto y 100 un gobierno sin corrupción). Por ejemplo, si un país obtuvo un puntaje de 5.5, en el índice de libertad será de 55 (Heritage, 2017).

Como se observa en la tabla 4 (entre más bajo el índice, mayor la corrupción en el país), los países latinoamericanos que hacen parte de algún proceso de integración económica subregional poseen altos niveles de corrupción. Es decir, en América Latina se asocian un conjunto de países que comparten más vulnerabilidades que relaciones comerciales. Por tanto, los procesos de integración económica latinoamericanos poseen instituciones débiles incapaces de hacer cumplir las normas y los compromisos adquiridos, no solo en el ámbito regional sino también en el local. En otras palabras, los procesos de integración económica no pueden solucionar las fallas institucionales de sus países miembros, sino, por el contrario, dichas fallas terminan reflejándose en los mismos procesos.

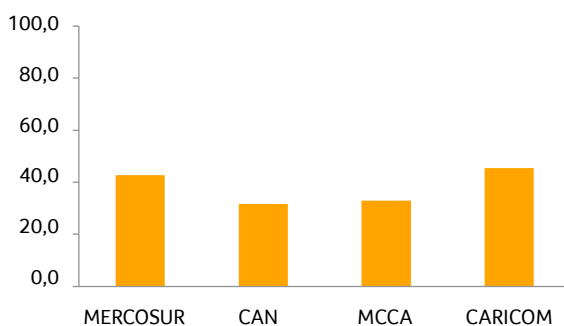
Con excepción de Barbados y Bahamas, los empresarios latinoamericanos no tienen válvulas de escape a nivel regional para poder trasladar sus capitales, puesto que los países con los que están en procesos de integración son similarmente corruptos (sería más fácil para un ecuatoriano invertir en Colombia que en Chile por hacer parte de la Comunidad Andina). De esta manera, tanto los inversionistas como los emprendedores latinoamericanos deben lidiar con las fallas institucionales de sus países y sus socios regionales. Aunque la Alianza Pacífico es un proceso muy reciente, refleja la necesidad de sus países miembros de no limitarse comercialmente con sus socios regionales, sino por el contrario busca, en el futuro, integrar otras economías como las del sudeste asiático.

La Alianza Pacífico³³ (AP), no limita las negociaciones unilaterales con terceros, lo cual se demuestra con la firma de tratados bilaterales de sus países miembros que no entran en conflicto con la AP (Chaves, 2018). Esto hace que se dé gran importancia al libre comercio como fundamento ideológico, sumado a la relevancia dada al comercio y a la inversión

33 La Alianza Pacífico solo se nombra para enfatizar la necesidad de lograr acuerdos regionales más flexibles y con netamente comerciales. Pero los autores no consideran Alianza Pacífico como un acuerdo de integración regional, sino un acuerdo de cooperación económica. Por tanto, no se profundiza más a lo largo del capítulo.

(Díaz, 2015). Aunque en las cumbres de la AP se habla de una integración política y social, en la práctica la organización se ha enfocado más en las cuestiones comerciales, dejando en segundo plano los factores políticos y sociales (Hernández & Angulo, 2015). Puesto que, a diferencia de otros procesos, la AP se está construyendo sobre acuerdos realistas con fundamentos reales en términos comerciales y económicos, lo que permite que pueda seguir avanzando cada vez más en sus objetivos económicos (Díaz, 2015). Por tanto, la AP es una organización que se está enfocando en los aspectos comerciales de manera prioritaria, con el objetivo de continuar avanzado en una especie de integración, y contempla la inclusión de países más allá de Latinoamérica.

Gráfico 1. Ausencia de corrupción promediada desde el año 2012 a 2016 en los principales acuerdos de integración económica de América Latina y el Caribe.



Fuente: elaboración propia con base en *Transparency International*.

Como se observa en el gráfico 1, la ausencia de corrupción en los pactos de integración es bastante baja. Los beneficios producto de la integración económica no podrán llevarse a cabo, puesto que las condiciones previas de la integración, tales como la efectividad del sistema legal, la corrupción o la libertad empresarial no hacen posible la obtención de tales beneficios. La corrupción es intrínseca al tamaño del Estado y la

intervención de este en el mercado. Es decir, no necesariamente se debe de reducir la corrupción antes de la apertura, sino que se debe reducir la intervención del Estado, lo cual inevitablemente disminuirá los niveles de corrupción (puesto que el común denominador de estos Estados es el alto intervencionismo en las empresas privadas).

A pesar de que el fin último de los acuerdos de integración económica es la liberalización del comercio a nivel regional, en América Latina lo que se está haciendo es fortalecer al Estado para que este a su vez dirija las políticas públicas de desarrollo y crecimiento. Sin embargo, como se observa en la tabla 1, un incremento del rol del Estado en la economía disminuye inevitablemente la libertad económica.

Igualmente, el emprendimiento y la innovación son contrarios al direccionamiento programado del Estado o de una comunidad de Estados. Cuando es el Estado el que asume la dirección, genera incentivos para la adopción de políticas públicas contraproducentes. Al no haber países menos intervencionistas con impuestos más bajos, regulaciones menos restrictivas y niveles de corrupción más bajos, los emprendedores no pueden desplazarse para incentivar a los demás gobiernos a desregularizar la economía y fortalecer sus instituciones.

6. **Conclusiones**

El emprendimiento juega un rol determinante en el crecimiento económico tanto de las economías emergentes como de los países desarrollados, debido a que los emprendedores asumen los riesgos de la incertidumbre para incrementar sus ganancias. Así, los emprendedores se convierten en agentes capaces de incrementar la productividad e incrementar los beneficios de la sociedad en general por medio del incremento

del capital humano y la inversión en el conocimiento. En otras palabras, el emprendimiento incrementa la productividad y esta, a su vez, permite la aceleración del crecimiento económico.

Sin embargo, el emprendimiento no es algo innato en el ser humano, sino que requiere de condiciones que permitan generar ciertos incentivos para asumir riesgos con cierta certidumbre para generar beneficios a futuro. Por tanto, el emprendimiento depende más del ambiente creado por los Estados que por el impulso personal de sus ciudadanos.

Los emprendedores latinoamericanos no solo deben enfrentar las debilidades institucionales de sus países de origen, sino también la de los países regionales con los que se han asociado por medio de acuerdos de integración regional. Sumado a esto, la libertad económica no es un fuerte dentro de la región, por lo que muchas economías regionales tienden a desincentivar el emprendimiento debido a los altos costos y la incertidumbre en los mercados, lo cual no permite un incremento en la productividad regional (o local), impidiendo la sostenibilidad en el crecimiento económico. Del mismo modo, las debilidades institucionales compartidas por los países de la región generan ambientes de baja productividad económica creando incertidumbre en los emprendedores regionales. Aunque la carga fiscal a nivel regional es bastante alta, y en muchas ocasiones termina asfixiando el emprendimiento, el obstáculo más determinante es la debilidad institucional.

Finalmente, los emprendedores tienen muy pocas opciones para poder migrar a países más competitivos dentro de la región, lo cual hace que estos territorios tampoco tengan incentivos para crear políticas que mejoren la competitividad, cerrando así cualquier desplazamiento para el capital de los emprendedores. Con esto, los Estados se concentran más en el intervencionismo estatal que en la competitividad, al no haber incentivos para atraer capital de los países regionales. De esta manera, no solo los

niveles de corrupción crecen proporcionalmente con el intervencionismo estatal, sino también se genera una disminución en los niveles de competitividad y emprendimiento.

7. **Referencias**

- Atkinson, R. (2013). *Competitiveness, Innovation and Productivity: Clearing up the Confusion*. Washington D.C.: ITIF.
- Banco de la República. (2017). Banrepcultural. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/factores_de_produccion
- BID. (2010). *La Era de la Productividad*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cantillón, R. (1996). *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, L., Bergamini, T., & López-Cosar, C. (2014). Emprendimiento como motor del crecimiento económico. *Boletín Económico de ICE*, (3048), 56-63.
- Chaves, C. (2018). Aproximación teórica y conceptual. *Desafíos*, 30(1), 21-45.
- Coase, R. (1976). Adam Smith's View of a Man. *The Journal of Law and Economics*, 19(3), 529-546.
- Díaz, E. (2015). La Alianza del Pacífico: características y dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina. *Revista electrónica Iberoamericana*, 9(2), 1-20.
- Drucker, P. (2002). *El individuo*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Eichengreen, B., Park, D., & Shin, K. (2011). When fast growing economies slowdown: International evidence and implications for China. *NBER working paper series*, 1-50.
- Galindo, M. (2011). Crecimiento Económico. *Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica*, (858), 39-55.
- Galindo, M., & Ríos, V. (2015). Productividad en serie. *Estudios Económicos*, 1, 1-9.
- García, J. (2013). Alianza del Pacífico ¿Hacia dónde vamos? *Agenda Internacional*, 20(31), 43-54.
- González, S. (2013). *La innovación como fuente de desarrollo*. Bogotá: MINTIC.
- González, J., García, L., Caro, C., & Romero, N. (2013). Estrategia y Cultura de Innovación, gestión de los recursos y generación de ideas: Prácticas para gestionar la innovación de empresas. *Pensamiento y Gestión*, (36), 111-135.
- Herbert, R., & Link, A. (1989). In search of the meaning of entrepreneurship. *Small Business Economics*, 1(1), 39-49.
- Herciu, M., & Ocrean, C. (2015). Wealth, Competitiveness and Intellectual Capital: Sources of Economic Development. *ELSEVIER*, (27), 556-566.
- Heritage. (2017). heritage.org. Recuperado de: <http://www.heritage.org/index/country/colombia>
- Hernández, J., & Angulo, L. (2015). Comercio y evolución de la Alianza del Pacífico. *Equidad y Desarrollo*, (24), 97-118.
- Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina, muchas empresas y poca innovación*. Washington: Banco Mundial.

- Mu, Y., Liu, X., & Wang, L. (2018). A Pearson's correlation coefficient-based decision tree and its parallel implementation. *Information Sciences*, 40-58.
- OCDE. (2014). *Perspectives on global development 2014*. Washington D.C.: Devcenter.
- Pérez, F., & Fernández, H. (2009). *Econometría. Conceptos Básicos*. Medellín: ECOE Ediciones.
- Porter, M., & Klaus, S. (2008). *The global competitiveness report*. Geneva: World Economic Forum.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of political economy*, 94(5), 1002-1037.
- Ros, J. (2010). La productividad y el desarrollo en América Latina, dos interpretaciones. *Journal of economic literature*, 3-18.
- Schwab, K. (2017). *The Global Competitiveness Report*. New York: World Economic Forum.
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En L. Emmerij, & J. Nuñez, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (págs. 75-99). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*. Madrid: EPUBLIBRE.
- Vásquez, I. (2001). Instituto el Cato. Recuperado de: <https://www.elcato.org/libre-comercio-y-libertad-economica-en-america-latina>
- Weber, M. (1984). *La ética protestante y el espíritu capitalista*. Puebla: Premia.
- World Bank. (2017). Banco Mundial. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

CAPÍTULO 7

INTEGRACIÓN REGIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DEL ALBA Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

*Héctor Romero¹, Eddy Johanna Fajardo Ortiz²,
Guillermo Ramírez³, Maura Vásquez⁴*

1.

Introducción

En la actualidad se ha observado un renovado interés por comprender los efectos que los procesos de integración regional han tenido sobre el nivel de actividad económica de sus países miembros. Las razones que explican este resurgimiento se pueden encontrar en el argumento de que por medio de este tipo de acercamiento comercial es posible mitigar la pobreza y reducir

1 Profesor asistente de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Doctor en Economía de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Economista de la Universidad de los Andes (ULA). Correo electrónico: hvalbuen@uis.edu.co.

2 Profesora asistente de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Doctora en Estadística de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Licenciada en Matemáticas de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Correo electrónico: efajardo@unab.edu.co.

3 Profesor titular y Coordinador del Área de postgrado de Estadística y Actuario de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Doctor en Estadística de la Universidad de Salamanca. Licenciado en Estadística (UCV). Correo electrónico: guillermo.ramirez.ucv@gmail.com

4 Profesora titular e investigadora del Área de postgrado de Estadística y Actuario de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Doctora en Estadística de la Universidad de Salamanca. Licenciada en Estadística (UCV). Correo electrónico: mauralvasquez@gmail.com

la inequidad. Por ejemplo, Gnimassoun (2019), destaca que existen impactos diferenciados en los beneficios de los procesos de integración regional que obedecen a una serie de factores como el grado de diversificación de las economías, su desarrollo financiero y la calidad de su infraestructura. En el caso de América Latina, Nieto y Rendón (2019), exploran el efecto que sobre la convergencia del PIB per cápita ha tenido el proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre sus países miembros, y encuentran que no se ha favorecido de forma homogénea el crecimiento económico, no obstante, el principal socio comercial, Brasil, es la nación que más beneficios obtiene, debido a que sus socios comerciales reciben sus exportaciones con un alto grado de valor agregado.

A inicios del siglo XXI, los países de América Latina iniciaron un proceso renovado de integración económica, con la finalidad de incrementar el intercambio comercial en la región y estimular el aparato productivo doméstico. El trasfondo ideológico de estos procesos de integración económica ha sido significativo. Por un lado, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), iniciada en 2004, está enmarcada en un proyecto de intercambio comercial que pretende reducir la pobreza y mitigar la exclusión social. Por su parte, la Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración, establecida en 2011, cuya finalidad es la de articular esfuerzos económicos entre sus países miembros, para dinamizar el intercambio comercial y mejorar el acceso a los mercados que representan los países asiáticos.

En este sentido, es necesario revisar el impacto que los más recientes esquemas de integración de la región de América Latina y el Caribe han tenido sobre el nivel de vida de sus habitantes. Para alcanzar este objetivo, el presente capítulo se subdivide de la siguiente forma: introducción; sección II, que presenta la revisión de la literatura académica sobre la temática; sección III, titulada Metodología, presenta el tipo de estudio, la técnica

estadística empleada, así como la fuente de la información; sección IV, titulada Resultados, presenta los principales hallazgos de la investigación; por último, la sección V expone los comentarios finales del estudio.

2.

Antecedentes

A nivel global, en el estudio de Kpodar e Iman (2016), se explora la evidencia empírica sobre el efecto de los acuerdos de integración regional acerca de la volatilidad del crecimiento económico en el mundo. En total, la muestra considera 170 países, para el periodo de 1978 a 2012. La metodología de análisis se enfocó en los modelos de regresión de datos panel con efectos fijos. En términos generales, participar en acuerdos de integración regional ayuda a mitigar la volatilidad del producto interno bruto per cápita. Es importante mencionar que los acuerdos Norte-Sur suelen tener el mayor efecto en cuanto a reducción de la volatilidad, mientras que los acuerdos Sur-Sur, aunque también muestran un efecto positivo, lo hacen en menor medida. Este comportamiento obedece a que, en el primer caso, el efecto de dispersión de mejores prácticas gubernamentales de los países del Norte a la de los del Sur es mayor.

Otro estudio con un enfoque a escala mundial es el presentado por Park y Claveria (2018), en donde, además de medir el impacto de los tratados de integración regional sobre el crecimiento económico, también se explora su incidencia sobre los niveles de pobreza e inequidad. La muestra estuvo compuesta por 156 países, para el periodo comprendido entre 2006-2016. Se construyó un índice con seis subdimensiones (desde lo institucional y social, hasta la integración monetaria y financiera), con la finalidad de evaluar el grado de integración. La metodología estadística empleada fue un panel dinámico no balanceado. Como resultados, se en-

cuenta que la región con mayor nivel de integración es Europa, seguida por Asia y América Latina, mientras que el continente de África ocupa el último lugar. El subíndice asociado a creación de valor regional fue el que más aportó al crecimiento económico de los países analizados; mientras que el subíndice de infraestructura mitiga la pobreza y la inequidad.

Específicamente en el caso de economías industrializadas, se destaca el estudio de Campos, Coricelli y Moretti (2019), quienes analizan el efecto de la integración económica y el crecimiento del producto interno bruto en los países de la Comunidad Europea. En este sentido, hacen uso de la información estadística disponible para el periodo 1973 y 2004. Como metodología de análisis utilizan el método de control sintético, el cuál trata de estimar cuáles hubiesen sido los niveles de producto interno bruto de los países de la Comunidad Europea, en caso de no haberse unido a este proceso de integración. Se concluye que existen ganancias significativas en términos del crecimiento económico para los países miembros, a pesar de la heterogeneidad de los mismos. La única excepción a la regla fue el caso de Grecia, que pudo haber tenido un mayor nivel de PIB en caso de no haberse unido a la Unión Europea. La principal razón de este resultado obedece a que, en el momento de la apertura de la economía griega, no existía una industria doméstica competitiva.

En el caso particular de las economías en desarrollo, Karamuriro e Ijjo (2015), exploran el impacto que tuvo sobre el crecimiento económico la implementación del mercado común del Este y Sur de África (COMESA, por sus siglas en inglés). El periodo de análisis estuvo comprendido entre 1980 y 2010. En cuanto a la metodología, hicieron uso de la técnica estadística de regresión de datos panel. No se encuentra evidencia de que este proyecto de integración regional haya tenido un impacto positivo sobre el crecimiento económico en los países miembros. La razón de este

resultado obedece, en parte, al tiempo limitado de instauración de este acuerdo de integración regional.

Por su parte, también en el continente de África, Pasara y Dunga (2019), analizan los efectos sobre el bienestar de los procesos de integración económica del área de libre comercio tripartito, el cual agrupa a 25 países de África, y tuvo sus inicios en junio de 2015. Como metodología, se empleó la técnica WITS-SMART, la cual permite adelantar simulaciones sobre los efectos de la política de libre comercio en el bienestar de los países miembros, tomando en consideración creación/desviación del comercio, efectos sobre el ingreso y la creación de términos de intercambio. Entre las conclusiones destaca que, aunque todos los países se benefician del tratado de libre comercio, aquellas economías de mayor tamaño obtienen ganancias superiores, en comparación a economías de menor dimensión. De igual forma, dentro de las economías también existen sectores específicos con ganancias netas, mientras que otros se pueden ver seriamente afectados.

De igual forma, Bong y Premaratne (2018), revisan la experiencia de integración y su impacto sobre el crecimiento económico en el sudeste asiático para el periodo 1970-2013. En total se revisan diez países de la región⁵. Como metodología de la investigación se adelantó un panel dinámico. Se concluye que en la medida que se integra económicamente a nivel regional, se estimula el crecimiento económico. No obstante, la existencia de debilidad institucional y altos grados de inestabilidad macroeconómica pueden mitigar los efectos positivos.

Balasubramaniam, Mansor y Pua (2016), también exploraron el nexo entre la integración regional y el crecimiento económico para un menor número de países del sudeste asiático (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia). Haciendo uso de una base de datos que comprende

5 Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

el periodo 1980-2009, los autores emplearon la metodología de cointegración para medir la causalidad entre las variables. Entre los resultados destaca que existe una relación positiva, tanto en el largo plazo como en el corto plazo, entre la integración regional y el crecimiento del producto interno bruto per cápita. De igual forma, se encuentra que los países más beneficiados por el proceso de integración regional son aquellos que cuentan con economías con un alto grado de industrialización.

De la revisión de la literatura académica reciente es posible evidenciar diferentes aspectos. En primer lugar, tanto economías industrializadas como en desarrollo se benefician de los procesos de integración económica (indiferentemente del grado o profundidad del proceso de integración). En segunda instancia, a nivel país, las economías con estructuras empresariales que no son competitivas no suelen beneficiarse de los procesos de integración económica, por lo menos en un primer estadio del proceso. Por último, los métodos estadísticos empleados para evaluar el vínculo entre crecimiento económico e integración regional suelen ser los modelos de regresión de datos panel.

3. **Metodología**

El tipo de investigación es eminentemente cuantitativa, y para ello se hará uso de los modelos de regresión de datos panel. Para Singh y Allen (2016), esta técnica estadística implica una estructura específica de datos que involucra a individuos (países, para el presente estudio), que son observados en diferentes periodos de tiempo (años). Según Croissant y Millo (2019), la metodología de datos de panel estudia la heterogeneidad no observada, con el objetivo de controlar posibles variables no observadas en la estimación. Se considera el modelo de regresión:

$$y = \alpha_0 + \beta_0 x + \gamma_0 z + \epsilon_0 \quad (1)$$

donde x es una variable regresora observable y z es una variable regresora inobservable. El modelo adecuado sobre las variables observables es:

$$y = \alpha + \beta x + \epsilon \quad (2)$$

Pero tiene el inconveniente que z ha sido omitida, por lo tanto, la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de β es consistente si z no está correlacionado con y o x , de lo contrario será parcial e inconsistente. Usualmente el modelo de datos panel tiene la forma:

$$y_{nt} = \alpha + \beta^T x_{nt} + (\eta_n + v_{nt}) \quad (3)$$

Donde η_n y v_{nt} son variables inobservables invariantes en el tiempo. Los componentes individuales invariantes en el tiempo se pueden eliminar diferenciando primero los datos: con un retraso en el modelo y restando, los componentes invariantes en el tiempo son eliminados y el modelo se puede expresar:

$$\Delta y_{nt} = \beta^T \Delta x_{nt} + \Delta v_{nt} \quad (4)$$

Donde , $\Delta y_{nt} = y_{nt} - y_{n,t-1}$, $\Delta x_{nt} = x_{nt} - x_{n,t-1}$

El método de mínimos cuadrados para variables *dummy* permite estimar η_n como parámetros adicionales, junto con los parámetros β teniendo en cuenta que las variables están medidas en el tiempo, pero tiene la desventaja que puede estar agregando un número grande de covariables a la especificación básica de interés, y por lo tanto puede ser ineficiente. Por esta razón, el método de efectos fijos es una forma equivalente de obtener el mismo estimador, pero transformando los datos.

En cuanto a la fuente de información, se emplean datos anuales para el periodo 1980-2018 del Banco Mundial (2019), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019). Debido a limitaciones en el acceso a los datos, en el caso de los miembros del ALBA solo se analizaron cinco países: Venezuela, Bolivia, Dominica, Granada y San Vicente y las Granadinas. Para el caso de la Alianza del Pacífico, son cuatro países en total: México, Chile, Colombia y Perú.

La variable dependiente es la tasa de crecimiento del PIB per cápita, y las variables independientes son la tasa de crecimiento poblacional, la inflación, la inversión privada como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el comercio total (importaciones más exportaciones de la cuenta corriente) sobre el PIB y una variable *dummy* para el momento en que se unió cada país a los procesos de integración regional. En el caso de los países miembros del ALBA, no fue posible recopilar para todo el periodo la inversión como porcentaje del PIB, por lo que se omite esta variable explicativa de la estimación.

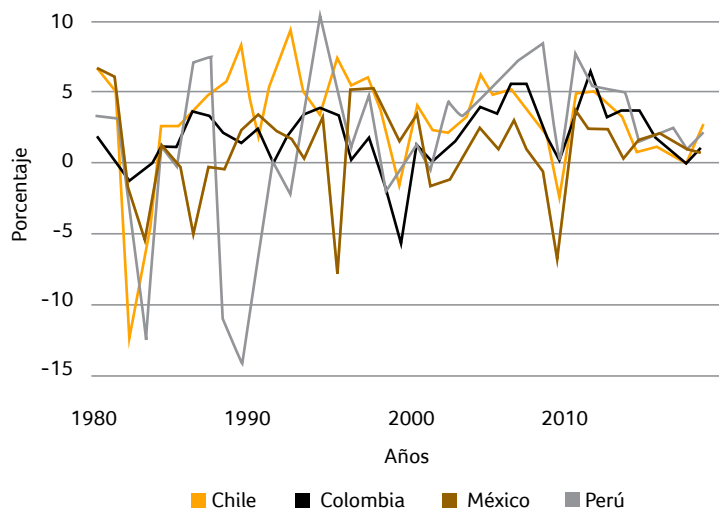
4.

Resultados

El gráfico 1 presenta el comportamiento de la tasa de crecimiento de los países que conforman la Alianza del Pacífico en el periodo 1980-2018. Se puede observar que México, durante la mayor parte del periodo, ha presentado tasas de crecimiento económico por debajo del grupo. También se puede apreciar que Perú ha sido el país que más crecimiento económico ha tenido, luego de la crisis vivida a finales del siglo XX. En general, México, Chile, Colombia y Perú tuvieron una disminución en el PIB, debido a la crisis financiera mundial en 2008, no obstante, todos los países pertenecientes a este bloque de integración regional pudieron recuperarse. A

partir del año 2010 se ve una disminución en conjunto, y a partir de 2017 nuevamente se recupera la tasa de crecimiento del PIB per cápita.

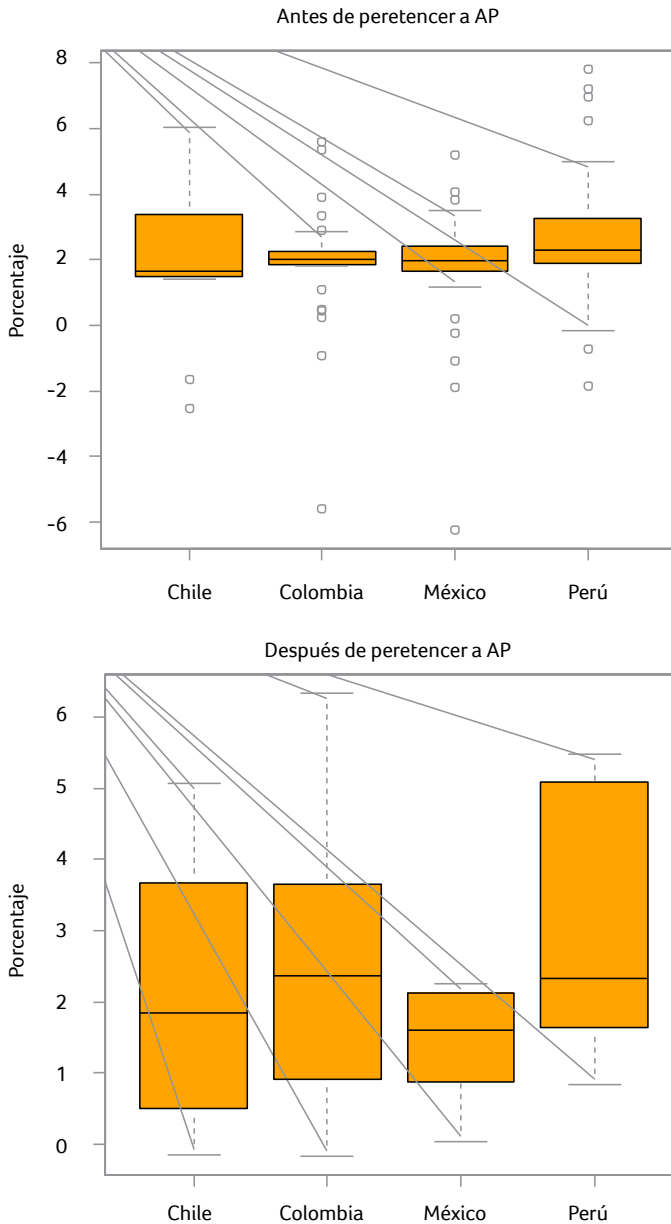
Gráfico 1. Comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en los países de la Alianza del Pacífico (1980-2018)



Fuente: Banco Mundial (2019) y Cepal (2019).

El gráfico 2 permite comparar la tasa de crecimiento antes y después del inicio de la política de integración de la Alianza del Pacífico (AP), entre los países Chile, Colombia, México y Perú. Se puede observar que todos los países después de pertenecer a la AP mejoraron de forma diferenciada en cuanto a su desempeño del crecimiento económico, siendo México -en comparación con los demás- el que menos mejoría tuvo (el 50% de los años estudiados el PIB estuvo entre 1% y 2%). Por su parte, Perú fue el de una mayor mejoría, pudiéndose ver que el 50% de los años su tasa de crecimiento económico per cápita estuvo entre 2% y 5%.

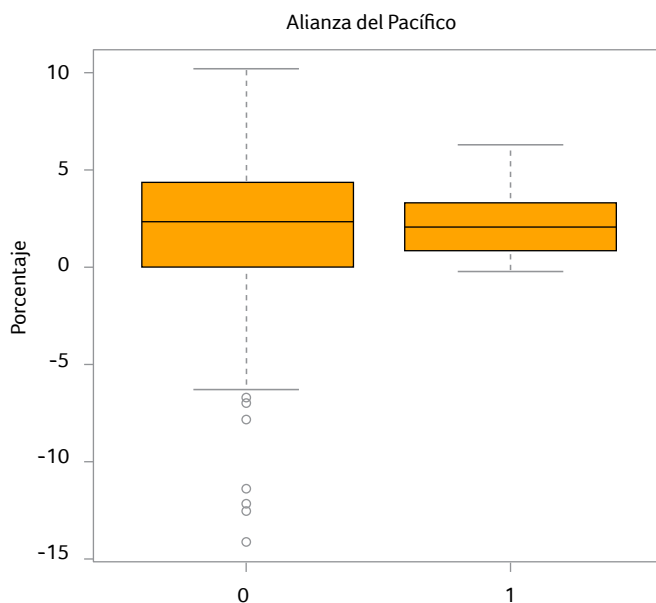
Gráfico 2. Comparación entre países antes y después de pertenecer a la Alianza del Pacífico sobre la tasa de crecimiento económico del PIB per cápita (1980-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019) y Cepal (2019).

El diagrama de cajas y bigotes (gráfico 3), muestra que la tasa de crecimiento antes de que los países pertenecieran a la Alianza del Pacífico era más volátil, a pesar de que fue más elevada; también se puede observar que hubo países con variación en la tasa de crecimiento del PIB per cápita negativo, es decir, las economías habían reducido su tamaño. Luego de pertenecer a la Alianza del Pacífico se puede validar que las tasas de crecimiento económico per cápita entre los países es más homogéneo, presentando menos volatilidad. De igual forma, al realizar el análisis de varianza se pudo concluir, a un nivel de confianza del 95%, que no existe diferencia significativa en el antes y después de pertenecer a la Alianza del Pacífico respecto al PIB, esto debido a que el p-valor $> 0,05$.

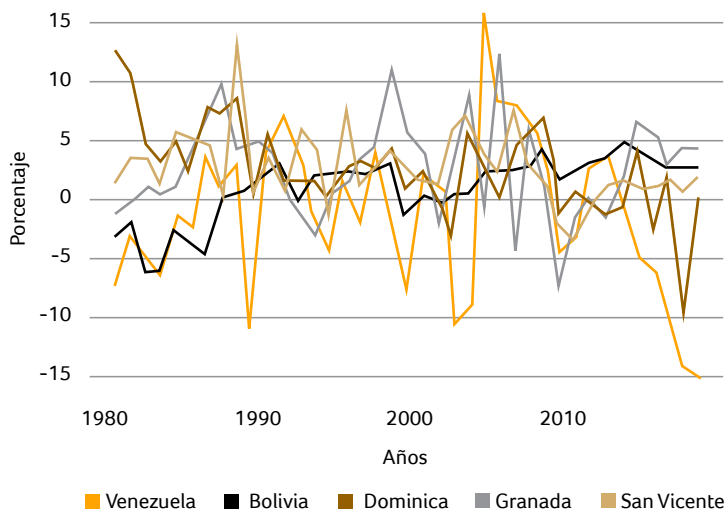
Gráfico 3. Comparación antes y después de pertenecer a la Alianza del Pacífico sobre la tasa de crecimiento económico del PIB per cápita (1980-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019) y Cepal (2019).

El gráfico 4 muestra que Venezuela es el país que más se ha contraído y ha sido más volátil en su crecimiento en la mayoría de los años estudiados. Los países que pertenecen al ALBA, al igual que los países de la Alianza del Pacífico, también tuvieron una caída en el PIB per cápita debido a la crisis mundial del año 2008, siendo Bolivia el país menos afectado. Luego del año 2010, los países que han mantenido un mejor crecimiento son Bolivia, y San Vicente y las Granadinas.

Gráfico 4. Comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en los países del ALBA (1980-2018)

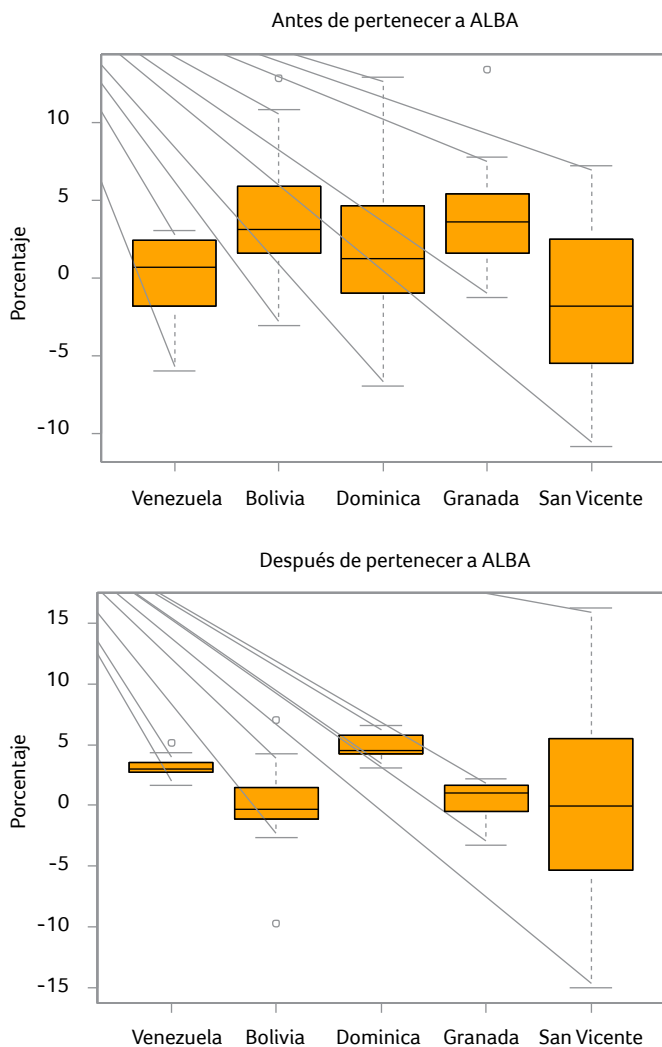


Fuente: Banco Mundial (2019) y Cepal (2019).

El diagrama de cajas y bigotes comparativo (gráfico 5), muestra que los países Bolivia, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Venezuela, antes de pertenecer al ALBA tenían un crecimiento del PIB per cápita volátil; todos los países tuvieron épocas en las que su economía se contrajo, pero también periodos donde su economía aumentó. Luego de pertenecer al ALBA, la mejoría en el crecimiento de estos países es más lenta, a excepción de Bolivia y Granada, que son los países donde

su crecimiento económico es positivo. Venezuela es el país que más se ha contraído, viéndose que el 50% de todo el período estudiado el PIB ha estado entre el -5% y el 5%.

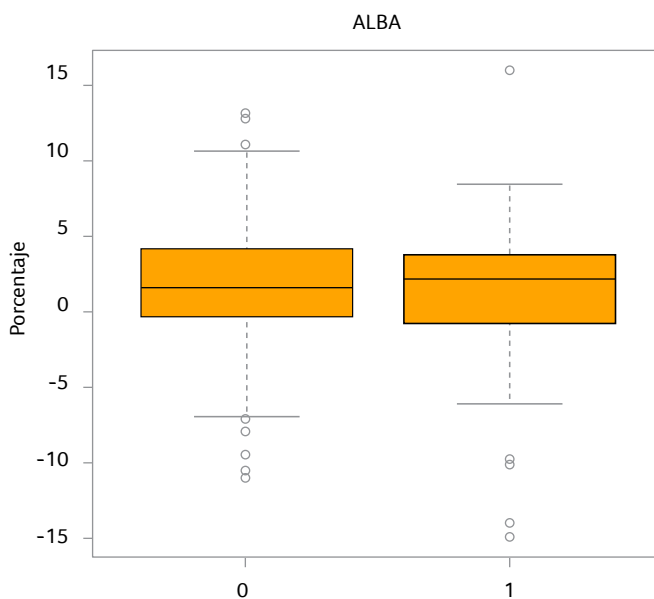
Gráfico 5. Comparación entre países antes y después de pertenecer a la Alianza del ALBA sobre la tasa de crecimiento económico (1980-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019) y Cepal (2019).

El diagrama de cajas del gráfico 6 muestra que el comportamiento de la tasa de crecimiento de los países del ALBA antes y después de pertenecer a esta proceso de integración es similar, ya que no se observa una mejoría en la tasa de crecimiento del PIB per cápita, es decir, luego de pertenecer al grupo, los países siguen teniendo un crecimiento negativo. Esto se puede confirmar con el análisis de varianza, debido a que con un nivel de significancia del 5% se puede concluir que no existe diferencia de la tasa de crecimiento en el pertenecer o no al ALBA, dado que el p-valor es mayor a 0,05.

Gráfico 6. Comparación antes y después de pertenecer al ALBA sobre la tasa de crecimiento económico (1980-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2019) y Cepal (2019).

La tabla 1 presenta los resultados de la regresión de datos panel que mide el efecto del acuerdo de integración de la Alianza del Pacífico sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Los modelos (I al V) permiten observar que el signo y la significancia estadística se mantienen a medida

que se incorporan las diferentes variables explicativas: tasa de crecimiento de la población (Población), variación de precios (Inflación), la inversión como porcentaje del PIB (Inversión), el comercio exterior como porcentaje del PIB (Comercio) y la variable *dummy* AP.

Tabla 1. Alianza del Pacífico y crecimiento económico (1980-2018)

Variable dependiente: Tasa de crecimiento del PIB per cápita					
Variables independientes	Modelo I Coeficiente	Modelo II Coeficiente	Modelo III Coeficiente	Modelo IV Coeficiente	Modelo V Coeficiente
Población	´-2,7453***	´-2,3188***	´-2,0129***	´-2,0106**	´-2,5319***
	´(-3,9760)	´(-3,4650)	´(-3,0740)	´(-2,3740)	´(-2,8090)
Inflación		´-0,0017***	´-0,0015***	´-0,0004***	´-0,0015***
		´(-3,9090)	´(-3,6040)	´(-3,5800)	´(-3,5710)
Inversión			´0,3115***	´0,3182***	´0,3632***
			´(3,3170)	´(3,0710)	´(3,0710)
Comercio				´0,0055	´0,0021
				´(0,1564)	´(0,0597)
AP					´-1,6108**
					´(-2,0660)
Observaciones	156	156	156	156	156

Nota: El estadístico *t* en paréntesis. El modelo V incluye una variable *dummy* AP. Codificación de la significancia estadística: “***” al 0,0100; “**” al 0,0500; “*” al 0,1000.

Fuente: elaboración propia.

La tasa de crecimiento poblacional afecta de forma negativa la tasa de crecimiento del PIB per cápita (tal como se evidencia en la literatura académica sobre crecimiento económico), así como la inflación. Por su parte, la inversión que realiza el sector privado y el comercio inciden positivamente sobre el PIB per cápita. La variable *dummy* AP es estadísticamente significativa, pero con signo negativo. Este resultado sugiere que cuando un

país se adhiere a la Alianza del Pacífico, su tasa de crecimiento económico per cápita puede verse afectada de forma negativa. Estos resultados van en concordancia con los hallazgos descritos por Karamuriro e Ijjo (2015).

Tabla 2. ALBA y crecimiento económico (1980-2018)

Variable dependiente: Tasa de crecimiento del PIB per cápita				
Variables independientes	Modelo I Coeficiente	Modelo II Coeficiente	Modelo III Coeficiente	Modelo IV Coeficiente
Población	´0,6462 ´(1,6010)	´0,2009 ´(0,4783)	´0,3670 ´(0,8835)	´0,3581 ´(0,8602)
Inflación		´-0,0001*** ´(-3,1030)	´-0,0001*** ´(-2,7240)	´0,0001*** ´(-2,6500)
Comercio			´0,0794*** ´(2,9760)	´0,0770*** ´(2,8540)
ALBA				´-0,4324 ´(-0,6322)
Observaciones	195	195	195	195

Nota: El estadístico t en paréntesis. El modelo IV incluye una variable *dummy* ALBA.

Codificación de la significancia estadística: “****” al 0,0100;

“***” al 0,0500; “*” al 0,1000.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 2, por su parte, muestra que la variable Inflación y Comercio son significativas al 99% del nivel de confianza, y la Población y ALBA no lo son. Se puede concluir que el pertenecer o no al ALBA no es estadísticamente significativo, y por lo tanto la tasa de crecimiento no se ve afectada ni positivamente ni de forma negativa.

5. Conclusiones

En la presente investigación se estudió el impacto que sobre el crecimiento económico han tenido dos procesos relativamente recientes de integración en América Latina y el Caribe. A diferencia de los procesos de acercamiento comercial en otros continentes, donde se aprecian significativas mejoras en las tasas de crecimiento económico en términos per cápita a raíz de los acuerdos, la Alianza del Pacífico y el ALBA inciden de forma negativa (la primera), o no han tenido ningún impacto (la segunda).

No obstante, en el caso de la Alianza del Pacífico se observa una disminución en la volatilidad de las tasas de crecimiento del PIB per cápita a partir de la creación de este proceso de integración. Este resultado parece indicar que, dado el corto periodo de implementación del acuerdo comercial, aún es temprano para arrojar conclusiones definitivas sobre este acuerdo.

Es necesario destacar que, debido a las limitaciones de información, no se contó con la totalidad de los países miembros del ALBA; en este sentido, particularmente para este proceso de integración, los resultados deben ser analizados con cautela. Se recomienda, para futuras investigaciones, reestimar los resultados con una muestra más amplia de países y para un periodo de tiempo mayor. De igual forma, es necesario identificar los efectos dentro de las economías, por sectores, con la finalidad de estudiar los impactos diferenciados por industria.

6. Referencias

- Balasubramaniam, A., Mansor, S., & Puah, C. (2016). The relationship between trade integration and economic growth: Case of ASEAN-5 countries. *Global Economy Journal*, 16(4), 745-768.
- Banco Mundial. (2019). *World Bank open data*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/>
- Bong, A., & Premaratne, G. (2018). Regional integration and economic growth in Southeast Asia. *Global Business Review*, 19(6), 1403-1415.
- Campos, N., Coricelli, F., & Moretti, L. (2019). Institutional integration and economic growth in Europe. *Journal of Monetary Economics*, 103, 88-104.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2018*. Editorial CEPAL: Chile.
- Croissant, Y., & Millo, G. (2019). *Panel Data Econometrics with R*. Editorial Wiley: India.
- Gnimassoun, B. (2019). How to boost the impact of Intra-African trade on income in Africa? *Open Economies Review*, 30(3), 541-557.
- Karamuriro, H., & Ijjo, A. (2015). Regional economic integration and economic growth in the COMESA Region, 1980–2010. *African Development Review*, 27(1), 67–77.
- Kpodar, K., & Iman, P. (2016). Does a regional trade agreement lessen or worsen growth volatility? An empirical investigation. *Review of International Economics*, 24(5), 949-979.

- Nieto, P., & Rendón, J. (2019). ¿Es la integración regional un vehículo para la convergencia? El caso del Mercosur, 1990-2014. *Finanzas y Política Económica*, 11(1), 23-40.
- Park, C., & Claveria, R. (2018). *Does regional integration matter for inclusive growth? Evidence from the multidimensional regional integration index*. Documento de trabajo No. 559. Asian Development Bank (ADB). Filipinas.
- Pasara, M., & Dunga, S. (2019). The welfare effects of economic integration in the Tripartite Free Trade Area. *African Journal of Business and Economic Research*, 14(1), 49-67.
- Singh, A., & Allen, D. (2016). *R in finance and economics: A beginner's guide*. Editorial World Scientific: Singapur.

CAPÍTULO 8

ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y SUS EFECTOS EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA PARA AMÉRICA LATINA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MODELO DE GRAVEDAD¹

*Lorena A. Palacios-Chacón², Jahir Lombana-Coy³
y Alexander Núñez-Torres⁴*

1.

Introducción

Los años 80 se caracterizaron por una marcada expansión de los mercados internacionales en la forma de Inversión Extranjera Directa (en adelante IED) (Kahouli & Maktouf, 2015). Posteriormente, en la década de los 90, los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) comienzan a pro-

1 La elaboración de este documento contó con el apoyo financiero de la Universidad del Norte por medio del Proyecto de Convocatoria Interna 2018 para investigadores de nuevo ingreso. Especiales agradecimientos a Kalman Kalotay y Astrit Sulstarova por el acceso a la información estadística consolidada de la UNCTAD.

2 PhD en Administración de empresas, con énfasis en Comercio internacional. Escuela de Negocios, Universidad del Norte. Correo electrónico: lorenapalacios@uninorte.edu.co

3 PhD en Economía. Escuela de Negocios, Universidad del Norte. Correo electrónico: lombanaj@uninorte.edu.co

4 PhD en Administración de empresas, con énfasis en Finanzas. Departamento de Economía y negocios, Lehman College. The City University of New York. Correo electrónico: alexander.nuneztorres@lehman.cuny.edu

liferar en América Latina gracias a las políticas aperturistas que caracterizaron dicho periodo (Aguilera *et al.*, 2017). Varios ACR contienen un capítulo de inversión en el cual se plantean condiciones y características para promover la inversión en distintos sectores entre países miembros, por lo que se esperaría un aumento en la IED después de la entrada en vigencia de un ACR. Dicho esto, el presente capítulo plantea un modelo de gravedad para determinar el impacto que los ACR han tenido en la IED bilateral, con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), de 26 países de América Latina y el Caribe, durante el período de 1990 a 2017. Como es costumbre en modelos básicos de gravedad, las variables de control incluyen distancia, el tamaño del país -tanto emisor como receptor de IED- (PIB real), y el poder adquisitivo de la población -también en ambas economías- (PIB per cápita). Los resultados muestran una relación positiva y significativa de los flujos de IED con el PIB; una relación positiva con el PIB per cápita del país emisor y negativa con aquel del país receptor; y una relación negativa con la distancia entre los países socios. La existencia de ACR aparece como significativa solo en el período de 1990 a 1999 que, como se señaló anteriormente, coincide con el período de apertura económica de la región.

Después de esta introducción, el capítulo presenta los patrones más significativos de la IED en América Latina, teniendo en cuenta tanto los flujos de entrada como de salida de la misma. Posteriormente, se explican las principales características de los Acuerdos Comerciales de la región. Luego se explica el modelo de análisis y los resultados relevantes. Se finaliza con las principales conclusiones del análisis.

Patrones representativos de la Inversión Extranjera Directa en América Latina

Existe algún grado de consenso (Balasubramanyam, Salisu, & Sapsford, 1996; Bosworth & Collins, 1999; Bird & Rajan, 2001; Kumar, 2007; Kahouli & Maktouf, 2014; Williams, 2015), en que la IED trae beneficios a los países receptores, particularmente si son países en desarrollo. Dichos beneficios se ven en crecimiento económico, productividad, empleo, transferencia tecnológica, innovación en procesos y productos, equilibrio de los ahorros y la inversión y desarrollo del mercado financiero. Sin embargo, también existe un grado de coincidencia en que los prerrequisitos para acceder a la IED pueden variar de país a país, y son al final esos determinantes los que propician su mejora económica.

Desde la teoría de Hecksher-Ohlin, los flujos de IED bajo un esquema de competencia perfecta implican que, por las diferencias de factores productivos entre países, los flujos de comercio e inversión se desplazan desde los países más ricos a los más pobres en concordancia con la ventaja comparativa (Ohlin, 1933). Más recientes desarrollos teóricos eliminaron esos supuestos de competencia perfecta y comprobaron empíricamente que la mayor cantidad de IED se da entre países ricos y a nivel intraindustrial. Así, perspectivas teóricas más recientes mencionan que la decisión de realizar IED, u otra forma de internacionalización, depende de la combinación que se tenga entre el grado de control sobre activos, el compromiso con el mercado objetivo y el riesgo con el que quiera llegar la empresa que desea internacionalizarse.

De lo anterior, Dunning (1980) propone que la decisión de llegar a un mercado por IED depende de la evaluación entre beneficios y costos para una multinacional. Siguiendo a Dunning, la IED está motivada por: 1)

búsqueda de mercado (acceso a los mercados externos y de exportación); 2) búsqueda de recursos naturales (acceso a recursos naturales y mano de obra de bajo costo); 3) búsqueda de eficiencia (costo y calidad de recursos humanos y recursos de infraestructura física) (Mortimore, 2003), y 4) razones estratégicas para proteger las ventajas de propiedad y localización de las empresas (Rugman & Verbeke, 2001). Así, son necesarias otras variables como tamaño del mercado, costos de transacción o experiencia de la multinacional (Eicher & Kang, 2005). Helpman & Krugman (1985), introducen la IED en el análisis de comercio intraindustrial, en la que los países asumen relaciones verticales entre casa matriz y filiales. Otras perspectivas teóricas incluyen la necesidad de realizar IED, no para reducir costos de producción, sino para acceder a mercados (Brainard, 1993; Markusen & Venables, 1998). Más recientes perspectivas incluyen modelos de aglomeración y de proximidad, este último es lo que se denomina modelo de gravedad (Anderson & Van Wincoop, 2003; Silva & Tenreyro, 2006), y será precisamente utilizado en este documento.

Ya no desde la perspectiva teórica, sino desde lo pragmático, las crisis financieras internacionales también han tenido efectos directos en la movilidad de IED. Poulsen & Hufbauer (2011) mencionan como crisis financieras importantes 1975, 1982, 1991 y 2001, ya sea por crisis petroleras, o en el caso de los 90 y 2000 por la recesión de varias regiones del mundo; todas estas crisis tuvieron como común denominador un crecimiento del PIB mundial menor al 2%. Sin embargo, los efectos de dichos choques retornaban a niveles crecientes de IED en no más de 2 años (Kaminski & Reinhart, 1998). Como se evidencia en el gráfico 1(a), hay efectos marcados de participación en la IED para los países desarrollados en los años de las crisis, tanto para ingresos como para salidas. Respecto a ingresos de IED, esto no quiere decir, como se verá más adelante, que los países en desarrollo hayan aumentado necesariamente la recepción de

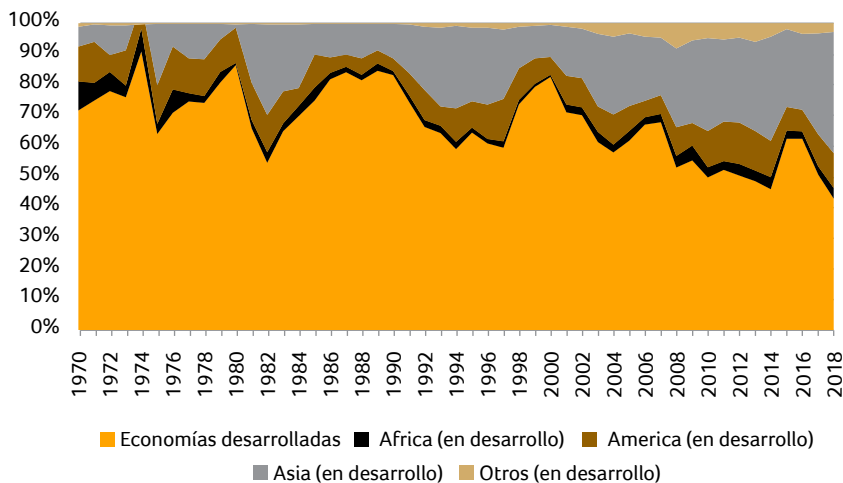
flujos de inversión, sino que los desarrollados se han mantenido estáticos o incluso pudieron haber disminuido. Lo que sí se observa de manera clara es la participación creciente de Asia en desarrollo durante el siglo XXI y la participación casi constante de los países de América en desarrollo. En cuanto a salidas de IED, también predomina, como es notorio en el gráfico 1(b), la preponderancia de los países desarrollados como fuentes de IED (entre rangos fluctuantes de 95% en 1986 hasta el 55% en 2018), pero también se observa la fuerte participación desde 2000 de los países en desarrollo de Asia, que a 2018 alcanzan el 40% mundial, mientras América en desarrollo no sobrepasa, en todo el período, el 3%.

La crisis de 2008 tuvo efectos mayores, no solo en la IED, sino en la economía en general, pero al igual que en anteriores crisis, los niveles volvieron relativamente de forma rápida a niveles de crecimiento históricos. Milesi-Ferretti y Tille (2010), identifican tres períodos de dicha crisis: la primera comienza en agosto de 2007, con los problemas para la firma Lehman-Brothers al momento en que los flujos de capital disminuyen en los bancos de países desarrollados. Entre finales de 2008 y principios de 2009 se presenta la segunda etapa de la crisis, caracterizada por la repatriación de flujos de capital, especialmente préstamos bancarios. El último período de la crisis, que comenzó en el segundo semestre de 2009, representó un ligero resurgimiento de flujos y préstamos bancarios a Asia y América Latina.

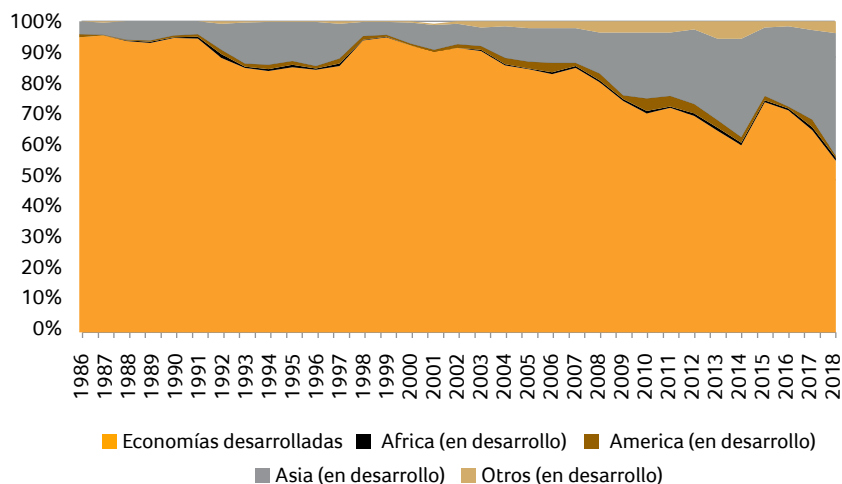
Es de acotar que las crisis financieras han afectado a la IED en menor proporción que a otros tipos de capitales, como por ejemplo las inversiones de portafolio y los préstamos bancarios (Athukorala, 2003). Mientras en momentos de crisis las empresas tienden a comprar activos baratos por IED, los capitales de corto plazo huyen a mercados menos volátiles (Krugman, 1998; Alquist, Mukherjee & Tesar, 2013), sin embargo, lo que resulta particular para la crisis de 2008 es que el efecto negativo fue generalizado para todos los tipos de inversión.

Gráfico 1- Participación IED por grado de desarrollo (1970-2018)

a) Ingresos (1970 -2018)



b) Salidas (1986-2018)



Fuente: elaboración propia con información de UNCTADStat.

Por su parte, Van Agtmael (2007), analiza las empresas provenientes de países emergentes y concluye que dentro de las características que comparten está la capacidad de adaptarse de forma rápida a las crisis, por poseer una cultura corporativa poco convencional que las lleva a tomar decisiones más arriesgadas que las empresas consolidadas de países desarrollados. De forma complementaria, Guillén y García-Canal (2012), destacan que estas empresas están acostumbradas a entornos caóticos y poco estables en sus países de origen, por lo que se acomodan a trabajar en escenarios de incertidumbre, como aquellos presentados durante las crisis. Lo anterior explica, entonces, la participación de este tipo de empresas en los flujos internacionales de IED.

Antes de los 90, los efectos de IED para países en desarrollo no se notan, puesto que los montos que llegaban a estos países no eran significativos, y mucho menos las inversiones que salían de ellos. Durante la década de los 1990, la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron reformas pro-mercado y lograron estabilizar sus economías; además, a excepción de Cuba, todos los regímenes autoritarios se transformaron en democracias participativas; lo anterior permitió un período de crecimiento económico, estabilidad y prosperidad, que llevó a América Latina a hacer parte de las Economías Emergentes y tener así un rol de mayor impacto internacional (Aguilera *et al.*, 2017).

Como se observa en el gráfico 2(a), el ingreso de IED para países en desarrollo es creciente a partir de los 90. Kobrin (2005), presenta el período entre 1992 hasta 2001 como particularmente importante, aduciendo las reformas económicas hechas en dichos países, destacando que es en Asia donde los niveles de IED se disparan a partir de 2002, ampliando la brecha con África y América, que era prácticamente inexistente antes de los 90. Es notoria también la reducción de IED a partir de 2008, claramente derivada por la crisis financiera mundial. Por su parte, la leve reducción

de 2016 puede deberse a reformas proteccionistas de países desarrollados, fundamentalmente de EE.UU., que motiva procesos de reducción de IED e incluso casos de desinversión. En cuanto a las salidas de IED (gráfico 2(b)), solamente Asia en desarrollo desde mediados del año 2000 ha impactado crecientemente; América en desarrollo también lo ha hecho, pero definitivamente a tasas más bajas y con tendencia al estancamiento.

Centrando la atención en América Latina y el Caribe, los países de esta subregión han jugado un rol preponderante en el flujo de inversión extranjera directa, en principio como receptores y poco a poco como aportantes. A continuación se destacan los principales elementos de la IED entrante y saliente de dichas economías.

3.

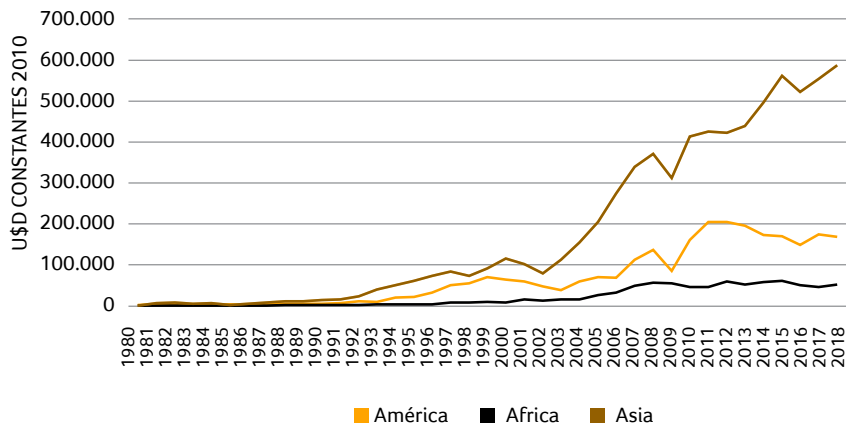
América Latina y el Caribe como Receptor de IED

Los años 50 se caracterizaron fundamentalmente por el proteccionismo; igualmente, los choques petroleros del 73-74 y 78-79, junto con la década perdida en los 80, dificultó una mayor apertura. En esta década (gráfico 3), en orden, México, Brasil y Argentina predominan en la entrada de IED, con un leve repunte de Chile desde el 87. Es una década también en donde existen procesos de desinversión en países como Bolivia, Perú y Venezuela, que llevan incluso a los valores negativos que se muestran.

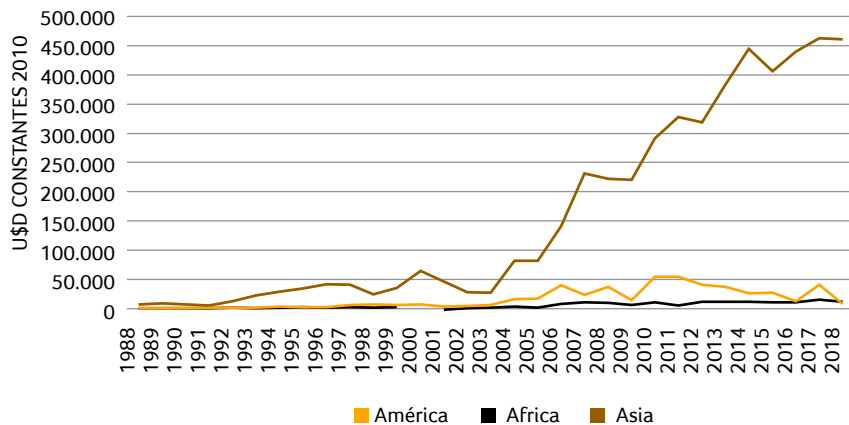
Es en los 90 cuando se observan mayores políticas de liberalización (Williams, 2015) (gráfico 3). Brasil sobresale en 1995, mientras que solamente el Caribe (diferente a los centros financieros), Colombia, México y Venezuela, terminan con tendencia creciente en los 90. Es de destacar que a pesar o por causa de políticas de promoción aperturista, en el período comprendido entre 1970 - 1995, Latinoamérica fue la región que sufrió más crisis en todo el mundo (Kaminsky & Reinhart, 1998). El siglo XXI

Gráfico 2. IED en países en desarrollo

a) Entradas (1980-2018)

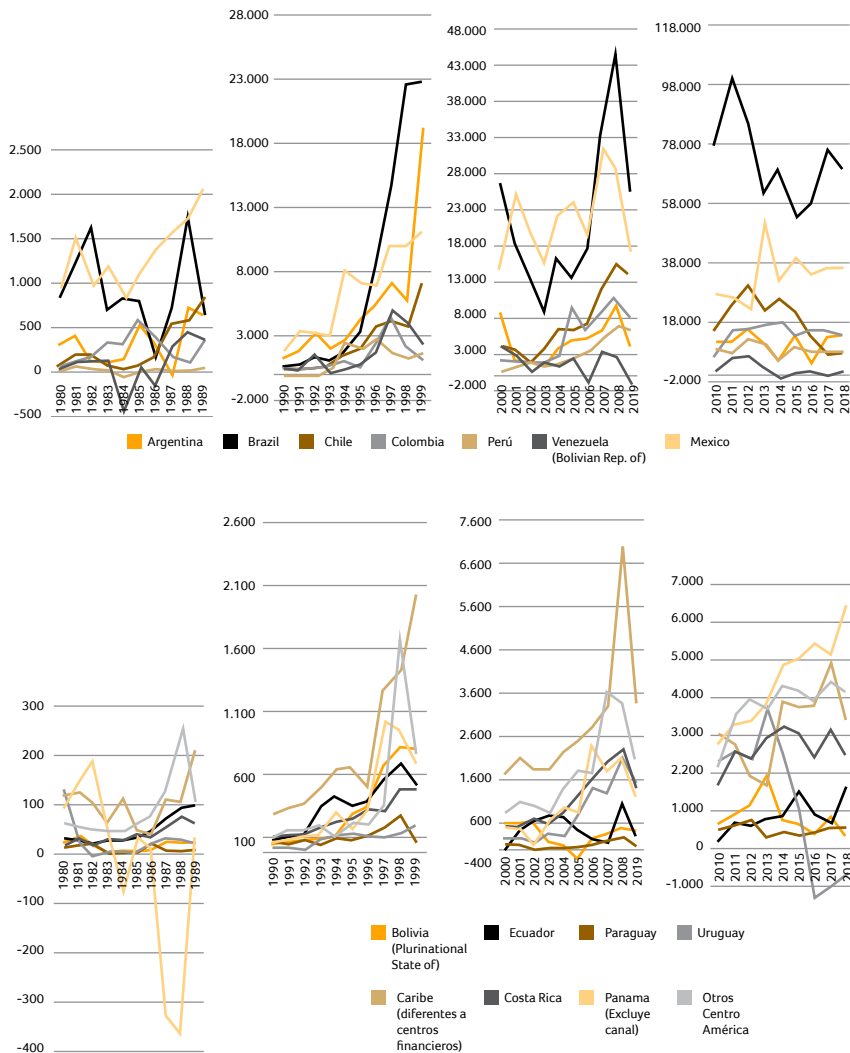


b) Salidas (1988-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de información de UNCTADStat.

Gráfico 3. Flujos de IED hacia Latinoamérica
(000.000 USD Constantes de 2010)



Nota: 1. No se incluyen centros financieros: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Curaçao, Dominica, Granada, Guyana, Montserrat, Antillas Holandesas, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadas, San Maarten (parte holandesa). 2. Cuba no reporta y Panamá excluye el canal.

Fuente: elaboración propia con información de UNCTADStat.

continúa con los países grandes (Brasil y México), como los mayores participantes en la entrada de IED, siendo también Argentina, Chile, Colombia y Perú destinos importantes de los flujos de IED.

Durante la segunda década del siglo XXI, Brasil ha sido el mayor receptor de IED, seguido por México. Entre el tercer y quinto puesto ha habido una alternancia entre Argentina, Chile y Colombia. La variación de IED para el período desde 2010 ha dependido de coyunturas especiales, como los hechos de corrupción envolviendo multinacionales y reformas fiscales principalmente de EE.UU. que han forzado a empresas norteamericanas a repatriar recursos (OECD, 2019). Por su parte, la caída constante de la IED desde 2012 hasta 2016 puede atribuirse en Suramérica a la caída en el precio de los *commodities*, en los cuales se asigna la mayor cantidad de ingresos por IED a la región. En el caso de Centroamérica, con manufactura y servicios, y el Caribe con turismo, no han podido compensar la caída de la región como un todo, cuestionando así la permanencia de la estructura productiva en materia prima y la ausencia de políticas para cambiarla. Las alternativas de inversión europea en sectores como telecomunicaciones, automotores y energías renovables pueden ser ejemplos de diversificación para la región (ECLAC-CEPAL, 2018). Adicionalmente, la incertidumbre que ronda la economía mundial se ve presionada con la votación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la elección presidencial de EE.UU. en 2016, ambos eventos con tintes proteccionistas e intereses para repatriar producción (ECLAC-CEPAL, 2017).

Además de la influencia de EE.UU., la literatura menciona otros países que han tenido efectos en la IED latinoamericana. Respecto a la importancia de China, los resultados no son definitivos, mientras Chantasawat *et al.*, (2004), mencionan su gran influencia por la desviación de IED hacia un mercado con bajos costos de producción; García-Herrero & Santabárbara (2005), dicen que el efecto ha sido parcial y negativo para

países específicos (Colombia y México), por lo que la preocupación no debe ser regional. Galán & González-Benito (2006), mencionan que la influencia ha sido más bien de IED española, principalmente por los lazos históricos y coloniales.

Para razones más específicas que atraen la IED hacia Latinoamérica, Williams (2015) aduce que la atracción de IED se da por el *stock* de infraestructura. Por su parte, Trevino, Daniels y Arbeláez (2002), y Biglaiser y DeRouen (2006), y Montero (2008), coinciden en que las reformas estructurales han actuado positivamente, gracias a las privatizaciones o a la liberalización comercial. Bengoa y Sánchez-Robles (2003), coinciden en esto, pero agregan como razón al tamaño de los mercados, lo que está de acuerdo en ambos casos con los estudios para Brasil y México, hechos por Gomes de Castro, Fernandes & Carvalho (2013), Mattos, Cassuce y Campos (2007), y Cuenca (2003). Lo anterior complementa los hallazgos de Kahouli y Maktouf, (2014), quienes reconocen en el fortalecimiento de las políticas macroeconómicas y promoción de acuerdos regionales de integración determinantes importantes para atraer IED. Sin embargo, en cuanto a los efectos de la integración, se puede rescatar un ejercicio particular hecho por Sánchez-Martín, de Arce y Escribano (2014), quienes mostraron que para el caso del acuerdo de Centroamérica y República Dominicana con EE.UU., los efectos en IED no fueron significativos.

4.

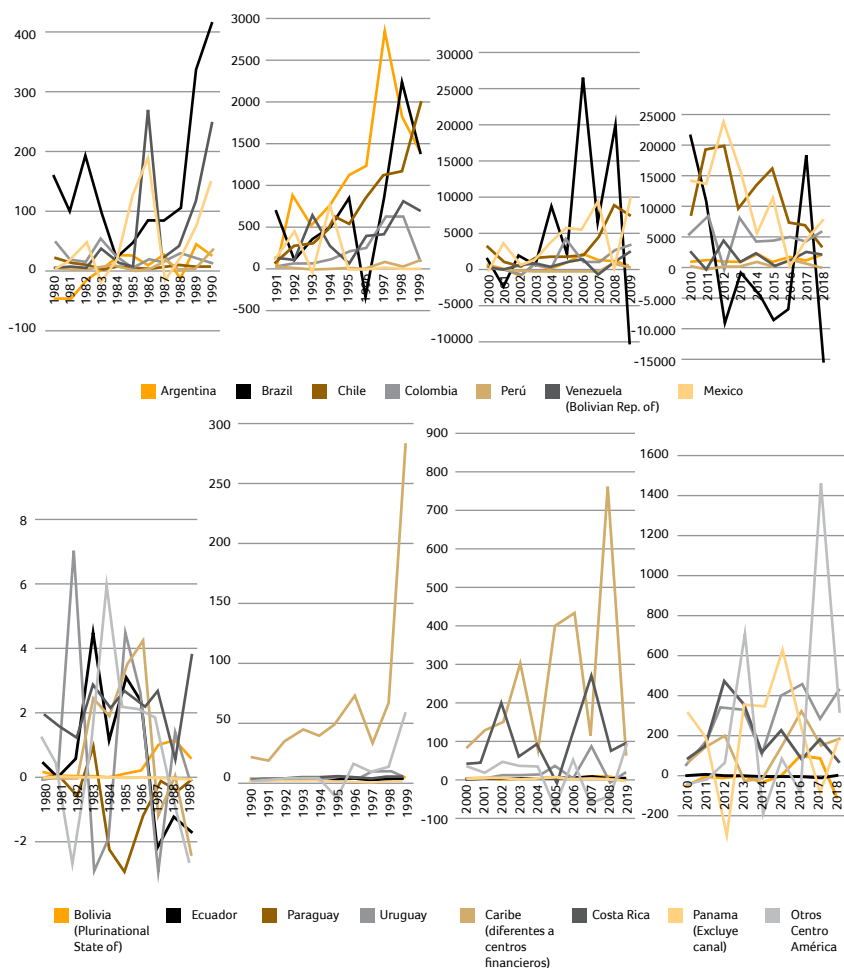
América Latina y el Caribe como Emisor de IED

Aunque los montos de salida de IED aún son menores comparados con los que ingresan, la literatura académica sobre la influencia de la IED latinoamericana en otros países, incluso intrarregionalmente, está en desarrollo de manera sistemática desde 2007 (Cuervo-Cazurra, 2007a y 2007b;

Santiso, 2007). De hecho, López-Morales (2018), realiza un ejercicio de revisión para el período 2007-2017, donde se constata esto. Esto no quiere decir, sin embargo, que la historia de la IED proveniente desde países en desarrollo en general sea reciente (Johanson & Wiedersheim-Paul, 1975; Johanson & Vahlne, 1977), lo que ha cambiado es la aproximación de las empresas de países en desarrollo a los mercados destino. Antes la aproximación era más estatista y vinculada a un apoyo del Estado como política de desarrollo; enfoques más recientes apuntan a empresas privadas con fines estratégicos y de ampliación de mercados, particularmente de las multinacionales latinas (Multilatinas). Casanova (2010), presenta tres etapas de desarrollo: 1970-1990, de expansión en su mercado natural regional; 1990-2002, que motivado por el consenso de Washington se priorizan privatizaciones y se incluyen empresas de servicios (principalmente servicios públicos, otrora estatales); y finalmente, desde 2002, cuando las Multilatinas empiezan a expandirse globalmente y no solo en la región.

Del período 80 a 90 (ver gráfico 4), Brasil, Venezuela y México eran participantes activos de salidas de IED, principalmente en minero-energéticos; el resto de los países realmente no presentaba un compromiso representativo en este tema. En el período de promoción de privatizaciones en el cual, como se vio anteriormente, se motiva el ingreso de IED, países como Argentina, Brasil, Chile y México superan la barrera de los 1.000 millones de dólares con compras fuera de sus fronteras. En países pequeños se destaca el incremento de IED costarricense desde 1999. En el último período de 2002 a 2018 hay una fuerte volatilidad de Brasil, llegando incluso a años de desinversión. Igualmente, Colombia, Chile y México se consolidan con la promoción de IED fuera de sus fronteras.

Gráfico 4. Flujos de IED desde Latinoamérica (000.000 USD
Constantes de 2010)

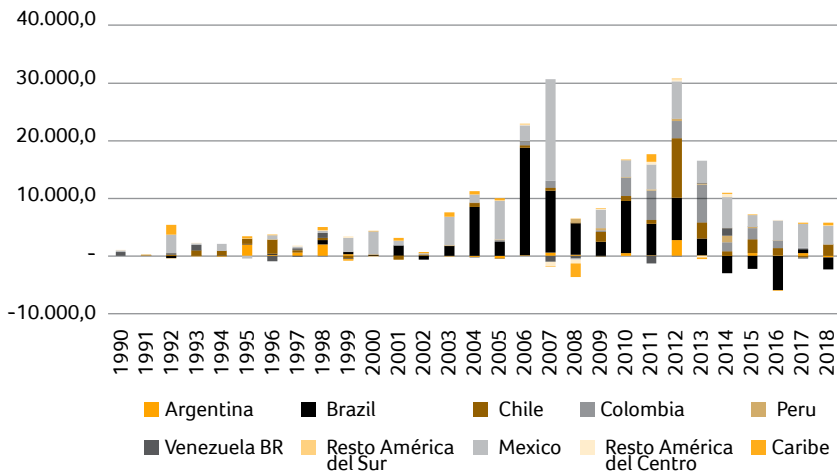


Nota 1. No se incluyen centros financieros: Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Curaçao, Dominica, Granada, Guyana, Montserrat, Antillas Holandesas, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Martín (parte holandesa). 2. Cuba no reporta y Panamá excluye el canal.

Fuente: elaboración propia con información de UNCTADStat.

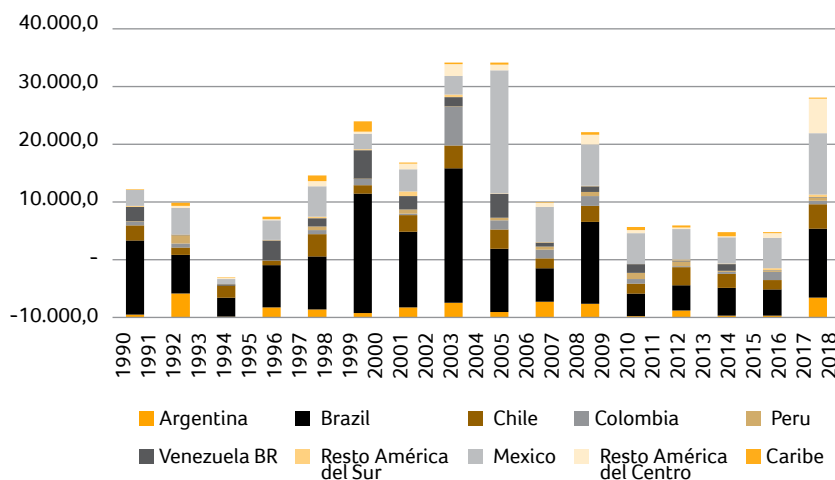
Al observar las operaciones de IED por tipo, se encuentra que en el período de referencia 1990 a 2018, los países más activos en fusiones y adquisiciones (ver gráfico 5), han sido México y Brasil, Colombia aparece en el 2006 y con más auge desde el 2010, Chile ha sido moderadamente activo desde el 2009. En cuanto a inversiones de inicio o Greenfield (ver gráfico 6), desde 2003, Brasil y México también han sido muy activos en inversiones. Por su parte, Argentina, Chile y Venezuela tienen un grado de representación subregional importante. Colombia aparece de manera esporádica con una participación importante y creciente entre 2010 y 2013.

Gráfico 5. IED por Fusiones y Adquisiciones desde LATAMC (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con información de UNCTADStat.

Gráfico 6. IED de Inicio (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con información de UNCTADStat.

5.

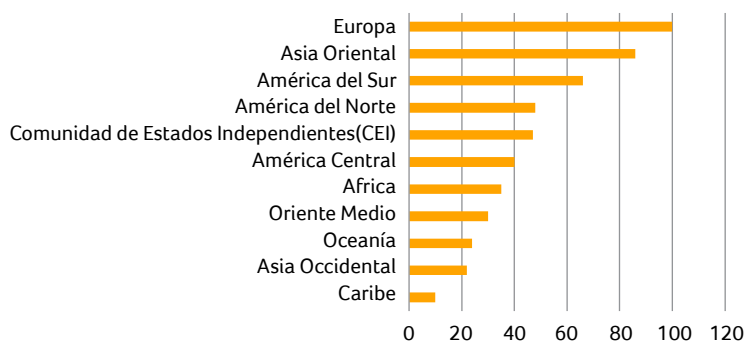
Acuerdos Comerciales Regionales

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destaca que los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), surgieron como fruto de la liberalización del comercio unilateral y multilateral de las economías de la región. De acuerdo con esta misma fuente, la liberalización comercial se convirtió en parte importante de los paquetes de ajuste estructural después de las principales reformas económicas emprendidas para afrontar los problemas de deuda externa, recesión, desaceleración y crisis económica de la década de los ochenta. Así, la proliferación de ACR se puede resumir en: 1) la posibilidad de acceso preferencial a mercados; 2) la atracción de inversiones; 3) el establecimiento de relaciones pacíficas; 4) el incremento del poder de negociación en la esfera internacional; 5) la consolidación de reformas de políticas nacionales/domésticas; 6) por ser una alternativa al

multilateralismo ante el estancamiento de la Ronda de Doha; 7) como la posibilidad de profundizar de la liberalización comercial existente; y 8) el surgimiento de una integración por imitación (BID, 2018).

Como es posible observar en el gráfico 7, si se suman los ACR vigentes de América del Sur, América Central y el Caribe, después de Europa esta sería la región con mayor participación. Es de destacar (ver gráfico 8), que de 1989 a 1999 el número de Acuerdos se mantuvo estable, mientras que a partir del año 2000 la tendencia ha sido creciente sobre todo en América Central y América del Sur, llegando en este último caso a triplicar las cantidades de la década anterior.

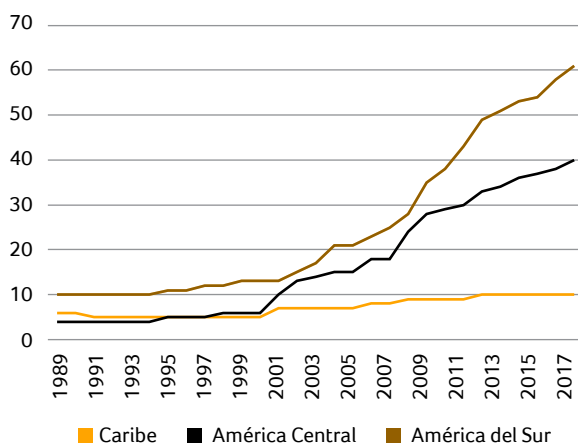
Gráfico 7. ACR en vigor, participación por regiones



Fuente: OMC, 2019.

Dentro de los ACR de la región se destacan la Comunidad Andina, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, CARICOM y el Mercado Común Centroamericano. En su relación con la IED, los ACR contienen un capítulo de inversión en el cual se plantean las condiciones y características para promover la inversión en distintos sectores entre los países miembros. Por ello, se espera que exista un aumento en la IED después de la entrada en vigencia de un ACR. La siguiente sección muestra el modelo y los resultados de análisis de los flujos bilaterales de IED saliente en la región.

Gráfico 8. Número de Acuerdos Comerciales Regionales Vigentes 1989 - 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la OMC, 2019.

6.

Modelo y resultados

La metodología utilizada para verificar la hipótesis planteada es la ecuación de gravedad originalmente creada por Tinbergen (1962) y Pöyhönen (1963):

$$\ln (IED_{ijt}) = \alpha + \beta_1 \ln (PIB_{it}) + \beta_2 \ln (PIB_{jt}) + \beta_3 \ln (Pibpc_{it}) + \beta_4 \ln (Pibpc_{jt}) + \beta_5 \ln (Dist_{ij}) + D_6 Acuerdo_{ijt} + \mu_{ijt} \quad (1)$$

En donde IED_{ijt} es la Inversión Extranjera Directa desde el país i al país j en el año t ⁵; PIB_{it} y PIB_{jt} son los productos internos brutos del país de origen i y destino j de la IED; $PIBpc_{it}$ y $PIBpc_{jt}$ son los productos internos brutos per cápita de los países i y j respectivamente y $Dist_{ij}$ es la distancia del país i al país j . Todas las variables continuas se presentan en

5 Para los valores negativos de IED, se computó $-\ln(-FDI)$.

logaritmos naturales. Las variables están en valores constantes deflactados con el PIB de Estados Unidos (base 2010). Adicionalmente, la variable $Acuerdo_{ijt}$ ⁶ denota un valor de 1 si existe un acuerdo comercial entre el país de origen i y destino j en el año t . La principal fuente de los datos son la UNCTAD y el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA (SICE).

En la tabla 1 se presentan tres paneles con los resultados de los modelos de gravedad, considerando los análisis para toda la muestra y ciertos periodos de interés. Para cada período se analizan dos modelos, con y sin la variable dicotómica de $Acuerdo$. En el Panel A se revelan los coeficientes para las regresiones con datos agrupados. El signo de los coeficientes es consistente con la literatura reciente (Kahouli & Omri, 2017). El coeficiente del producto interno bruto real de la nación de donde sale la inversión directa β_1 es 0.518, lo que indica que un incremento del 5% en el PIB real del país emisor esta correlacionado⁷ a un incremento de aproximadamente 2,56% en inversión directa. En adición a esto y consistente con la literatura, el coeficiente β_2 es 0.769, lo que representa que un aumento del 5% en el PIB real del país receptor, esta correlacionado a un 3,82% de aumento en la inversión extranjera directa.

Adicionalmente, mientras un aumento del PIB per cápita de los países emisores de inversión está correlacionado con una mayor inversión directa (con un coeficiente β_3 de 0.336), el coeficiente del PIB per cápita del país receptor es tres veces más importante y de dirección contraria (β_4 es -1,265). Como ilustración, para el año 2018 el PIB per cápita de Colombia aumentó 5,15% en términos reales con respecto al año anterior. En promedio, esto representaría un aumento de 0,67% en

6 El panel de datos se basa en relaciones bilaterales, por lo tanto, esta variable se limita a la existencia o no de cualquier tipo de acuerdo entre los países analizados. No se tiene en cuenta si un país está en uno o más acuerdos con otro país al mismo tiempo.

7 La correlación indica la fuerza y la dirección de una relación lineal y proporcional entre dos variables. La correlación no implica, por sí misma, ninguna relación de causalidad.

la inversión extranjera directa con los países de la muestra, mientras que significaría una reducción en la captación de inversión extranjera directa de 2,47% en promedio.

El PIB es el proxy para el tamaño de las economías de los países de la muestra, la relación positiva con la IED está dada, porque mercados más grandes significan mayores consumidores y mayor poder de compra. Los resultados son consistentes con Hejazi (2009); Medvedev (2012); Kahouli & Kadhraoui (2012); Kahouli & Maktouf (2015). Por otro lado, y como se mencionó con antelación, el PIB per cápita del país emisor está positiva y significativamente relacionado con los flujos bilaterales de IED, mientras que la relación es negativa en el caso del PIB per cápita de los países receptores. García-Herrero y Santabárbara (2007), sugieren que el PIB per cápita es un proxy de la dotación de factores capital/trabajo de un país y el coeficiente negativo implica que un determinado país es intensivo en trabajo. En este contexto, el país receptor es intensivo en trabajo y, simultáneamente, los países de origen de la IED son intensivos en capital, lo cual explica los resultados obtenidos.

Consistente con investigaciones anteriores (Baier & Bergstrand, 2009; Lin & Sim, 2012; Goh *et al.*, 2013; Kahouli, 2016), la distancia está negativamente correlacionada con la cantidad de inversión extranjera directa. Basado en el coeficiente β_3 , aquellos pares de países que tengan una distancia de 10% por encima del promedio, correlacionan con una inversión extranjera directa de 10,57% menor que el promedio. Finalmente, el incluir la variable dicotómica para aquellos años en los que un acuerdo bilateral está en vigencia, no tiene efecto significativo para la IED.

Estos resultados son consistentes para todos los periodos evaluados. En este punto, es importante puntualizar dos resultados: 1) Al dividir la muestra entre el periodo antes y después de 2009, se observa que los resultados generales para el PIB per cápita del país emisor y el país receptor

se alternan en significancia. El PIB per cápita del país emisor correlaciona significativamente para el periodo antes de 2009, pero no para el periodo después. Esto ocurre inversamente para el PIB per cápita del país receptor de la inversión extranjera directa⁸. 2) Los resultados establecen que la existencia de los acuerdos comerciales ha tenido un efecto directo a través del tiempo, mostrándose evidencia de que dichos acuerdos tuvieron un impacto significativo solamente en la década de los 90. Como se mencionó con antelación, es en esta época en la que se da la primera gran apertura económica en la región -lo que puede explicar el efecto- cuando la tendencia es simplemente a aumentar o mantener los acuerdos, como se ha visto en los años subsiguientes, cuando sigue la relación positiva, pero ya no se evidencia un cambio significativo.

Las tablas 1b y 1c incluyen los modelos con estimaciones de efectos fijos (utilizando como medio la distancia), y efectos aleatorios. Como es común en este tipo de análisis, el modelo de efectos fijos considera el efecto de las intersecciones de cada par de países existente en la data. Sin embargo, esta integración de variables fijas no es suficiente para modelos que incluyen variables que no se modifican en el tiempo (tales como distancia), que pueden generar coeficientes erróneos. Por tal razón, se incluye además un modelo con efectos aleatorios, que considera la serie de tiempo y una dimensión transversal de la data. En este tipo de modelo, los interceptos son tratados como variables aleatorias por medio de los pares de países. Kahouli (2016) establece que en este caso estos proveen coeficientes eficientes, especialmente cuando hay poca variación en la serie de tiempo. En todos los modelos, los resultados son consistentes con la literatura⁹.

8 Existe un nivel de significancia al 10% para el PIB per cápita del país receptor en el periodo antes del 2009, no convincente para hacer el caso de que este coeficiente es de significancia estadística en un riguroso análisis.

9 Notamos aquí que los resultados de la prueba de Hausman concluyen que, bajo la especificación establecida, la hipótesis nula de que los efectos de pares están modelados adecuadamente por efectos aleatorios es rechazada.

El período de 1990 – 1999 coincide con las reformas estructurales evidenciadas en la región y que buscaban promover el crecimiento económico y la estabilidad financiera. De 2000 – 2003 se evidencia una pequeña disminución en los flujos de IED para mostrar luego un crecimiento significativo hasta la crisis financiera de 2008. El último período después de 2009 es más estable con algunas subidas y bajadas que coinciden con la volatilidad en el precio de los *commodities*. Así, los distintos periodos del modelo capturan los ciclos económicos presentados en el período de 1990 a 2017. Esto es probable por el aumento significativo de acuerdos en la región.

Tabla 1a. Resultados del modelo de gravedad – Datos agrupados (pooled regression)

	Todos	Todos	1990-1999	1990-1999	2000-2003	2000-2003	2004-2008	2004-2008	Antes 2009	Antes 2009	Después 2009	Después 2009
PIB Home	0.518*** [0.058]	0.508*** [0.062]	0.217** [0.104]	0.168 [0.106]	0.001 [0.168]	0.000 [0.170]	0.729*** [0.118]	0.726*** [0.124]	0.423*** [0.072]	0.396*** [0.074]	0.668*** [0.100]	0.679*** [0.108]
PIB Host	0.769*** [0.089]	0.762*** [0.090]	0.397** [0.173]	0.360** [0.174]	0.713*** [0.240]	0.713*** [0.241]	0.556*** [0.179]	0.553*** [0.181]	0.571*** [0.110]	0.557*** [0.110]	0.861*** [0.145]	0.872*** [0.150]
PIBpc Home	0.336*** [0.117]	0.340*** [0.117]	0.776*** [0.167]	0.803*** [0.168]	0.283 [0.263]	0.284 [0.269]	0.133 [0.235]	0.135 [0.237]	0.490*** [0.125]	0.508*** [0.126]	0.193 [0.253]	0.185 [0.254]
PIBpc Host	-1.265*** [0.187]	-1.260*** [0.187]	-0.749* [0.451]	-0.623 [0.583]	-1.252** [0.590]	-1.250** [0.590]	0.022 [0.425]	0.026 [0.427]	-0.459* [0.251]	-0.436* [0.252]	-1.515*** [0.360]	-1.526*** [0.363]
Dist	-1.172*** [0.161]	-1.156*** [0.165]	-0.569* [0.303]	-0.434 [0.309]	-0.599 [0.421]	-0.597 [0.424]	-1.189*** [0.321]	-1.184*** [0.325]	-0.957*** [0.197]	-0.908*** [0.200]	-1.461*** [0.281]	-1.472*** [0.284]
Acuerdo	0.117 [0.238]	0.117 [0.238]	0.880** [0.421]	0.880** [0.421]	0.014 [0.609]	0.014 [0.609]	0.047 [0.466]	0.047 [0.466]	0.400 [0.282]	0.400 [0.282]	-0.108 [0.405]	-0.108 [0.405]
Constante	0.365 [1.796]	0.449 [1.805]	0.035 [3.392]	-0.911 [3.415]	5.838 [5.163]	5.813 [5.268]	-7.814* [4.040]	-7.810* [4.043]	-3.676* [2.238]	-3.804* [2.239]	1.428 [3.974]	1.332 [3.991]
R ²	3.25%	3.23%	2.81%	3.26%	1.12%	0.91%	4.85%	4.74%	2.36%	2.41%	4.45%	4.40%
Obs	3699	3699	721	721	486	486	832	832	2039	2039	1660	1660

Tabla 1b. Resultados del modelo de gravedad – Efectos fijos (fixed effects)

	Todos	1990-1999	1990-1999	1990-1999	2000-2003	2000-2003	2004-2008	2004-2008	2004-2008	Antes 2009	Antes 2009	Después 2009	Después 2009
PIB Home	-1.369 [0.928]	-2.988 [2.388]	-2.876 [2.414]	-7.716 [5.046]	-8.063 [5.056]	6.534 [4.266]	6.526 [4.270]	-1.580 [1.032]	-1.807* [1.040]	-1.687 [3.875]	-1.478 [3.938]		
PIB Host	-1.076 [0.931]	-2.171 [2.374]	-2.057 [2.401]	-7.088 [5.047]	-7.434 [5.058]	6.183 [4.266]	6.177 [4.269]	-1.456 [1.038]	-1.679 [1.046]	-1.474 [3.874]	-1.265 [3.937]		
PIBpc Home	3.086*** [1.109]	6.470*** [2.965]	6.377*** [2.981]	8.063 [4.954]	8.501* [4.971]	-5.207 [4.585]	-5.182 [4.591]	3.524*** [1.252]	3.700*** [1.255]	4.177 [4.562]	3.959 [4.621]		
PIBpc Host	0.666 [1.139]	2.834 [2.865]	2.733 [2.883]	7.112 [5.015]	7.541 [5.031]	-5.777 [4.595]	-5.757 [4.601]	2.061 [1.286]	2.222* [1.288]	1.628 [4.554]	1.408 [4.614]		
Dist													
Acuerdo	0.755 [0.526]	-0.400 [1.208]	-0.400 [1.208]	3.082 [2.983]	3.082 [2.983]	-0.339 [2.258]	-0.339 [2.258]	1.228* [0.723]	1.228* [0.723]	-0.461 [1.542]	-0.461 [1.542]		
Constante	18.00 [14.53]	21.45 [14.72]	20.07 [37.94]	17.80 [38.59]	140.9 [101.6]	145.1 [101.7]	-126.0* [75.23]	-126.0* [75.29]	13.78 [16.49]	18.60 [16.72]	12.36 [62.54]	8.802 [63.68]	
R ²	0.79%	0.79%	0.85%	0.85%	0.00%	0.00%	3.60%	3.59%	0.15%	0.15%	2.12%	2.07%	
Obs	3699	3699	721	721	486	486	832	832	2039	2039	1660	1660	

Tabla 1c. Resultados del modelo de gravedad – Efectos aleatorios (random effect)

	Todos	Todos	1990-1999	1990-1999	2000-2003	2000-2003	2004-2008	2004-2008	Antes 2009	Antes 2009	Después 2009	Después 2009
PIB Home	0.598*** [0.094]	0.556*** [0.100]	0.252* [0.134]	0.216 [0.137]	0.002 [0.170]	0.000 [0.172]	0.843*** [0.173]	0.831*** [0.182]	0.518*** [0.103]	0.475*** [0.106]	0.714*** [0.134]	0.720*** [0.146]
PIB Host	0.823*** [0.132]	0.786*** [0.135]	0.458** [0.211]	0.431** [0.212]	0.714*** [0.242]	0.713*** [0.243]	0.544** [0.240]	0.533** [0.246]	0.566*** [0.149]	0.535*** [0.150]	0.894*** [0.181]	0.900*** [0.190]
PIBpc Home	0.467*** [0.162]	0.477*** [0.162]	0.814*** [0.209]	0.839*** [0.210]	0.283 [0.265]	0.288 [0.272]	0.302 [0.316]	0.311 [0.319]	0.597*** [0.169]	0.621*** [0.170]	0.286 [0.315]	0.283 [0.318]
PIBpc Host	-1.489*** [0.238]	-1.473*** [0.239]	-0.768 [0.539]	-0.687 [0.542]	-1.249** [0.589]	-1.241** [0.596]	0.052 [0.506]	0.063 [0.509]	-0.364 [0.303]	-0.349 [0.303]	-1.662*** [0.431]	-1.668*** [0.435]
Dist	-1.200*** [0.299]	-1.114*** [0.308]	-0.820** [0.397]	-0.689* [0.410]	-0.602 [0.427]	-0.598 [0.430]	-1.272** [0.521]	-1.250** [0.533]	-1.140*** [0.306]	-1.022*** [0.315]	-1.420*** [0.410]	-1.427*** [0.417]
Acuerdo	0.467 [0.386]	0.467 [0.386]	0.744 [0.563]	0.744 [0.563]	0.056 [0.621]	0.056 [0.621]	0.161 [0.793]	0.161 [0.793]	0.680 [0.430]	0.680 [0.430]	-0.058 [0.598]	-0.058 [0.598]
Constante	-1.142 [2.952]	-0.761 [2.976]	0.107 [4.311]	-0.781 [4.367]	5.800 [5.242]	5.702 [5.357]	-10.70* [6.196]	-10.69* [6.203]	-5.512* [3.300]	-5.612* [3.303]	0.057 [5.650]	-0.004 [5.685]
R ²	3.33%	3.29%	3.40%	3.98%	2.14%	2.14%	5.34%	5.33%	2.55%	2.62%	4.71%	4.71%
Obs	3699	3699	721	721	486	486	832	832	2039	2039	1660	1660

7.

Conclusiones

Los modelos de gravedad son una herramienta ampliamente utilizada con el fin de establecer los determinantes de los flujos comerciales y, más recientemente, de la Inversión Extranjera Directa (IED). Teniendo en cuenta que América Latina y el Caribe presentaron reformas estructurales durante la década de los 1990 y la estrategia incluyó liberalización comercial, el presente documento evaluó el impacto que los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) han tenido en los flujos de IED bilateral en la región. Adicionalmente, las variables tamaño del mercado, poder adquisitivo y distancia actuaron como variables control del modelo.

Los resultados son consistentes con la literatura reciente. En el caso América Latina y el Caribe muestran una relación positiva y significativa de los flujos de IED con el PIB de los países receptores y emisores. En cuanto al PIB per cápita, la relación es positiva con aquel del país emisor y negativa con aquel del país receptor; lo anterior puede relacionarse con las diferencias en dotaciones de factores de los países analizados. La distancia presenta una relación negativa y significativa con la IED. Finalmente, los ACR son significativos solo para el período de 1990 – 1999 que coincide con la etapa de mayores reformas pro-apertura y liberalización comercial en la región.

Dentro de los beneficios de la IED y los ACR se mencionan crecimiento económico, productividad, empleo, y transferencia tecnológica, estando estos condicionados por la preparación y velocidad de adaptación que logren los países receptores. Por otro lado, la magnitud de la IED saliente de Latinoamérica ha aumentado significativamente apoyada por el crecimiento y expansión de las llamadas Multilaterales. Lo anterior hace relevante un estudio profundo de los ACR y la IED. En cuanto a posibili-

dades de investigación futura, el presente capítulo utiliza como metodología el modelo básico de gravedad; modelos más complejos incluyen otras variables de control, tales como el tipo de cambio real y la existencia de fronteras comunes; dada su influencia en la efectividad de la IED, valdría la pena revisar si al incluirlas existen cambios en los resultados evidenciados.

8. **Referencias**

- Aguilera, R., Ciravegna, L., Cuervo-Cazurra, A., & González-Pérez, M. (2017). Multilatinas and the internationalization of Latin American firms. *Journal of World Business*, 52(4), 447-460.
- Alquist, R., Mukherjee, R., & Tesar, L. (2013) Fire-sale FDI or Business as Usual? *NBER Working Paper* No. 18837 Issued in February 2013
- Anderson, J., & Van Wincoop, E. (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *The American Economic Review*, 93, 170–192.
- Athukorala, P. (2003). FDI in Crisis and Recovery: Lessons From the 1997-98 Asian Crisis. *Australian Economic History Review*, 43, 197–214.
- Baier, S., & Bergstrand, J. (2009). Estimating the effects of free trade agreements on international trade flows using matching econometrics. *Journal of international Economics*, 77(1), 63-76.
- Balasubramanyam, V., Salisu, M., & Sapsford, D. (1996) Foreign direct investment and growth in EP and IS countries. *Economic Journal*, 106, 92-105.
- BID. (2017). Nuevas tendencias en los tratados comerciales en América Latina. *Módulo i*, 1-57.

- Bengoa, M., Sánchez-Robles, B. (2003). Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America. *Eur. J. Polit. Econ.* 19(3), 529–545 (September, Elsevier).
- Biglaiser, G., & DeRouen, K. (2006). Economic reforms and inflows of foreign direct investment in Latin America. *Latin America Research Review*, 41(1), 51–75.
- Bird, G., & Rajan, R. (2001). International Currency Taxation and Currency Stabilization Developing Countries. *The Journal of Development Studies*, 37, 21–38.
- Bosworth, B., & Collins, S. (1999). Capital Flows to Developing Economies: Implications for Savings and Investment. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1), 143–80.
- Brainard, S. (1993). A simple theory of multinational corporations and trade with a trade-off between proximity and concentration. In *NBER working paper* No. 4269. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Casanova, L. (2010). Las multinacionales latinoamericanas en los albores de una gran oportunidad. *Revista de Administração de Empresas*, 50(4) out./dez. 2010. 439–445
- Chantasawat, B., Fung, K., Lizaka, H., & Siu, A. (2004). Foreign direct investment in East Asia and Latin America. *ADB Institute Discussion Paper* 17.
- Cuenca, S. (2003). Competitividad e inversión extranjera directa en México. *Análisis Económico*, 18(37), 241–256.
- Cuervo-Cazurra, A. (2007a). Liberalización Económica y Multilatinas. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1(1), 66–86. DOI 10.3232/ GCG.2007.

- Cuervo-Cazurra, A. (2007b). Sequence of value-added activities in the multinationalization of developing country firms. *Journal of International Management*, 13, 258–277
- Dunning, J. (1980). Toward an eclectic theory of international production: Some empirical tests. *Journal of International Business Studies*, 11, 9–31.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC-CEPAL). (2017, 2018). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Unit on Investment and Corporate Strategies of the Division of Production, Productivity and Management.
- Eicher, T., & Kang, J. (2005). Trade, foreign direct investment or acquisition: optimal entry modes for multinationals. *Journal of Development Economics*, 77, 207–228.
- Galán, I., & J. González-Benito (2006). Distinctive determinant factors of Spanish foreign direct investment in Latin America. *Journal of World Business*, 41(2), 171–89.
- García-Herrero, A., & Santabárbara, D. (2005). Does China have an impact on foreign direct investment to Latin America? Recuperado de: <http://www.bis.org/repoficepubl/apresearchagh070424.pdf>.
- Goh, S., & Tham, S. (2013). Trade linkages of inward and outward FDI: Evidence from Malaysia. *Economic Modelling*, 35, 224–230.
- Gomes de Castro, P., Fernandes, E., & Carvalho, A. (2013). The determinants of foreign direct investment in Brazil and Mexico: an empirical analysis. *Procedia Economics and Finance*, 5, 231 – 240.
- Guillén, M., & García-Canal, E. (2012). *Emerging markets rule: Growth strategies of the new global giants*. McGraw Hill Professional.
- Hejazi, W. (2009). Does China receive more regional FDI than gravity would suggest? *Eur. Manag. J.* 27, 327–335.

- Helpman, E., & Krugman, P. (1985). *Market structure and international trade*. Cambridge: MIT Press.
- Johanson, J., & Vahlne, J. (1977). The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. *Journal of International Business Studies*, 8, 23-32.
- Johanson, J., & Wiedersheim-Paul, F. (1975). The internationalization of the firm: Four Swedish case studies. *Journal of Management Studies*, 12, 305-322.
- Kahouli, B. (2016). Regional integration agreements, trade flows and economic crisis: a static and dynamic gravity model. *Int. Econ. J.* <http://dx.doi.org/10.1080/10168737.2016.1204338>.
- Kahouli, B., & Maktouf, S. (2015). The determinants of FDI and the impact of the economic crisis on the implementation of RTAs: A static and dynamic gravity model. *International Business Review*, 24, 518-529
- Kahouli, B., & Omri, A. (2017). Foreign direct investment, foreign trade and environment: New evidence from simultaneous-equation system of gravity models. *Research in International Business and Finance*, 42, 353-364.
- Kaminski, L., & Reinhart, M. (1998). Financial crises in Asia and Latin America then and now. *American Economic Review*, 88, 444-449.
- Kobrin, J. (2005). The determinants of liberalization of FDI policy in developing countries: A cross-sectional analysis, 1992-2001. *Transnational Corporations*, 14(1), 1-38.
- Krugman, P. (1998). Fire-Sale FDI. En: Edwards, S., ed. (2000). *Capital Flows and the Emerging Economies: Theory, Evidence, and Controversies*, 43 - 58. University of Chicago Press.

- Kumar, A. (2007). Does Foreign Direct Investment Help Emerging Economies? *Economic Letter*, 2, 1-8.
- Lin, F., & Sim, N. (2012). Death of distance and the distance puzzle. *Economics Letters*, 116(2), 225-228.
- López-Morales, J. (2018). Multilatinas: a systematic literature review. *Review of International Business and Strategy*, 28(3/4), 331-357.
- Markusen, J., & Venables, A. (1998). Multinational firms and the new trade theory. *Journal of International Economics*, 46, 183–203.
- Mattos, L.; Cassuce, F., & Campos, A. (2007). Determinantes dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil, 1980-2004. *Revista de Economia Contemporânea*, 39-60.
- Medvedev, D. (2012). Beyond trade: the impact of preferential trade agreements on FDI inflows. *World Dev.* 40, 49–61.
- Milesi-Ferretti, G., & Tille, C. (2010). The Great Retrenchment: International Capital Flows During the Global Financial Crisis. *Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper No: 18/2010*.
- Montero, A. (2008). Macroeconomic deeds, not reform words: the determinants of foreign direct investment in Latin America. *Lat. Am. Res. Rev.* 43, 1.
- Mortimore, M. (2003). *The Impact of TNC Strategies on Development in Latin America and the Caribbean*. Published for Overseas Development Institute (UK), 1-23.
- OECD. (2019). *FDI in Figures – Latin America*.
- Ohlin, B. (1933). *Interregional and International Trade*. Harvard, Cambridge: Mass.
- Poulsen, L., & Hufbauer, G. (2011). Foreign Direct Investment in Times of Crisis. *Peterson Institute for International Economics. Working Paper No. 11-3*.

- Pöyhönen, P. (1963). A tentative model for the volume of trade between countries. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 93-100.
- Rugman, A., & Verbeke, A. (2001). Subsidiary-specific Advantages in Multinational Enterprises. *Strategic Management Journal*, (22), 237-250.
- Sánchez-Martín, M., de Arce, R., & Escribano, G. (2014). Do changes in the rules of the game affect FDI flows in Latin America? A look at the macroeconomic, institutional and regional integration determinants of FDI. *European Journal of Political Economy*, 34, 279–299
- Santiso, J. (2007) *Die Stunde der Multilatinas. Wie multinationale Unternehmen aus Lateinamerika sich im globalen Wettbewerb positionieren*. Deutsche Bank Research. Lateinamerika.
- Silva, S., & Tenreyro, S. (2006). The log of gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88, 641–658.
- Tinbergen, J. (1964). Shaping the world economy; suggestions for an international economic policy. *American Journal of Agricultural Economics*, 46(1), 271–273. <https://doi.org/10.2307/1236502>
- Trevino, L., Daniels, J., & Arbeláez, H. (2002). Market reform and FDI in Latin America: An empirical investigation. *Transnational Corporations*, 2(1), 29–48.
- Van Agtmael, A. (2007). *The emerging markets century: How a new breed of world-class companies is overtaking the world*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Williams, K. (2015). Foreign Direct Investment in Latin America and The Caribbean: An Empirical Analysis. *Latin American Journal of Economics*, 52(1), 57–77.

CAPÍTULO 9

TRANSFORMACIONES EQUIVALENTES Y RESULTADOS MÚLTIPLES EN LA PROFUNDIZACIÓN DE LA FINANCIARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: HECHOS INCIDENTES EN LA GESTACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Sylvia Melissa Soler Mantilla¹ y Roberto Antonio Gómez Zambrano²

1. Introducción

La integración latinoamericana es un proceso ampliamente complejo entre los países de la región, en el que los factores diplomáticos deben catalizar la heterogeneidad de realidades históricas y visiones a nivel político, económico y social, pues si bien se trata de posibilitar la unidad de pueblos hermanos, que debería (según esta misma formulación) ser un suceso sólido entre pares, la experiencia en este sentido ha mostrado dificultades,

1 Economista, Universidad Nacional de Colombia. Consultora independiente. Correo electrónico: adisemillas@gmail.com

2 Contador público, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Magíster en Educación, Universidad Santo Tomás. Candidato a doctor en la Universidad para la Cooperación Internacional de México. Docente de la Institución Universitaria Politécnica Grancolombiano. Correo electrónico: rgomezza@poligran.edu.co

limitaciones, avances moderados, retrocesos y una multiplicidad de iniciativas que dan cuenta tanto de la diversidad de propuestas como de lo complicado del desarrollo de una labor regional conjunta en esta materia.

Lo anterior no debe interpretarse como una visión pesimista o contrapuesta a la consolidación de la integración regional de los países de América Latina, solo se pretende reconocer la dimensión del reto y la necesidad de avanzar con mayor diligencia para potenciar el desarrollo latinoamericano, pues, en definitiva, la construcción de la integración es también la arquitectura del desarrollo.

En la búsqueda de elementos característicos y determinantes en los retos del proceso de integración regional, se destacan los hechos acaecidos en el continente después de la crisis de la deuda a fines de los setenta y en los ochenta, así como en la consecuente gesta del neoliberalismo. El paquete de reformas neoliberales fue básicamente el mismo para todos los países de la región y, en general, para los países en desarrollo.

Sin embargo, y como es natural, las historias individuales y, especialmente, los enfoques de los diferentes gobiernos que se han sucedido en cada país determinan diferencias de énfasis y resultados diversos, configurando experiencias específicas que, si bien no se pueden desligar de la dinámica del contexto global, ameritan una mirada particular, puesto que inciden en la visión y en las posibilidades de la integración regional.

Las realidades de las economías latinoamericanas están en el centro del proyecto integracionista, pues hay limitaciones fácticas, expectativas diferentes de mediano y largo plazo y, sobre todo, capacidades diferentes, a nivel institucional y social, más que todo para la consolidación y la continuidad de los proyectos de integración. Entre el ámbito de las realidades, la financiarización aparece como un proceso determinante para diferenciar la situación de cada país y comprender el alcance del integracionismo regional.

2.

Financiarización y desarrollo

La financiarización, desde la perspectiva fenomenológica de Epstein (2005), se expresa en un conjunto de transformaciones de los sistemas económicos de los países y de las regiones en el mundo; se trata de cambios que permiten identificar un nuevo enfoque en las dinámicas del desarrollo y en los elementos que adquieren un mayor protagonismo dentro de las estructuras económicas.

El desarrollo se supedita a la liberalización, como principio de las actividades productivas y de las transacciones, lo que prescribe la libre circulación de recursos, que, en el caso específico del capital, se favorece por su convertibilidad, para fluir por medio de canales expandidos e interconectados³, así como por su representación, por medio de papeles, registros, títulos y derechos de propiedad, facilitando su movilidad mediante documentos.

En cuanto a los elementos fundamentales del desarrollo, el entorno financiarizado comprende una tensión entre las diadas “sector privado – sector público” y “sector real – sector financiero”. Medialdea y Sanabria (2013), identifican, como característica esencial de las economías transformadas, el “ascenso del capital financiero” y una “nueva lógica” que enfatiza en las finanzas privadas, con “profundidad suficiente” para modificar el funcionamiento tradicional del sistema económico.

La nueva configuración de las economías genera diversas consecuencias: Huerta (2009), argumenta sobre el efecto de la liberalización en la estabilidad de los países, mientras que Álvarez y Medialdea (2010), analizan las implicaciones con las organizaciones y el sistema productivo,

3 Tales como las transferencias por medio de la banca internacional, las tarjetas débito y crédito válidas internacionalmente, el dinero virtual, la unificación de divisas, entre otros.

al igual que Albarracín y Gutiérrez (2012). Por su parte, Thwaites (2010) y Vidal (2014), estudian la relación de la financiarización con el Estado y la democracia.

Otros autores han investigado sobre las crisis y sobre los efectos distributivos (socio económicos) de la financiarización y la globalización, como Epstein (2005), Stiglitz, Griffith y Ocampo (2010), Mateo (2015) y Stiglitz (2015). Igualmente, estudian las limitaciones financieras, la inestabilidad del sistema financiero y bancario y los costos (contradicciones), en el contexto de la financiarización, Morera y Lapavitsas (2011) y Polanyi (2013).

Los anteriores son solo unos ejemplos entre la variedad de investigaciones en las que, metodológicamente, se desarrollan descripciones exhaustivas sobre las transformaciones características y consecuencias de la financiarización conjugada con la globalización y el neoliberalismo. Estos aportes teórico – aplicados dan evidencia sustantiva sobre la existencia y magnitud de los cambios, que están estrechamente ligados a la realidad del desarrollo de cada país.

De estas contribuciones se infiere que estas nuevas dinámicas no son lineales en los países, y dependen de sus dimensiones económicas, institucionales, políticas e históricas específicas. En otras palabras, las economías nacionales han enfrentado un cambio global, pero este se expresa de modo diferencial, atendiendo factores particulares correspondientes a cada una de ellas, dando cuenta de un proceso generalizado, pero propio. Las estrategias de cada país frente al escenario global y el flujo del capital son características de los diferentes casos.

Levy (2019), indica que la movilización de recursos en el proceso de financiarización (y del financiamiento desde los países desarrollados hacia las economías en desarrollo como las latinoamericanas), se articula con los problemas del desarrollo en cuanto a su importancia en términos de la inversión y otras variables que inciden en la liquidez y bienestar en cada

país. En este sentido, la observancia de los flujos de capitales y destinos cobran relevancia para conocer qué sucede en cada economía, cómo se plantea el proceso de desarrollo y sus estrategias a partir de la incursión en el mercado global y el relacionamiento individual o por bloques de países con los países hegemónicos.

Los flujos financieros hacia los países en desarrollo aumentaron con la liberalización de capitales, pero las cantidades, destinos, usos y efectos son diferenciales. Si bien la relación entre actividad financiera y actividad productiva se ha visto alterada en el contexto de la globalización y se enmarca en el proceso de financiarización, la expresión de este fenómeno sobre las variables específicas de cada país evidencia un resultado particular.

En consecuencia, los problemas del desarrollo que se registran de modo diferente en los países latinoamericanos tienen que ver esencialmente con la “desfiguración” de sus sistemas productivos, lo que desde un punto de vista integral afecta el conjunto social no solo a nivel económico, sino también en cuanto diversas variables relacionadas con el mercado laboral y el bienestar, el consumo, la satisfacción de necesidades, la distribución, el consumo, las prácticas cotidianas y el estilo de vida.

Las economías latinoamericanas se han visto afectadas en el mismo sentido, pero la profundización de determinados problemas corresponde a una experiencia propia, pues los sectores y prácticas afectados son diferentes en su origen. Las expresiones de resistencia también son divergentes y, por tanto, han sido difíciles de articular como proyecto común.

Las condiciones diferenciales de los países de América Latina son indicadoras de niveles de asimilación de la financiarización, y también evidencian la importancia de factores influyentes en la implementación de la liberalización y sus resultados, como las fallas de los mercados, las bajas capacidades institucionales, las reacciones al cambio y a las consecuencias de los mismos.

3.

La asimilación del proceso de financiarización en la región latinoamericana

América Latina: la región próspera en recursos, siempre en desarrollo. Más de un siglo duró la configuración y consolidación de sus repúblicas, como naciones “independientes”, llegando a un punto crítico a finales de los años setenta y principios de los ochenta, cuando se eclipsaron todas las expectativas sobre el crecimiento y el bienestar regional. El continente estuvo sumido en una honda crisis, que llevó al cuestionamiento de sus instituciones y políticas económicas.

Ocampo *et al.* (2014), realiza una profunda investigación sobre este periodo de la historia latinoamericana, enfatizando en la crisis de la deuda, factor central que explica la recesión que enfrentaron los países de la región. El manejo del modelo de desarrollo adoptado, la relación con el contexto internacional y el desequilibrio de las finanzas, tanto públicas como privadas, específicamente la baja solidez de estas últimas, desencadenaron la situación.

Las políticas en curso dentro de los países de la región entraron en declive. Durante la mayor parte del siglo XX, los países latinoamericanos basaron su desarrollo en el modelo agroexportador, bajo el enfoque de industrialización por sustitución de importaciones, en el marco de un sistema proteccionista (Bonfanti, 2015). La industrialización nunca llegó, mientras que las instituciones habían financiado un altísimo gasto público por medio de emisiones monetarias desreguladas y endeudamiento externo (Ocampo *et al.*, 2014).

Sarmiento (1990), describió, en su momento, las características económicas de la que se conoció como la “década perdida”, con referencia a los años ochenta, evidenciando pérdidas en la variable de ingreso, in-

flación alta y decrecimiento del producto, registradas con diferencias de intensidad y amplitud, en cada uno de los países de la región.

Como consecuencia de la situación, todas las economías latinoamericanas adoptaron modelos de modernización del Estado y ajuste estructural, respondiendo con la introducción de la política neoliberal a las presiones desde los organismos multilaterales de crédito y las naciones desarrolladas (Ocampo *et al.*, 2014).

De este modo, las medidas neoliberales, en el contexto de la globalización y la financiarización, son esencialmente el resultado del proceso de negociación que tuvieron que realizar los países por la crisis, para evitar su propagación e implicaciones en la economía global. Los países latinoamericanos se vieron abocados a las medidas, sin alternativas a las mismas, pues fue un requisito para recibir apoyo para su salida a la crisis.

Sin embargo, el cambio de modelo de desarrollo también se inscribe en la adopción de estrategias para integrarse internacionalmente, que es la visión posterior a los años postcrisis, cuando ya la internacionalización no podía revertirse y se asumieron principios de integración regional y nuevas condiciones para la participación en el entorno global abierto.

La Comisión Económica para América latina, CEPAL, realiza una investigación anual en la cual se analizan temas relacionados con la inserción internacional latinoamericana, señalando los factores determinantes de este proceso, que se observa -más allá de las condiciones propias del contexto global- como una herramienta del desarrollo a partir de la consolidación de la región como bloque, para interactuar con naciones y comunidades regionales del resto del mundo.

Esta es la visión prevalente en las investigaciones más recientes. La propuesta de la integración regional bajo un enfoque amplio, económico, político y social, se considera un aspecto básico para alcanzar mejores condiciones de negociación internacional, por fuera de la región (CEPAL,

2014); mientras tanto, existen obstáculos comerciales para mejorar las capacidades de las organizaciones latinoamericanas frente al mercado de bienes y servicios con el exterior (CEPAL, 2015), y la persistencia de las desventajas en el mismo, así como de otros factores estructurales de rezago, que impiden una integración efectiva (CEPAL, 2016).

No obstante, en el caso específico de la financiarización, la desregulación financiera y la liberalización de capitales son, ante todo, el resultado los paquetes de medidas neoliberales que tuvieron que aplicar los países para continuar siendo beneficiarias de las políticas comerciales de los países desarrollados y de los organismos de crédito internacional (Ocampo *et al.*, 2014).

Esto se explica porque dichas medidas implican, principalmente, los ajustes a las finanzas públicas y privadas para afrontar la situación de crisis y para garantizar liquidez a las organizaciones productivas, dado que la protección del Estado no es posible bajo el nuevo modelo de desarrollo neoliberal, sin desconocer que, en los años más recientes, se implementan estrategias de fomento al sector productivo.

Pero estas estrategias no deben ser asociadas con el proteccionismo, ya que, aunque se establecen para compensar la ausencia de una intervención directa del Estado para crear organizaciones e impulsar beneficios corporativos, no tienen el mismo fundamento conceptual ni aplicado que antes, puesto que se trata de incentivar el desarrollo de mercados y del sector privado (Cornick, 2016), y no de mantener una presencia activa de las instituciones en la economía.

El nuevo enfoque del desarrollo implementa los derroteros de la financiarización y el impulso a la economía privada y se propaga por América Latina, por medio de un conjunto de medidas comunes a todos, pues se trató de la adopción de un modelo establecido y “concertado” a partir de la situación recesiva de las economías latinoamericanas (Ocampo *et al.*, 2014).

En el diagrama 1 se ofrece la relación de países que se analizaron en la investigación, indicando las generalidades específicas del proceso de cada uno de ellos, a partir del neoliberalismo.

Diagrama 1. Países de América Latina, neoliberalismo y financiarización

Argentina

- Cristobo (2009), indica que la adopción de medidas neoliberales en Argentina fue temprana, y se vio favorecida por la dictadura, que se impuso en 1976. De este modo, el país fue uno de los pioneros, así como un contexto de experimentación, con las consecuencias de inestabilidad que se extienden desde el gobierno autoritario hasta la actualidad. Los efectos de largo plazo son la concentración de la riqueza - desigualdad y pobreza, precarización del empleo y marginación de grupos vulnerables.
 - Desde 2003, con la llegada del gobierno Kirchner, se tomaron algunas medidas para el control de capitales, pero no revirtieron la adopción de la liberalización.
-

Bolivia

- Torrico (2006), indica que el neoliberalismo en Bolivia, implementado en un contexto de pobreza y tras la crisis de la deuda, permitió crecimiento económico, por lo que este se revirtió más por un problema político, por los partidos en alternancia en el poder.
 - Desde 2006, el gobierno de Evo Morales adoptó medidas de corte socialista, que limitaron la liberalización comercial y de capitales. Sin embargo, por las condiciones de la economía mundial, la financiarización se va profundizando mediante la inversión productiva, como por ejemplo, en la principal empresa de hidrocarburos, nacionalizada, pero que evidencia este proceso, según Velasco (2015).
-

Brasil

- Las consecuencias negativas de la adopción de las medidas neoliberales en los ochenta y noventa (siglo XX), en materia económica y social, hicieron que Brasil diera el “giro a la izquierda” en 2002, con el gobierno del presidente Lula da Silva. Sin embargo, este nuevo enfoque político tiene un significado diferente, y no implica necesariamente el revertir las políticas de liberalización e internacionalización, aunque el país es un impulsor de la integración a escala regional (Makuc, 2014)
-

Chile

- También es un país que da un “giro a la izquierda” en 2000, con el gobierno de Ricardo Lagos (Makuc, 2014), con unos antecedentes particulares, pues junto con Argentina, los cambios neoliberales se dieron en el contexto de la dictadura, cuando Pinochet hizo el golpe de Estado, unos años antes, en 1973 (Cristobo, 2009). En este contexto, los cambios de política económica fueron acompañados de un proyecto de democratización con un amplio consenso social.
 - Sin embargo, a diferencia de Bolivia, Argentina, Venezuela y Ecuador, el gobierno de izquierda ha alternado con la derecha, de modo que no se logra consolidar la reversión de las medidas, aunque sí se han implementado estrategias de control financiero.
-

Colombia

- Colombia adopta las medidas neoliberales en medio de una profundización de la democracia por medio de un cambio constitucional (1991), con amplio consenso social, lo que generó expectativas favorables a las medidas, que ya se venían implementando paulatinamente (Díaz, 2009).
- Las consecuencias económicas y sociales del proceso hicieron revertir en algún grado las medidas, presuponiendo la conveniencia de implementarlas menos rápido y con mayor sistematicidad (Castaño, 2002), lo que ha significado una aplicación paulatina, que ha logrado consolidar el modelo neoliberal y la liberalización financiera, sin mayores contratiempos.
- Martínez (2014) expone que los cambios neoliberales han profundizado los beneficios al exterior, en contravía de la estabilidad y el bienestar nacionales.

Ecuador

- Se adopta el neoliberalismo, a la par de toda América Latina, pero se consolida con un proceso específico ecuatoriano, para enfrentar la persistencia del bajo crecimiento económico, que es la dolarización, en el año 2000. Las estrategias se van desarrollando en medio de crisis y con altos índices de pobreza, que se consideran producto de las medidas, como la situación económica de estancamiento y recesión (CELA, 2003).
- El país revierte procesos con el gobierno de izquierda de Rafael Correa, que comienza en 2007.

Guatemala

- El desarrollo del neoliberalismo se vio favorecido por el fin del conflicto armado en 1996, aunque ya se habían avanzado reformas sistemáticas en el contexto de la globalización. En la actualidad, dadas las consecuencias sociales y económicas de las medidas, diversas organizaciones sociales se esfuerzan por definir un modelo de desarrollo basado en sus comunidades autóctonas, pero la profundización de las medidas se ha dado sin mayores contratiempos (Bastos & de León, 2015).

Honduras

- La implementación del neoliberalismo se da en un contexto de pobreza estructural y desequilibrio económico, que se agudiza por las estrategias que se adoptan desde la década de los ochenta y se consolidan en los noventa. Un desastre natural, el huracán Mitch en 1998, contribuye ostensiblemente a la precarización de la calidad de vida en el país, haciendo necesario que el eje de las políticas públicas sea la reducción de la pobreza; sin embargo, este proyecto se ve minimizado por la profundización de las medidas de ajuste, que tras una breve estabilización, ocasionan nuevos desequilibrios. De este modo, la economía hondureña se caracteriza por la alternancia de breves lapsos de estabilidad y crisis (Serna, 2016).

México

- En el caso mexicano, se encuentra un ambiente favorable a la implementación debido a la proximidad con la economía norteamericana, y la consolidación de gobiernos proclives a la expansión del sector privado y a la política exterior activa, que tiene un hito determinante en el proceso: la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), en 1994 (López, 2015).
 - En México, a pesar de las repercusiones sociales y económicas, así como de los movimientos sociales, que activamente trabajan por la modificación y moderación de las estrategias neoliberales, la política ha avanzado hacia su consolidación, como en el caso colombiano.
-

Nicaragua

- Las políticas neoliberales se comienzan a aplicar en el contexto de la democratización, tras el derrocamiento de la dictadura en 1979, posterior al gobierno de transición, los gobiernos elegidos tuvieron que implementar políticas de estabilización y ajuste para la reconstrucción económica de la nación devastada por la guerra. Estas medidas se llevaron a cabo bajo un enfoque todavía autoritario, que se resistía a desaparecer en la política nicaraguense (Aguilar, 2000).
- En la actualidad, en el país se han adoptado algunas medidas para revertir la profundización de la liberalización y el neoliberalismo, en medio de la persistencia de condiciones económicas desfavorables, como lo señalan Solá (2008) y la CEPAL (2018).

Panamá

- De acuerdo con Fischer (2015) la economía panameña alcanzó un elevado grado de profundización de reformas liberales, y se encuentra en un nivel de desarrollo apropiado en la región, lo que es atribuible a su posición geográfica privilegiada y a la vocación comercial de su sistema económico.
- No obstante, debe recordarse que en 1989 fue derrocado el dictador Manuel Antonio Noriega, por parte de los Estados Unidos, y se generó la consecuente sucesión de gobiernos favorables a las políticas neoliberales, lo que implica su dinamización y la visión sobre su conveniencia y resultados.

Paraguay

- Rojas (2015), analiza la historia paraguaya indicando que la adopción del neoliberalismo se da en el ámbito de la dictadura, de Alfredo Stroessner, que duró hasta 1989. Posteriormente se da una fase de profundización, ya que los gobiernos de la democratización, de tendencia conservadora, a pesar de haber derrocado al dictador, son continuistas en cuanto a sus políticas económicas y sociales. Los cinco presidentes que lo sucedieron fueron todos elegidos por su partido, la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado - ANR-Colorado. Luego de la presidencia de Fernando Lugo, destituido y rehabilitado durante su periodo, los dos últimos gobiernos posteriores han sido también de ANR-Colorado. De este modo, el proceso se ha profundizado sin mayores contratiempos.

Perú

- La adopción de medidas neoliberales en el Perú se vio favorecida por la llegada a la presidencia en 1990 de Alberto Fujimori, proclive al desarrollo de las mismas. Desde el año 2000 otros gobiernos han sostenido las medidas bajo este enfoque.
- Jiménez (2010), señala que en la década de los ochenta el país sufrió las mismas condiciones económicas desfavorables de América Latina: inflación, recesión y déficit en las finanzas públicas. Con la adopción de las medidas se presenta un proceso de desindustrialización e inestabilidad, a pesar de lo cual se van profundizando y consolidando las medidas sin contratiempos significativos.

Uruguay

- Uruguay es otro de los países que comienza la adopción del neoliberalismo en medio de una dictadura que culminó en 1985. Estas condiciones determinan un ambiente favorable a las medidas, porque se dan en procesos de democratización que adquieren un amplio consenso social (Rilla, 2008).
 - La llegada al gobierno de José Mujica en el año 2000 significó una moderación de las medidas neoliberales, por la prevalencia de las políticas sociales.
-

- La dinámica adopción de las políticas neoliberales se vió truncada en 1999 con la llegada al poder de Hugo Chávez, quien implementó políticas opuestas bajo el enfoque del socialismo del siglo XXI. Uharte (2008) y Rodríguez (2010) llegan a esta misma conclusión desde enfoques opuestos. La reversión de las medidas, con el tiempo, ha estado relacionada con una profunda y prolongada crisis económica.
-

Fuente: elaboración propia.

La promesa de la adopción de medidas neoliberales para la región latinoamericana fue el desarrollo, que se había visto truncado por la crisis en los ochenta. De este modo, la liberalización fue vista como una de las estrategias efectivas para superar la recesión, logrando crecimiento y bienestar. Por tanto, los países se encaminaron en esta ruta, como se ha señalado individualmente, en el diagrama 1.

El desarrollo significaba necesariamente el fortalecimiento y consolidación de sus sistemas productivos, que con el antiguo modelo no se había logrado, permitiendo ahora una inserción internacional eficaz para estos objetivos. Sin embargo, las evidencias prácticas muestran que las reformas del cambio de modelo de desarrollo causaron la extranjerización de los sistemas productivos y las crisis económicas, en vez de una internacionalización exitosa (Soto, 2012).

Los países acataron las prescripciones, pero ello no les permitió cumplir sus expectativas, evidenciándose la persistencia de las condiciones de atraso en el desarrollo, y disparidades al sostenerse el rol de la región en el sistema económico global y agudizarse la capacidad de maniobra de organismos extranjeros, tanto estatales como privados (Saltos, 2015). De este modo, las naciones latinoamericanas quedaron expuestas a la inestabilidad y la mayor dependencia del mundo desarrollado (Libreros & Carrero, 2015).

Esto significa en la práctica la agudización de los que se conocen como problemas del desarrollo, que como se mencionó, se expresan con

rigurosidad en los efectos sobre los sistemas productivos de los países, con consecuencias sobre el mercado de trabajo, la capacidad económica de los hogares y los patrones de consumo, que paulatinamente van agudizando la característica esencial de las economías del mundo contemporáneo, que es la desigualdad, como lo señala Stiglitz (2015).

Las sociedades desiguales, con sistemas productivos abatidos por el neoliberalismo, que no alcanzaron niveles suficientes de expansión y solidez, que luego sobrellevan las cargas acoplándose de modo dependiente y subordinado en las cadenas productivas locales e internacionales, que se desenvuelven en medio del fenómeno de la financiarización, tienen importantes dificultades para articularse dentro de un proyecto común regional de desarrollo, porque están permanentemente respondiendo a los retos coyunturales que implican estas condiciones.

En otras palabras, si bien los problemas del desarrollo, agudizados por los cambios globales y en particular por la financiarización, deberían ser la razón por la cual los países latinoamericanos pudieran converger en un esfuerzo sistemático y productivo, encauzado en la integración, son paradójicamente estos factores los que están incidiendo en las capacidades para materializarla.

4.

Financiarización e integración regional

Las iniciativas de integración regional latinoamericana son múltiples. A la par que el proceso del continente ha sido una experiencia latente, que incluye paradójicamente varios organismos, diversos procesos subregionales han implementado agendas con diferente grado de éxito, en determinados momentos del tiempo, pues solo en sucesos coyunturales o cuando un país

decide ser más dinámico en su liderazgo integracionista, se presenta una situación de auge en las actividades de alguno de ellos.

Pero en general, ya sean de índole latinoamericana o subregional, terminan siendo organismos con muy poca capacidad de incidencia en las dinámicas social, política y económica de sus agregados y teniendo muy poco margen de maniobra en la negociación internacional y en el impulso de la región a nivel global. Existen, pero su dinamismo es moderado y, por tanto, los resultados en materia de integración efectiva e incidencia en el desarrollo de los países y de la región son también escasos.

En el diagrama 2 se encuentran los procesos vigentes⁴. De estos se infiere que los proyectos de unidad latinoamericana surgieron desde los sesenta y trataron de concretarse en un sentido general, mientras que, en el contexto del neoliberalismo, las naciones latinoamericanas se enfocaron más en iniciativas subregionales, con las que pretendieron proyectar una integración regional completa.

No obstante, las diferentes iniciativas ya sean regionales o subregionales no han tenido demasiado impacto en proyectar la integración efectiva y dinámica de los países latinoamericanos, aunque persisten en lo que se podría entender como una estabilidad característica de procesos que se gestaron en medio de un impulso determinado, pero que pierden

4 Algunos organismos, por ser de naturaleza sectorial o territorial, se han excluido del listado, como la Organización Latinoamericana de Energía, OLADE, creada en 1973; la Organización de Estados del Caribe Oriental, OECS, creada en 1981; el Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR, creado en 1988; la Asociación de Estados del Caribe, AEC, creada en 1994; la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA, creada en 1995; el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, GAFILAT, creada en 2006; el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, PM, creado en 2008.

También se excluyeron los organismos centroamericanos, por la extensión del documento, excepto el SICA, porque se considera una de las iniciativas recientes subregionales más destacadas. Sin embargo, a continuación se relacionan todos los casos: la Comunidad del Caribe, CARICOM, creada en 1973, pero que tuvo una iniciativa de actualización de economía y mercado único (CSME), en 1990; el Mercado Común Centroamericano, MCCA, creado en 1960, y el Parlamento Centroamericano, Parlacen, creado en 1991.

Finalmente, debe mencionarse que los países de la región hacen parte de organismos que incluyen a Estados Unidos, como la Organización de Estados Americanos, OEA, y la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, que agrupa a los países que tienen como lengua oficial el español o el portugués.

rápidamente su visión integracionista y se convierten en medios de disertación de sucesivas controversias puntuales, más que un proyecto regional de largo alcance.

Diagrama 2. Organismos multilaterales latinoamericanos

Parlamento Latinoamericano y caribeño

- Año de creación: 1964.
- Es un organismo que desde su creación propende por el acuerdo diplomático en diferentes temas de interés regional, y que en la actualidad trabaja por medio de comisiones temáticas: de desarrollo, agropecuaria, energía y minería, educación, salud, derechos humanos, laboral, seguridad y narcotráfico, medio ambiente, servicios públicos, gobierno e integración, pueblos indígenas y etnias, y género, niñez y juventud. Uno de sus principales esfuerzos es la armonización legislativa. www.parlatino.org/.

CAF: Corporación Andina de Fomento

- Año de creación: 1968.
- El organismo opera como un banco, pero sus objetivos se orientan hacia la integración y desarrollo por medio de los recursos que circulan a nivel regional. Es por ello que en la actualidad, aunque conserva su sigla, se denomina Banco de Desarrollo de América Latina. Apoyan y desarrollan temas de investigación en educación, medio ambiente y otros temas relacionados con el desarrollo, y financian proyectos de infraestructura local y regional. www.caf.com/

CAN: Comunidad Andina / Comunidad Andina de Naciones

- Año de creación: 1969.
- Es un organismo suramericano que se enfoca en el desarrollo de alterantivas para el manejo de ámbitos de acción entre sus países miembros, mediante direcciones que los agrupan. Sus temas son acceso a mercados, sanidad agropecuaria, dilemas técnicos del comercio, integración física, transformación productiva, servicios e inversiones, temas sociales, propiedad intelectual y áreas especiales como cooperación, información estadística, desastres y minería. www.comunidadandina.org/.

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

- Año de creación: 1975.
- “El SELA está dirigido a promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales e impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe” www.sela.org/es/que-es-el-sela/.

Parlamento Andino

- Año de creación: 1979.
 - Se define como un organismo deliberante entre los gobiernos de la región y, en consecuencia, también dedicado al control de procesos diplomáticos que superen los límites nacionales de los países andinos. Uno de los principales temas de trabajo es la armonización legislativa, con el fin de dar tratamiento equivalente a diversas problemáticas comunes a los países que lo integran. www.parlamentoandino.org/
-

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

- Año de creación: 1980.
 - Sustituyó la Alianza Latinoamericana de Libre Comercio, manteniendo el fin económico de un área regional de libre comercio, pero utilizando un énfasis de desarrollo socioeconómico en la integración. www.aladi.org/sitioaladi/
-

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

- Año de creación: 1991.
 - Reúne a Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil, y más recientemente a Venezuela y Bolivia, con el fin de establecer un mercado que incentive el comercio y la inversión entre las partes, aunque también ha trabajado temas de integración, cooperación, y democracia, y ha desarrollado procesos diplomáticos de apoyo entre las partes.
-

SICA: Sistema de Integración Centroamericana

- Año de creación: 1991.
 - Reúne a los ocho países centroamericanos con el objetivo común de buscar oportunidades de desarrollo de la región, pero no se enfoca solamente en la dimensión económica, sino que articula procesos sociales, políticos y culturales, considerando la situación específica de cada país e integrando, además de los Estados, a la sociedad civil. Las actividades de formación e investigación del organismo son destacadas. www.sica.int/
-

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

- Año de creación: 2004.
 - Es un organismo suramericano que busca el proyecto integracionista en términos de identidad y ciudadanía, por lo que integra diversas temáticas sociales, geográficas y políticas en su labor. A nivel económico se centra en el análisis e impulso del desarrollo y en la posibilidad de establecer una moneda común suramericana. www.unasursg.org/es/
-

ALBA - TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos

- Año de creación: 2004.
 - Este organismo parte como una alternativa a las propuestas de integración tradicionales, que manejan un enfoque democrático liberal para establecer integración por medio de acuerdos de libre comercio, y fue gestada desde los gobiernos de izquierda de Venezuela, Cuba, Brasil, Bolivia y Ecuador. Sus temas principales son la justicia social, la geopolítica, la democracia y el socialismo, y la integración sur-sur, sus áreas de formación son ideológica, comunicación, organización y movilización. www.portalalba.org
-

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

- Año de creación: 2010.
 - Ha sido definido como un organismo para el diálogo y el acuerdo político entre los países miembros, con la intención de ser una voz única en el ámbito político y de la cooperación internacional, trabajando en múltiples temas: “desarrollo social, educación, desarme nuclear, agricultura familiar, cultura, finanzas, energía y medio ambiente” www.celacinternational.org/celac-4/.
-

- Año de creación: 2011.
 - Aunque es una iniciativa reciente, que reúne solo cuatro países: México Perú, Colombia y Chile, se proyecta como una de las iniciativas subregionales más dinámicas, puesto que se enfoca en el comercio con los países desarrollados de la cuenca del Pacífico, que son un mercado relativamente nuevo y próspero para las economías de la región. Igualmente, la propuesta busca integrar a más países con el fin de consolidar dicho mercado www.alianzapacifico.net/.
-

Entonces, se cuenta con una diversidad de organismos, varios de larga data, que incluso comparten ejes temáticos de trabajo y procesos, pero que se encuentran desarticulados y que tienen un nivel muy moderado de incidencia en el proyecto de desarrollo regional, porque el liderazgo individual de cada país predomina en el escenario de la integración. Las razones para esta situación estriban en la forma en que cada país asume las transformaciones derivadas del neoliberalismo y la globalización, así como de los resultados diversos, que inciden en que sea difícil encontrar puntos comunes para una ruta común de desarrollo.

Si bien los hechos deben ser considerados multidimensionales, la financiarización de las economías latinoamericanas juega un papel determinante al tener el efecto descrito sobre los sistemas productivos, más cuando los proyectos recientes de integración buscan consolidar mercados comunes y propuestas económicas para impulsar la región. El desarrollo basado en la productividad y la competitividad se ve obstaculizado por las capacidades regionales afectadas por este fenómeno y la posibilidad de una integración efectiva, por el hecho de que las naciones latinoamericanas se ven a sí mismas, en el escenario global, como competidoras más que como aliadas, puesto que los recursos financieros deben ser adquiridos por medio de gestión pública (cooperación, crédito), o por la desregulación y otras políticas para atraer inversión en el sector privado, aumentando la competencia entre los sectores de los países.

5. Conclusiones

Si todos los países latinoamericanos sufren los mismos cambios derivados de los procesos contemporáneos de la globalización y el neoliberalismo, si están en medio del proceso de la financiarización, entonces, era de esperarse que la integración fuera posible, con una dinámica mucho más robusta que la observada mediante las experiencias llevadas a cabo desde la segunda mitad del siglo XX. Pero la integración es débil.

¿Por qué sucede lo anterior? Las respuestas son complejas ante la también compleja naturaleza del problema, sin embargo, el reconocimiento de las diferencias sustanciales en los resultados de los países, unido a sus específicas trayectorias de desarrollo, y sus historias particulares, permiten observar que los países de la región tienen dificultades para encontrar puntos en común para impulsar la unidad.

El proceso de financiarización tuvo consecuencias significativas en la configuración actual de sus sistemas productivos, y la búsqueda de recursos, que comprende la competencia por fondos internacionales, también está representando un hecho característico que obstaculiza el logro de la unidad latinoamericana, a partir de la integración regional. Como se advirtió al comienzo del análisis, estos hechos no pueden convertirse en una visión pesimista sobre estas iniciativas, sino todo lo contrario.

Se trata de dimensionar los factores incidentes para buscar estrategias que permitan catalizarlos, pues aunque la integración no avance como es deseable, lo cierto es que los países latinoamericanos no solo están juntos territorialmente, sino que lo están a nivel social, económico, político y cultural, de modo que con diferente grado de intensidad, lo que sucede en un país se refleja en los otros, mientras que los problemas del desarrollo son comunes a todos, y las necesidades de superarlos también.

Dado que la financiarización incide en la posibilidad de desarrollar las estrategias de integración, porque tiene un impacto sobre los sistemas productivos sobre los cuales se basan las recientes iniciativas que se han fundamentado en el ámbito económico, es pertinente que los procesos de unidad latinoamericana puedan revertir los efectos adversos de este fenómeno y consolidar la economía regional.

6.

Referencias

- Aguilar, C. (2000). *Los procesos de democratización bajo esquema neoliberal. Caso Nicaragua. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Albarracín, D., & Gutiérrez, E. (2012). Financiarización, nuevos perímetros empresariales y retos sindicales. Madrid: Universidad Complutense. *Revista Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30(2), 355-378.
- Álvarez, N., & Medialdea, B. (2010). La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: el papel de los inversores institucionales. Huelva: Sociedad de economía mundial de España. *Revista de Economía Mundial*, (24), 165-191.
- Bastos, S., & de León, Q. (2015). Guatemala: construyendo el desarrollo propio en un neoliberalismo de posguerra. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 10(19), 52-79.
- Bonfanti, F. (2015). Análisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina, una mirada hacia la realidad industrial actual en Argentina. Chaco: Univer-

- sidad Nacional del Nordeste de Argentina, Instituto de Geografía, *Revista Geográfica Digital*, 12(24), 1-17.
- Castaño, R. (2002). Colombia y el modelo neoliberal. Mérida: Universidad de los Andes de Venezuela, *Revista Ágora Trujillo*, 5(10), 59-76.
- CELA. (2003). *Los impactos del neoliberalismo, una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA.
- CEPAL. (2014). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- CEPAL. (2015). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional, diagnóstico y perspectivas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- CEPAL. (2018). Capítulo Nicaragua. En: CEPAL (2018) *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2018*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- Cristobo, M. (2009). El neoliberalismo en Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza. Buenos Aires: *Revista Margen, publicación de trabajo social y ciencias sociales*, (55), 1-11.
- Cornick, J. (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina: discusiones recientes, creación de empleo y la OIT*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- Díaz, J. (2009). Estado social de derecho y neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo XX. Manizales: Universidad de Caldas, *Revista Antropología y Sociología, Virajes*, (11), 205-228.
- Epstein, G. (2005). *Financialisation and world economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huerta, A. (2009). La Liberalización económica y la estabilidad macroeconómica: modelo fracasado de desarrollo. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, *Revista Economía*, 6(18), 89-105.
- Jiménez, F. (2010). *La economía peruana del último medio siglo, ensayos de interpretación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.
- Levy, N. (2019). Financiamiento, financiarización y problemas del desarrollo. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, *Revista Cuadernos de Economía*, 38(76), 207-230.
- Libreros, D., & Carrero, D. (2015). Financiarización, crecimiento inestable y vulnerabilidad económica en América Latina y Colombia, 1990-2013. Segunda Parte, Capítulo 3. En: Estrada, J. (2015). *América Latina en medio de la crisis mundial, trayectorias nacionales y tendencias regionales*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- López, A. (2015). México. La continuidad y profundización del despojo neoliberal. Balance de la economía a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 1994, 2014. En: Rojas, L. (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

- Makuc, M. (2014). Las políticas neoliberales en Chile y Brasil: una paradoja dentro del 'giro a la izquierda'. Santiago: Taller de Historia Política (ONG), *Revista Divergencia*, 3(5), 35-49.
- Martínez, J. (2014). Impacto de las reformas económicas neoliberales en Colombia desde 1990. Tunja: Universidad Santo Tomás, *Revista In Vestigium Ire*, 8, 78-91.
- Mateo, J. (2015). La financiarización como teoría de la crisis en perspectiva histórica. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, *Revista Cuadernos de Economía*, 34(64), 23-44.
- Medialdea, B., & Sanabria, A. (2013). La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización. Huelva: Sociedad de economía mundial de España, *Revista de Economía Mundial*, (33), 195-227.
- Morera, C., & Lapavistas, C. (2011). *La crisis de la financiarización*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Ocampo, J. *et al.* (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- Polanyi, L. (2013). *From the great transformation to the great financialization*. Nueva York: Fernwood publishing, zed books.
- Rilla, J. (2008). Uruguay, 1985-2007: restauración, reforma, crisis y cambio electoral. Las Palmas: Universidad Fernando Pessoa, Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina, REDIAL y Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina, CEISAL, *Revista Nuestra América*, (6), 63-95.
- Rodríguez, P. (2010). Venezuela, del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI. México, D. F. (Xochimilco): Universidad Autónoma Metropolitana, *Revista Política y Cultura*, (34), 187-211.

- Rojas, L. (2015). Historia y actualidad del neoliberalismo en Paraguay. Sección 2, Capítulo 1. En: Rojas, L. (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Saltos, N. (2015). ¿Los condenados del capital? Rentismo, reprimarización y extractivismo. Primera Parte, Capítulo 4. En: Estrada, J. (2015). *América Latina en medio de la crisis mundial, trayectorias nacionales y tendencias regionales*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Sarmiento, E. (1990). Una década perdida para América Latina. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, *Revista Colombia Internacional*, (9), 10-12.
- Serna, B. (2016). *Honduras: políticas de ajuste, inequidad y crecimiento 1980 -2013*. Kyoto: Universidad de Kyoto, Centro de Estudios Integrados de Área, CIAS, documentos de discusión, Núm. 65.
- Solá, R. (2008). La estructura productiva de Nicaragua, retos y posibilidades. Managua: Universidad Centroamericana, UCA, *Revista Encuentro*, 40(79), 63-75.
- Soto, R. (2012). América Latina entre la financiarización y el financiamiento productivo. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, *Revista Problemas del Desarrollo*, 173(44), 57 – 78.
- Stiglitz, J., Griffith-Jones, S., & Ocampo, J. (2010). *Tiempo para una Mano Visible: Lecciones de la Crisis Financiera Mundial de 2008*. Oxford: Universidad de Oxford.
- Stiglitz, J. (2015). *La Gran Brecha: Qué Hacer con las Sociedades Desiguales*. Madrid: Ed. Taurus.
- Thwaites, M. (2010). Después de la globalización neoliberal, ¿Qué Estado en América Latina? Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de

- Ciencias Sociales, CLACSO, *Observatorio Social de América Latina*, OSAL, publicación, 11(27), 19-43.
- Torrico, M. (2006). ¿Qué ocurrió realmente en Bolivia? México, D. F.: Facultad latinoamericana de ciencias sociales, FLACSO, sede México, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, (28), 231-261.
- Uharte, L. (2008). Venezuela: del ajuste neoliberal a la promesa del socialismo del siglo XXI. Cádiz: Universidad de Cádiz, *Revista Historia Actual On Line*, HAOL, (16), 127-147.
- Velasco, S. (2015). El agotamiento del régimen fordista boliviano y la financiarización de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos). Bucaramanga: Universidad Santo Tomás, *Revista Lebrét*, (7), 309 – 325.
- Vidal, G. (2014). Financiarización, economía y democracia. En: *Democracia, financiarización y neoextractivismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo. Capítulo II*, en: Giron, A. (2014). *Democracia, financiarización y neoextractivismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, revista Latinoamericana de Economía, colección de libros Problemas del Desarrollo.

7.

Páginas Oficiales de Organismos Latinoamericanos Consultadas

- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración: www.aladi.org/
- ALBA - TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos: www.portalalba.org
- AP: Alianza del Pacífico: www.alianzapacifico.net/

CAF: Corporación Andina de Fomento: www.caf.com/

CAN: Comunidad Andina / Comunidad Andina de Naciones: www.comunidadandina.org/.

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: www.celacinternational.org

MERCOSUR: Mercado Común del Sur: www.mercosur.int

Parlamento Andino: www.parlamentoandino.org/

Parlamento Latinoamericano y caribeño: <http://parlatino.org/>

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe: www.celacinternational.org

SICA: Sistema de Integración Centroamericana: www.sica.int/

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas: www.unasursg.org/es/

CAPÍTULO 10

EL TRANSPORTE AÉREO COMO ELEMENTO INFLUENCIADOR EN LA INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN

*Juan Carlos Garmendia Mora*¹

1. Introducción

Las infraestructuras logísticas forman parte de los elementos principales en la integración del sistema económico, social, cultural, político y territorial de una región, estas posibilitan las transacciones dentro de un espacio determinado (CEPAL, 2014). Dentro de esta infraestructura está el transporte aéreo, el cual es catalogado en la mayoría de los países como un servicio público debido a su importancia en distintos órdenes y como una actividad estratégica de integración, ya que para que estos procesos de integración se hagan efectivos, es necesario el transporte de pasajeros y el traslado de carga.

De acuerdo con el reporte de la Air Transport Action Group (ATAG, 2018): “La aviación proporciona la única red de transporte rá-

1 Juan Carlos Garmendia Mora es profesor de la Institución Universitaria Politécnico Gran colombiano, Bogotá; doctor en Ciencias gerenciales, magíster en Administración, ingeniero aeronáutico. Correo electrónico: jgarmendia@poligran.edu.co

pido a nivel mundial, lo que la hace esencial para los negocios globales, juega un papel vital en facilitar el crecimiento económico, particularmente en países en desarrollo” (p.7). Además de esto, hay que decir que en el 2017 el transporte aéreo de carga representó menos del 1% del peso total transportado en el mundo, pero el valor de estas mercancías comprendió el 35% del total. Se pretende, entonces, presentar un panorama de la situación actual y las perspectivas del transporte aéreo en la región, resaltando su impacto en el fortalecimiento de los procesos de integración.

En el mundo de las actividades comerciales, las reuniones en persona son la forma más efectiva de conocer nuevos clientes para hacer negocios. En estudios realizados con ejecutivos, el 89% estuvo de acuerdo en que las reuniones cara a cara son esenciales para *cerrar un trato*. (Harvard Business Review, 2016); el transporte de turistas y viajeros de negocios son dos de las principales causas de viaje que contribuyen a la integración cultural y económica. En 2018 se transportaron 4,4 billones de pasajeros a nivel mundial y estas cifras se proyectan en los años siguientes con incrementos consecutivos; dentro de Latinoamérica y el Caribe (LAC), el tráfico de pasajeros ha sido en los últimos años un 8% del total mundial. Otro dato importante es el promedio de crecimiento anual del tráfico aéreo internacional por regiones, el cual está proyectado en 4,2% para LAC en el período 2016-2036, un valor muy interesante, pero que está por debajo de regiones como África, Asia-Pacífico y el Medio Oriente (OACI, 2018).

Relacionado con lo anterior, de acuerdo con estudios desarrollados por la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2016):

El reciente crecimiento del sector en LAC ha generado, a su vez, un importante desarrollo económico a partir del impacto directo, indirecto, inducido y catalítico, característico del sector de la aviación debido a su alta influencia en otros sectores como los negocios o el turismo. Actualmente, la aviación en LAC genera un impacto económico directo de más de USD 37.500 millones anuales y un impacto total de más

de USD 152.000 millones, representando un 5% del impacto realizado por la industria de la aviación a escala mundial. Además, el sector sostiene anualmente más de 4,9 millones de empleos totales (p.26).

Dentro del sistema de transporte aéreo existen dos componentes de principal importancia: la infraestructura aeroportuaria y las aeronaves; juntas constituyen un determinante para el nivel de competitividad en la producción y el comercio internacional, el cual a su vez redundará en los niveles de eficiencia que se tengan en la región para poder competir con otros mercados.

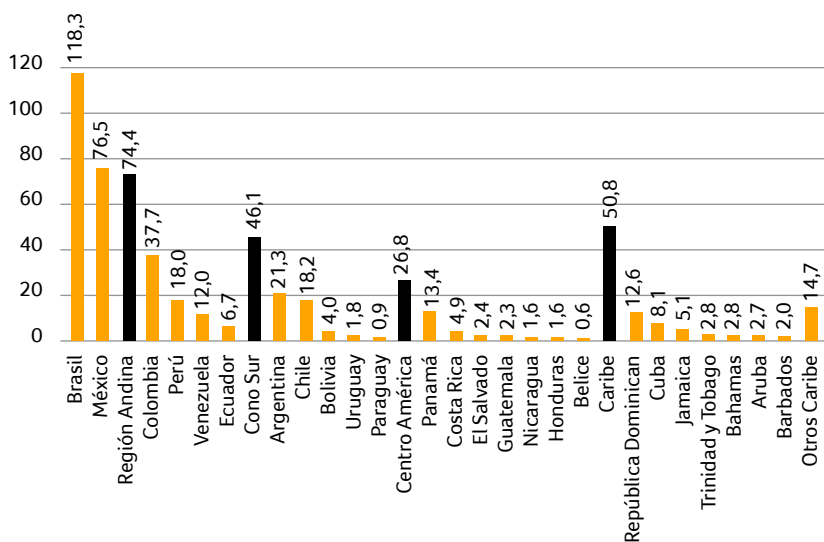
Tanto el transporte de carga como el de pasajeros son importantes en las actividades sociales y económicas; la inmediatez que demanda el acelerado ritmo con que se dan los cambios en la actualidad y hacia el futuro hacen del transporte aéreo la forma más efectiva para el traslado de los medios necesarios en la producción y las mercancías producidas, además de ofrecer una excelente opción en el traslado de personas, ya sea con fines de ocio, estudios, laborales o de negocio. Un hecho a destacar es la configuración del transporte aéreo de carga junto al de pasajeros: en América Latina, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras latitudes, estos dos tipos de transporte se han desarrollado a la par, las aerolíneas de pasajeros han utilizado sus capacidades ociosas en el transporte de mercancías, como un ingreso marginal que, en algunos casos y con el tiempo, se ha ido acrecentando y convirtiéndose en un negocio independiente.

Junto con la capacidad física en la infraestructura aeroportuaria y las aeronaves disponibles, las regulaciones en el mercado también influyen en la operatividad y eficiencia del transporte aéreo. Fioravanti *et al.* (2016), indican que la regulación aérea puede dividirse en tres áreas principales: la regulación del mercado, regulación económica y regulación técnica. Algunas de estas normas han sido armonizadas u homologadas internacionalmente, pero en otras, principalmente las económicas y de mercado,

en donde se incluyen procesos de liberación comercial, difieren entre los países, lo cual conlleva a un mayor o menor atractivo para que se haga uso de este servicio, o también puede ser un factor para sumar en la decisión de producir en uno o en otro país.

Para tener una primera contextualización, se puede observar en el gráfico 1 la distribución del tráfico de pasajeros por países en LAC. De acuerdo con el tamaño de sus economías, Brasil y México lideran el flujo de pasajeros, seguidos no tan cerca por Colombia; el nivel de pasajeros es bastante desigual en toda Latinoamérica, pero si se observa por subregiones, los flujos parecen más equilibrados: Región Andina, Cono Sur, Centroamérica y El Caribe, además de los dos grandes polos, en el norte de LAC, México y en el centro de LAC, Brasil.

Gráfico 1. Distribución del tráfico de pasajeros por países ALC (Mill. / 2015)

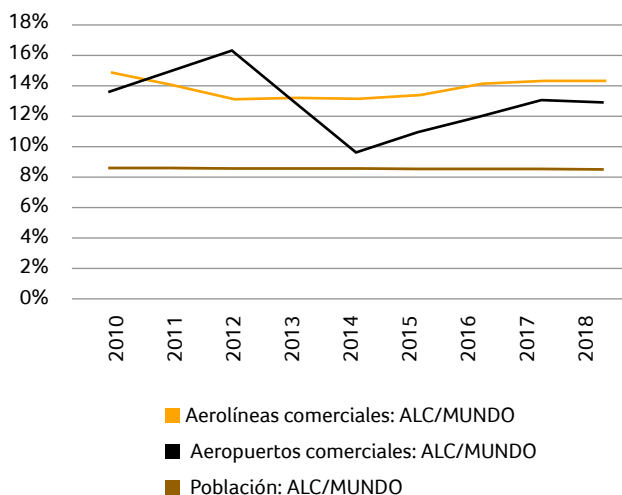


Fuente: CAF (2016).

Luego en el gráfico 2 se pueden observar algunos indicadores que otorgan una mayor perspectiva del sistema de transporte aéreo en Améri-

ca Latina y el Caribe (ALC), esto al compararlos con indicador de orden social. Se presentan dos datos del transporte aéreo como lo son las aerolíneas y los aeropuertos comerciales, haciendo la relación de ALC respecto al dato globalizado; estas se comparan con la proporción de población.

Gráfico 2. Relaciones ALC/MUNDO de aerolíneas, aeropuertos y población



Fuente: cálculos propios sobre datos de ATAG, CEPAL y ONU.

Desde 2010 hasta 2018, la proporción de población se ha mantenido constante alrededor del 8%, mientras los dos indicadores del sistema de transporte aéreo han estado oscilando entre el 9% y 16%, es decir, siempre han estado por encima de la relación de población; de esto se puede inferir que el número de aerolíneas y aeropuertos comerciales que sirven a la región están por encima del promedio mundial. Estos datos dan a entender que América Latina y el Caribe poseen mayor capacidad operativa; queda por ver si su uso es eficiente.

2.

La infraestructura aeroportuaria

Una parte esencial dentro del sistema del transporte aéreo está representada por los aeropuertos, que proveen toda la infraestructura necesaria para hacer posible que pasajeros y carga sean trasladados hasta su lugar de destino; el transporte aéreo es un sector caracterizado por ser uno de los de más rápido crecimiento en la economía mundial. Este aumento constituye un desafío para los aeropuertos en términos de desarrollo de la capacidad y la gestión, además que existe la idea, generalmente aceptada, de que la privatización está asociada con una mayor productividad (Giraldo, Valde-rrama, & Zapata, 2015).

En este sentido, Perelman y Serebrisky (2012), indican en su estudio que los aeropuertos privados en Latinoamérica tuvieron mayores tasas de crecimiento en su productividad, en comparación con los de propiedad pública. En la región se han implementado diferentes esquemas para incorporar la participación del sector privado en la gestión de la infraestructura aeroportuaria; del año 2000 a 2007 los aeropuertos privados tuvieron tasas de incremento de la productividad de 2,8% frente a un 0,9% de los aeropuertos públicos. Cuando se analizó por tamaño, los aeropuertos pequeños y medianos (menos de 8 millones de pasajeros por año), experimentaron tasas superiores de crecimiento de la productividad. De este estudio también se desprende que la capacidad óptima de un aeropuerto en función de los costos está entre 5 y 15 millones de pasajeros, es decir, por encima de esta capacidad las economías de escala no funcionan y la congestión operativa no permite mayor eficiencia.

Existen dos variables principales para medir la efectividad de las instalaciones aeroportuarias: la puntualidad y la conectividad, las cuales se pueden mejorar con cambios e innovaciones de los sistemas de gestión,

pero igualmente es necesaria una importante inversión en el sector, con la finalidad de expandir las capacidades.

Si se observa el informe de puntualidad de OAG de agosto 2019, donde se presentan los datos de 1200 aeropuertos en el mundo, el mejor aeropuerto de la región es el aeropuerto internacional de Tocumen, en Ciudad de Panamá, con un 93% de puntualidad, ocupando el puesto 31 en el *ranking* global. En la tabla 1 se visualiza, dentro de los 100 mejores aeropuertos del mundo en cuanto a su puntualidad, los aeropuertos internacionales de Latinoamérica que poseen más de 1.000 operaciones mensuales; solo seis conforman esta lista.

Tabla 1. Aeropuerto de ALC con mejor desempeño en puntualidad

Aeropuerto	Puntualidad	Operaciones
Aeropuerto Internacional de Tocumen, Panamá	93,50%	5.718
Aeropuerto Internacional Ing. Ambrosio Taravella	91,60%	1.297
Aeropuerto Internacional Comodoro Arturo Merino Benítez (SCL)	90,80%	6.249
Aeroparque Internacional Jorge Newbery (AEP), Buenos Aires	90,00%	4.769
Aeropuerto Internacional de Galeão	88,90%	4.317
Aeropuerto Internacional de São Paulo-Guarulhos	88,50%	11.315

Fuente: informe OAG, agosto 2019.

Estos aeropuertos tienen como característica común el hecho de haber sido objeto de ampliaciones en sus instalaciones o actualizaciones en sus sistemas en general, por lo cual pueden tener holguras en sus capacidades y, por lo tanto, altos niveles de puntualidad.

Además de lo anterior, en la tabla 2 se observan los aeropuertos latinoamericanos que están dentro del listado global 100, por número de operaciones; solo aparecen tres: el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el Aeropuerto Internacional El Dorado, en Bogotá, y el Ae-

ropuerto Internacional de Sao Paulo. Estos tres aeropuertos tienen altos flujos de pasajeros y carga, están saturados de acuerdo con los niveles de tráfico para los cuales fueron diseñados, pero siguen teniendo niveles aceptables de puntualidad, haciendo también actualizaciones en sus sistemas de gestión aeroportuaria.

Tabla 2. Aeropuertos latinoamericanos con mayor número de operaciones

Aeropuerto	Puntualidad	Operaciones
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	71,70%	18.504
Aeropuerto Internacional El Dorado	77,00%	12.911
Aeropuerto Internacional de São Paulo-Guarulhos	88,50%	11.315

Fuente: informe OAG, agosto 2019.

De acuerdo con la CEPAL (2015), los aeropuertos de América Latina pueden agruparse asumiendo la siguiente tipología: el 71% corresponde a pequeños (menor a 1 millón de pasajeros al año), 19% a medianamente pequeños (entre 1 y 5 millones), 8% son medianamente grandes (entre 5 y 15 millones) y 2% son grandes (tráfico anual mayor a 15 millones), siendo estos últimos los que mueven el 60% de los pasajeros. Igualmente, según datos de la Asociación Internacional de Aeropuertos (ACI), un 74% de los aeropuertos a nivel mundial son de propiedad pública, 19% tiene modelos mixtos público privado y 8% son privados. En Latinoamérica, los aeropuertos de propiedad pública pueden estar por encima del 80%.

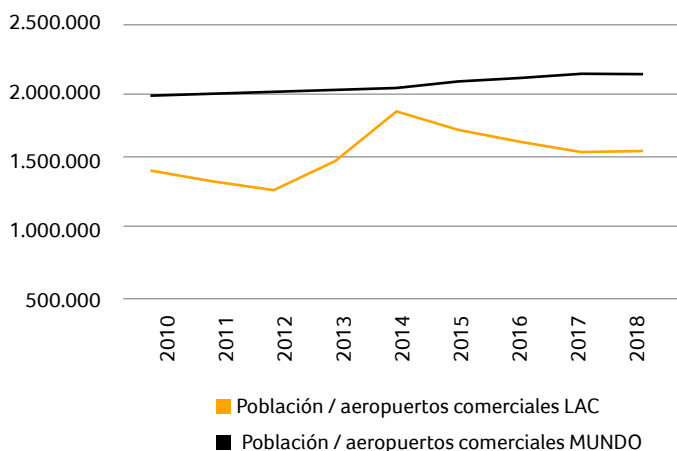
Pero Graham (2011), afirma que la demanda de mejoras en la eficiencia, junto con la necesidad de una mayor inversión, parecen ser los promotores claves de la privatización, aunque la evidencia de si realmente hay beneficios de rendimiento no es concluyente. Relacionado con esto, Gurtner, Graham, Cook y Cristóbal (2018), crearon un modelo para establecer el valor económico de la capacidad adicional en un aeropuerto,

estableciendo una serie de relaciones entre los beneficios de la capacidad adicional y los costos en los que habría que incurrir para lograrla, correspondiendo también el costo del retraso para las aerolíneas y sus consecuencias para el aeropuerto, asumiendo la consecuencia de la ganancia o la pérdida de ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos. En este estudio se tomó en cuenta la distribución total de la demora en los aeropuertos en lugar de su promedio solamente; dentro de los resultados se muestra la existencia de un máximo único para el beneficio operativo del aeropuerto en términos de capacidad.

Lo anterior hay que relacionarlo con las estimaciones de la CEPAL (2014) para ALC, cuando afirma que es insuficiente la inversión que hacen los países de la región para infraestructura económica; se estima que la región debió invertir anualmente en torno al 5,2% de su PIB entre 2006 y 2020 para satisfacer las necesidades derivadas de su crecimiento económico proyectado. Sin embargo, si el objetivo era cerrar la brecha en el conjunto de infraestructura per cápita existente en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento de Asia Oriental, los montos a invertir anualmente se debieron haber elevado a un 7,9% del PIB en el mismo período; históricamente se ha invertido menos del 25% de lo requerido.

Pero al observar el estatus de la infraestructura aeroportuaria, se puede inferir que la misma se encuentra en mejores condiciones que el resto de los elementos logísticos y de comunicaciones necesarios para las relaciones internacionales y los procesos de integración. En el gráfico 3 se observa una serie desde el año 2010 hasta 2018, en la que se compara la proporción de población que es servida por cada aeropuerto, tanto en LAC como a nivel mundial; en todo el lapso de tiempo, esta proporción es menor en Latinoamérica, lo cual pareciera ser un indicador positivo para la región; en LAC existen en promedio más aeropuertos comerciales por habitante que en el resto del mundo.

Gráfico 3. Proporción población / aeropuertos comerciales para LAC y mundo



Fuente: cálculos propios sobre datos de ATAG, CEPAL y ONU.

Sin embargo, diversos estudios refieren que la región ya posee un déficit de oferta de servicios aeroportuarios en algunas localidades, por lo que es necesario prever las inversiones a futuro que se deban realizar para mejorar y optimizar la infraestructura aeroportuaria. Para caracterizar las inversiones en la región, se han tomado en cuenta cuatro aspectos principales: la proyección de la demanda con un horizonte del 2040, caracterización de los 100 principales aeropuertos de la región (observando sus subsistemas: campo de vuelo, plataforma, terminal de pasajeros y terminal de carga), los cuales concentran el 83% del transporte, identificación de la brecha capacidad-demanda y, por último, determinar la cuantía de inversiones necesarias para cerrar esa brecha.

Para el año 2040, se estima que el volumen de pasajeros de ALC llegue a los 1.100 millones. De acuerdo con la CAF (2016), la capacidad para el año 2015 de los 100 principales aeropuertos se ubicaba en 741 millones de pasajeros (contando salidas y llegadas); la demanda para el año 2015 se ubicó en 509 millones de pasajeros, es decir, una ocupación del 69% en promedio, pero

al observar las variaciones se encuentran aeropuertos importantes en la región que ya han sobrepasado su capacidad de servicio, por ejemplo el Aeropuerto Santos Dumont, de Río de Janeiro (108%), el aeropuerto de Santa Marta (153%), el aeropuerto de Tobago (135%), aeropuerto de Victoria - Espíritu Santo (124%), o el de Tabasco, en México (184%).

Hay que acotar que dentro de la estimación de capacidad instalada para 2015 se incluía el Nuevo Aeropuerto de Ciudad de México, el llamado Aeropuerto de Texcoco, ya que se había invertido aproximadamente US\$ 6.000 millones, y un avance en la construcción del 35%, pero el nuevo gobierno federal de México decidió cancelar la obra (Fariza, 2019), que se consideraba una obra de ingeniería adecuada a las necesidades del país y la región.

Entonces, según el estudio de la CAF, las inversiones necesarias para eliminar la brecha de capacidad en infraestructura aeroportuaria en el periodo 2016 a 2040 suma un total de US\$ 53.150 millones a precios de 2016. De acuerdo con Santacruz (2018), hay tres países a la vanguardia de las inversiones necesarias para la incorporación de mayor capacidad operativa: México, Colombia y Brasil, quienes en conjunto abarcan casi el 70% del monto. A esto le siguen Perú, con una inversión del 10% y Chile, con el 6%.

Es significativa la inversión en infraestructura aeroportuaria que se pretende hacer en la región, la cual está siendo liderada por las economías con mejores perspectivas. Igualmente, hay que hacer seguimiento a los países con economías más reducidas o que no ven el transporte aéreo como una opción para el desarrollo e integración con la región y con el mundo. En este sentido, los organismos multilaterales pueden ser un ente de apoyo al cual recurrir, ya que ellos tienen el financiamiento de la infraestructura, incluida la aeroportuaria, como un área prioritaria.

Si se quiere tener un sistema de transporte aéreo fortalecido, que se convierta en un medio para desarrollar los procesos de integración, es necesario evaluar los niveles de conectividad en la región. La eficiencia del transporte aéreo es proporcional a los niveles de conectividad. Guillen, Landau y Gosling (2015), hallaron que la conectividad aérea parece afectar la productividad, pero su efecto dependerá de la forma en que se logra la conectividad, ya sea por más vuelos, más destinos o más capacidad. Entre las economías en desarrollo también existe una clara relación positiva entre los niveles más altos de conectividad y los niveles más altos de productividad y, por lo tanto, un mayor PIB y niveles de vida. En este estudio se demostraron rendimientos económicos más amplios que se pueden crear mediante el desarrollo de infraestructura del transporte aéreo. Además, Rodríguez, Mejía y Zapata (2015), confirman que los progresos en el acceso a la infraestructura aeroportuaria, así como las mejoras en la conectividad, son elementos cada vez más importantes y trascendentales en un entorno competitivo. La conectividad implica el acceso a los mercados extranjeros, el fomento de las exportaciones y el aumento de la inversión extranjera directa.

Las inversiones previstas en la región seguramente mejorarán la conectividad, pero también asegura Ricover (2016), que otra de las alternativas para mejorar la conectividad y la integración aérea en la región es la desconcentración de los vuelos hacia los aeropuertos subregionales; sin embargo, para que eso pueda suceder, tienen que darse ciertas condiciones desde el punto de vista regulatorio, tales como las firmas de los acuerdos bilaterales o mejor aún, un acuerdo de orden regional, lo cual es poco probable que se dé en el mediano plazo. Wiltshire y Jaimurzina (2017), dicen que “La conectividad aérea permite el turismo y facilita el comercio, así como la conexión e inclusión social y la promoción del intercambio de conocimientos e ideas. También, apoya la competitividad económica, el aumento de la productividad, la mejora de la eficiencia y el fomento de la innovación” (p.5).

3. **Las Aerolíneas**

Dentro de todo el sistema de transporte aéreo, las aerolíneas forman un eslabón fundamental en el servicio que se les presta a los usuarios. Históricamente, las aerolíneas han estado afectadas por distintas variables macroeconómicas, que pueden cambiar de manera drástica el desempeño financiero de estas empresas.

De acuerdo con Alonso (2016), se necesitará una flota de 2.540 aeronaves para cubrir la demanda de LAC para los años 2025 - 2030, dentro de un mercado que se avista en crecimiento. En la última década, el promedio de aeronaves que sirven la región ha estado alrededor de las 1.950 unidades, es decir, el número debe incrementarse en un 30% en los próximos años para que no se evidencie un importante déficit en la prestación del servicio. Existe algún margen de maniobra, en el sentido de cambiar aeronaves de menor tamaño por otras de mayor número de asientos en el transporte de pasajeros o de mayor capacidad de carga en el transporte de bienes, pero esto tiene distintos límites, determinados, entre otras variables, por las capacidades de los aeropuertos en donde se deba operar.

La CAF (2016), llama la atención sobre el desenvolvimiento de las aerolíneas en el período 2005 - 2015; en este período, la aviación comercial de LAC ha realizado cambios muy importantes. Estos cambios están orientados hacia los eventos mundiales, donde se han desarrollado procesos de consolidación, creándose grandes grupos transportadores en otras regiones del mundo, como Europa o Estados Unidos. Estos cambios han traído como consecuencia el cese de operaciones de diferentes aerolíneas, pero también el ingreso de nuevos actores, principalmente en el segmento del bajo costo. En América Latina y el Caribe se dio el cese de operaciones de más de 40 aerolíneas en la última década, así como el

ingreso de nuevos jugadores con mucho ímpetu como Azul, Gol, Interjet, VivaAerobus o VivaColombia.

En la tabla 3 se observan algunos datos recientes proporcionados por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por su sigla en inglés), del crecimiento en la capacidad de transporte aéreo, tanto de pasajeros como de carga. Respecto al transporte de pasajeros, la capacidad de la región ha estado creciendo consistentemente con mayores porcentajes que los índices globales, e incluso superiores a otras regiones como Norteamérica, aunque este aumento no ha sido retribuido con el factor de ocupación, estando el mismo por encima de los valores globales, pero por debajo de los indicadores norteamericanos.

Tabla 3. Crecimiento de la capacidad y factores de carga

		2018	nov-18	dic-18	ene-19
Pasajeros					
Norteamérica	ASK	4,7	5,0	4,1	4,7
	PLF	83,8	83,6	82,5	79,5
Latinoamérica	ASK	6,6	6,2	5,4	5,4
	PLF	81,6	82,1	81,9	82,5
Mundo	ASK	6,1	6,9	6,3	6,4
	PLF	81,9	80,0	80,3	79,6
Carga					
Norteamérica	AFTK	6,7	2,9	3,3	5,0
	FLF	41,0	43,6	41,2	40,0
Latinoamérica	AFTK	3,5	2,1	6,9	-0,7
	FLF	33,9	37,9	29,3	29,9
Mundo	AFTK	5,4	3,8	3,6	4,0
	FLF	49,1	51,5	48,9	45,1

ASK: incremento en la disponibilidad asiento - kilómetro

PLF: factor de carga pasajeros

AFTK: incremento en la disponibilidad de tonelada - kilómetro

FLF: factor de carga mercancía

Fuente: IATA (2019).

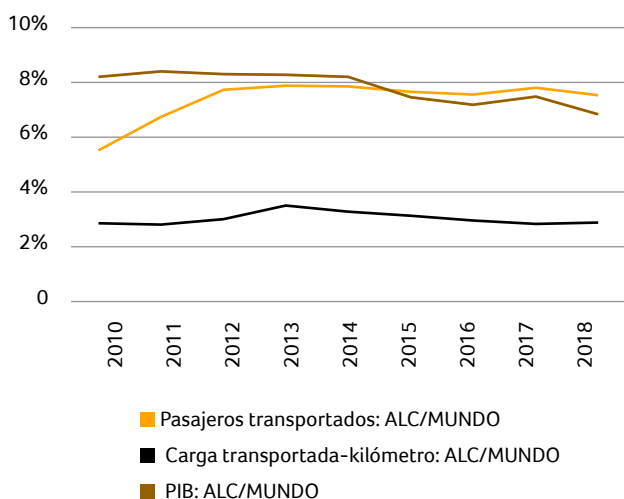
Respecto a la carga, en la tabla 3 se observan valores alternos de LAC con respecto a los valores globales y de Norteamérica. La capacidad de transporte de mercancías se ha ido incrementando, pero en los últimos años este incremento ha sido inferior a lo observado a nivel global, así como los factores de carga son sensiblemente menores respecto a Norteamérica y el mundo, entonces pareciera que hay capacidad ociosa en la región. La carga aérea tiene características muy diversas; como indica la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, 2018), puede originarse en cualquier parte del mundo y su lugar de destino también puede ser cualquier parte del mundo. Dentro de las características que normalmente posee la carga transportada por vía aérea, se puede decir que son envíos urgentes, mercancía de lujo o de alto valor, que probablemente su origen o su destino es un lugar de difícil accesibilidad o que es carga perecedera.

Navarro (2016), hace un estudio sobre la rentabilidad de las aerolíneas y concluye la dificultad que tienen estas para ofrecer retornos a sus accionistas por encima del costo del capital. Esta es una de las razones por las cuales las aerolíneas buscan constantemente innovar, tanto en el modelo de negocio como en su figura organizacional; en los últimos tiempos se han visto tanto alianzas como fusiones que precisamente buscan ofrecer mejores servicios y mejorar los rendimientos financieros.

En Europa se fusionaron KLM con Air France, Iberia con British Airways; en Norteamérica se fusionaron United Airlines con Continental Airlines; en Latinoamérica se unieron LAN Airlines, de Chile, con TAM, de Brasil, para formar el grupo LATAM; la aerolínea TACA con Avianca. De manera similar a las fusiones, también se han dado en los últimos años diversa alianzas estratégicas que permiten a las aerolíneas ser más eficientes en sus operaciones y tener más poder de mercado; el transporte aéreo mundial en la actualidad está controlado por tres grandes alianzas: Star Alliance, Sky Team y One World.

En Latinoamérica, las aerolíneas que movilizan más pasajeros son: Latam, Avianca Holding, Azul y Aeroméxico (Montes, 2018); de acuerdo con sus países base, Chile, Colombia, Brasil y México respectivamente, se observa una ubicación geográfica muy eficiente y acorde con la idea de cubrir la mayor parte del territorio de la región.

Gráfico 4. Relaciones de ALC/Mundo respecto a pasajeros, carga y PIB



Fuente: cálculos propios con base en datos de ATAG, CEPAL y ONU.

En el gráfico 4 se observan las relaciones de datos de ALC y el mundo respecto a los pasajeros transportados, la carga transportada y el PIB como elemento referencial. La relación de pasajeros transportados se incrementó entre 2010 y 2012 para emparejar e incluso superar levemente la relación del PIB, mientras que la relación de carga transportada se ha mantenido rezagada a lo largo de la última década respecto a los pasajeros y el PIB. Esto está relacionado con el tipo de carga que mayormente se transporta en la región: *commodities*.

A los cuatro países nombrados anteriormente, cuyas aerolíneas manejan el mayor número de pasajeros en Latinoamérica, hay que agregar

un quinto que posee grandes perspectivas en el transporte aéreo, tanto de carga como pasajeros: Panamá. Rodrigue (2013), afirma que hay una agenda que se ha venido cumpliendo desde hace varios años con la intención de posicionar a Panamá como un centro logístico que una a América del Norte con América del Sur, y que sea la principal puerta de conexión de LAC con Asia; su privilegiada posición geográfica, la ampliación del Canal de Panamá junto a la ampliación del aeropuerto de Tocumen, además del reposicionamiento de su principal aerolínea, COPA Airlines, hacen de Panamá un punto a tomar en cuenta para la planificación de las operaciones logísticas de cualquier empresa que opere en la región. Añaden Bernal y Aguilar (2015), que el contar con una economía dolarizada, un clima tropical libre de desastres naturales durante todo el año, le permitirán ser una plataforma multimodal y que, además, manejando bajos niveles de impuestos, podrá ser competitivo incluso frente a centros logísticos como Miami.

Teniendo como referencia los distintos modos de transporte, el aéreo se caracteriza por ser rápido y confiable mientras mayor es la distancia a transportar, pero también es cierto que estos beneficios tienen un costo. Por lo tanto, este modo de transporte se utiliza principalmente para trasladar bienes que son livianos, compactos, perecederos y que tienen un alto valor unitario (ATAG, 2012). Entonces Panamá puede, de manera privilegiada, utilizar el transporte multimodal, incluyendo el aéreo, para ser más competitiva y eficiente y contribuir al crecimiento e integración de la región.

4.

Regulación del transporte aéreo

Button y Taylor (2000) lograron demostrar una relación positiva, desde los inicios del proceso de desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos en 1978, pasando por la promoción de la política de cielos abiertos en

Europa hasta los procesos de privatización y apertura en Latinoamérica en los años 80 y 90, entre el desarrollo del transporte aéreo y los incrementos del PIB local y regional. En América Latina se han hecho ciertos avances en esta materia, en gran parte presionados por las crisis de los años 80 que obligaron a los gobiernos a deshacerse de aerolíneas banderas, privatizar o concesionar aeropuertos y, en general, a darle cabida al capital privado y extranjero en el sistema de transporte aéreo. Pero teniendo como referencia los ejemplos de Estados Unidos y Europa, ciertamente todavía hay mucho camino por recorrer.

A nivel mundial, incluyendo a Latinoamérica, existe la idea casi indiscutible que el transporte aéreo otorga mayores beneficios sociales en un ambiente liberado que regulado (Valdés y Ramírez, 2010), pero de lo que no se tiene certeza es de cuál es el camino, los pasos y las políticas necesarias para conseguir ese mercado liberado. Desde los inicios de la aviación se ha interpretado al transporte aéreo como un sistema que se acerca mucho al monopolio natural, por lo que era necesaria la intervención del gobierno, además de que esta industria tenía un componente estratégico para la seguridad de las naciones. Estas ideas han cambiado, producto de nuevas visiones geopolíticas y forzadas por las condiciones económicas en las cuales se han visto inmersos los países latinoamericanos.

Dicen Martín y Martín (2010), que la globalización del transporte aéreo ha influido grandemente en la *mundialización de la economía*, pero falta mucho por hacer. Con el Convenio de Chicago de 1944, piedra fundacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se trató de implantar a nivel mundial una serie de libertades comerciales, pero solo se consensuaron las libertades técnicas; a partir de allí se ha ido ganando terreno mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, en donde se otorgan mutuamente distintos derechos para que las aerolíneas de un país operen en otro; estas libertades del aire van desde el sobrevuelo del espacio aéreo hasta las operaciones de cabotaje.

En Estados Unidos, a mediados de los años 70, en el transporte aéreo se habían hecho patentes algunos elementos: no era necesario la regulación de entrada a la industria, las aerolíneas más grandes no evidenciaban costos unitarios menores, ni se observaba una relación proporcional entre el tamaño y la rentabilidad, los vuelos intraestatales en Texas y California no estaban bajo la regulación federal y poseían precios más bajos que los vuelos interestatales que sí estaban regulados por el gobierno federal (Valdés, 2007). Con este panorama, el gobierno federal inició la desregulación del transporte aéreo.

Con la experiencia exitosa en EEUU, los ciudadanos de la Comunidad Europea comenzaron a ejercer presión para que los gobiernos iniciaran un proceso similar; esto fue apoyado por el órgano legislativo europeo y tras las negociaciones pertinentes, se llevó a cabo el proceso desregulatorio desde 1987 hasta 1997, cuando el cabotaje estuvo permitido entre todos los Estados miembros de la Comunidad Europea.

En América Latina no existe ese nivel de integración como el europeo, pero se han hecho algunos avances a nivel subregional que mejoran las condiciones para los procesos de integración, aunque en algunos casos no se cumplen las condiciones mínimas para que los capitales necesarios para el desarrollo lleguen a la región.

Menciona Lisboa (2003), que las autoridades aeronáuticas en la región han sido afectadas por las presiones de las aerolíneas nacionales, para que no se elimine la legislación proteccionista. En 1974 se creó la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), cuya misión es “Coordinar y apoyar las actividades de aviación civil para promover un transporte aéreo eficiente y de excelencia en Latinoamérica”.

Uno de los principales impulsos que trató de hacer la CLAC para la liberalización del mercado se dio en 2010, cuando se propuso el acta para la *Adopción del Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos*; la misma fue firmada por los países miembros, pero denunciando en su mayoría los

artículos del acuerdo que proponían la libertad de cabotaje para empresas extranjeras y la libertad de fijación de tarifas por parte de las aerolíneas.

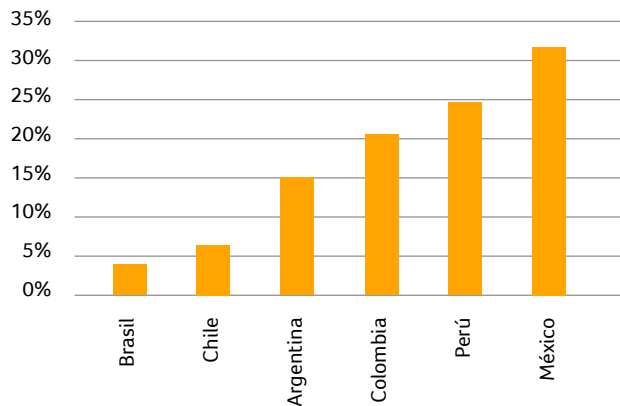
En el transporte aéreo se dan acuerdos y convenios bilaterales o multilaterales para fijar las reglas entre los distintos países, mediante las cuales se desarrollará la actividad entre los mismos, todo esto bajo el marco del Convenio de Chicago y las demás normativas de la OACI.

En 2012, los miembros de la CLAC firmaron la resolución A12-11, en la cual convenían “apoyar, promover e intensificar todas las medidas posibles, en las áreas técnica, económica y legal, tendientes a lograr la integración regional de la Aviación Civil Latinoamericana”, así como “mantener y mejorar el esfuerzo de ayuda a los países de la región con menor desarrollo relativo” (CLAC, 2012). Estos dos aspectos son fundamentales. Primero, si no se da la integración del transporte aéreo mediante prácticas más coordinadas y eficientes, poco podrá aportar a los procesos de integración de la región; y segundo, el desarrollo de los países de la región debe ser lo más homogéneo posible, pues con los desequilibrios actuales en los ámbitos tecnológico, económico y social, siempre habrá países rezagados que no puedan insertarse en los procesos integradores.

Otro de los aspectos relacionados con las políticas y regulaciones de cada país, que influye en los procesos de integración regional, son las tasas e impuestos que se cobran al servicio de transporte aéreo. Estas recaudaciones normalmente se reinvierten en la infraestructura aeroportuaria y en las ayudas a la navegación aérea. Si bien es cierto que para un momento dado todos los países no llevan el mismo ritmo de inversión, algunos están más adelantados que otros o poseen su infraestructura más consolidada, pero por encima de estas diferencias, los niveles de tasas impositivas es una materia en la que los países integrantes de la región deberían ponerse de acuerdo para establecer valores similares de impuestos al servicio de transporte aéreo, y que esto no se convierta en un obstáculo para el proceso de integración.

Desde 1951, la OACI ha emitido resoluciones, cuya finalidad ha sido orientar y recomendar a los países sobre las políticas de cobro de impuestos, haciendo énfasis en las singularidades del transporte aéreo y, con base en estas, observar la necesidad de exceptuar del cobro a determinados aspectos del transporte aéreo internacional (OACI, 2000). Estas recomendaciones se han hecho sobre la base de la reciprocidad, la eliminación de la doble tributación, así como la reducción en el grado máximo posible de los impuestos cobrados directamente a los usuarios.

Gráfica 5. Porcentaje de impuestos en relación con el valor del boleto



Fuente: cálculos propios.

Respecto a esto último, en el gráfico 5 se observa una muestra de países importantes en cuanto a su economía, pertenecientes a LAC, que podrían pertenecer al grupo principal de motores impulsores de los procesos de integración; para ellos se calculó la relación entre los impuestos y tasas cobrados a los pasajeros y el valor del boleto para el año 2018. Se observan datos que van desde 3,93% en Brasil, hasta 31,88% en México; el promedio está en 17,13% con una desviación estándar de 10,74%. Estos valores lucen muy dispersos, lo cual va en contravía a los acuerdos necesarios para que haya reglas similares en los distintos países de la región.

5.

Consideraciones finales

Las potencialidades del sistema de transporte aéreo regional para coadyuvar en los procesos de integración son considerables. Existe una infraestructura parcialmente consolidada, además de haberse previsto importantes inversiones para los próximos años, esto con apoyo de los organismos multilaterales de LAC y varios gobiernos conscientes de la oportunidad que esto significa para la economía y la sociedad en general. Será fundamental también en las próximas décadas las alianzas público-privadas; los gobiernos no pueden acometer de manera aislada todos los proyectos necesarios, la inversión de capitales privados en la infraestructura aeroportuaria es fundamental para poder alcanzar y mantener los niveles óptimos de operatividad del sistema.

Además de la sana competencia, necesaria para maximizar los esfuerzos y productividad, en los procesos de integración es fundamental una actitud de cooperación entre los países de la región. Por eso, organismos como la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), deben fijar metas reales y ejercer todos los mecanismos a su alcance para que los países miembros entiendan y ejecuten políticas más liberales, cuya efectividad ya ha sido probada en otras latitudes. Además de ello, no solo es efectivo la inversión en nueva infraestructura, sino que se deben mejorar continuamente los procesos operativos y gerenciales en los aeropuertos, copiando y generando mejores prácticas que permitan el máximo aprovechamiento de todo el andamiaje existente.

Ciertamente se prevé un déficit importante de aeronaves que puedan satisfacer la demanda de transporte aéreo en la región dentro de los próximos años, pero esto es una situación más fácil o por lo menos más inmediata de resolver, comparado con el posible déficit de infraestructura;

basta con que se den las condiciones necesarias de estabilidad económica y seguridad jurídica, entre otras, para que las grandes aerolíneas, tanto de la región como de otras latitudes, quieran invertir mayores cantidades de divisas en LAC.

Finalmente, hay que decir que el transporte de pasajeros ha estado a la par de las expectativas, es un medio utilizado por turistas y viajeros de negocios para el desplazamiento en la región. Pero el transporte de carga no ha tenido el crecimiento esperado, el futuro de este dependerá del desarrollo de la economía en LAC, a medida que se generen productos de mayor valor; en ese mismo ritmo irá creciendo el transporte de mercancías por vía aérea, ya que este es el sistema ideal para hacer un traslado seguro, confiable y rápido.

6.

Referencias

- Alonso, R. (2016). *La ruta al futuro de la aviación en América Latina*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/la-ruta-al-futuro-la-aviacion-america-latina/>
- ATAG. (2012). *Aviation: benefits beyond borders 2010. Informe corporativo*. Recuperado de: <https://www.atag.org/our-publications/latest-publications.html>
- ATAG. (2018). *Aviation: benefits beyond borders 2017. Informe corporativo*. Recuperado de: <https://www.atag.org/our-publications/latest-publications.html>
- Banco Mundial. (2018). *Transporte aéreo, carga. Informe corporativo*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IS.AIR.GOOD.MT.K1>

- Bernal, O., & Aguilar, E. (2015). Panamá como centro logístico multimodal de las Américas en un mundo globalizado. *Revista Aglala*, 6(1). Recuperado de: <http://revistas.curnvirtual.edu.co/index.php/aglala/article/view/908>
- Button, K., & Taylor, S. (2000). International air transportation and economic development. *Journal of Air Transport Management*, 6, 209-222. Recuperado de: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/6877.pdf>
- CAF. (2016). *Análisis de inversiones aeroportuarias en América Latina y el Caribe al horizonte 2040*. Análisis de Inversiones. Recuperado de: <https://n9.cl/3nil>
- CEPAL. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadena de valor inclusiva. Informe corporativo*. Naciones Unidas, Chile. Recuperado de: <https://n9.cl/9b31>
- CAPAL. (2015). Transporte y política aérea en América Latina y el Caribe en el contexto del desarrollo sostenible. *Boletín FAL*, 341(5). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38921/S1500816_es.pdf
- CEPAL. (2019). *América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. Informe*. Recuperado de: <https://n9.cl/9138>
- CLAC. (2012). *Resolución A12-11 sobre la utilización óptima de los recursos disponibles tendientes a lograr la integración regional de la aviación civil latinoamericana*. Recuperado de: <http://clacsec.lima.icao.int/Decisiones/Decisiones2018/Cap01/1-RES/02ResA12-11.pdf>
- Fariza, I. (2019). Más de 4.000 millones en deuda para un aeropuerto que no se construirá. *El País*, México. Recuperado de: <https://n9.cl/s247v>
- Fioravanti, R., Granada, I., Rodríguez, R., Veverka, J., Ortiz, P., & Café, E. (2016). *Air transport: current topics in Latin America and the*

- Caribbean: Regulation and economics*. Recuperado de: <https://n9.cl/fsuya>
- Giraldo, C., Valderrama, A., & Zapata, S. (2015). Las infraestructuras aeroportuarias: tipo de propiedad y su relación con la eficiencia. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 14(27), 179-194. Recuperado de: <https://repository.udem.edu.co/handle/11407/2374>
- Graham, A. (2011). The objectives and outcomes of airport privatization. *Revista Transportation Business & Management: Airport Management*, 1(1), 3-14. Recuperado de: <https://n9.cl/c2gm>
- Guillen, D., Landau, S., & Gosling, G. (2015). Measuring the relationship between airline network connectivity and productivity. *Revista Sage*, 2501(1). Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/10.3141/2501-09>
- Gurtner, G., Graham, A., Cook, A., & Cristóbal, S. (2018). The economic value of additional airport departure capacity. *Journal of Air Transport Management*, 69, 1-14. Recuperado de: <https://n9.cl/4tkj>
- Harvard Business Review. (2016). *Managing across distance in today's economic climate: the value of face-to-face communication*. Recuperado de: <https://n9.cl/vn7z>
- IATA. (2019). *State of the regions: The Americas. Informe ejecutivo*. Recuperado de: <https://www.iata.org/publications/economics/Reports/regional-reports/Americas-Mar19.pdf>
- Lisboa, A. (2003). *La experiencia de la liberalización del transporte aéreo internacional en Latinoamérica*. Recuperado de: <https://n9.cl/aiwe>
- Martín, P., & Martín, V. (2010). Cielos abiertos Unión Europea – Estados Unidos: una nueva era en la aviación mundial. *Revista Económica*, 12(2). Recuperado de: <http://www.periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34816>

- Montes, S. (2018). *Latam Airlines es la aerolínea que lleva más pasajeros en América Latina*. Recuperado de: <https://n9.cl/qw53>
- Navarro, P. (2016). *Estudio de la rentabilidad económica y financiera del negocio de las compañías aéreas*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de: <https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/169888/NavarroErausquinPau-TFGAa2015-16.pdf>
- OACI. (2000). *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional*. Recuperado de: <https://n9.cl/jxzq>
- OACI. (2018). *Crecimiento sostenido del tráfico de pasajeros y demanda moderada de servicios de carga aérea en 2018*. Nota de prensa. Recuperado de: <https://n9.cl/ld46>
- OACI. (2018). *El transporte internacional de la carga aérea*. Recuperado de: <https://n9.cl/xik5t>
- OAG. (2019). *On time performance – aeropuertos*. Informe. Recuperado de: <https://www.oag.com/on-time-performance-airline-airport-star-ratings>
- Perelman, S., & Serebrisky, T. (2012). Measuring the technical efficiency of airports in Latin America. *Utilities Policy*, 22, 1-7. Recuperado de: <https://n9.cl/v519>
- Ricover, A. (2016). *Estudio de integración del transporte aéreo*. México: Ediciones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodrigue, J. (2013). *Logística del transporte aéreo de carga en América Latina: El caso del aeropuerto de Tocumen*. Informe ejecutivo. Recuperado de: <https://n9.cl/v9nm>
- Rodríguez, M., Mejía, M., & Zapata, S. (2015). La causalidad entre el crecimiento económico y la expansión del transporte aéreo: un análisis empírico para Chile. *Revista de Economía del Rosario*, 18(1), 127-144. Recuperado de: <https://n9.cl/yz0h>

- Santacruz, D. (2018). El país lidera la inversión aeroportuaria a 2040 en la Región Andina. *Portafolio*, Colombia. Recuperado de: <https://n9.cl/ks7j>
- United Nations. (2019). *Total Population - Both Sexes*. Informe corporativo. Recuperado de: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>
- Valdés, V. (2007). Regulación, competencia y liberalización: el caso de las aerolíneas en México. *Revista Panorama Económico*, 3(5). Recuperado de: <https://n9.cl/phlms>
- Valdés, V., & Ramírez, J. (2010). Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México. *Revista Economía Mexicana Nueva Época*, 20(1), 73-11. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43412>

CAPÍTULO 11

CLÚSTER DE ENERGÍAS RENOVABLES, EL ESCENARIO MÁS FAVORABLE PARA UNA POSIBLE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Juliana Correa Jaramillo¹ y Diana Mercedes Valdés Mosquera²

1.

Contexto

La globalización como proceso integrador y generador de relaciones de interdependencia en el que convergen aspectos tecnológicos, económicos, políticos, sociales, culturales y ahora ambientales, ha sumergido a la sociedad en una etapa de cambios que han llevado incluso a que poblacio-

1 Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Negociadora internacional por la Universidad EAFIT, especialista en Seguridad y desarrollo y máster en Relaciones internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, candidata a magíster en Hermenéutica literaria. Ha sido docente investigadora en asuntos globales, relaciones internacionales y comercio internacional para el Politécnico Grancolombiano y la Universidad Eafit. Se ha desempeñado como investigadora y analista de datos para la Asociación de Naciones Unidas en España y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas en Colombia. e-mail: jcorrea@poligran.edu.co

2 Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Negociadora internacional por la Universidad de Medellín, magíster en Gestión de la administración por el Instituto Superior de Educación y Ciencias ISEC de Lisboa- Portugal, MBA y máster en Dirección comercial y marketing por la Escuela Europea de Dirección y Empresa, EUDE, de Madrid- España. Se ha desempeñado como líder de departamentos de comercio exterior y compras internacionales en empresas del sector textil, comercializadoras internacionales y empresas de servicios. Ha trabajado en la gestión de la cadena logística, servicios a clientes internacionales y conexión de carga en empresas multinacionales de transporte de mercancías. e-mail: dmvaldes@poligran.edu.co

nes que parecían poco influenciables experimenten transformaciones que ahora determinan su forma de actuar, de pensar, de vivir y de consumir.

Si bien los anteriores siglos y etapas que ha vivido la humanidad se han visto marcadas por procesos que han aportado a su desarrollo, como por ejemplo la revolución industrial y el surgimiento de las máquinas que impulsaron el avance de los procesos productivos, la Primera y Segunda Guerra Mundial no solamente fortalecieron la unidad entre las naciones y abrieron la posibilidad para la conformación de bloques regionales, sino que además dieron origen al orden mundial que hoy en día rige los acontecimientos de la geopolítica, así como a las organizaciones encargadas de regular los mismos; la contemporaneidad en la que vivimos parece caracterizarse, entre otros aspectos, por la conciencia ambiental.

Lo anterior no significa que la sensibilidad, la conciencia y la orientación que se tiene actualmente sobre el cuidado del medio ambiente y los recursos de la tierra sea una práctica de los últimos años; lo que significa es que ahora es notoria la necesidad que tiene el planeta de que sus habitantes adopten la sostenibilidad como una práctica dentro del desarrollo de sus actividades diarias. De Juana (2008), dice que la sociedad está viviendo un “despertar ambiental”, entendido como el proceso por medio del cual, si bien se reconoce la reorganización que está viviendo la humanidad y la mejora en las condiciones de vida, también se reconoce que para lograr dichos avances se han tenido que llevar a cabo prácticas no amigables con el medio ambiente que han desembocado en graves problemas.

Para mitigar el impacto negativo que las actividades humanas le han causado al medio ambiente y que ante el agotamiento de los recursos naturales avivan la discusión sobre la viabilidad de vida en la tierra durante los próximos siglos, las nuevas generaciones han tenido que hacerse conscientes de que la naturaleza no debe ser vista solo como una fuente de recursos, sino que los seres humanos deben asumir una posición inteligente

y responsable frente a su uso y no solamente explotarla para la satisfacción de sus necesidades.

En concordancia con lo anterior, la necesidad de hacer que el desarrollo económico vaya de la mano con la protección del medio ambiente para lograr la preservación del planeta, y con ello de la humanidad, tomó mayor fuerza cuando la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de las Naciones Unidas en su informe denominado “Nuestro futuro común” publicado en 1987, introdujo el concepto de desarrollo sostenible, definido como esa responsabilidad que “está en las manos de la humanidad de hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Brundtland, 1987, p.23).

La interpretación del concepto anterior es el llamado no solamente a la solidaridad generacional, sino el compromiso que deben asumir los gobiernos como instancia reguladora para incentivar el uso eficiente de los recursos naturales, así como incentivar a las organizaciones para desarrollar modelos económicos que asuman como valor prácticas que prolonguen la existencia de los recursos y no su agotamiento o degradación; pero más allá de estos compromisos, y como se ha dicho anteriormente, está el compromiso de la humanidad para luchar por su preservación, no solamente desde el crecimiento demográfico sostenido que ayuda a prolongar la especie, sino también con la disponibilidad de recursos para garantizar cubrir la demanda de alimentos, agua, infraestructura, vivienda, espacio físico y recursos energéticos, siendo esta última necesidad la que obligará a los países, especialmente a los latinoamericanos, a generar prácticas de producción sostenibles y a generar alianzas para garantizar el abastecimiento.

En línea con lo anterior, desde el punto de vista de la satisfacción de la demanda de los recursos que son esenciales para la vida, la energía constituye un elemento fundamental para el desarrollo de las actividades

humanas, así como para el crecimiento de las inversiones y la reactivación de las industrias, las cuales son las fuentes de generación de empleo y el avance de las economías. Bajo este contexto, la energía contribuye también a la disminución de la pobreza. “La energía que utilizan los dos billones (dos mil millones) de personas pobres que hay en el mundo, equivale solo a una pequeña fracción de la que emplean las personas de los países industrializados, situados en la base de la “escala energética” mundial (...) la gente pobre solo tiene acceso a una energía intensiva en mano de obra, costosa e ineficiente, que refuerza la pobreza en lugar de reducirla” (Smith, 2007, p.57).

Uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible, es el “acceso universal a un nivel asequible, confiable y no contaminante de energía” (ODS7). Los datos publicados por el Banco Mundial muestran que, para octubre de 2018, en el mundo, casi mil millones de personas vivían sin electricidad, y otros tres mil millones utilizan combustibles contaminantes en sus actividades diarias – Según el PNUD³, una de cada siete personas aún no tiene acceso a la electricidad, la mayoría de ellos viven en zonas rurales de países en vía de desarrollo-.

La disminución de la brecha de acceso energético solo se logrará si los países y gobiernos son capaces de generar alternativas energéticas asequibles en términos de costos y de fácil implementación, limpias, en concordancia con el compromiso de preservación ambiental y organizado en el sentido que las industrias puedan transformar sus procesos productivos hacia el uso de nuevos enfoques sostenibles de electrificación; es decir, el reto es lograr el acceso mundial a la energía, pero a la vez lograr que lo que se consuma proceda de fuentes de energías renovables modernas como la geotérmica, hidroeléctrica, solar y eólica, y evitar así la quema de leña y carbón, elementos que aunque son de origen renovable, siguen siendo

3 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

grandes fuentes de contaminación. De acuerdo con el Informe del Proceso Energético 2018, generado por el Banco Mundial y otras entidades de control, a 2015, del consumo energético total mundial, solo el 17,5% provino de fuentes renovables; de ese porcentaje solo el 9,6% provino de fuentes modernas como las mencionadas anteriormente.

El reto para Latinoamérica, donde se estima que para el año 2030 la demanda de energía habrá incrementado en un 80% debido al crecimiento demográfico, es que a la luz de los acuerdos de integración económica regionales ya suscritos o que se podrían suscribir bajo la figura de acuerdo de integración sectorial, los países unan fuerzas y recursos tecnológicos para lograr que la escasez energética no se constituya en otro factor que incremente la brecha económica y con ello los índices de pobreza; en este sentido, el propósito solo se logra mediante el uso de energías renovables modernas.

2.

Energías

De Juana (2009), define la energía como “toda causa capaz de producir un trabajo, y su manifestación es precisamente la realización de su virtualidad, es decir, la producción de un trabajo, o bien su transformación en otra forma de energía” (p.5).

El concepto anterior se sustenta además bajo el principio desarrollado por Antoine- Laurent Lavoiser, que habla sobre la no creación ni destrucción de la energía, sino de su transformación o conversión en otra forma de energía mediante diferentes procesos o dispositivos. Así, se conoce que la transformación más importante sucede cuando las plantas verdes convierten la energía luminosa que reciben del sol en energía química que almacenan en su biomasa.

El descubrimiento del fuego por parte del hombre conllevó a la utilización de este para convertir la biomasa en energía térmica que serviría para cocinar y para calentarse. Del mismo modo, descubrimientos como los molinos de agua y viento fueron las primeras máquinas usadas para transformar energía y, a pesar de que en su momento eran usados para moler, en la actualidad son utilizados para la generación de energía eléctrica (De Juana, 2009).

2.1 Fuentes de Energía

Existen dos clasificaciones posibles dentro de las cuales se pueden organizar las fuentes generadoras de energía; la primera es la clasificación de estas en fuentes primarias (las que se encuentran en la naturaleza y constituyen una forma de energía, como el petróleo, el gas, el carbón y el uranio), o secundarias (son las que se obtienen a partir de fuentes primarias, por ejemplo, la electricidad se obtiene del agua o de la energía solar, la gasolina es un derivado del petróleo, etc.).

Otra clasificación para las fuentes de energía es aquella que las organiza en renovables y no renovables según su existencia prolongada en el tiempo; en concordancia con lo anterior, son fuentes de energías renovables las que además de ser inagotables, son amigables con el medio ambiente, pues en su proceso de transformación no generan impactos negativos a la atmósfera, es decir, no producen emisiones contaminantes. Las fuentes no renovables como el petróleo, el carbón y el gas natural, por el contrario, son aquellas señaladas como las causantes del cambio climático, su consumo conlleva a la escasez o agotamiento de las fuentes primarias a partir de las cuales se generan, además de los gases de efecto invernadero generados durante su transformación, los cuales provocan daños atmosféricos.

2.2 Energías renovables

El afán por disminuir la dependencia energética ha motivado a los países a invertir recursos para lograr el desarrollo de artefactos que permitan la generación de energías alternativas que alcancen un rendimiento significativo y similar al de las energías convencionales. Las también denominadas energías renovables o limpias, que como han sido descritas anteriormente se obtienen de fuentes virtualmente inagotables, bien sea por su inmensa cantidad o porque se renuevan por medios naturales (Roldán, 2013), parecen ser la mejor elección que tienen los países para satisfacer las necesidades actuales, asegurar el suministro futuro y sin interrupciones, y llevar energía a las poblaciones que aún no disfrutaban de las bondades de esta.

Entre las energías renovables se encuentran: la energía eólica (generada del viento); energía solar (generada del sol; a partir de esta se han desarrollado tecnologías como la energía solar fotovoltaica⁴ y la solar térmica⁵); energía hidráulica (obtenida de las corrientes de agua; la forma más común de generación de este tipo de energía es de hidroeléctricas); biomasa o biogás (generada a partir de los residuos orgánicos de plantas y domésticos); geotérmica (obtenida a partir del calor contenido en el interior de la tierra); bioetanol (puede obtenerse a partir de residuos de papel, madera, cultivos, pastos, entre otros), y el biodiésel (se obtiene de aceites vegetales).

Ahora bien, ante los inminentes beneficios medioambientales, cuya protección es el gran compromiso de la humanidad para los próximos siglos, solo queda hacernos una pregunta: en un contexto de creciente integración regional ¿cuál es la importancia de las energías renovables en la erradicación de la pobreza y en la potencialización del comercio?

4 Aprovechamiento de la luz del sol.

5 Aprovechamiento del calor del sol.

Lo primero que se debe entender es que, más allá del atraso económico que causa la deficiencia energética debido a la imposibilidad de crecimiento de las industrias, está el hecho de que gran parte de los ingresos percibidos por los hogares en países en vía de desarrollo son destinados al pago de servicios básicos como la energía; en este sentido, el uso de energías renovables, cuyo suministro se caracteriza por ser más o menos constante, ayudarían a mantener estable el nivel de precios, pues se eliminaría la incertidumbre generada por el agotamiento de las fuentes de energía no renovables.

En el caso colombiano, por ejemplo, la GREG⁶ definió el “precio por escasez”⁷ como el valor que tiene, entre otras, la función de definir el precio máximo que los usuarios pagarán por la energía en caso de que se presente alguna condición crítica, como la reducción en la generación hidráulica a consecuencia de fenómenos de común ocurrencia como lo es el “fenómeno del Niño”⁸, que conlleva a la utilización de combustibles más costosos -como los líquidos- para generar energía, lo cual obligaría a subir los precios de la misma. Este tipo de especulaciones sobre la ocurrencia de patrones climáticos que generan condiciones críticas, que a su vez afectan la generación de energía y, por tanto, impactan el precio, son las que se buscan evitar con el uso de tecnologías renovables.

En concordancia con lo anterior, en un artículo, André Fraga, CEO del Grupo Renovatio, indicó que Colombia ha sido impactado tanto económica como socialmente por el fenómeno del Niño, el más reciente en 2016, que tuvo sus efectos en los costos de la energía eléctrica y con una subida “significativa” en su valor. La energía limpia sería entonces una de las soluciones adecuadas para enfrentar estos fenómenos climáticos en la

6 Comisión de Regulación de Energía y Gas.

7 “Valor que determina el nivel de precio de bolsa a partir del cual se hacen exigibles las Obligaciones de Energía Firme, y constituye el precio máximo al que se remunera esta energía”. Resolución CREG 156 de 2016.

8 Fenómeno meteorológico que genera cambios en los patrones de movimiento de las corrientes marinas.

medida que constituirían un colchón de seguridad en los precios, ya que cuando no hay un recurso estarían los otros (Ramo, 2018).

La pobreza desaparece cuando los habitantes del planeta pueden pagar cada uno de los bienes y servicios que necesitan consumir, cuando pueden disfrutar en igual medida de los avances tecnológicos y usarlos para mejorar su calidad de vida; esto quiere decir que hasta no lograr que la energía como fuerza de desarrollo llegue a todos los rincones del planeta, será difícil hablar de la erradicación de este flagelo. El único reto que tienen los países en esta materia es adaptar sus modelos de abastecimiento energético y procurar por el autoaprovisionamiento. Para ello es necesario la creación de políticas públicas acordes y la planificación organizada que provoque cambios en el modelo energético, en el consumidor y en las dinámicas del mercado (Barragán *et al.*, 2019, p.41), así como la unión de fuerzas y recursos financieros entre los países, especialmente los latinoamericanos, para lograr avances tecnológicos y herramientas que faciliten la masificación en la producción de este tipo de energías limpias y el desarrollo de instalaciones más domesticas a la mano de las personas.

3.

Casos de estudio

Las últimas décadas han visto que el mundo experimenta cambios importantes en ámbitos diversos a partir del uso de la tecnología como herramienta principal, a la vez que dimensiones nuevas se incorporan a las dinámicas del sistema internacional, con el fin de propiciar el mejoramiento de la vida cotidiana de las poblaciones. Uno de los cambios más relevantes se enfoca principalmente en el uso de la energía y la diversificación de las canastas energéticas de los países, con los objetivos tanto de reducir gra-

dualmente el impacto negativo sobre el medio ambiente como de mejorar las condiciones del uso sostenible de los recursos.

Una mayor competencia en el análisis del marco de acción de los distintos Estados permite que instrumentos tales como la información sean también una manera efectiva de producir una serie de resultados atractivos para la construcción de un futuro sostenible para las comunidades. Es así, pues, que bajo este esquema se analizarán dos países localizados en la región latinoamericana que advierten cómo la llamada “transición energética”, la cual se caracteriza por favorecer progresivamente el cambio de los combustibles fósiles por las energías renovables, ha permitido que las sociedades enfoquen progresivamente su transformación hacia acciones alineadas a la mitigación de los efectos actuales del cambio climático, lo que en consecuencia atrae mayor seguridad económica y ha planteado altos niveles de estabilidad y constancia a los mercados que se estudiarán en este apartado.

Actualmente no solo los países aquí estudiados, sino la región latinoamericana en general, ha demostrado tener un interés renovado por la eficiencia energética en los distintos discursos que manejan los gobiernos. Es así como los mandatarios han concluido que no solo tienen relevancia los compromisos realizados frente a organismos internacionales, sino también el empeño que se demuestre desde las acciones a nivel interno de los Estados.

Ejemplos como el del presidente de Bolivia, Evo Morales (actualmente en el exilio), en la Cumbre de Acción Climática celebrada en 2019, anuncian un futuro donde el alcance de energías limpias llegue a la población entera:

Actualmente se tiene el 36% de cobertura con energías renovables, quiero decirles, hemos decidido nunca más plantas termoeléctricas, nuestro compromiso es mejorar la capacidad de generación eléctrica

a través de energías renovables, para el desarrollo local y de la región como el Centro Energético de Sudamérica, logrando al 2030 cubrir el 100% de la población con dotación de energía eléctrica; incrementaremos la participación de energías renovables, eólicas, solar, geotérmicas y plantas hidroeléctricas al 79% al 2030. (Morales, 2019)

Por otra parte, desde una perspectiva interna podemos advertir que uno de los gobiernos que posee mayor solidez en temas de transición a producción energética limpia es Uruguay, y así se demuestra en el siguiente informe brindado por la actual Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Eneida de León:

Uruguay quiere desarrollo, quiere inversión y crecimiento económico, quiere valor y creación de empleo; no obstante, busca hacerlo de una manera limpia. Ya para 2025 la intensidad de emisión en nuestra economía será la mitad de la de 1990 y esto se debe, en gran parte, a que hemos alcanzado el 98% de energía renovable. Uruguay tiene el tercer lugar en el mundo en relación con el nivel de inversiones en energías renovables y su porcentaje del producto interno bruto (PIB). En particular, se destaca la incorporación de energía eólica en la red eléctrica, que cubre alrededor del 30% de la generación de electricidad, lo que lo convierte en el segundo país en generación eólica después de Dinamarca. (de León, 2019)

De esta manera, una transformación inminente se avecina en términos de producción energética, no solo para los países desarrollados, sino también para economías latinoamericanas en transición. Tal es el cambio, que se ha buscado por medio de diversas iniciativas promover una integración multilateral que genere aumento de eficiencia en la cadena productiva de energía. Esta transición no solo es factible, sino además efectiva en términos de reducción de costos, como se logra constatar en el informe “Levelized Costs of Energy” (Costos Nivelados de las diferentes tecnologías Energéticas), el cual demuestra que cada año las energías renovables son

más baratas y las convencionales más caras, logro que a su vez permite estimular a los distintos actores involucrados en la creación de mecanismos que ayuden en la generación de un clúster de energía limpia para la región.

Es innegable que cambiar el sistema energético mundial es una tarea que tomará aún muchos años. Sin embargo, actores como los que vamos a analizar a continuación han promovido mecanismos que proyectan desde ahora una modificación en las tendencias de los mercados, a pesar de tener grandes dificultades en la dimensión social interna. La selección de casos de estudio no ha sido en absoluto fortuita, esta se ha basado principalmente en lo destacable de los niveles de utilización de la energía renovable en ambos casos y las similitudes que poseen en su distribución porcentual en cada tipo de energía. Tanto Brasil como Colombia cuentan con destacables fuentes hídricas que han fortalecido una estructura normativa dentro de sus gobiernos, con el fin de evitar un desabastecimiento de energía a nivel nacional, como la provocada en los años 2015 y 2016 en ambas naciones. Por esto, es importante identificar ciertos rasgos comunes que establecen semejanza en el análisis de ambos casos (Salguero, 2018).

3.1 Brasil

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, algunos países pertenecientes a la región latinoamericana reformaron y liberalizaron sus sistemas eléctricos. Este proceso fue iniciado en Chile en 1982 y seguido por otros países, aunque de manera distinta debido a la crisis de la deuda externa Latinoamericana, el proceso creciente de globalización y los cambios en la estructura económica y política que aquello conllevó.

Brasil por su parte también tuvo una transformación en los aspectos de energía en su gobierno, y aunque las reformas se llevaron a cabo en menos de una década, al principio no fueron tan radicales ni profundas como para países como Argentina o Colombia. A pesar de esto, desde el año 2009

Brasil tiene en su marco legal un lineamiento sobre el Cambio climático, el cual ha permitido que se mitiguen los efectos del mismo, promoviendo de esta manera una situación macroeconómica estable en el mercado más grande de Latinoamérica (Ley 12.187 de 29 de diciembre de 2009).

Actualmente, Brasil puede considerarse como uno de los más fuertes inversores en producción de energías renovables; de igual manera es el mercado que más consume energías renovables con relación total al consumo energético. Así pues, el ochenta por ciento de la energía que utilizó este país para el año 2017 provino directamente de la productividad de sus propias fuentes renovables, hecho que superó notablemente a países que se han enfocado en esta dinámica desde años anteriores, como España e incluso Canadá.

El cambio de comportamiento en los países de la región latinoamericana logra evidenciarse a partir de la nueva capacidad instalada de generación de energías renovables en las distintas economías, los costos de la producción han ido decreciendo mientras se fortalece la eficiencia de los mismos, hecho que permite que este país posea actualmente ventaja en términos de uso de fuentes de energías limpias. Esta nación, como líder de la región en producción de energías, tiene actualmente programas que promueven su capacidad de transformación de la energía eólica, hidroeléctrica y de biomasa, lo cual brinda incentivos a inversionistas que promueven la instalación de fuentes renovables y de manera indirecta activan el desarrollo de la región.

3.2 Colombia

Con el fin de reconocer de manera amplia el gran potencial que posee un país como Colombia en términos de producción de energías renovables, se debe tener en cuenta tanto su ubicación geográfica como los recursos que esta misma le permite obtener. A su vez, es importante establecer los niveles

a los que accede a partir de todas aquellas políticas de promoción y adaptación de un cambio de dinámicas en términos de producción de energía.

Colombia actualmente posee un Plan Nacional de Energía en el cual se han venido estableciendo los distintos acuerdos y objetivos en cuanto a política energética del país. Además, las directrices allí formuladas sirven para demostrar una alineación entre el espacio nacional y las propuestas internacionales a las que se ha adherido.

A pesar de que Colombia claramente posee ventajas comparativas en el ámbito de la producción energética, diferentes estudios de participación permiten ver que el sistema energético nacional posee brechas, pues aún no es competitivo ni está disponible en ciertas zonas del país; esto se debe principalmente por la limitación financiera y la falta de apoyo por parte de entes gubernamentales que caracteriza a los programas de desarrollo de fuentes de energía limpia en el territorio nacional. Como bien se indica en el informe de *Energy Supply Situation in Colombia*:

El hecho de que estas tecnologías no sean suficientemente conocidas en Colombia contribuye a que la percepción de riesgo por parte de las entidades financieras sea mayor, lo cual dificulta el financiamiento de los proyectos. Adicionalmente, el hecho de que el Cargo por Confiabilidad sea bajo para estas plantas hace que no sea suficiente para hacerlos financiables, lo cual se une a la ausencia de contratos de largo plazo que respalden los ingresos de los proyectos. (2017, p. 46)

De acuerdo con lo anterior, es más que claro que el mayor problema para este país es el acceso a los recursos económicos y la falta de fortalecimiento de las habilidades en cuanto a la sostenibilidad.

Otro aspecto importante para resaltar es que, similar a los distintos países en el continente americano, Colombia posee el potencial desarrollo de fuentes de energía a lo largo de todo el territorio. Todo tipo de energía, a pesar de requerir de una tecnología avanzada para su aprovechamiento

eficaz, demanda primordialmente un ambiente que promueva su potencial de generación, elemento que Colombia cumple a cabalidad. Si así se lograra por medio de una reconfiguración de los proyectos y fuentes alternativas de financiamiento, el país lograría embarcarse en un mercado amplio y estable que le otorgaría grandes beneficios, no solo en términos de prácticas que motiven la protección del medio ambiente, sino en posibles aumentos en la tasa de empleo rural que se puede lograr mediante oportunidades en esta industria, elementos que directamente influyen en la estabilidad regional.

4.

Perspectiva en términos de Integración Energética en Latinoamérica

La notable concentración de capacidades de producción energética que se ha descrito sobre dos casos específicos en las secciones anteriores permite enlazar de manera directa la posibilidad de una integración regional en Latinoamérica, con las características que efectivamente poseen no solamente las naciones aquí ilustradas, sino en general todas las economías del subcontinente latino. Tal es la cabida que tiene un escenario de integración regional con base en un clúster de energías renovables, que podría pensarse a partir de una transversalidad en su misma producción desde diferentes países y con base en los lineamientos que plantea una agenda internacional ya existente como la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El objetivo principal, en medio de una iniciativa como esta, es articular a los diferentes actores y diseñar un plan estratégico que incremente la competitividad, tanto en el contexto regional como internacional.

Es bien sabido que el suministro de energía representa de manera fundamental el desarrollo de toda actividad económica de los pueblos,

por ende, si una región caracterizada por poseer dicha multiplicidad en recursos cuenta con la manera de promover la diversificación de sus fuentes en la canasta energética, debería explorar dicha posibilidad como motor de un proceso integrador. Sin embargo, los distintos experimentos fallidos que ha tenido la región en esta clase de intentos de acercamiento son evidencia de la fragmentación en la región que nace en el exceso de nacionalismo y en la falta de liderazgo de los actores, sin mencionar además que frente a las problemáticas que ha debido enfrentar la región en reiteradas ocasiones, priman las respuestas individuales en vez de las soluciones conjuntas.

Simultáneamente, los gobiernos no han parecido aportar iniciativas que ofrezcan opciones a corto plazo para la cooperación intrarregional latinoamericana, por eso, este trabajo ofrece un diagnóstico y una opción válida para resolver los asuntos pendientes que limiten el fortalecimiento de la región como potencia, pues si bien existe un acuerdo de complementación energética entre los Estados parte y asociados del MERCOSUR, en el cual se mencionan los recursos renovables y las energías alternativas como una de las potenciales áreas de cooperación, el acuerdo a la fecha no ha sido ratificado por ningún estado (Casola & Freier, 2018).

Toda iniciativa de integración a través de clústeres intrarregionales de energías renovables debe contemplar, además, la creación de leyes que premien la utilización de este tipo de energías por parte de las industrias y de disposiciones que regulen aspectos como la competencia, la instalación de artefactos en zonas habilitadas, la comercialización, venta y monetización de la misma, entre otros.

A la luz de dicha integración, se hace necesaria la creación de un modelo de negocio que permita a las empresas proveedoras de energías convencionales reorientar su actividad sin dejar de percibir utilidades, pero a partir del suministro de energías limpias; de igual forma, para lograr

esa universalidad en el consumo de energías limpias de la que se ha venido hablando a lo largo de este capítulo, resulta tarea obligada la creación de artefactos amigables en cuanto a su uso doméstico, de tal manera que se supere una de las desventajas que se tiene actualmente relacionada con las limitaciones de espacio para la instalación de los mismos.

Es importante resaltar que un sinnúmero de agendas se han levantado frente al asunto de la integración latinoamericana, pero ninguna ha dado los resultados esperados, pues los países de la región han encaminado sus relaciones no solo en las dimensiones económicas que benefician a sus mercados, sino también en los aspectos políticos que divergen en sobremanera desde su retórica misma. También cabe entender que el mismo término “integración” se ha utilizado de forma indiscriminada en los discursos de los diferentes mandatarios, los cuales no dejan claros los diversos niveles que puede tener esta condición de integración regional. Si bien una integración social o política implicaría la renuncia a aspectos como la soberanía o el poder sobre los territorios mismos, algo en lo que los Estados no están dispuestos a ceder, una integración basada puramente en la economía y en los acuerdos comerciales ya pactados es un escenario mucho más cercano a una región como Latinoamérica. Cabe resaltar que no solo es importante recalcar que la definición de integración aquí propuesta es fundada en un enfoque económico, sino que los métodos por los cuales se pretende alcanzar son las instituciones ya existentes.

Entonces, con base en lo desarrollado en este capítulo y los puntos mencionados anteriormente, se puede concluir que un acuerdo de integración intrarregional tiene lugar en el subcontinente latino siempre y cuando existan las medidas apropiadas para subsanar puntos que han representado las principales limitantes en el aprovechamiento de los acuerdos ya firmados.

5.

Referencias

- Barragán-Escandón, E. *et al.* (2019). Las energías renovables a escala urbana. Aspectos determinantes y selección tecnológica. *Bitácora Urbano/Territorial*, 29(2), 39–48.
- Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. (2009) Lei N° 12.187 de diciembre de 2009. Presidencia da República Do Brasil.
- Casola, L., & Freier, A. (2018). El nexo entre cambio climático y energía renovable en el Mercosur. Un análisis comparativo de las legislaciones de Argentina y Brasil. *Revista de Derecho del Estado*. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932018000100153
- Cortés, S., & Londoño, A. (2017). Energías renovables en Colombia: una aproximación desde la economía. *Revista Ciencias Estratégicas*, 25(38), 375–390.
- CREG -Comisión de Regulación de Energía y Gas-, Resolución CREG-156. (2016). *Precio por escasez*. Recuperado de [http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/44c9d56a77a20509052580a6004f2d03/\\$FILE/D-156-16%20PRECIO%20DE%20ESCASEZ.pdf](http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/44c9d56a77a20509052580a6004f2d03/$FILE/D-156-16%20PRECIO%20DE%20ESCASEZ.pdf)
- De Juana, J., Santos, F., Crespo, A., Herrero, M., De Francisco, A., & Fernández, J. (2009). *Energías renovables para el desarrollo*. Madrid: Paraninfo.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Energy Supply situation in Colombia*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/Energia/MCV%20-%20Energy%20Supply%20Situation%20vf.pdf>

- De la Cruz, J., Valencia, G., & Vanegas, M. (2018). Estudio estadístico de la velocidad y la dirección del viento en los departamentos de Atlántico y Bolívar en Colombia. *INGENIARE - Revista Chilena de Ingeniería*, 26(2), 319–328. Recuperado de: <http://search.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=130218851&lang=es&site=ehost-live>
- Giraldo, M., Vacca, R., & Urrego, A. (2018). Las energías alternativas, ¿una oportunidad para Colombia? *Revista Punto de Vista*, 9(13), 24–36. Recuperado de <http://search.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=131896274&lang=es&site=ehost-live>
- Gualteros, M., & Hurtado, E. (2013). Revisión de las regulaciones e incentivos para el uso de las energías renovables en Colombia. *Revista Jurídicas*, 10(1), 209–224. Recuperado de: <http://search.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=110231867&lang=es&site=ehost-live>
- Infante, A. (2007). Perspectivas de la situación energética mundial. Las oportunidades para Colombia. *Revista de Ingeniería*, (25), 74–95.
- Medina, S., & Venegas, A. (2018). Energías renovables. Un futuro óptimo para Colombia. *Revista Punto de Vista*, 9(13), pp. 47–62.
- Montes, C. (2018). La incertidumbre climática y el dilema energético colombiano. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 42(165), 392–401.
- Morales, E. (2019). Intervención en la Cumbre de Acción Climática, New York.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf.

- Lazard's. (2016). *Levelized cost of energy analysis—VERSION 10.0*. Recuperado de <https://www.lazard.com/media/438038/levelized-cost-of-energy-v100.pdf>
- Recalde, M. (2016). The different paths for renewable energies in Latin American Countries: the relevance of the enabling frameworks and the design of instruments. *WIREs: Energy & Environment*, 5(3), 305–326.
- Roldan, J. (2013). *Energías renovables: lo que hay que saber*. Madrid: Paraninfo.
- Romo, N. (2018). *Energías renovables en Colombia impactarían en precios y bolsillo de usuarios: expertos*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/economia/energias-renovables-en-colombia-impactarian-en-precios-y-bolsillo-de-usuarios-expertos>
- Salguero, J. (2018). *Comparativo de la implementación de la energía solar en Brasil vs. Colombia*. Universidad Católica de Oriente. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/21130/1/COMPARATIVO%20DEL%20PROCESO%20DE%20IMPLEMENTACIÓN%20DE%20LA%20ENERGÍA%20SOLAR.pdf>
- Smith, M. (2006). Solo tenemos un planeta: pobreza, justicia y cambio climático. *Intermediate technology Publications*, 1(2), 57. ISBN 9781-85339-643-4.
- Villada, F., López, J., & Muñoz, N. (2017). Effects of Incentives for Renewable Energy in Colombia. *Ingeniería y Universidad*, 21(2), 94–108.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future* (Brundtland Report), United Nations, p. 23. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/42/427>

CAPÍTULO 12

CRIMINALIDAD TRANSNACIONAL AMBIENTAL E INTEGRACIÓN: PERSPECTIVAS SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA BIOPIRATERÍA EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Elaborado por María Eugenia Vega¹ y Hadrien Lafosse²

1.

Introducción

Desde mediados del siglo XX, el énfasis puesto sobre la integración regional ha dado lugar a un sinnúmero de procesos regionales, así como discusiones y teorizaciones políticas y académicas. Así, no es necesario remontarse a Kant con su impronta sobre “la paz perpetua” ni al proyecto bolivariano en la América Latina del siglo XIX para comprender que las tensiones producidas en el escenario internacional -luego de las dos grandes guerras mundiales- pusieron de manifiesto la necesidad de adecua-

- 1 Polítoóloga de la Universidad de Buenos Aires y magíster en Defensa nacional de la República Argentina. Candidata a doctora en Ciencias sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente investigadora del programa de Economía de la Universidad Católica de Colombia. Miembro del Grupo Interdisciplinar de Política y Relaciones Internacionales (GIPRI). E-mail: mevega@ucatolica.edu.co
- 2 MSc en Administración de empresas, NEOMA Business School, Reims, Francia. Profesor investigador del programa de Finanzas y Comercio Internacional, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de La Salle, Bogotá. Miembro del Grupo Interdisciplinar de Política y Relaciones Internacionales (GIPRI). E-mail: hlafosse@unisalle.edu.co

ción y resguardo de intereses económicos y políticos comunes. La actual Unión Europea representa quizá uno de los más acabados procesos en este sentido, toda vez que habiendo nacido de la pacificación de la eterna rivalidad francoalemana, ha sabido superar -más allá de los vaivenes de las décadas- una serie de etapas que la han acercado a la supranacionalidad.

Ahora bien, la post Guerra Fría, con sus altos niveles de incertidumbre en materia de seguridad y la globalización ligada al neoliberalismo político y económico, no solo ha puesto en cuestión el paradigma basado en el Estado, sino que a la vez ha propiciado la connivencia de amenazas tradicionales con nuevos fenómenos que escapan a las capacidades soberanas de los Estados nacionales.

Los grandes ganadores de estas épocas son el capital financiero internacional, sin autoridad en tiempo real que le ponga freno ni restricciones a su voracidad especulativa; las empresas ahora transnacionales, en sendos viajes de placer que abaratan los salarios y tientan la corrupción de los gobiernos. Por último, otro ícono de la racionalidad económica y también devenido en transnacional es el crimen organizado, el que al igual que los precedentes ha tomado la complejidad de las redes dignas de la telaraña, aprovechando los saltos tecnológicos para perpetrar su afán de lucro en áreas antes impensables.

Todo esto pone de manifiesto que las tradicionales distinciones entre legalidad e ilegalidad están fuertemente puestas en entredicho. Tal y como ya fue enfatizado, la globalización, lejos de entenderse como la integración profunda de los mercados en un contexto de total libertad de comercio, tiene un componente político mucho más fuerte y agresivo.

Las amenazas son globales y los riesgos también lo son: aquí entra a jugar el medio ambiente, que en la región latinoamericana cobra importancia no solo por su dependencia económica de bienes primarios, sino también por la fragilidad institucional de Estados que presentan serios

vacíos ante la acometida de los impulsos transnacionales, sean estos legales o ilegales. Con mayor razón estos últimos encuentran su caldo de cultivo propicio ante la ausencia de regulación estatal, los amplios bolsones de pobreza y marginalidad, la falta de empleo genuino y la corrupción a todo nivel, paradójicamente en un ambiente plagado de diversidad de recursos naturales sumamente apetecidos por países desarrollados, empresas transnacionales y el crimen organizado.

En definitiva, son estos fenómenos, internacionales a la vez que nacionales, los que ponen el jaque a la seguridad de los Estados y sus respectivas sociedades y, por ende, muestran la multidimensionalidad que ha adquirido este concepto, antes solo privativo de conflictos inter e intraestatales. Tal ampliación de la seguridad, dada la enorme diversificación de las amenazas, es aún materia de debate desde las distintas posturas en términos de las relaciones internacionales, pero sin duda las nuevas corrientes se esfuerzan por dar cabida a las realidades actuales. Este es el caso del concepto de seguridad ambiental, el que, desde el constructivismo de la Escuela de Copenhague, brinda el basamento para este trabajo.

Por otra parte, es dable denotar que, si bien se ha abordado y existe en América Latina una importante preocupación académica por el crimen organizado, no demasiado énfasis ha suscitado aún la criminalidad transnacional de tipo ambiental. Tal vez por considerarse un tema menor en relación con el impacto del narcotráfico y el comercio ilegal de armas que generan verdaderos estragos en la población de la región, y que han puesto en cuestión las tradicionales distinciones entre defensa y seguridad y, por consiguiente, de los roles y funciones de las fuerzas armadas y de seguridad.

En este sentido, aquí se propende por explorar una de las múltiples facetas que asume el crimen organizado transnacional, que es la ambiental. Si bien esta se expresa de muchas formas, preocupa particularmente una actividad como la biopiratería, problemática poco profundizada y sobre la

que aquí se considera inminente echar luz en la región. Esta actividad ilegal, con variantes visos de legalidad como los contratos de bioprospección o pretensiones investigativas, implica un elemento central: la propiedad intelectual de los recursos genéticos naturales y el reparto de sus beneficios.

Esta es una problemática generalizada en países megabiodiversos, característica de la gran mayoría de los países latinoamericanos. De manera que al convertirse en una problemática común se plantea entonces la necesidad de estudiar el tratamiento -o no- que de la misma hacen los Estados de forma concertada; es decir, desde las arquitecturas de integración regional que deben propender a dar respuestas cooperativas a la hora de enfrentar amenazas que son propias.

En investigaciones previas (Vega & Lafosse, 2018b), se han adelantado conclusiones sobre el tratamiento de las cuestiones ambientales -siempre de forma general- en los distintos esquemas de integración sud y latinoamericanos, y en el referido en particular se examinaron las agendas de seguridad ambiental de los países que componen la Alianza del Pacífico en virtud de proponer las concordancias en las respectivas legislaciones nacionales como punto de partida para una agenda de seguridad común. En este trabajo se vuelve sobre este particular, dada la pérdida de importancia de estructuras como la Comunidad Andina (CAN) o el MERCOSUR y el floreciente ímpetu de la Alianza del Pacífico en un mundo que se avizora estratégicamente volcado hacia este océano por las próximas décadas.

Si bien es lamentable corroborar una vez más que esta arquitectura regional poco o nada ha hecho aún en términos ambientales (Vega & Lafosse, 2018b), entendidos como inherentes a los objetivos propuestos, sí ha resultado interesante corroborar la convergencia en las agendas ambientales nacionales de sus miembros, entendiendo esto como un punto de partida desde donde la Alianza del Pacífico pudiese plantear una propia en estos términos. Esto ha motivado que en el presente escrito se proceda

a investigar, siguiendo un procedimiento similar, las perspectivas que a mediano plazo pudiesen dar lugar a una agenda ambiental con énfasis en el combate de la biopiratería en la Alianza del Pacífico.

Para esto, en la primera parte se procede al análisis de las múltiples dimensiones de la seguridad, a fin de dar lugar a las no acabadas discusiones en torno al concepto de seguridad ambiental, que como ya se dijo, convoca aquí nuevamente como marco obligatorio para la problemática bajo examen. Dentro de esta sección se aborda de forma somera el fenómeno de la criminalidad organizada transnacional, específicamente en este caso en su aspecto ambiental para luego presentar el fenómeno de la biopiratería.

En segundo lugar, se analizan los acuerdos internacionales y subregionales que abogan por el combate contra este fenómeno delictivo, para luego dar paso a profundizar sobre los países que conforman la Alianza del Pacífico.

En tercer lugar, se procede al análisis de contenido de las normas y mecanismos institucionales de Chile, Colombia, México y Perú en términos de acceso a los recursos genéticos, su propiedad y el reparto de los beneficios que de ellos se derivan. Cabe destacar que aquí no se profundizará en el debate de cuestiones específicas como los reclamos indígenas, la rama del Derecho que trata las cuestiones ligadas a la propiedad intelectual, la bioprospección³ ni la biotecnología. Importan las características comunes de los Estados latinoamericanos en un entorno internacional donde las amenazas trascienden las fronteras y se transforman en una problemática en común. Por lo mismo, en otras investigaciones ya se había planteado “la necesidad de adecuación y concordancia entre las políticas nacionales y subregionales con los marcos internacionales. Situándose particularmente en América Latina, se da por entendido aquí que la estrategia más adecua-

3 La investigación sobre la diversidad biológica.

da para la concertación de políticas que den paso a instituciones de alcance regional en materia ambiental es el regionalismo” (Vega, 2013, p.246).

2.

Seguridad ambiental y criminalidad organizada transnacional

El tratamiento y discusión del concepto de seguridad ambiental ha constituido la línea de investigación de los autores en buena parte de los últimos trabajos (Vega, 2008; Vega, 2016; Vega y Lafosse, 2018a y b), y lo que se ha resaltado de forma constante es la ausencia de consenso que existe, aún décadas después del reconocimiento de los asuntos ambientales en la agenda internacional, acerca de la inclusión del medio ambiente bajo la órbita de los estudios de seguridad.

Sin embargo, el reconocimiento de la multidimensionalidad de la seguridad ya agota, al modo de entender de este trabajo, la discusión acerca de las innegables implicancias de los fenómenos ambientales sobre la seguridad de los Estados y las sociedades. El enorme abanico de amenazas transnacionales que son causa y consecuencia del deterioro ambiental pone en jaque las visiones tradicionales que aún reniegan de su estudio en las relaciones internacionales.

Si bien el concepto de Seguridad Ambiental emerge en los años 60 y ha hecho un importante recorrido clasificado en etapas⁴, para el abordaje de esta propuesta vuelven a ser útiles las consideraciones del constructivismo social de la Escuela de Copenhague, “dado su rico potencial por analizar la seguridad bajo los fundamentos del neorrealismo sistémico, también incorpora conceptos del liberalismo como la institucionalidad,

4 Sobre este particular se recomienda ver Vega & Lafosse, 2018b.

de la seguridad humana y del constructivismo” (Vega & Lafosse, 2018a, p.550). Aquí se entiende, entonces, al medio ambiente como parte de las llamadas cinco dimensiones de la seguridad, junto con lo militar, lo político, lo económico y lo social.

En este sentido y a diferencia de otras perspectivas mucho más rígidas sobre el funcionamiento del sistema internacional, esta postura ecléctica parte de que el concepto de seguridad es una construcción social y si la sociedad percibe algunos problemas como importantes desde la seguridad, los mismos gradualmente se irán convirtiendo en cuestiones de seguridad nacional e internacional. (Vega y Lafosse, 2019, s/p)

Efectivamente, solo las percepciones psicosociales configuran aquello que se entiende como amenaza tanto para individuos como para los Estados y que, por ende, se convierte en objeto de la seguridad. La utilidad de este marco analítico resulta más evidente en un sistema internacional, donde la velocidad en tiempo real propia del proceso globalizador solo genera mayor incertidumbre e impredecibilidad de las amenazas.

Como complemento, se resalta que la seguridad debe ser entendida como un bien público global dada su no exclusividad y no competitividad: “un bien público no puede excluir a otros de utilización y su uso no reduce la cantidad disponible para su consumo por parte de otros agentes” (Oliveira & Da Silva, 2011, p.137). Plantean los autores que en estos tiempos donde las cuestiones de seguridad interna de los Estados trascienden sus fronteras y sus agendas, la seguridad debe ser vista como un bien público global. Esta idea ha sido ampliamente aceptada por la academia con el fin de la Guerra Fría y la homogenización institucional entre los Estados que esta propició ante los impulsos del proceso globalizador. Afirma Schutte (2011), que:

Los principales factores que determinaron el surgimiento de los bienes públicos globales fueron: el consenso en el suministro de insuficiente

de estos mismos bienes públicos en otros países, debido al rebalse de los impactos que conlleva la integración (*spillovers*), y de los costos crecientes impuestos a los demás países para suplir esa carencia con sus propios medios, en general inadecuados para ese objetivo; y la percepción de que, no obstante que la globalización se encuentre en el corazón de este proceso de disolución de las fronteras nacionales, también abre la posibilidad de crear nuevos medios para suministrar bienes públicos a nivel supranacional mediante la normalización de políticas e instituciones y la cooperación efectiva entre Estados. (citado en Oliveira & Da Silva, 2011, pp.138-139)

Con esto por delante, sin lugar a duda una de las mayores amenazas transnacionales a la seguridad, tanto de los Estados como de los individuos, la constituye el crimen organizado. Si bien muchos académicos y expertos en temas de seguridad llevan algunas décadas ahondando en estos estudios en pos de la consecución de un concepto, el crimen organizado transnacional continúa resultando esquivo a la luz de sus múltiples manifestaciones.

En principio, porque se trata de un fenómeno que actúa en redes transnacionales difusas, a diferencia de las tradicionales estructuras jerárquicas, verdaderas telarañas empresariales de mercados negros que, si bien se encuentran enfrentadas por los beneficios que representan los recursos ilegales, otras veces actúan en cooperación. Como puede observarse, los niveles de interdependencia crecientes en el sistema internacional también valen para este fenómeno. Efectivamente, si bien estos accionares delictivos no son novedosos, su complejización producto del proceso de globalización lo vuelve una problemática a atacar desde múltiples dimensiones, amén de la seguridad. Resulta de este marco de globalización entrelazada con neoliberalismo político y económico la idea de “globalización fantasma” (Stares, 1996; Kurtenbach & Lock, 2004; Naim, 2005; Nordstrom, 2007), ya que “(...) Un debate crucial se enfoca en la pregunta de saber

si el crimen organizado es intrínseco al capitalismo o si procede de las limitaciones de la regulación estatal⁵” (Heinrich-Böll-Stiftung & Schöenberg, 2014, p.190).

Como señala el Programa de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen (2013), “abarca prácticamente todos los actos delictivos graves de carácter internacional perpetrados con fines de lucro y relaciones con más de un país”. El gran número de actividades delictivas que involucra resultan prácticamente innumerables, y su trascendencia y consecuencias dependerán de las características de cada Estado: terrorismo, tráfico de estupefacientes, legitimación de capitales, contrabando de armas - pequeñas y livianas, y en algunos casos, material nuclear-, trata de personas, explotación de piedras preciosas y árboles maderables, la delincuencia cibernética, comercio ilegal de fauna y flora silvestre, el tráfico de órganos, la venta de medicamentos adulterados y la biopiratería, por solo señalar las que más se destacan.

La violencia es su móvil, utilizada como mecanismo de resolución de controversias allí donde las instituciones son débiles y la insatisfacción de las partes es manifiesta (Dammert, 2011), al punto de concertar en ciertos lugares del globo una verdadera Pax mafiosa⁶; están presentes en la guerra y en la paz y han llegado a tal nivel de sofisticación logística y tecnológica que Buscaglia (2014), los refiere como verdaderas “franquicias de grupos criminales”. Sampó (2017), citando a De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, complementa que “el crimen organizado no es un tipo de delito en particular, sino una forma de cometer delitos (en plural) caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación y la participación conjunta y coordinada de varios individuos” (p.25).

Según se expresaba en otro trabajo (Vega & Lafosse, 2019):

5 Traducción del inglés por parte de los autores

6 En términos generales, refiere a la connivencia entre legalidad e ilegalidad, ya que a nivel social y económico los grupos criminales proveen protección a individuos e instituciones allí donde el Estado se encuentra ausente al no poder proveer ni mantener el orden y la ley.

la atención excesiva que los países desarrollados han puesto sobre el terrorismo ha terminado por ocultar lo que él (Naím) denomina como “las cinco guerras de la globalización” que los Estados están perdiendo: el narcotráfico, el contrabando de armas, la inmigración ilegal, la piratería intelectual y la legitimación de capitales. (s/p)

En este orden de ideas, y dado que no se puede perder el foco que orienta esta investigación, el punto de inflexión en este análisis está dado por la especificidad de la criminalidad ambiental y, tal y como se desprende de la cita *ut supra*, la piratería intelectual. Es en este cruce donde se encuentra la biopiratería.

2.1. Crimen organizado transnacional ambiental: el caso de la biopiratería

La criminalidad ambiental se puede caracterizar como una actividad del crimen organizado transnacional que se especializa en el tráfico de recursos naturales y de sustancias peligrosas (UNODC, 2010); por supuesto, pasa de ser una actividad local (*Home Base*), a transnacional, bien como destino final o por el establecimiento de rutas (*Host State*), articuladas en los mercados negros globales (Vega & Lafosse, 2019, s/p). De hecho, están usando las mismas rutas y técnicas para el tráfico de vida silvestre que para el contrabando de otras mercancías ilícitas, explotando los vacíos en la aplicación de la ley y sistemas de justicia criminal (UNODC, 2019). El tráfico de recursos naturales incluye la comercialización de especies vivas de flora y fauna amenazadas, o el comercio de sus partes (Banks *et al.*, 2008, citado en López, s/f, p. 4), priorizada en la Convención de Palermo⁷ (UNODC, 2004, p.2), la tala ilegal y la explotación de árboles maderables, la pesca ilegal y la depredación de los mares, la extracción ilegal minera -piedras preciosas, metales- y recursos genéticos propiedad

7 Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

de pueblos ancestrales, lo que lleva aparejada la discusión acerca de la protección de la propiedad intelectual. Por otra parte, el comercio ilegal de sustancias peligrosas conlleva al tráfico de residuos como el comercio no regularizado de sustancias tóxicas.

Si bien por tratarse de mercados negros las cifras son solo estimaciones, estas advierten que el crimen ambiental constituye una de las dimensiones más rentables del mismo, llegando a estar entre las tres que generan mayores dividendos, con el tráfico de especies a la cabeza (Haken, 2011, p.56, citado en López, s/f, p.5). De manera que “para muchos especialistas, el tráfico de recursos naturales se ha convertido en un negocio tan o más redituable que el narcotráfico en nuestra región” (Sampó, 2017, p.33).

Atender al estudio de la seguridad ambiental poniendo énfasis sobre estos aspectos resulta perentorio para América latina, la que al albergar países megabiodiversos con realidades políticas y económicas frágiles, instituciones débiles, problemas de gobernabilidad, amplias desigualdades sociales y pobreza multidimensional, se erige en el caldo de cultivo más propicio para la instalación de grupos delictivos de toda índole.

Yendo al núcleo de lo que acá respecta, en un trabajo previo se especificaba el origen de la biopiratería (Vega & Lafosse, 2019, s/p), cuando en los años 40 el gobierno estadounidense concedió una patente sobre un organismo vivo: una rosa híbrida. A partir de aquí, llovieron las pretensiones sobre la propiedad intelectual de grupos completos de organismos por parte de empresas transnacionales, muchas de las cuales se han convertido en verdaderos monopolios de estos.

El concepto de biopiratería fue acuñado en 1993 por Pat Mooney, quien la definió como

(...) la utilización de los sistemas de propiedad intelectual para legitimar la propiedad y el control exclusivos de conocimientos y recursos biológicos sin reconocimiento, recompensa o protección de las

contribuciones de las comunidades indígenas y campesinas, por lo que la bioprospección⁸ no se puede ver más que como biopiratería. (Mooney, 1999, citado en Delgado, 2001, p.181)

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo la precisa como la apropiación, por medio de la aplicación de los derechos de propiedad intelectual, por parte de los científicos y empresas, sobre el valor intrínseco de las especies diversificadas, de los conocimientos tradicionales de la humanidad y las innovaciones de las poblaciones indígenas (Tarrío *et al.*, 2004).

En definitiva, “puede decirse que en esta actividad como en ninguna otra se combinan la biodiversidad, los recursos silvestres cultivados y los conocimientos ancestrales asociados” (Vega & Lafosse, 2019, s/p), al incluir aspectos como recursos forestales maderables y no maderables, animales silvestres, actividades agrícolas y pecuarias, recursos fitogenéticos e hidrobiológicos (Álvarez, Forero, Vélez, & Grupo Semillas, 2008). Son de resaltar la bioprospección, los recursos genéticos y bioquímicos con valor comercial, que en tanto actividad intermedia se ha “(...) vuelto muy lucrativa para las empresas especializadas y explotación de recursos genéticos con aplicaciones biotecnológicas” (Tarrío *et al.*, 2004).

A esto además se asocia la coincidencia de las zonas con mayor exuberancia de biodiversidad con poblaciones originarias o campesinas, generalmente excluidas o al menos marginadas socioeconómicamente hablando. Otro claro ejemplo de la “maldición de los recursos naturales”⁹.

Es de público conocimiento el accionar de empresas como Monsanto o las multinacionales farmacéuticas como Bayern; resonados los casos

8 Generalmente se refiere al rastreo de biodiversidad como parte de investigaciones científicas, pero hoy en día esto se complejiza porque aparecen como parte de las prospecciones petroleras, mineras, proyectos de conservación ecológica y de recuperación cultural-medicinal, etcétera (Delgado, 2001).

9 O la “paradoja de la abundancia”, concepto acuñado en 1993 por Richard Auty, haciendo referencia a aquellos países con abundancia en recursos naturales que no logran el crecimiento económico.

como el de la llamada “enfermedad de las vacas locas”, las consecuencias de las fumigaciones con DDT, el uso de glifosatos y el monopolio de las semillas, por lo que, de acuerdo con Delgado (2001), esta actividad solo puede entenderse “(...) como mecanismo de enriquecimiento capitalista, de acciones ecocidas y antítesis de la sustentabilidad” (p.181)¹⁰. Las bases genéticas de los recursos animales también están amenazadas, como en el caso de los pecuarios -dado el cruce de razas-, lo que ha desembocado en la obvia pérdida de diversidad.

Solo a modo ilustrativo, baste con referir que, entre otras actividades, producen plantas genéticamente uniformes y bloquean el libre intercambio de semillas y plantas, afectando con esto la diversidad genética y los procesos naturales. Los bancos de germoplasma producen efectos similares, en un proceso de erosión genética, dada la expansión de variedades nuevas y uniformes de alto rendimiento, las que además son comercializadas con sus respectivos plaguicidas.

En los hechos,

actualmente, diez corporaciones controlan 32% del mercado de semillas comerciales y 100% del de semillas genéticamente modificadas. Solo cinco corporaciones controlan el comercio mundial de granos, Cargill es la más grande y compró Continental, la segunda más grande. Monolitos como Cargill y Monsanto participaron activamente en dar forma a los acuerdos internacionales de propiedad intelectual. (Mas-sieu & Chapela, 2002, p.75)

Aquí puede observarse que en muchos casos la actividad delictiva posee un cariz de “legalidad”, ya que los involucrados muchas veces no son criminales sino investigadores de instituciones universitarias y científicas, ONG, entidades públicas y privadas y otros, interesados en la

10 Sin dudas bien diferente al auge que durante los años 90 tuvo el primer caso de animal clonado, conocido como la oveja Dolly, y los auspicios optimistas de la llamada revolución verde.

búsqueda de genes “(...) de plantas, animales y humanos, principios activos etnobotánicos con potencialidad económica para las transnacionales farmacéuticas, agrícolas y alimenticias” (Álvarez, Forero, Vélez, & Grupo Semillas, 2008, p.20).

Con la maldición de los recursos naturales, la mayoría de los recursos fitogenéticos y de variedades animales, así como microorganismos, se encuentra en los países en desarrollo. Estos Estados deben enfrentarse al sistema global de patentes y a importantes intereses económicos que desean la apropiación indebida de la diversidad y el conocimiento ancestral asociado, de lo que se extraen enormes réditos económicos, la mayoría de las veces sin el consentimiento de las poblaciones involucradas (Tarrío *et al.*, 2004).

No quedan dudas, entonces, de que se trata de una problemática por demás compleja al involucrar un sinnúmero de dimensiones como el acceso a los recursos genéticos, la propiedad intelectual, el resguardo de los conocimientos ancestrales, bioseguridad y biotecnología, biopatentes versus productos naturales sin modificación, jardines botánicos y bancos de germoplasma, entre otros (Vega & Lafosse, 2019, s/p). Pero resalta sobre todo por su complejidad ética; a modo ilustrativo la siguiente afirmación, categórica, de Álvarez, Forero, Vélez y Grupo Semillas (2008):

Para el caso de los seres vivos, es inaceptable y no tiene ningún fundamento ético que se pueda aplicar sobre ellos alguna forma de propiedad intelectual, dado que nadie puede crear los genes, los ingredientes activos, los componentes de una planta o un animal y mucho menos puede inventar un ser vivo, y por tanto no puede considerarse dueño de estos. (p.6)

3.

La integración desde la seguridad ambiental: los ámbitos supranacional y subregional

3.1. El nivel supranacional

El uso del Agente Naranja en la Guerra de Vietnam ya había puesto en alerta a la opinión pública mundial acerca de la utilización y transporte de sustancias peligrosas, pero no fue sino hasta la Cumbre de la Tierra sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), que se logró el primer consenso sobre biodiversidad y acceso a los recursos genéticos con el Convenio sobre Diversidad Biológica (en adelante, CDB), en 1993. A la fecha suscripto por 193 Estados, apela entre sus tres objetivos principales, junto con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, a la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. De hecho, “cubre todos los dominios que están directa o indirectamente relacionados con la diversidad biológica y su papel en el desarrollo, desde la ciencia, la política y la educación, a la agricultura, los negocios, la cultura y mucho más” (CDB, 1993). De este se desprende el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (1993), centrado sobre esta actividad científica.

Para los fines aquí propuestos, interesan especialmente dos artículos: el 8, sobre Conservación *in situ*, en su literal j) reza:

Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of

the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices.

Por su parte, el artículo 15, de Acceso a los recursos genéticos, reviste fundamental importancia debido a que exige tres requisitos mínimos: consentimiento fundamentado previo, términos mutuamente acordados y repartición justa y equitativa de beneficios.

Sin embargo, tanto en este como en el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (2001),¹¹ se reconoce la soberanía de los Estados sobre su material biológico, pero se pone como condicionante el libre acceso a los recursos y su protección por patentes u otras formas de propiedad intelectual: otra vez, su acceso privado. Además, “(...) este estatuto nacionaliza las miles de muestras provenientes de la periferia que están contenidas en los bancos de germoplasma y jardines botánicos de los Estados centrales, y por lo tanto las hace patentables a su favor” (Delgado, 2001, p.183).

Hasta aquí los más destacados que a nivel internacional intentan regular el acceso a los recursos genéticos, así como a la protección de la propiedad intelectual, que como se ha visto, están lejos de lograrlo, dadas las propias afirmaciones de las normas. No obstante, este panorama de situación no estaría completo sin mencionar el reciente y también controvertido Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, al CDB (2010), que al hacer énfasis sobre el mencionado artículo 15 de este último, reconoce la interdependencia de todos los países respecto a los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, su

11 “El tratado tiene como objetivos generales: reconocer la enorme contribución de agricultores de todas las regiones del planeta a la diversidad de los cultivos que alimentan el mundo; establecer un sistema mundial para proporcionar a los agricultores, fitomejoradores y científicos acceso gratuito y fácil a los materiales fitogenéticos; garantizar que los usuarios compartan los beneficios que obtienen de los germoplasmas utilizados en la mejora de las plantas o en la biotecnología con las regiones de donde son originarios.”

importancia para la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible en un contexto de reducción de la pobreza y cambio climático. Al igual que en otros textos de esta índole, reconoce que

se requiere una solución innovadora para abordar la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos que se producen en situaciones transfronterizas o para los que no es posible otorgar y obtener consentimiento fundamentado previo.

Para esto, en su artículo 5 sobre Participación justa y equitativa en los beneficios, da continuidad a lo propuesto en el CDB, en condiciones mutuamente acordadas por las partes. Al reconocer “la diversidad de circunstancias en que las comunidades indígenas y locales tienen o poseen conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos”, el artículo 7, Acceso a conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos, plantea que

de conformidad con las leyes nacionales, cada Parte adoptará medidas, según proceda, con miras a asegurar que se acceda a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales con el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de dichas comunidades indígenas y locales, y que se hayan establecido condiciones mutuamente acordadas.

Mientras que el artículo 6 -Acceso a los recursos genéticos- aboga por la distribución equitativa y justa entre las partes, de manera bastante liviana y sin constreñir la actuación de los Estados.

Por su parte, el Compromiso Internacional sobre Recursos Genéticos Vegetales (2001, aunque en proceso de ratificación) pretende el establecimiento de un sistema público global de administración de los mismos

y de estímulos a las comunidades rurales, reconociendo que los derechos del agricultor, colectivos, son de igual rango que los del obtentor de las variedades. Además, “(...) provee normas y reglas para la conservación e intercambio de semillas, plantas y tejidos vegetales entre países. Considera los recursos genéticos como “patrimonio de la humanidad” al que se debe tener libre acceso”. No obstante, reconoce los derechos del obtentor de variedades, que son privados.

En síntesis, más allá de la letra de las normas internacionales que buscan una regulación del sector, lo que queda en clara evidencia es que la discusión sobre la participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan del material genético continúa sin ser zanjada¹².

Solamente la Declaración de Johannesburgo sobre Biopiratería, Biodiversidad y Derechos Comunitarios (2002), se opone explícitamente a “(...) la privatización de nuestros recursos biológicos”, y declara “la protección de los derechos de los titulares del conocimiento y las tecnologías tradicionales, especialmente de aquellas relacionadas con la biodiversidad”.

3.2. El nivel subregional

Si bien existe una amplia discusión académica acerca de las distintas formas que asume el regionalismo latinoamericano en la actualidad, no caben dudas acerca de que los acercamientos entre los Estados se presentan cada vez más multitemáticos debido a la importancia creciente de la cooperación en temas distintos de la esfera estrictamente económica. De ahí que se hable de cooperación regional funcional, entendiendo que las fuerzas centrípetas del comercio entre países que forman parte de un acuerdo

12 Si bien en el Grupo de Países Megadiversos Afines, creado mediante la Declaración de Cancún (2002), que reúne a los quince países más ricos en diversidad biológica -Brasil, Bolivia, Colombia, China, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Madagascar, Malasia, México, Perú y Sudáfrica- comparten posiciones y preocupaciones similares en torno al acceso de recursos genéticos, protección de los conocimientos tradicionales, bioseguridad y propiedad intelectual, entre otros. A fin de conocer detalles de sus posiciones se recomienda ver www.megadiversos.org (Ruiz, 2013, p.13).

pueden ser un vehículo eficaz para una integración formal más profunda, se haya planificado o no. (BID, 2002, pp.37-39)

Tal y como se expresó en la Introducción, sobre la base de estas consideraciones es, entonces, que se plantea la necesidad de adecuación y concordancia entre las políticas nacionales y subregionales con los marcos internacionales. Situándose particularmente en América Latina, se da por entendido aquí que la estrategia más adecuada para la concertación de políticas que den paso a instituciones de alcance regional en materia ambiental es el regionalismo (Vega, 2013, p.246). Si el regionalismo significa “la eliminación de las barreras naturales desarrolladas por los países, los procesos de integración intensifican las relaciones entre estos, alcanzando un grado de identidad más allá de la mera formación de pactos interfronterizos” (Bergamaschine & Ribeiro, 2001, p. 92).

A nivel regional, MERCOSUR, con el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (2001), ha tenido por objetivo el desarrollo sustentable y la protección del ambiente a partir de “la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población”. En su Anexo I se establecen las áreas temáticas a desarrollar para su cumplimiento, y entre estas constan: la gestión sustentable de los recursos naturales y los instrumentos de política ambiental. En el 1.1. referencia a la diversidad biológica, involucrando a los recursos genéticos (Parlamento Latinoamericano, 2015).

Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), destaca por su normativa sobre estos aspectos. La Decisión 391 Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos, en su Título IV, reafirma la soberanía de los Estados miembro sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados como inalienables, imprescriptibles e inembargables. El Capítulo II del Reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales reconoce y valora “los derechos y la facultad para decidir

de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados”.

Y lo que es aún más importante a los fines del presente, en el Capítulo IV de la Cooperación Subregional, que en el artículo 10 establece que los miembros

definirán mecanismos de cooperación en los asuntos de interés común referidos a la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos y sus productos derivados y componentes intangibles asociados a estos. Igualmente, establecerán programas subregionales de capacitación técnica y científica en materia de información, seguimiento, control y evaluación de las actividades referidas a dichos recursos genéticos y sus productos derivados, y para el desarrollo de investigaciones conjuntas.

También, reviste crucial importancia la Decisión 486 sobre Régimen Común sobre Propiedad Industrial, la que en su artículo 26 -De las solicitudes de patentes-, es taxativa en los siguientes literales:

h) (...) de ser el caso, la copia del contrato de acceso, cuando los productos o procedimientos cuya patente se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de recursos genéticos o de sus productos derivados de los que cualquiera de los Países Miembros es país de origen; i) de ser el caso, la copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales de los Países Miembros, cuando los productos o procedimientos cuya protección se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de dichos conocimientos de los que cualquiera de los Países Miembros es país de origen, de acuerdo con lo establecido en la Decisión 391 y sus modificaciones y reglamentaciones vigentes; j) de ser el caso, el certificado de depósito del material biológico.

Por último, el Parlamento Latinoamericano posee la Ley Marco sobre Recursos Genéticos, donde recoge las experiencias de los acuerdos mencionados *ut supra*, así como el Acuerdo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado de los Estados Centroamericanos.

4.

La Alianza del Pacífico

Como se presentaba en la investigación *Desafíos para la construcción de una agenda ambiental en el regionalismo. El caso de la Alianza del Pacífico* (Vega & Lafosse, 2019b), analizar esta arquitectura de integración regional reviste importancia dadas una serie de características. En principio, porque dista mucho de las tradicionales, basadas en la proximidad geográfica y de búsqueda de concertación de políticas más allá de lo estrictamente comercial; en este caso, los países comparten solo una región en común, que son sus costas sobre el océano Pacífico, mientras que se presenta como un modelo estrictamente neoliberal de integración¹³.

En segundo lugar, muestra claramente la apuesta hacia la región Asia-Pacífico, poniendo de manifiesto la creciente importancia estratégica de esta zona del mundo en detrimento del Atlántico. Esto es quizá lo más interesante en un contexto internacional con una mayor diversificación del poder económico y las repercusiones de dos tendencias económicas diferenciadas, como Estados Unidos y China, que inciden de diferentes formas en las distintas subregiones de América Latina, en medio de la creciente avidez por recursos naturales de las nuevas potencias del Pacífico

13 En su objetivo principal destaca profundizar en los acuerdos económicos, comerciales y de integración entre los Estados miembro, sobre la base de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

y la llamada guerra comercial entre China y Estados Unidos. De manera que las políticas exteriores de los Estados latinoamericanos se encuentran frente a la disyuntiva de “(...) buscar articular una combinación adecuada de iniciativas de relacionamiento con China y el área de Asia-Pacífico en general, y, a la vez, con los Estados Unidos y la Unión Europea” (Bitar, 2013, p.37).

Autores como Serbín (2014), plantean que, a diferencia de los otros acuerdos presentes en la región, la Alianza del Pacífico (AP) busca una inserción más ventajosa en el sistema económico internacional enfrentándose abiertamente con la globalización, a la vez que apostando “a convertirse en una plataforma de proyección política y comercial con miras al mundo, dando especial importancia a la región Asia-Pacífico”. Bartesaghi (citado en Serbín, 2014), entiende que este “aspecto es central en el futuro de la AP, dado que los países que integran dicho proceso parecen leer de forma correcta los cambios estructurales que se dieron en la economía, comercio y geopolítica mundial en los últimos años” (p.34). Resalta por sobre todo que AP puede tener

(...) un fuerte impacto sobre el proceso de la integración regional en América Latina con base en un enfoque diferente. La AP revaloriza el comercio y la economía, por contraposición al rechazo del ALBA a los Tratados de Libre Comercio [...] La presencia de México en la AP rompe por la vía de los hechos la disyuntiva entre América del Sur o América Latina en su conjunto. (Saltalamacchia, 2014, p.427)

En un trabajo anterior (Vega & Lafosse, 2018b), se daba cuenta de la escasez de un estado del arte sobre la AP que atienda estas problemáticas más allá de lo netamente económico y, por ende, sobre el medio ambiente. En Vega (2015), se presentó la situación general del tratamiento de las problemáticas ambientales en los acuerdos de integración sudamericanos, no obstante, se incorporó a la AP; las conclusiones arrojaron

que los problemas en general derivan del intergubernamentalismo, pero en el caso bajo estudio se presentó la crítica de que aparentemente solo se hace alusión al cambio climático. En una siguiente investigación (Vega & Lafosse, 2018b), también se manifestó la preocupación respecto de los “silencios” en términos de una agenda que “contemple los problemas ambientales desde su multidimensionalidad”, toda vez que la legislación nacional de los Estados que la componen puede proveer una plataforma plausible, de replicarse como propia para el acuerdo.

Es de destacar que en los términos que aquí ocupan solo aparece la Declaración de Ministros del Ambiente (2016), Hacia una Plataforma de Crecimiento Verde de la AP, la que propugna por el desarrollo sostenible a partir del fortalecimiento de las capacidades institucionales, políticas efectivas y la articulación con el sector privado. Resalta el punto 5 de la Declaración, donde expresan:

Nuestra voluntad de articular y promover una agenda ambiental común, que aborde las prioridades ambientales compartidas y que contribuya con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la agenda 2030 de las Naciones Unidas. (Declaración de los Ministros del Ambiente de la Alianza del Pacífico, 2016). Y tal como lo señaló el Ministro del Ambiente de Perú, esta Plataforma permitirá incorporar la variable ambiental en la AP. (2016)

Lo que queda claro es que, sin normativa ambiental general, mucho menos existen marcos que regulen el acceso a los recursos genéticos ni un régimen de propiedad sobre los mismos. Sin embargo, resulta interesante que tal y como quedó demostrado en Vega & Lafosse (2018b), toda la normatividad nacional, así como las instituciones y programas creados se enfocan en el cambio climático, la protección de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y sus interrelaciones, destacándose entonces sus convergencias y concordancias. En efecto, todas las agendas establecen

disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, contemplan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad mediante la participación de todos los actores sociales, y se encara el desarrollo sostenible sobre la base de la colaboración de instituciones públicas y privadas para desarrollar la investigación sobre estos temas y proveer asistencia técnica y científica en la formulación y evaluación de las políticas nacionales ambientales respectivas.

Lo que hasta aquí resulta un complejo y abundante marco, lamentablemente no será replicado en el caso de la biopiratería, como se procede a observar, país por país, a continuación

4.1 Chile

Si bien está presente en varios países sudamericanos, la ayahuasca ha sido víctima del uso indiscriminado por parte de intereses privados; algo similar ha ocurrido con el rapamune, un hongo presente en la Isla de Pascua, del que deriva la rapamicina, potente inmunosupresor para los trasplantes de órganos, ambos recursos del pueblo Rapanui. El maqui, por su parte, resulta una planta sagrada para los mapuches. Chile es dependiente de material genético importado, por lo que no es la excepción en el planteamiento de que todos los países son, en mayor o menor medida, proveedores y usuarios de recursos genéticos (Agüero, 2010, p.3).

La norma general que regula el sector es la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994), ya un tanto perimida por el paso del tiempo, pero que en principio observa la diversidad, su cuidado y entre las definiciones brindadas en el artículo 2 define la biotecnología, la conservación del patrimonio ambiental y preservación de la naturaleza. En su artículo 4 reza:

Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, de-

berán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Sin embargo, esta ley marco en nada menciona el acceso a los recursos genéticos ni por ende el reparto de los beneficios de estos derivados. Muy poco e implícitamente se desprende del Decreto 27 de 2016 que reglamenta el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y sus dos anexos.

En materia institucional lo primero que se presenta es la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad (2003), la que tiene como objetivo general conservar la biodiversidad del país, promoviendo su gestión sustentable.

En cuanto al conocimiento de la diversidad intraespecífica (genética), no se dispone de una síntesis de información como en el caso de la diversidad específica. Se requiere mejorar el catastro de las actividades de prospección de recursos genéticos realizados en el país (...) La diversidad genética representa para el futuro una fuente importante de riqueza, pudiendo convertirse en recursos económicos, por lo que resulta de suma urgencia regular el acceso a estos recursos. (pp. 10-11)

En sus Fundamentos se expresa el Respeto por los conocimientos tradicionales: “a toda forma de vida y a las diferentes formas de conocimiento y uso sustentable de la biodiversidad generadas y transmitidas a través de las generaciones” (p.14).

Dentro de la líneas estratégicas y acciones propuestas, el punto 2, Asegurar la preservación de especies y del patrimonio genético, los literales e) y f) revisten importancia:

e) Establecimiento de las condiciones para el aprovechamiento de los recursos genéticos: adoptar marcos de regulación para el acceso a los recursos genéticos así como para la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización; y f) Establecimiento de mecanismos y procedimientos apropiados para evitar o reducir al mínimo los impactos ambientales del desarrollo de la biotecnología, de manera de asegurar la transferencia, manipulación y utilización segura de cualquier organismo vivo modificado. (...) tomar medidas para resguardar y potenciar los beneficios derivados del patrimonio genético de especies nacionales de importancia alimentaria y medicinal. (p.17)

En la misma se esperaba como resultado al año 2015 la regulación del acceso al patrimonio genético y el desarrollo de medidas para prevenir los riesgos de la biotecnología, lo que aún continúa sin resolverse.

Por otra parte, es de destacarse que tanto la Ley de Propiedad Industrial (2005), que regla las cuestiones relativas a las patentes, no hace manifestación alguna sobre el tema; la llamada ley Indígena 19.253 (1993), brinda resguardo al patrimonio cultural y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, pero existe silencio acerca de las prácticas ancestrales en torno al medio ambiente y sus recursos. De manera que los temas relativos a la propiedad intelectual sobre la naturaleza y el reparto de sus beneficios quedan en el vacío.

No obstante, se han presentado proyectos de ley para disponer de normas que de manera especial busquen proteger los derechos sobre los recursos genéticos en el ámbito de la Propiedad Industrial, tales como el Proyecto que sustituye la Ley 19.039 (Boletín N° 0.907-0350), proponiendo

incorporar la obligación del solicitante de una patente que contenga recursos genéticos de incluir en dicha solicitud una declaración en que se divulgue la fuente de obtención de dicho recurso genético o conocimiento tradicional cuando se trata de “conocimientos tradicionales de comunidades indígenas o locales relacionados o no a recursos

genéticos a los que el inventor o solicitante ha tenido acceso, y la invención está directamente relacionada con este conocimiento tradicional” (artículo 145 del proyecto de Ley). El artículo 309 de este proyecto, referido a delitos contra las patentes de invención, sanciona con multa a beneficio fiscal de 25 a 2.000 unidades tributarias mensuales a quien infrinja tal disposición mediante la presentación de declaraciones falsas respecto a la divulgación de la fuente de recursos genéticos. (Cámara de Diputados de Chile, 2015)

Por último, el Ministerio de Agricultura, en su Agenda de Trabajo en Recursos Genéticos (2016-2018) planteaba, entre otros aspectos, la necesidad de:

Activar la Red Nacional de Bancos de Germoplasma Vegetal con el objetivo principal de: (i) sistematizar la información de las colecciones públicas y privadas y (ii) generar y compartir capacidades (Y) Acordar reglas de acceso y participación en los beneficios, a material genético disponible en las colecciones de germoplasma vegetal de naturaleza pública de las instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura, teniendo en consideración los conocimientos tradicionales cuando se haga uso de ellos.

De manera que lo que aquí queda claro es que el país no posee una legislación acorde, y la vigente es, a todas luces, poco menos que obsoleta

4.2 Colombia

No es sencillo recabar información sobre biopiratería en este país. No obstante, un informe del Instituto Humboldt plantea que la riqueza de Colombia en términos de recursos genéticos sí ha sido codiciada por “el sector farmacéutico, cosmético, biotecnológico, agroindustrial, bioremediación, entre otros” (2006, p.2). Este documento analiza señales de biopiratería en el caso de las patentes basadas en el achiote, subrayando que, en varias instancias, estas fueron registradas sin reflejar ninguna novedad, y sin con-

tar con el acuerdo de las tribus indígenas que lo usan, lo que en definitiva lo asimila a casos de biopiratería (Instituto Humboldt, 2006).

De buenas a primeras, la Política Nacional de Biodiversidad (1996), plantea la importancia de la diversidad biológica a nivel nacional, especificando que esta incluye también elementos intangibles:

(...) la biodiversidad es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia. La diversidad biológica tiene componentes tangibles a nivel de moléculas, genes y poblaciones, especies y comunidades, ecosistemas y paisajes. Entre los componentes intangibles están los conocimientos, innovaciones y prácticas culturales asociadas. (Política Nacional de Biodiversidad, 1996, Párrafo 3)

Adicionalmente, la Ley 165 de 1994 resalta el valor de la biodiversidad en su preámbulo:

Conscientes del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes. Conscientes así mismo de la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera. (...) Conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías. (p.2)

No obstante, la Política Nacional de Biodiversidad (1996), resalta que esta biodiversidad se está perdiendo. Entre los causantes directos e indirectos identificados aparecen “los cultivos ilícitos, (...) actividad minera, (...), incendios, y (...) producción maderera.” (p.10). También

está mencionada la “sobreexplotación o aprovechamiento no sostenible de especies silvestres de fauna y de flora para el consumo doméstico o la comercialización” que “puede llevar a la erosión genética”. (Política Nacional de Biodiversidad p.11). De forma más importante se hace alusión a la “severa presión de caza que enfrenta la fauna silvestre (que) se debe principalmente a la demanda de individuos, pieles o productos de estas especies en el mercado internacional ilegal”.

Acá se entiende que se hace referencia en filigrana a la biopiratería. Finalmente se evoca como causante de esta pérdida de biodiversidad “la incipiente o débil capacidad institucional para reducir el impacto de las actividades que conllevan su pérdida” (Política Nacional de Biodiversidad, 1996, p.14).

En cuanto al acceso y uso de estos recursos genéticos, varias disposiciones existen en el marco legal colombiano. Primero, se debe vigilar la biodiversidad y los recursos genéticos que la componen, así como el uso comercial de estos últimos. En efecto, dentro de las funciones del Ministerio de Ambiente colombiano, la Ley General Ambiental de Colombia (Ley 99 de 1993), prevé en el artículo 5:

20) (...) y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales (...); 21) Regular, conforme a la ley, la obtención, uso, manejo, investigación, importación, exportación, así como la distribución y el comercio de especies y estirpes genéticas de fauna y flora silvestres; regular la importación, exportación y comercio de dicho material genético, establecer los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia, y disponer lo necesario para reclamar el pago o reconocimiento de los derechos y regalías que se causen a favor de la Nación por el uso de material genético (...)38) Vigilar que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros con respecto a nuestros recursos naturales renovables respete la soberanía nacional y los derechos de la Nación colombiana sobre sus recursos genéticos. (pp.5-6)

Por otro lado, el artículo 1 de la Ley 165 de 1994, titulado “Objetivos” plantea. “(...) la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos” (p.3). Más específicamente, el artículo 15, titulado “Acceso a los recursos genéticos”, afirma de forma clara que el acceso a recursos genéticos está regulado por el Estado, que está condicionado por un “consentimiento fundamentado” y que los beneficios comerciales sacados de este acceso tienen que ser repartidos de forma justa entre las partes (Ley 165 de 1994, p.8).

Por lo que se refiere a las sanciones previstas en caso de la apropiación ilegal de recursos vegetales, el artículo 306 de la Ley 1032 de junio 2006, titulado “Usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores de variedades vegetales”, prevé lo siguiente:

El que, fraudulentamente, utilice nombre comercial, enseña, marca, patente de invención, modelo de utilidad, diseño industrial, o usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal, protegidos legalmente o similarmente confundibles con uno protegido legalmente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.(...). (Ley 1032 de 2006, p.2)

En resumidas cuentas, el marco legal colombiano no incluye de forma directa el concepto de biopiratería. Sin embargo, es menester hacer hincapié en el hecho de que la biodiversidad y los recursos genéticos que la componen son reconocidos como estratégicos para la Nación. En esta medida se hace mención de los elementos que llevan directa o indirectamente a la pérdida de biodiversidad, de los cuales sobresalen las actividades que se llevan a cabo en el “mercado internacional ilegal”. En este apartado, tanto la Ley 99 de 1993, como la Ley 165 de 1994 y la Política Nacional de Biodiversidad (1996), plantean uno o varios de los elementos

a continuación: la necesidad de conservar la biodiversidad y los recursos genéticos que la componen, reglamentar su acceso, y asegurarse que los beneficios sacados de su explotación sean “justos y equitativos”. En conclusión, la Ley 1032 de 2006 sí prevé sanciones en cuanto a “Usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores de variedades vegetales”, que van de 4 a 8 años de cárcel con una multa que se encuentra entre (aproximadamente) COP 20 millones de pesos y más de COP 1.200 millones. No obstante, estas sanciones no abarcan el abanico de actividades que componen la biopiratería *per se*.

4.3 México

En el considerado el cuarto país más biodiverso del mundo, las principales especies amenazadas son las plantas medicinales de los Altos de Chiapas, el frijol “azufrado” o “Mayocoba” – más conocido como frijol amarillo-, nopales, aguacates, calabazas, cactáceas y agaves. Algunas fuentes estiman que entre 1930 y 2000 se ha perdido en el país hasta el 80% de variedades de maíces criollos (Escobar, 2006). Sin embargo, el uso ilegal de variedades de plantas patentadas no es tan común en la agricultura, “dado que cerca del 85% de los productores mexicanos no compran semilla, la guardan de su cosecha (Massieu & Chapela, 2002, pp.78-79). No obstante, poco se conoce sobre otros organismos vivos si bien algunas investigaciones denuncian su uso y patentamiento por parte de otros Estados, laboratorios y otras instituciones. México destaca también por su diversidad cultural que está inherentemente relacionada con la biodiversidad, y es reconocido como centro de origen, de diversidad genética, y por ser centro de domesticación de por lo menos 100 especies cultivadas (Perales & Aguirre 2008, Bellón *et al.* 2009, citado en ENBioMex, 2015, p.33).

El Estado mexicano ha sido un precursor en materia ambiental, ya que, a diferencia del resto de la región, lo relativo al medio ambiente ha sido

incorporado desde la Constitución de 1917, expresando además que “corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales”.

Por su parte, el reconocimiento de la importancia de la diversidad cultural que comprende poblaciones indígenas y afrodescendientes se encuentra en el artículo 2, en el cual, a partir de las reformas del 14 de agosto de 2001, establece que

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (Congreso de la Unión, 1917)

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (1988), se ocupa de la biodiversidad, de las áreas naturales protegidas, define el desarrollo sustentable y establece en su artículo 87 que “se requiere del consentimiento previo, expreso e informado de la Federación como requisito para el aprovechamiento de los recursos biológicos de la Nación” (Diario Oficial de la Federación, México. 28 de enero de 1988). De esta deriva la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad (ENBioMex), y Plan de Acción 2016-2030, cuya misión -también replicado en su principio 14- consiste en

Establecer las bases para impulsar, orientar, coordinar y armonizar los esfuerzos de gobierno y sociedad para la conservación, el uso sustentable y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los componentes de la diversidad biológica y su integración en las prioridades sectoriales del país.

En la primera parte de ENBioMex, “La biodiversidad en México: aspectos clave y estado de conocimiento”, se hace referencia a la diversidad genética, criticando la falta de estudios que no ha permitido desa-

rollar un catastro de taxones y los poco aprovechados potenciales de la agrobiodiversidad, ya que además de su valor biológico “(...) y cultural intrínseco, tienen un valor económico potencial importante (...) y representan un recurso de gran importancia para la seguridad alimentaria y deben considerarse como patrimonio nacional y mundial” (p. 83). En su Eje Estratégico 1 “Conocimiento”, plantea que “para alcanzar una nueva cultura de aprecio a la biodiversidad es necesario divulgar el conocimiento científico y el tradicional, así como promover y adoptar la valoración del capital natural en el contexto del desarrollo sustentable del país” (p.86).

Por su parte, en el Eje Estratégico 3, “Uso y manejo sustentable”, se hace referencia a la bioprospección, al precisar que

Para lograr la conservación de los recursos genéticos, es necesario que las decisiones con respecto a la introducción y uso de productos derivados de la biotecnología y biología sintética se tomen con base en conocimiento científico y tradicional disponible y apropiado, en cumplimiento a la regulación aplicable, previniendo, mitigando, y en su caso asumiendo de forma plena y responsable las posibles consecuencias de su uso a largo plazo. Además, es preciso lograr la implementación y operación eficaz a nivel nacional del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos, y participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de su utilización. (p.106)

Destaca también que en México se ha generado ya el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (CDI, 2013).

Son al menos 17 las principales leyes que regulan de manera indirecta o directa algún componente de la diversidad biológica. El problema está en que la cuestión es tratada de forma separada en cada una de ellas y faltan disposiciones que protejan la biodiversidad genética, de forma

que urge la necesidad de bases legales para el establecimiento de políticas públicas integrales de protección a la biodiversidad en sus tres niveles: genes, especies y hábitats.

Por otra parte, el Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Genéticos (2005), tomaba en consideración la inadecuada utilización y saqueo de los recursos biológicos, lo que

demanda acciones enérgicas y urgentes, por lo que es necesario planificar, establecer prioridades y diseñar una estrategia general que permita, por un lado, la protección y conservación de dichos recursos, así como la utilización sustentable de los mismos, en aras de mantener intactos los usos y conocimientos tradicionales de las comunidades rurales de nuestro país.

Como producto, la Ley General de Biodiversidad incorporaría la regulación del acceso a los recursos genéticos a fin de que no puedan ser apropiados por privados y afirmando la justa distribución de los beneficios derivados. También, en palabras de la presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Senado: “(...) protege los derechos de las comunidades indígenas contra la biopiratería y es parte de la premisa de fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la conservación de la biodiversidad” (CEMDA, 2018).

De esta manera, las leyes vigentes podrían quedar asimiladas en esta de forma ordenada y congruente y se agregaría el Protocolo de Nagoya, ratificado por el país en 2012, lo que además lleva a la salvaguarda de los derechos de las comunidades indígenas y otras formas de organización rural contra actos criminales como la biopiratería. No obstante, ya se asomaron *ut supra* las críticas a este Protocolo.

Este proyecto no prosperó en Diputados y volvió a presentarse en 2011, agregándole la Protección del Conocimiento Ancestral Asociado, el que tenía por objeto, además, regular el acceso, uso, aprovechamiento,

conservación *in situ* y *ex situ* y protección de los recursos genéticos, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento y comercialización de estos. Recién aquí se hubiese posibilitado la creación de una institución específica encargada del manejo de los recursos genéticos y las acciones de coordinación, al incorporarse a las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Sin embargo, al día de hoy, nada de esto ha logrado plasmarse en un marco jurídico adecuado que promueva la conservación de las especies, regule el acceso a los recursos genéticos y reconozca la soberanía del país sobre los mismos.

4.4 Perú

El país forma parte de los países afectados por varios casos de biopiratería. En efecto, y a modo de ilustración, Andina (2019) subraya que la Comisión Nacional Contra la Biopiratería “(...) identificó un total de 67 casos de biopiratería en el sistema de patentes de diversas oficinas a nivel mundial durante el 2018, relacionados con el uso indebido de conocimientos tradicionales vinculados con recursos biológicos del país.” Estos casos identificados eran relacionados con, por ejemplo, el camú camú, la maca y la sangre de drago, por solo mencionar algunos de los más destacados. Sin embargo, puede considerarse como el país emblema entre los aquí analizados en reconocimiento y prevención de la biopiratería, como se verá a continuación.

Uno de los principios fundamentales del marco legal peruano en la materia se refleja en el concepto de “justicia ambiental”, explicado en el artículo IV de la Ley General de Ambiente o Ley No. 28611 del 2004. En efecto, la justicia ambiental se refiere a que

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del

ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos. (Ley No.28611, p.20)

Aquí se observa inmediatamente el interés prestado por el Estado al tema que se analiza. De forma más específica, se ve a continuación que la protección de los conocimientos colectivos en Perú son un eje clave del marco legal del país en términos de diversidad biológica.

En efecto, y a modo de primera ilustración, el artículo 71 de la Ley General de Ambiente del 2004 declara que

El Estado reconoce, respeta, registra, protege y contribuye a aplicar más ampliamente los conocimientos colectivos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, en tanto ellos constituyen una manifestación de sus estilos de vida tradicionales y son consistentes con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos naturales. El Estado promueve su participación, justa y equitativa, en los beneficios derivados de dichos conocimientos y fomenta su participación en la conservación y la gestión del ambiente y los ecosistemas. (p.48)

Por otro lado, la ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos de los pueblos indígenas o Ley 28216 de 2017, en su artículo 1 apunta a “(...) otorgar protección al acceso a la diversidad biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas” (Ley 28216, artículo 1). De igual manera, el artículo 1 de la ley 27811 de 2002 especifica que “El Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos”.

Finalmente, el artículo 24 del Título IV de la Ley 26839 de 1997 plantea que “Los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas, nativas y locales asociados a la diversidad biológica, constituyen patrimonio cultural de la mismas, por ello, tienen derecho sobre ellos y la facultad de decidir respecto a su utilización.”

En lo que respecta a las condiciones de acceso y la protección de los recursos genéticos en Perú, es importante resaltar la existencia del “régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos”, plasmado en la Ley 27811 de 2002. Los objetivos de este régimen hacen de los intereses de las comunidades indígenas una prioridad:

- a) Promover el respeto, la protección, la preservación, la aplicación más amplia y el desarrollo de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.
- b) Promover la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos colectivos.
- c) Promover el uso de estos conocimientos en beneficio de los pueblos indígenas y de la humanidad.
- d) Garantizar que el uso de los conocimientos colectivos se realice con el consentimiento informado previo de los pueblos indígenas.
- e) Promover el fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades de los pueblos indígenas y de los mecanismos tradicionalmente empleados por ellos para compartir y distribuir beneficios generados colectivamente, en el marco del presente régimen.
- f) Evitar que se concedan patentes a invenciones obtenidas o desarrolladas a partir de conocimientos colectivos de los pueblos indígenas del Perú, sin que se tomen en cuenta estos conocimientos como antecedentes en el examen de novedad y nivel inventivo de dichas invenciones. (Ley No. 27811, Título IV- De Objetivos)

En términos más prácticos, el artículo 103 de la Ley General de Ambiente, define de forma muy clara las condiciones de acceso a los recursos genéticos: “Para el acceso a los recursos genéticos del país se debe

contar con el certificado de procedencia del material a acceder y un reconocimiento de los derechos de las comunidades de donde se obtuvo el conocimiento tradicional, conforme a los procedimientos y condiciones que establece la ley” (Ley 28611 del 2004, artículo 103). En el mismo orden de ideas, el artículo 7 de la Ley 27811 plantea que “En caso de acceso con fines de aplicación comercial o industrial, se deberá suscribir una licencia donde se prevean condiciones para una adecuada retribución por dicho acceso y se garantice una distribución equitativa de los beneficios derivados del mismo.”

Por añadidura, y de forma complementaria, el artículo 6 de la Ley 27811 proporciona el paso a paso del procedimiento a seguir:

Los interesados en acceder a los conocimientos colectivos con fines de aplicación científica, comercial e industrial deberán solicitar el consentimiento informado previo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que posean un conocimiento colectivo. La organización representativa de los pueblos indígenas, cuyo consentimiento informado previo haya sido solicitado, deberá informar que está entrando en una negociación al mayor número posible de pueblos indígenas poseedores del conocimiento y tomar en cuenta sus intereses e inquietudes, en particular aquellas vinculadas con sus valores espirituales o creencias religiosas. La información que proporcione se limitará al recurso biológico sobre el cual versa el conocimiento colectivo objeto de la negociación en curso, en salvaguarda de los intereses de la contraparte en mantener secretos los detalles de la negociación. (Ley 27811, artículo 6)

A modo de conclusión sobre el tema de acceso a los recursos genéticos, la revisión del artículo 71 de la Ley General de Ambiente, del artículo 23 de la Ley 26839, y de los objetivos y artículos 6 y 7 de la Ley 27811, dejan absolutamente claro que tanto el “consentimiento informado” como la “distribución justa y equitativa de los beneficios” y el respeto de valo-

res espirituales, son prerequisites en el proceso de acceso a los recursos genéticos de las comunidades indígenas.

Como se señalaba más arriba, la biopiratería está contemplada en el marco legal peruano. En efecto, la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas o Ley 28216 de 2017, en sus “disposiciones Complementarias y Finales” define la biopiratería como sigue:

el acceso y uso no autorizado y no compensado de recursos biológicos o conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas por parte de terceros, sin la autorización correspondiente y en contravención de los principios establecidos en el Convenio sobre Diversidad Biológica y las normas vigentes sobre la materia. Esta apropiación puede darse a través del control físico, mediante derechos de propiedad sobre productos que incorporan estos elementos obtenidos ilegalmente o en algunos casos mediante la invocación de los mismos. (p.2)

En este apartado vale resaltar el artículo 2 de la Ley No.28216 de 2017, que plantea la creación de la Comisión Nacional para la Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, también conocida como la Comisión Nacional contra la Biopiratería. Esta institución es de suma importancia en lo que aquí atiende, en la medida en que apunta a poner coto a este fenómeno por medio de un trabajo muy puntual de monitoreo, protección y comunicación:

- a) Crear y mantener un Registro de los Recursos Biológicos y Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas del Perú.
- b) Proteger de actos de biopiratería.
- c) Identificar y efectuar el seguimiento de las solicitudes de patentes de invención presentadas o patentes de invención concedidas en el extranjero, relacionadas con recursos biológicos o con conocimientos colectivos de los pueblos indígenas del Perú.
- d) Evaluar técnicamente las solicitudes presentadas y las patentes con-

cedidas, precisadas en el literal anterior. e) Emitir informes acerca de los casos estudiados, realizando recomendaciones a seguir en las instancias del Estado competentes. f) Interponer acciones de oposición o acciones de nulidad contra las solicitudes de patentes de invención o contrapatentes concedidas en el extranjero, que se relacionen con material biológico o genético del Perú o los conocimientos colectivos de sus pueblos indígenas y nativos. g) Establecer canales permanentes de información y diálogo con las oficinas de propiedad industrial de otros países. h) Promover vínculos con los organismos de participación regional del Estado y de la Sociedad Civil. i) Elaborar propuestas con la finalidad de proteger en los diversos foros internacionales la posición del Estado y de los pueblos indígenas y nativos del Perú, con la finalidad de prevenir y evitar los actos de biopiratería. (Ley 28216 de 2017, artículo 4)

Ahora bien, es imprescindible mencionar el hecho de que las infracciones a los derechos de las comunidades indígenas son sancionadas por la Ley 27811 de 2002. En cuanto al artículo 43 “Acciones por infracción de derechos de los pueblos indígenas”, se plantea la posibilidad para las comunidades indígenas de denunciar la violación de sus derechos asociados a sus conocimientos, mientras que el artículo 62 estipula taxativamente las multas previstas en tal caso de violación de derechos de estas comunidades.

El caso peruano sobresale una vez esbozado el análisis de los demás países que conforman la AP. En definitiva, no cabe duda de que su marco legal aborda los intereses de las comunidades indígenas como un tema prioritario. Se entiende a lo largo de esta revisión que el Estado ha identificado la relevancia estratégica asociada a los conocimientos de las comunidades indígenas, tanto como la urgencia de protegerlos con disposiciones concretas y disuasivas.

5. Conclusiones

Ha quedado demostrada la pertinencia de abordar la problemática de la biopiratería desde la seguridad ambiental, ya que el crimen organizado transnacional ambiental es un fenómeno que exige la cooperación internacional articulada y efectiva. Es decir, “(...) cierto grado de internacionalización en las actividades de control del crimen parece inevitable, imprimiéndoles ciertas características del bien público global y exigiendo que se sumen y coordinen los esfuerzos de los países de la región en una política pública común” (de Oliveira, 2012, p.150).

La biopiratería es una de las tantas manifestaciones del crimen organizado, que encuentra el ambiente propicio en los países latinoamericanos, donde la debilidad institucional, la corrupción, las desigualdades políticas y sociales coinciden con paisajes megabiodeversos y poblaciones rurales y/o indígenas. Se trata de un fenómeno que debe atenderse de manera urgente desde el punto de vista de la seguridad, que tal y como ha sido expuesto cobra creciente importancia entre otras actividades ilícitas. En la región, la criminalidad ambiental ha sido tradicionalmente desatendida por la preeminencia de la lucha contra el narcotráfico u otras amenazas transnacionales.

Se ha podido corroborar que, desde el punto de vista internacional, existe una serie importante de disposiciones, pero su carácter no vinculante las convierte en meras declaraciones, poco operativas en los Estados que deben adecuar sus marcos normativos a estas. En el nivel subregional existen regulaciones en las diferentes arquitecturas de integración regional, como los casos aquí expuestos de Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema de Integración Centroamericana. Contrario *sensu*, nada de esto se ha manifestado aún para el caso de la Alianza del

Pacífico. En cuanto a esta última, la Declaración que impulsa la Plataforma de Crecimiento Verde (2016), es sin dudas un importante avance que podría augurar el comienzo del necesario abordaje integral de las múltiples dimensiones que involucra el problema. Pero esta no deja de ser más que siete puntos objetivo que en nada se armonizan con un documento exhaustivo que permita extraer conclusiones un poco más contundentes, sino que podría considerarse solo como un “disparador” para iniciar conversaciones al respecto.

Es de anotarse que en un principio podía deberse a su novedad, pero pasado el tiempo, el tratamiento de los temas ambientales ha quedado relegado de su agenda. Y no solo esto: también llama la atención el hecho del poco o escaso interés que el estudio de la misma en términos ambientales y de criminalidad transnacional ha suscitado en la academia, dadas las externalidades que el comercio interregional tiene como consecuencia. La no incorporación de la escala física -la relación entre la naturaleza, los recursos naturales, la degradación ambiental y el crecimiento económico- resulta, coincidiendo con Falconí (2014, p.45), una grave omisión en la integración regional, con más razón cuando estos procesos auguran ambiciosos proyectos sobre todo energéticos y comerciales.

A diferencia del tratamiento dado a los problemas ambientales en general en los Estados miembro de la Alianza del Pacífico, se ha podido comprobar que en el caso de la biopiratería la legislación nacional es escasa, nula o por lo menos dispersa, salvo en el caso de Perú, que la identifica y brinda un marco legal de acceso a los recursos genéticos, sanciones y protección de los derechos de las comunidades originarias.

De manera que si los países que componen el acuerdo no han demostrado preocupación, difícilmente este pueda reflejar lo contrario. Muchos menos hay un tratamiento desde el punto de vista de la seguridad ambiental ante las difusas fronteras entre legalidad e ilegalidad que proyecta

este tipo de actividades delictivas. En definitiva, se está en la disyuntiva entre sendos intereses económicos y el compromiso ético con el patrimonio nacional y regional.

En épocas de globalización, los delitos contra el medio ambiente deben ser tratados de forma innovadora, mucho más allá de las convencionales estrategias del poder duro, ya que su multidimensionalidad y transnacionalidad implican respuestas conjuntas en el contexto subregional y regímenes de seguridad ambiental que sean lo suficientemente vinculantes. Hoy en día el desafío consiste en pensar en términos de un Estado de Derecho Ambiental.

La región y sus amenazas ambientales deben ser más estudiadas, a la vez que enfrentadas con prioridad política, ya que solo en términos genéticos su biodiversidad de flora, fauna y habitantes originarios podrían fácilmente llegar a superar los valores de mercado de varios de los recursos más apetecidos por Estados y capitales transnacionales. Si bien estos últimos muchas veces poseen mayor poder económico y de presión que el de algunos países latinoamericanos -por medio de sus *lobbies*-, también esto pone en evidencia que se requiere de respuestas conjuntas en el ámbito del regionalismo.

6.

Referencias

Agüero, T. (2010). *Debate actual sobre recursos genéticos: acceso y repartición de beneficios (ABs)*. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2010/02/debateRecursos-Geneticos.pdf>

- Álvarez, P., Forero, L., Vélez, G., & Grupo Semillas. (2008). *Biopiratería. Una amenaza a los territorios colectivos de Colombia. Estrategias y acciones desde la sociedad para enfrentarla*. Recuperado de: www.semillas.org.co/apc-aa-files/.../libro_biopirater_a.pdf
- Andina. (2019). *Indecopi: Perú ganó 45 casos de biopiratería en el mundo durante 2018*. Andina, Agencia peruana de Noticias. Recuperado de: <https://andina.pe/Agencia/noticia-indecopi-peru-gano-45-casos-biopirateria-el-mundo-durante-2018-741247.aspx>
- Barnett, J. (2016). Environmental Security. En Collins, A.: *Contemporary Security Studies*. Oxford, England: Oxford University Press, pp. 219-265.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. New York: IDB Bookstore.
- Briceno, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En Soto, W.: *Política internacional e integración regional comparada en América Latina* (p. 323). San José: Flacso.
- Buscaglia, E. (2014). *¿Argentina es el nuevo paraíso para el narcotráfico?* Recuperado de Semana.com: <http://www.semana.com/mundo/articulo/ar-gentina-un-nuevo-paraiso-para-el-narcotrafico/393282-3>
- Buzan, B. (1991). *Peoples, States & Fear: The National Security Problems in International Relations*. London, England: Lynne Rienner.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. London, England: Lynne Rienner
- Cámara de Diputados de Chile. (2005). Recuperado de: http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9311&prmBL=8907-03
- Convenio sobre Diversidad Biológica. (1993). Recuperado de: <https://www.cbd.int/intro/default.shtml>

- Declaración de Johannesburgo sobre Biopiratería, Biodiversidad y Derechos Comunitarios. (2002). *Cumbre de la Tierra en Johannesburgo*. Recuperado de: <http://www.semillas.org.co/es/declaracin-de-johannesburgo-sobre-biopiratera-biodiversidad-y-derechos-comunitarios>
- Delgado, G. (2001). La biopiratería y la propiedad intelectual como fundamento del desarrollo biotecnológico. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 32 (abril-junio). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/html/118/11820094008/>
- de Oliveira, A., & da Silva, E. (2012). Cooperación internacional e inteligencia en el combate de la criminalidad transnacional: el Caso Brasileño. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(2), pp. 131-152. DOI: <https://doi.org/10.5377/rpsp.v1i2.1361>
- Douglas, L., & Alie, K. (2014). High-value natural resources: Linking wildlife conservation to international conflict, insecurity, and development concerns. *Biological Conservation*, 71, 270–277. Recuperado de: <http://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.01.031>
- El Sol de México. (2018). *Senadores aprueban ambigua Ley General de Biodiversidad*. Recuperado de: <https://www.elsoldemexico.com.mx/doble-via/ecologia/senadores-aprueban-ambigua-ley-general-de-biodiversidad-550655.html>
- Escobar, D. (2006). *Valoración campesina de la diversidad del maíz. Estudio de caso de dos comunidades indígenas en Oaxaca, México*. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/4070/daem1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Estados Unidos Mexicanos. (2005). Gaceta del Senado. La Gaceta del día miércoles 27 de abril de 2005. Gaceta: LIX/2SPO-111/4616

- Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/4616
- Foster, G., & Wise, L. (1999) Sustainable Security. Transnational Environmental Threats and Foreign Policy. *Harvard International Review*, 21(4).
- Haken, J. (2011). *Transnational crime in the developing world. Global Financial Integrity*. Recuperado de: http://dev.revenuewatch.org/rwi-resources.071811/sites/default/files/Transnational_crime_web.pdf
- Heinrich-Böll-Stiftung, & Schönenberg, R. (2014). (Eds.) *Transnational Organized Crime: Analyses of Global Challenge to Democracy*. Recuperado de: <https://play.google.com/store/books/details?id=-jLvWBQAAQBAJ>
- Hernández, A. (2001). Convenios internacionales en acceso a recursos genéticos, principales obligaciones para Colombia. *Revista Colombiana de Biotecnología*, 3(2), 8-16. Recuperado de : [Dialnet-ConveniosInternacionalesEnAccesoAREcursosGeneticos-4808878.pdf](http://dialnet-conveniosInternacionalesEnAccesoAREcursosGeneticos-4808878.pdf)
- Instituto Humboldt. (2006). *El acceso ilegal de recursos genéticos y conocimientos tradicionales – Estudio de Caso Colombia*, 2(8). Recuperado de: <https://www.derechosintelectuales.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/2017/micrositio/articulos-tecnicos/caso-colombia-biopirateria.pdf>
- Massieu, Y., & Chapela, F. (2002). Acceso a recursos biológicos y biopiratería en México. *El Cotidiano*, 19(114). México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de : <https://www.redalyc.org/pdf/325/32511408.pdf>
- Programa de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen. (2013). <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>.
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. (2003). Recuperado de: <https://www>.

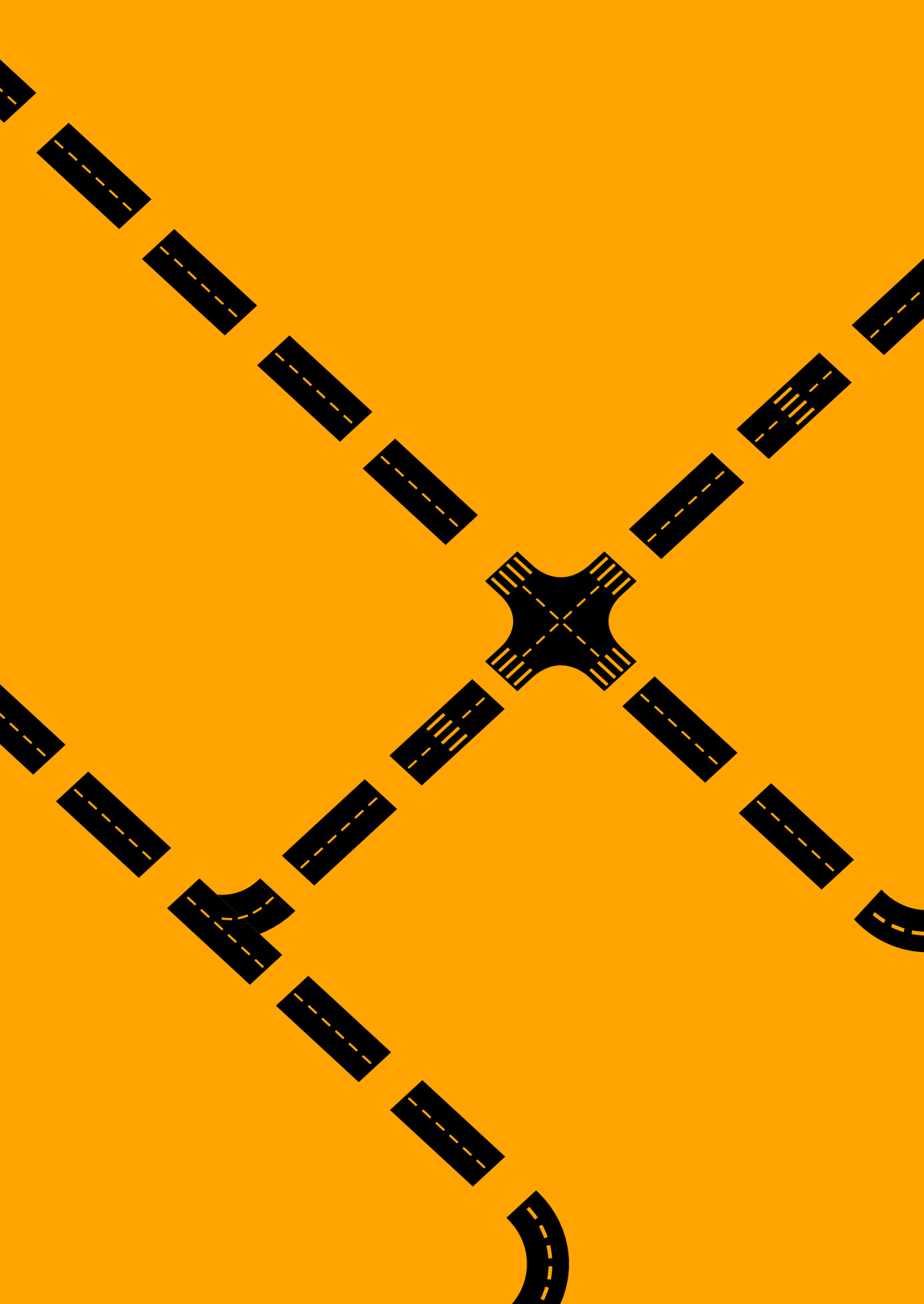
- conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/publicaciones/cartagena-protocol-es.pdf
- Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio de Diversidad Biológica. (2011). Montreal, Canadá: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado de : <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>
- República de Chile. (2003). *Estrategia nacional de Biodiversidad*. Comisión Nacional de Medio Ambiente. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/world/cl/cl-nbsap-01-es.pdf>
- República de Chile. (2016). *Agenda de Trabajo en Recursos genéticos*. Ministerio de Agricultura 2016-2018. Recuperado de: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Agenda-de-Trabajo-2016-2018-Recursos-Gen%C3%A9ticos.pdf>
- República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993 (diciembre 22). *Diario Oficial*. No. 41146. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/dacn_ley_99_de_1993_0.pdf
- República de Colombia. (1994). Ley 165 de 1994 (noviembre 9). *Diario Oficial*. No. 41.589. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/3355_ley_0165_091194.pdf
- República de Colombia. (1996). *Política Nacional de Biodiversidad*. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf
- República de Colombia. (2006). Ley 1032 de 2006 (junio 22). *Diario Oficial*. No. 46.307. Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co057es.pdf>

- República del Perú. (1997). *Ley No. 26839 de 1997 o Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica*. Recuperado de: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-conservacion-aprovechamiento-sostenible-diversidad-biologica>
- República del Perú (2017) Ley No. 28216 de 2017 o Ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas. Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/pe/pe013es.pdf>
- República del Perú. (2002). *Ley No. 27811 de 2002*. Recuperado de: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20791/199826/Ley27811-spanish.pdf/ebf10223-52ba-4a15-b790-90caf0a059a1>
- República del Perú. (2004). *Ley No. 28611 de 2004 o Ley General de Ambiente*. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>
- República del Perú. (2004). *Ley No. 28216 de 2004. Ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas*. Recuperado de: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-proteccion-acceso-diversidad-biologica-peruana-conocimientos>
- República del Perú. (2017). *Ley No. 28216 de 2017 o Ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas*. Recuperado de: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/pe/pe013es.pdf>
- Saltalamacchia, Z. (2014). *The Mexican Agenda in Latin America: the Pacific Alliance*. *Serbin Anuario*, (10), 421-436.
- Sampó, C., & Troncoso, V. (Comp.) (2017). *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

- Serbin, A., Martín, L., & Ramanzini, H. (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (10).
- Sobrevilla-Solís, J., & López-Herrera, M. (2013). *La biopiratería y los derechos de propiedad intelectual en la biodiversidad. Estudios científicos en el estado de Hidalgo y zonas aledañas*. Universidad de Nebraska – Lincoln. Recuperado de: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=hidalgo>
- Tarrío, M, Comboni, S., & Concheiro, L. (2004). La biopiratería en Chiapas: un análisis sobre los nuevos caminos de la conquista biológica. *Estudios Sociales*, 12. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/26473133_La_biopirateria_en_Chiapas_un_analisis_sobre_los_nuevos_caminos_de_la_conquista_biologica
- Vega, M., & Lafosse, H. (2018a). La triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú. Una mirada en torno al posacuerdo desde la seguridad ambiental. En García, R., Wilches, J., Guerrero, H., & Hernández, M. (Eds) *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad distrital Francisco José de Caldas, pp. 547-572.
- Vega, M., & Lafosse, H. (2018b). Desafíos para la construcción de una agenda de seguridad ambiental en la Alianza del Pacífico. En Guerrero, H, Vega, M., & Acosta, M.: *Estudios sobre medio ambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia*. Tunja, Colombia: Universidad Santo Tomás, pp. 419-457.
- WCED. (1987). *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*. Oxford, England: Oxford University Press.

Wright, G. (2011). Conceptualising and combating transnational environmental crime. *Trends in Organized Crime*, 14(4), 332-346. <http://doi.org/10.1007/s12117-011-9130-4>

Este libro se termino
de imprimir en
marzo de 2020



Bajo supuestos teóricos tradicionales, los procesos de integración y la liberación comercial favorecen el crecimiento económico de los países dado que mejoran la expansión del comercio en general, así la disminución o eliminación de aranceles y barreras al comercio generarán comercio. La evidencia empírica del enunciado anterior comenzó a analizarse luego de la Segunda Guerra Mundial cuando el comercio se liberó considerablemente: la formación de la comunidad europea y otras áreas de libre comercio, unidas a las reducciones arancelarias, llevaron a un incremento sustancial en el comercio mundial promoviendo el crecimiento económico de los países. En este orden de ideas, los procesos de integración regional fomentarán escenarios positivos para los países.

Sin embargo, el nuevo escenario de la economía está modificando los determinantes de esta competitividad, por ejemplo, se han incrementado las medidas proteccionistas, existen cambios tecnológicos que transforman la forma de intercambiar, entre otros factores. Por ello, es necesario definir nuevas estrategias de inserción internacional que creen oportunidades con base en las dinámicas de las economías y el intercambio de los países, considerando los retos que esto presentaría para los procesos de integración regional. Este libro es una compilación de reflexiones sobre la naturaleza de la integración regional en América latina, sus obstáculos y sus oportunidades de consolidación.



9-7895858-54413