

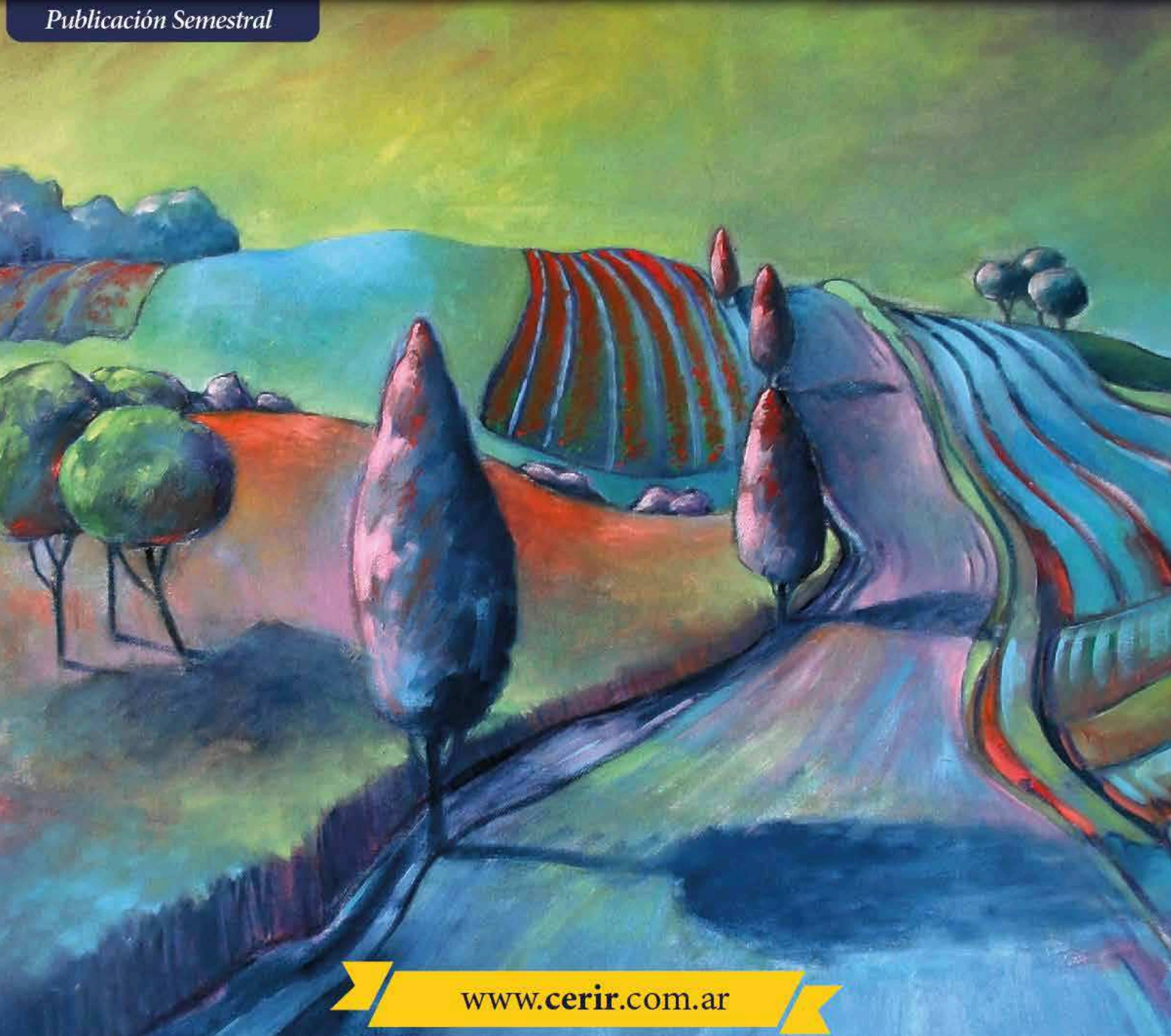


Revista
Integración y Cooperación
Internacional

N°21

Julio | Diciembre 2015

Publicación Semestral





Revista Integración y Cooperación Internacional

N°21

Julio | Diciembre 2015

LaRevista

Publicación semestral de la Maestría
en Integración y Cooperación Internacional
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales
de Rosario (CERIR)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301
2000 Rosario, República Argentina
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

Directora: Magíster Marta Graciela Cabeza
Editora: Magíster Lidia Virginia Gatti

Consejo de redacción:

Dra. Miryam Colacrai
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Dr. Rafael Domínguez Martín
Universidad de Cantabria, España
Dr. Danu A. Fabre Platas
Universidad Veracruzana, México
Ma. Gretchen Hernández
Simon Fraser University, Canadá
Dr. Carlos Juárez Centeno
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
Dr. Hugo Rogelio Suppo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Dr. Esteban Valenzuela Van Treek
Universidad Alberto Hurtado, Chile

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad
de sus autores y no reflejan necesariamente
la opinión de los editores de la Revista.



ST 103



Sumario

04 Editorial

Artículos

05 *Poder estructural agroalimentario en países emergentes. Algunas limitantes estructurales de la integración y cooperación internacional en materia agroalimentaria*

por Juan José Borrell

16 *Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015)*

por Julieta Zelicovich

Reseñas

27 *Liderazgo y política exterior*
por Miryam Colacrai

29 *Sísifo en los Andes. La (frustrada) integración física entre Tarapacá y Oruro. Las caravanas de la amistad de 1958*
por Estefanía Bianchi

27 IN MEMORIAM

Prof. Dr. Alfredo Bruno Bologna
por Miryam Colacrai y Gladys Lechini



Editorial

Comenzamos esta Editorial expresando nuestro profundo pesar por la desaparición física del Profesor Dr. Alfredo Bruno Bologna. Su labor como académico y su gran valor humano nos dejan un enorme legado que nos impulsa a seguir con nuestro trabajo cotidiano, incluso con estas iniciativas editoriales que él siempre alentó con entusiasmo.

Incluimos en este número un sentido **In Memoriam** escrito por dos cercanas colegas del Dr. Bologna, las Dras. Miryam Colacrai y Gladys Lechini, que permitirán a aquellos que no han conocido a Bruno, y también a los que han tenido el enorme privilegio de cruzarse en su camino, recordar sus valiosos méritos académicos e intelectuales.

En la sección **Artículos** contamos con el aporte de Juan José Borrell quien propone una mirada crítica sobre el posicionamiento internacional de los países emergentes, con particular atención a la Argentina, vinculado a las relaciones de integración y cooperación económica en materia agroalimentaria. El autor sostiene que lejos de suponer una difusión del poder mundial o una modificación de las reglas del régimen alimentario, con las relaciones de integración y cooperación de tipo asimétrico, los cambios en el sistema de producción y competencia agroalimentaria vienen a reforzar algunos condicionamientos, reproduciendo la vieja lógica centro-periferia.

Siempre en la misma sección, les proponemos un trabajo de Julieta Zelicovich sobre los acuerdos comerciales firmados por el MERCOSUR con otros socios de diferentes regiones del Norte y del Sur del mundo. La autora analiza las negociaciones con países en desarrollo, con países desarrollados y con otras uniones aduaneras. En este abordaje se diferencian cuatro sub agendas del bloque en su relacionamiento externo, valorando como endeble la cohesión del bloque mercosureño, con una coordinación sólo coyuntural que se ha mostrado débil especialmente en épocas de crisis.

Por último, en este número se incluye dos **reseñas**: la primera es del libro *Liderazgo y política exterior* de Shirley Götz Betancourt donde la Dra. Colacrai aborda con espíritu crítico el análisis de la autora sobre los tipos de liderazgos ejercidos por los últimos presidentes chilenos. La segunda reseña es del libro *Sísifo en los Andes. La (frustrada) integración física entre Tarapacá y Oruro. Las caravanas de la amistad de 1958* de Sergio González y está realizada por la maestranda Estefanía Bianchi.

Agradecemos todas estas contribuciones y recordamos que la Revista recibe en modo continuo las propuestas de publicación de trabajos relacionados con la integración y cooperación internacional.

Poder estructural agroalimentario en países emergentes. Algunas limitantes estructurales de la integración y cooperación internacional en materia agroalimentaria*

por Juan José Borrell**

• Resumen

El artículo formula un breve análisis del posicionamiento internacional de los países emergentes del Cono Sur, en particular de Argentina, a partir de las relaciones de integración y cooperación económica en materia agroalimentaria. Para tal fin se desarrolla el concepto de poder estructural agroalimentario en base a la noción de poder estructural de Susan Strange. Dicho enfoque a diferencia de la visión propuesta por el institucionalismo liberal de régimen alimentario, permite comprender la dinámica del sistema agroalimentario internacional en su real dimensión. El supuesto crítico que se plantea es que si bien la explotación de materias primas agroalimentarias ha generado coyunturalmente ganancias para las economías emergentes, el poder estructural agroalimentario a partir de relaciones de integración y cooperación de tipo asimétrico implica un posicionamiento periférico y dependiente en la economía global, viniendo en consecuencia a reforzar la configuración del poder estructural internacional.

■ Palabras Clave

poder estructural agroalimentario - sistema agroalimentario - régimen alimentario - países emergentes

Inglés | English

Agrifood structural power in emerging countries. Some structural limitations of international integration and cooperation regarding agrifood

• Abstract

The article makes a brief analysis of the international positioning of the emerging countries of South America, particularly Argentina, from the relations of economic integration and cooperation regarding agrifood. To this end the concept of agrifood structural power is developed based on the notion of structural power of Susan Strange. This approach unlike the vision proposed by the liberal institutionalism of food regime enables to understand the dynamics of the international food system in its real dimension. The critical postulation at issue is that while the exploitation of agrifood commodities has generated conjunctural profits for emerging economies, the agrifood structural power due to asymmetric relations of integration and cooperation implies a peripheral and dependent position within global economy, thus coming to reinforce the configuration of the international structural power.

■ Key words

Agrifood structural power - agrifood system - food regime - emerging countries

* Una versión anterior de este artículo se elaboró para un seminario de Economía Política Internacional a cargo de Eiiti Sato y José Fernández Alonso en el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Me resultaron muy valiosas las sugerencias y comentarios que para aquella versión me hicieron María Elena Lorenzini y Nicolás Creus. Agradezco también las sugerencias efectuadas por el árbitro anónimo. Huelga aclarar que los errores y omisiones de este trabajo corren por cuenta del autor.

** Magister en Estrategia y Geopolítica (IUE-ESG). Docente en la Universidad Nacional de Rosario y en la Escuela Superior de Guerra (IUE, Buenos Aires). Ha integrado la Delegación Oficial Argentina ante el CFS del Organismo de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2011-2015. Correo electrónico: juanjoseborrell@gmail.com



«*Food is a weapon*»

Earl Butz, 1974

(Secretario de Agricultura de Estados Unidos, 1971-76)

«*U.S. needs to lead in feeding the world*»

Richard Lugar 2014

(Senador Estados Unidos, 1977-2013)

Introducción

El presente artículo formula un breve análisis del posicionamiento internacional de los países emergentes del Cono Sur, en particular de Argentina, a partir de la explotación de materias primas agroalimentarias.

Está dividido en dos partes: la primera sección plantea la existencia de un poder estructural agroalimentario, en base a la conceptualización de poder estructural de Susan Strange y de las posibles estructuras de poder secundarias de la economía política internacional (Strange, 1994). El desarrollo de dicho concepto, el cual se diferencia teóricamente de la noción de régimen alimentario del institucionalismo liberal (Hopkins y Puchala, 1978), se realiza con el objetivo de comprender con mayor precisión y realismo la dinámica del sistema agroalimentario internacional y de este modo comprender las dinámicas agroalimentarias locales.

La segunda sección indaga brevemente a partir de los desarrollos recientes en el Cono Sur en materia de explotación de materias primas agroalimentarias, si tales dinámicas en los países emergentes responden a un fenómeno de difusión del poder o bien tienden a reafirmar las estructuras de poder existentes. De aquí que las tendencias agroalimentarias a nivel local comprendidas en el marco del poder estructural agroalimentario permiten pensar una respuesta al interrogante central sobre el posicionamiento económico internacional de Argentina.

En este sentido, para el interrogante de base ¿qué incidencia económico-política internacional tiene la explotación de materias primas agroalimentarias de Argentina?, el supuesto crítico que se plantea es que si bien la explotación de materias primas ha generado coyunturalmente ganancias para las economías emergentes de la región reflejándose incluso en los flujos globales de comercio y finanzas, el poder estructural agroalimentario permite un posicionamiento periférico y dependiente en la economía global, viniendo en consecuencia a reforzar la configuración

del poder estructural internacional a partir de relaciones de integración y cooperación de tipo asimétrico.

I. Entre el régimen alimentario global y el poder estructural agroalimentario

Los principios básicos del sistema agroalimentario internacional se analizaron y pusieron en discusión por primera vez en espacios académicos a la luz del concepto de régimen.

El cimbronazo que sufrió el entero sistema agroalimentario internacional tras la crisis del precio de los alimentos de 1973-74, a caballo de otros procesos desencadenados como la quiebra del sistema cambiario de Bretton Woods y la devaluación del dólar, la suba del precio del petróleo y el agotamiento de las reservas granarias internacionales, contribuyó a que el interrogante formulado al interior de organizaciones multilaterales como el Organismo de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre la continuidad a futuro de los pilares del sistema agroalimentario establecido en la posguerra se abordaran también teóricamente. En el campo académico norteamericano de las relaciones internacionales a mediados de los 70s y bajo el paraguas de las reformas de orden económico tras los procesos antes mencionados, surgió un reto de cuño liberal a la visión realista estructural vigente focalizado desde el concepto de régimen internacional¹. Específicamente para el caso del sistema alimentario global, Raymond Hopkins y Donald Puchala tras la crisis alimentaria de 1973-74 buscan sistematizar un análisis sobre la lógica del mismo y editan en 1978 un volumen que primero se publica como tema especial en *International Organization* (Vol. 32, N° 3) y luego por la Universidad de Wisconsin (Hopkins y Puchala, 1978), donde entre las colaboraciones de distintos especialistas sobre la economía política global de los alimentos ellos desarrollan el concepto de régimen alimentario global. El capítulo en el que lo presentan, “*Perspectives on the International Relations of food*” se reedita puntualmente más tarde como “*International Regimes: lessons from inductive analysis*” para *International Organization* (Vol 36, N° 2) en 1982, para finalmente publicarse en el libro editado por Stephen Krasner sobre regímenes internacionales dentro de la sección “*Perspectivas Grotianas*” (Krasner, 1983).

Aunque los autores asentaron los basamentos conceptuales para futuras discusiones y análisis sobre las dinámi-

1. El concepto de régimen fue usado por primera vez en la ciencia política por John Ruggie en 1975, seguido por Robert Keohane y Joseph Nye en el libro “*Power and Interdependence*” de 1977 y abordado teóricamente luego en “*After Hegemony*” de 1984.



cas agroalimentarias locales e internacionales, su visión institucionalista liberal no difería sustancialmente del esquema que es moneda corriente en el seno de organismos multilaterales y que resulta insuficiente para dar real cuenta de procesos estructurales.

En principio, tal como caracterizan Hopkins y Puchala, el sistema alimentario global refiere a las funciones interconectadas de producción, distribución y consumo, y a los medios de interconexión a través de transacciones públicas y privadas. El sistema alimentario global estructuralmente está compuesto de centros de producción, centros de consumo y canales de distribución e intercambio, comerciales y concesionales. Para ellos las condiciones que prevalecen en el sistema alimentario global no ocurren azarosamente ni enteramente en respuesta a imperativos agrícolas o económicos; suceden porque hay personas que toman decisiones sobre la producción, distribución y consumo que, de acuerdo con normas comúnmente aceptadas y ampliamente prevalecientes, le otorgan legitimidad a ciertas prácticas y declaran ilegítimas otras. Los conjuntos de tales normas, guías prevalecientes en determinados momentos, constituyen regímenes. De aquí que un régimen es un conjunto de reglas, normas o expectativas institucionales formales e informales que rigen un sistema social; donde regir significa controlar, regular o bien brindar orden, continuidad o predictibilidad a partir de influir en las prácticas que dan forma al comportamiento general de las diversas partes del sistema alimentario (Hopkins y Puchala, 1978).

Si bien el sistema alimentario global aparece descentralizado en subsistemas nacionales donde la mayor parte de la producción, consumo e intercambio tiene lugar, está profundamente afectado por las transacciones del mercado internacional, y en particular ha sido “estadounidense-céntrico” desde la posguerra, es decir basado principalmente en la economía política doméstica de Estados Unidos. En este sentido las reglas del régimen se originan como políticas nacionales norteamericanas que se negocian y coordinan a nivel internacional, por propósito o por defecto, por acuerdo multilateral o dictado unilateral.

Según el abordaje conceptual específico de régimen de Hopkins y Puchala, las normas y principios que guían y restringen las relaciones internacionales de los alimentos desde los últimos años de la década del 40 hasta principios de los 80s (como el respeto por el libre mercado, la soberanía nacional, la libre circulación de información científica, y el evitar las hambrunas), surgen de la política descentralizada mundial y de las interacciones de los esta-

dos y otras organizaciones de acuerdo a un entendimiento compartido o intersubjetividad según las preferencias de los actores. Aunque las capacidades de negociación tiendan a ser asimétricas, serían en su mayor parte reglas voluntariamente concertadas.

Para los autores el régimen alimentario a principios de los 70s sacó a la luz sus defectos para terminar sufriendo en los 80s algunos cambios de tipo marginal. La falta de acuerdo internacional desde la Conferencia Mundial de Alimentos de 1974 y las sucesivas cumbres respecto a los *stocks* de reserva granaria fue interpretada como una reducción de los recursos disponibles para reforzar las normas del régimen apuntaladas por el poder norteamericano, fruto de una cuestión mayor, según los autores, que era la percepción del declive de la hegemonía de Estados Unidos en el orden internacional.

Contemporáneamente a los autores mencionados y en el mismo volumen editado por Krasner, Susan Strange (1982) realiza una minuciosa crítica del concepto de régimen internacional la cual, llevada a la noción particular de régimen alimentario, se ajusta más a comprender la dinámica del sistema agroalimentario mundial tanto en el contexto de los 80s como en la actualidad, desde una perspectiva no idealizada de la economía política internacional.

En primer lugar, Strange no concibe en los 80s ni en los 90s que, en el orden internacional, Estados Unidos haya sufrido un declive hegemónico. En lo único que existe una disminución en los 80s es en la voluntad de intervenir en los mecanismos del mercado mundial, pero en las estructuras globales de seguridad, del sistema de crédito, del sistema de bienestar y de los sistemas de conocimiento y comunicaciones, no existe indicio fáctico de una merma del poder norteamericano (Strange, 1982; Strange, 1994). En particular, el peso, capacidad de influencia y proyección de las corporaciones del *agribusiness* de ese país, secretarías de gobierno, agencias de desarrollo internacional como USAID, grupos privados de productores y *lobbys* de presión en materia agroalimentaria, tampoco mermaron. De hecho, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 tras la Ronda Uruguay del GATT y las álgidas negociaciones para liberalizar los acuerdos de comercio agroalimentario internacional, se dio en gran parte por la presión del *agribusiness* norteamericano en un contexto de mega-expansión global tras el fin de la Guerra Fría, período que precisamente es considerado como de reafirmación hegemónica y unipolaridad².

2. Para una visión en perspectiva sobre el debate de la declinación norteamericana ver el capítulo 6, “Power transition: the question of American decline”, en NYE, Joseph (2011), *The future of power*, Public Affairs, Nueva York.



En segundo lugar, la visión de Hopkins y Puchala, como la de la mayoría de los politólogos, dice Strange, peca de estadocéntrica. Existe para ella un vicio epistemológico en los subcampos académicos de las Ciencias Políticas de pasar todos los fenómenos por el tamiz conceptual del actor racional Estado. Según Strange, los Estados si bien son unos de los actores principales del sistema internacional no son entidades monolíticas, por lo que no poseen un criterio unívoco de acción; pueden estar restringidos en su acción política exterior ya que la misma no es totalmente independiente del plano doméstico, ni de otras esferas, como las finanzas globales. Por otro lado, el empleo del concepto de régimen, el cual pertenece a un esquema heredado de los estudios de gobierno y del derecho internacional, encorseta el análisis de lo mundial al no ponderar factores dinámicos como la economía política internacional y el cambio tecnológico, aspectos clave para comprender la lógica particular del sistema agroalimentario. Además, la visión del régimen vigente es norteamericana, tendiente a sostener como patrón de principios y reglas las del *statu quo*, en el sentido de que los análisis dan por supuesto que a nivel internacional voluntariamente “todos quieren más y mejores regímenes” como el existente y que por caso, las preocupaciones de los países del bloque socialista en los 80s como las del mundo en desarrollo, no pasarían por lograr mayor autonomía, poder o ventajas de intercambio y riquezas sino por compartir la meta “colectiva mundial” de conservar, validar y aceptar irremediamente los principios del régimen internacional vigente (Strange, 1982).

En este sentido la miopía de Hopkins y Puchala se origina al forzar la transferencia del concepto de régimen (equivalente para ellos al de sistema internacional) al juego sumamente dinámico y azaroso del mercado agroalimentario, y a la vez por sobrevalorar la capacidad de influencia de organismos multilaterales como FAO en los criterios de conducta exterior de los estados y en el establecimiento de prioridades en las agendas nacionales de los gobiernos a negociar con sus actores domésticos. Desde una óptica opuesta, resulta irreal encorsetar un sistema como el agroalimentario a un ramillete de principios ideales cuando precisamente la lógica que opera es la de “hablar de libre mercado pero practicar el mercantilismo” y, por otro lado, también pensar las negociaciones multilaterales de forma horizontal por concebir a los organismos internacionales en las que tienen lugar como una suerte de reducto del sacrosanto *consensus gentium* grotiano. No casualmente afirman como una generalización conclusiva que “la efectividad en términos de conformidad con las reglas y procedimientos de cualquier régimen depende ampliamente del consenso o de la aquiescencia de los participantes” (Hopkins y Puchala, 1982:273).

Derivada de lo anterior es la atribución de una sobredimensionada convocatoria moral sobre los estados por parte de los organismos multilaterales con temas como la inseguridad alimentaria mundial y la ampliación de un libre mercado internacional. Más allá de la promesa humanitaria y liberal de los debates coyunturales en las cumbres de FAO en contextos de crisis alimentaria, una cara de la verdad es que la ayuda alimentaria de posguerra en gran parte realizada por Estados Unidos respondía a la política gubernamental de apoyar con subsidios la producción agrícola doméstica y la consecuente necesidad de dar curso al excedente producido en mercados externos bajo la forma de ayuda humanitaria o ventas concesionales para que no entraran en los circuitos comerciales y deprimieran los precios (Friedmann, 1993). Esta práctica contribuía a generar dependencia de las importaciones de alimentos en los países del llamado Tercer Mundo al desincentivar las producciones locales socavando la autonomía alimentaria, ya que no era rentable competir con importaciones subsidiadas. La misma lógica, también en un marco ideal de libre mercado total de cereales, hubiese barrido con las producciones locales de los países europeos de no haber aplicado sus gobiernos medidas proteccionistas y barreras arancelarias desde la posguerra hasta la actualidad.

La otra cara de la dinámica respondía a criterios estratégicos de seguridad nacional y a concebir la ayuda alimentaria, a partir del año 1947 con la doctrina Truman y sus versiones posteriores como la Public Law 480 de 1954 y el programa Food for Peace luego World Food Programme (WFP) de los 60s, como un instrumento de la contención a la expansión mundial del comunismo. Donde había hambre endémico existía el fermento del descontento social y la revuelta política, caldo de cultivo propicio para un aprovechamiento soviético para expandirse en el Tercer Mundo. De aquí que tanto la “ayuda alimentaria” como la transferencia tecnológica de la matriz agroindustrial del conglomerado del agribusiness norteamericano, ideado en el seno de la Fundación Rockefeller, sirvieron como recursos de política exterior en el contexto de la Guerra Fría (Perkins, 1997).

Ambas prácticas se resignificaron a partir de las mega-ventas de cereal a la URSS por los grandes *traders* cerealeros norteamericanos a principios de los 70s. Dichas ventas, las cuales, al principio, fueron secretas y a espaldas del Congreso de Estados Unidos, implicaron sólo para la cosecha 1972-73 una compra por parte de la URSS de casi las tres cuartas partes de todo el cereal comercializado a nivel mundial en el período (Friedmann, 1993). Aunque sirvió como moneda de cambio entre las dos superpotencias en el contexto de la *Détente*, la maniobra contribuyó a disparar los precios del cereal y por lo tanto a disminuir sustancialmente las reservas para ayuda humanitaria.



En síntesis, los referentes del institucionalismo liberal no dan suficiente relieve a los juegos geoestratégicos de poder y seguridad del sistema internacional (Grieco, 1988), que también engloban al sistema agroalimentario mundial. No ponderan que uno de los factores decisivos del aparente cambio de régimen alimentario a mediados de los 70s, por la merma de reservas y la disparada de precios, fue la integración del bloque soviético al circuito comercial mundial de cereales, primero como un negocio privado de *Cargill* y *Continental*, luego como instrumento diplomático de la Administración Nixon. Es decir, un giro radical en las reglas del régimen de posguerra cuyo *leitmotiv* había radicado en mantener el máximo orden económico al interior de la alianza occidental. Tampoco sopesan, entre los factores de su análisis, el impacto estructural en la economía política y financiera internacional de la crisis del sistema de Bretton Woods y el brusco giro de la política monetaria norteamericana. Finalmente, no terminan distinguiendo entre un uso declamativo de principios liberales universalistas (el libre mercado, el flagelo del hambre, la libre circulación de información científica y la inviolabilidad de las soberanías nacionales) de las dinámicas concretas de poder y competencia de los diversos actores públicos y privados involucrados en el sistema agroalimentario mundial. Por ello, el supuesto régimen alimentario no modificó el contexto en que los estados toman decisiones en materia agroalimentaria sino que fueron las decisiones por razones de seguridad estratégica de los actores más poderosos del tablero internacional y las fuerzas económicas estructurales las que cambiaron la esencia del régimen.

Una perspectiva realista clásica con un enfoque en el poder conductual y en la posesión de recursos naturales para la medición del poder nacional y el ejercicio de acciones coactivas, como teorizaban Hans Morgenthau y Klaus Knorr, tampoco serviría a los efectos de comprender la dinámica compleja de los procesos de integración y cooperación del sistema agroalimentario internacional. Un sistema casi totalmente articulado por corporaciones privadas mientras es potenciado por el sector estatal para la obtención de beneficios mutuos, opera sinérgicamente como en los casos de la ayuda alimentaria y la difusión de la matriz agroindustrial en el Tercer Mundo; pero ¿hasta qué punto el poder estatal puede disponer del *agribusiness* como un instrumento de política exterior? Un sector, durante los debates que se suscitaron con el bloqueo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC) en 1973-74 y la situación de vulnerabilidad que generó en

Estados Unidos la interrupción del suministro de petróleo, consideraba implementar contramedidas de guerra económica contra los países objetivo empleando como instrumento las exportaciones agrícolas. Sin embargo, diversos especialistas consideraban, tanto desde miradas realistas como liberales (Schneider, 1976; Christensen, 1977; Rothschild 1976), que el rango de opciones que tenía Estados Unidos para ejercer *Food Power* era muy estrecho y hasta contraproducente, ya que “el impacto de retener exportaciones agrícolas eventualmente servirá de estímulo para que la nación objetivo busque fuentes alternativas de suministro exterior o bien promueva la producción doméstica” (Schneider, 1976:56). Por caso, los embargos, por parte del gobierno norteamericano, de soja a Japón en 1973 y de trigo y maíz a la URSS como represalia tras la invasión a Afganistán en 1980 quedaron como lecciones de groseros yerros, y pusieron en evidencia que el gobierno no puede ejercer control sobre la comercialización de cereales, es decir, carece de los recursos políticamente disponibles para instrumentar acciones de poder conductual en base al suministro de alimentos. Las “agencias de comercio y las corporaciones transnacionales y sus subsidiarias eran capaces de usar transacciones complejas y embarques cruzados para organizar el comercio por fuera del conocimiento y mucho menos el control del gobierno norteamericano y en verdad del de cualquier estado” (Friedmann, 1993:41).

Como señala Strange, es la dinámica en las estructuras de poder lo que en verdad determina, en este caso, las relaciones internacionales de los asuntos alimentarios. Sosteniendo hasta una década después, en la reedición de *States and Markets*, su crítica de los 80s al concepto de régimen internacional busca elucidar la compleja difusión del poder en las estructuras de la economía política internacional proponiendo preguntarse quién obtiene qué cosa, quién se beneficia y quién pierde, quién acarrea los riesgos y quién se los ahorra, quién obtiene las oportunidades y a quién se le niegan, sea de bienes y/o servicios (Strange, 1994)³.

La autora argumenta que el poder estructural confiere el poder de decidir cómo las cosas deben ser hechas, el poder de dar forma a los marcos dentro de los cuales los estados se relacionan unos con otros, con la gente o con las corporaciones, en tanto resultado de la interacción de la influencia deliberada y la influencia no intencional de las decisiones y de las no decisiones tomadas por gobiernos y

3. Para un abordaje temprano del concepto de poder estructural en base a la síntesis de nociones previas de poder en el nivel estructural diferenciado del nivel conductual y de meta-poder ver CHRISTENSEN, Cheryl (1977), “Structural power and national security”, en KNORR, Klaus; TRAGER, Frank (ed.), *Economic issues and national security*, UP Kansas; Lawrence, págs. 127-159. Para una crítica de diferentes conceptualizaciones de poder estructural ver GUZZINI, Stefano (1993), “Structural power: the limits of neorealist power analysis”, *International Organization*, Vol. 47, 3, págs. 443-478.



por otros actores. Está compuesto por cuatro estructuras primarias distinguibles pero interrelacionadas, las cuales implican el control de la seguridad, la producción, el crédito, y el conocimiento, las creencias e ideas. Es decir, el poder estructural yace con aquellos en posición de ejercer control sobre la seguridad de las personas (amenazarla o preservarla), yace también con aquellos capaces de decidir y controlar el modo de producción de bienes y servicios para la supervivencia, en aquellos capaces de controlar el suministro y distribución del crédito, y por último en quienes poseen el conocimiento y pueden decidir los términos de acceso al mismo (Strange, 1994).

Estas cuatro estructuras primarias juegan a su vez el gran papel de dar forma a lo que serían estructuras secundarias, identificando también cuatro sistemas (el transnacional de transporte, de comercio, de suministro de energía, y de bienestar y desarrollo internacional), aunque considerando que la elección es arbitraria y que igualmente sería lógico incluir alguna otra estructura secundaria como la “del sistema alimentario mundial, dado que los alimentos para las personas son tan vitales para la producción como la energía para las máquinas” (Strange, 1994:139).

Allanado entonces el camino conceptual por la autora, se puede referir a un poder estructural alimentario en tanto estructura secundaria del poder estructural, el cual está en estrecha interrelación con las estructuras secundarias de transporte, comercio, energía y desarrollo internacional, y el cual a su vez como característica principal comparte con éstas el hecho de que a pesar de ser un marco en el que se toman decisiones está determinado por las estructuras primarias de seguridad, producción, crédito y conocimiento. Este poder estructural alimentario, o mejor agroalimentario, tiene también como característica común con las otras estructuras secundarias que, si bien la autoridad del estado sobre la economía y la sociedad está institucionalizada en ministerios de transporte, de agricultura, de seguridad social y de energía asumiendo en general la responsabilidad de velar por los mismos, existe también una dimensión transnacional de mercados globales y la influencia de otros estados que la autoridad del estado tiene que tener en cuenta (Strange, 1994).

De aquí que surja la pregunta sobre la manera en que el poder estructural ha dado forma a la economía política internacional del sistema agroalimentario y la manera en que distribuye costos y beneficios, riesgos y oportunidades a los diferentes grupos, corporaciones y organizaciones dentro del sistema. Respecto a su relación con las otras estructuras secundarias, ¿quiénes controlan el transporte marítimo de materias primas agroalimentarias? ¿Quiénes son los principales comercializadores agroalimentarios y qué porcentajes del mercado manejan? De lo producido a nivel mundial, ¿qué porcentaje se destina

a ayuda humanitaria y qué participación tiene cada país?

Respecto a cómo el poder estructural agroalimentario es determinado por las estructuras primarias, ¿qué papel juega el sistema agroalimentario en las ponderaciones de seguridad estratégica? ¿Cuáles son las principales materias primas producidas, con qué insumos y qué porción corresponde a cada actor? ¿Cómo impactan en las economías emergentes las cotizaciones de las *commodities* agrícolas de Chicago y el mercado de valores de Nueva York? ¿Quiénes controlan el *know-how* agrobiotecnológico y monopolizan el sistema de patentes?

Teniendo en vista los interrogantes anteriores, aunque sin espacio para explorar una detallada radiografía del sistema agroalimentario, el aporte conceptual de Strange permite orientar el análisis hacia la problemática del posicionamiento de los países emergentes del Cono Sur según la configuración de los sistemas agroalimentarios locales en relación a las dinámicas de la economía política internacional.

II. Poder estructural agroalimentario en países emergentes: ¿difusión del poder o reafirmación de la matriz estructural?

La disparada en 2007-2008 de los precios mundiales de las materias primas agrícolas volvió a situar en foros internacionales de alto nivel y organismos multilaterales la discusión sobre las causas estructurales del fenómeno. La respuesta de gran número de países importadores para blindarse y exportadores para aprovechar la suba de las cotizaciones de cereales retroalimentó la tendencia generando acusaciones informales de distorsión de precios que derivaron en el clásico debate entre los países desarrollados y los en desarrollo exportadores sobre las barreras arancelarias y los subsidios agrícolas.

Si bien la crisis financiera mundial de fines de 2008 y la consecuente caída de las *commodities* frustró el sueño de la cornucopia interminable del sistema agroalimentario, las cumbres de 2011 del *Committee on World Food Security* (CFS) de FAO y la de mandatarios del G-20 abordaron la volatilidad del precio de los alimentos como tema especial (HLPE, 2011). La declaración final no vinculante de FAO así como las iniciativas del G-20 propusieron en términos generales un recetario de buenas intenciones en materia agroalimentaria para fortalecer la integración y cooperación internacional: propender a reducir la excesiva volatilidad del precio de las *commodities*, mejorar la seguridad alimentaria en los países más vulnerables, optimizar los sistemas de información de mercados agrícolas, rever las políticas en biocombustibles como un factor distorsivo de precios, fortalecer el desarrollo rural y la productividad de



los pequeños productores, la transferencia tecnológica, e incrementar la producción a nivel mundial.

Exceptuando puntos como la propuesta específica del G-20 de fortalecer la regulación sobre el sistema financiero mundial y el debate sobre el impacto de los biocombustibles, todas las demás cuestiones abordadas han sido ejes permanentes de negociación y controversia internacional que se retrotraen cuatro décadas a la crisis del precio de los alimentos de 1973-74 y que trasuntan invariablemente el esquema analítico rígido e insuficiente formulado desde el institucionalismo liberal.

Sin embargo, desde principios de la década de 1990 y en un contexto de renovación de los organismos multilaterales encargados de regular el libre comercio internacional, como por ejemplo con la creación de la OMC en 1995, se ha venido dando una vigorosa evolución del sistema agroalimentario mundial. La caída de la URSS y la significativa incorporación al comercio internacional de los países del bloque socialista, sumó en paralelo el crecimiento exponencial de la producción de materias primas alimenticias de países emergentes como China, India, Brasil y Argentina (Friedmann, 1993). Por su parte, las reformas liberalizantes y privatizaciones en el contexto de las medidas de ajuste del FMI en América Latina contribuyeron a su vez a respaldar y proyectar la acción de actores corporativos del *agribusiness* transnacional, quienes consecuentemente expandieron aún más la matriz energético-industrial de explotación agrícola en gran escala, herencia de la Revolución Verde.

En este sentido, la mayor participación de países en desarrollo en el sistema agroalimentario mundial (así como en otros rubros económicos de producción de materias primas, manufacturas y finanzas) ha implicado en las últimas décadas una serie de cambios en el orden económico internacional. Diversos analistas internacionales vislumbran incluso un giro hacia una nueva geografía económica del mundo en la que estaría cediendo lugar el predominio económico norteamericano. En particular se considera que las llamadas economías emergentes se han convertido en el motor del crecimiento global y han crecido a un ritmo superior al de las desarrolladas, lo cual implica que ha aumentado significativamente su participación en el PBI mundial, así como en el comercio, la inversión directa y los mercados financieros internacionales (Orgaz et al., 2011). En tanto grandes productores de materias primas (en particular agroalimentarias), y por los volúmenes intercambiados en las últimas casi dos décadas, los países emergentes de primer y segundo orden parecieran disponer una distribución más simétrica del orden económico internacional (Lee et al., 2012).

Una fotografía actualizada de los volúmenes producidos y flujos comercializados de las principales materias primas agrícolas, arroja que Estados Unidos y Canadá actualmente producen alrededor de 443 millones de toneladas de cereales (esto es trigo, maíz, cebada, sorgo, arroz y avena, entre otros), es decir apenas un 18% de los 2.486 Mton que se producen en el mundo (OECD-FAO, 2014), mientras que en 1979 proveían el 70% de los cereales del planeta (Hopkins y Puchala, 1982:261). Respecto a las oleaginosas (soja y girasol, entre otras) Estados Unidos en 1977 exportaba el 54,6% del total mundial (Friedmann, 1993:46), actualmente produce 89,5 Mton y exporta sólo 38 Mton, un 20,6% y un 8,7% respectivamente del total mundial de 434 Mton, mientras que países en desarrollo como Brasil y Argentina han venido a ocupar el segundo y tercer lugar en la producción de oleaginosas con un total conjunto de 127 Mton, es decir un 29% del total global (OECD-FAO, 2014). Por otro lado China, quien a fines de los 70s era considerado un importador pobre de trigo, maíz y oleaginosas en el sistema alimentario mundial, hoy produce 333 Mton de cereales (excluyendo al arroz del cual es el primer productor del mundo), prácticamente autoabasteciéndose de los mismos y a la vez siendo el mayor importador de oleaginosas con 64 Mton, casi un 15% del total mundial de 434 Mton (OECD-FAO, 2014). Argentina, quien era considerada hasta los 80s otro actor importante del sistema alimentario internacional, en particular del subsistema triguero, en la actualidad no llega a producir 10 Mton de trigo, un magro 1,4% del total mundial de 710 Mton (OECD-FAO, 2014), aunque esto se vea compensado por la exponencial expansión de la producción de soja desde mediados de los 90s y los volúmenes de exportación de biodiesel de soja.

Esta mayor participación en la economía agroalimentaria internacional va incluso de la mano de un fortalecimiento de los instrumentos diplomáticos de los países emergentes quienes en organismos y foros internacionales como el G-20, el G-33 o el grupo AMNA 11, conforman coaliciones en pos de modificar las políticas proteccionistas de subvenciones de los países desarrollados defendiendo una liberalización de la agricultura, o bien negociando unilateralmente acuerdos preferenciales con bloques como la Unión Europea por productos determinados como los biocombustibles.

Ahora vale preguntarse, este esquema de geografía económica internacional de producción y comercio de materias primas agrícolas aparentemente más simétrico respecto al esquema de posguerra, ¿implica entonces una difusión mundial del poder? Que el epicentro del sistema agroalimentario mundial haya dado lugar a la emergencia de diversos polos de producción y competencia agroalimentaria ¿tuvo como correlato una modificación de las princi-



pales reglas del régimen alimentario del institucionalismo liberal? La mayor participación económica y diplomática de los países emergentes más allá de su declamación por un libre comercio agrícola mundial, ¿logró modificar las normas proteccionistas de la Unión Europea y la práctica de subvenciones norteamericana? ¿Representa el grupo BRICS un desafío al poder estructural agroalimentario de matriz norteamericana? ¿Implica esto para Argentina la oportunidad de ganar mayores porciones del mercado e incidir en el sistema internacional a partir del uso del sistema agroalimentario como instrumento de política exterior?

Entre los especialistas que se han mostrado optimistas respecto al rol que pueden jugar en la economía internacional países como los BRICS, muchos estiman que un mayor peso en la economía global si bien debe ir asociado a una madurez institucional acorde, en verdad “ha fraguado un agrupamiento de los países emergentes sistemáticamente importantes en una coalición blanda de países con intereses comunes” (Orgaz et al, 2011:51). Sin embargo, otras visiones son escépticas respecto a los ajustes mutuos y son críticas de un posible contra-consenso internacional con centro en Pekín. En particular, se resalta que el tipo de relación que ha establecido China, el mayor de los emergentes, con países de América del Sur no es precisamente una relación de cooperación simétrica Sur-Sur. A la inversa, pareciera que “el futuro de esos países estará determinado por una nueva relación Norte-Sur, en el estilo de una típica relación centro-periferia, cuya lógica está basada en la especialización estática de la producción de *commodities* y de recursos naturales extractivos” (Vadell, 2012:425). Si bien China se presentó como una sustanciosa alternativa para los países de la región tras las crisis de los 90s en base a una complementariedad económica dinamizada por la expansión comercial, además del crecimiento mundial y la suba del precio de las materias primas y la energía hasta la crisis financiera de 2008, el patrón de comercio entre China y América del Sur (en particular Argentina en materia agroalimentaria) ha resultado en una re-primarización de las economías, implicando la expansión de la frontera agrícola un caso tipo de neoextractivismo (Gallagher y Porzecanski, 2009).

Esa dinámica coyuntural vino a su vez a agudizar problemas estructurales en el plano doméstico dado que “las eco-

nomías con una estructura productiva menos diversificada y una canasta de exportaciones altamente concentrada en este tipo de productos” (Rozenwurcel y Katz, 2012:26), generó en países como Argentina una voraz política fiscal contra sectores productivos atada a una variable externa sumamente volátil como el precio de las *commodities* agrícolas, condicionando la suerte del edificio económico del país a los vaivenes de los mercados internacionales por un espejismo de suba sin techo⁴.

Vale destacar que la anterior dinámica de integración económica no ha ido en detrimento del conglomerado de grandes actores del *agribusiness* transnacional sino que, a caballo del mismo, ha propulsado la expansión en gran escala del sistema agroalimentario desde mediados de los 90s. Por un lado la renovada matriz energético-industrial contribuyó con apoyo deliberado del gobierno local a concentrar el control del *know-how* agroproductivo en un reducido grupo de corporaciones transnacionales⁵. Por otro lado, el *cluster* comercializador granario transnacional amplió sus volúmenes de intercambio oligopolizando aún más el circuito nacional y regional de venta de materias primas agroalimentarias⁶. Finalmente, corporaciones foráneas procesadoras de materias primas agrícolas ganaron cada vez una mayor presencia en el mercado doméstico de consumo alimentario.

En este sentido Argentina, desde una mirada de geografía económica, ostenta hoy el tercer puesto mundial en producción de soja con 60 Mton de porotos. Sin embargo, más del 90% del mercado de semillas transgénicas de soja (y también de maíz) está monopolizado por el sistema de patentes de corporaciones transnacionales de origen norteamericano y europeo y subsidiarias locales. De igual modo una gran proporción de los agroquímicos e insumos está repartida entre un reducido grupo de corporaciones norteamericanas (*Monsanto, Dow y Dupont*) y europeas (*Syngenta, Bayer y Basf*). Más del 75% del cereal y las oleaginosas producidas en Argentina es comercializado internacionalmente por un oligopolio cada vez más cerrado de corporaciones procedentes de Estados Unidos (*Cargill, Bunge y ADM*), Europa (*Dreyfus y Nidera*) y por la mixta británica-china Noble. Por su parte en el mercado de alimentos al público argentino, cada vez es mayor la presencia de grandes corporaciones transnacionales de la indus-

4. El declive del ciclo de bonanza en las *commodities* agrícolas desnudó la vulnerabilidad estructural del circuito. “El campo tiene menos poder de compra hoy que en los años ‘90”, Diario *El Cronista Comercial*, 15 Septiembre 2015, Buenos Aires.

5. Respecto al origen del actual modelo, ¿cuáles fueron los factores que determinaron la legalización de la soja transgénica RR en 1996 en Argentina? Más aún ¿cuál fue el criterio de eficiencia ponderado para aprobar la *Intacta RR2* de Monsanto en 2012 con lo que ello implica en condicionamientos legales, técnicos y económicos?

6. Para información sobre volúmenes producidos y actores comercializadores año 2014 de Argentina ver *Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario*, Año XXXIII, N° 1724, 11 de Septiembre de 2015.



tria alimentaria que determinan a nivel macro hábitos de consumo y concentran mayores porcentajes del mercado. Son ejemplo de ello las europeas *Unilever*, *Nestlé*, *Danone*, *Carrefour* y *ABInBev*, y las norteamericanas *Coca-cola*, *Pepsico*, *Kraft Heinz*, *Mondelez*, *Walmart* y *McDonalds*, entre otras de menor tamaño⁷.

De aquí que, desagregando los componentes y actores del sistema agroalimentario local, se entiende que no es desde un esquema de mapamundi con divisiones político-territoriales que Argentina como país exporta a China por caso aceite de soja, ni que es la beneficiaria de ese circuito en tanto actor monolítico. Las corporaciones transnacionales y subsidiarias locales que venden los insumos para la producción (semillas y agroquímicos), así como las que compran a los acopios locales y con sus propios medios transoceánicos de transporte le “venden” a su gemela en Extremo Oriente, quien a su vez revende a mayoristas lo transportado –en general subsidiarios suyos- para procesamiento, forraje o consumo humano al menudeo, son componentes determinantes del sistema y constituyen en palabras de Strange el esquema de quién obtiene qué cosa, quién se beneficia y quién pierde, quién acarrea los riesgos y quién se los ahorra, quién obtiene las oportunidades y quién no del poder estructural agroalimentario⁸.

En este sentido, la expansión en las últimas décadas del sistema agroalimentario local en sus ramas de producción, comercialización y consumo ha sido funcional, en una relación directamente proporcional, a los componentes del poder estructural agroalimentario internacional. La participación agroalimentaria argentina (más allá del rol vital que tiene la renta agrícola para la economía del país), por el carácter asimétrico de integración desarrollada, contribuyó a reforzar los componentes estructurales del sistema agroalimentario internacional. Así, la configuración adquirida del sistema agroalimentario local no hace más que afianzar una posición periférica y dependiente en el orden económico internacional, teniendo cada vez un menor margen de acción para actuar autónomamente en el mismo, dada la paulatina vulneración de los propios medios y recursos.

Conclusiones

El aporte desde el institucionalismo liberal que en su momento realizaron Hopkins y Puchala con el concepto de régimen alimentario sirvió inicialmente para abordar al sistema agroalimentario como tema de las relaciones internacionales y la economía política mundial; sin embargo, dicho enfoque quedó expuesto como insuficiente. De aquí que el concepto de poder estructural de Strange (el cual pondera la incidencia de las estructuras primarias de seguridad, conocimiento y finanzas), empleado específicamente a los efectos de comprender la lógica real del sistema agroalimentario internacional, tenga un valor inestimable.

Por lo expuesto en la primera sección de este artículo, la existencia de un poder estructural agroalimentario internacional, y en la segunda sección, el tipo de integración económica que Argentina viene teniendo a partir de la explotación de materias primas agrícolas, se da cuenta del supuesto planteado: el poder estructural agroalimentario permite un posicionamiento periférico y dependiente en la economía global, viniendo en consecuencia a reforzar la configuración del poder estructural internacional.

Frente a las renovadas narrativas de cuño humanitario y liberal de los organismos multilaterales queda claro que es el poder estructural agroalimentario el que en verdad articula las relaciones de integración y cooperación del sistema agroalimentario internacional. El cómo producir, con qué tecnología e insumos, cómo vender, a quién y a qué precios, estructura el marco dentro del cual se dan fenómenos a nivel micro de cifras de cosecha y flujos comerciales de cereales. Por lo que, el dato crudo del aumento de la producción de una materia prima agrícola en un país en desarrollo como Argentina o de los términos de intercambio en una coyuntura favorable particular no se traduce en una modificación del poder estructural agroalimentario, menos aún en una modificación del orden económico internacional.

Respecto a las relaciones al interior del grupo de países en desarrollo, que China, Brasil o Argentina puedan catalogarse como emergentes en un rango muy generoso de in-

7. ¿Hasta qué punto se puede referir a una división internacional corporativa en países? La composición financiera de los mayores actores transnacionales agroalimentarios (*Monsanto*, *Bunge*, *Bayer* o *Syngenta*) indica que los mismos grupos de accionistas y fondos de inversión cruzan transversalmente la propiedad del capital y acciones de las corporaciones, los cuales en su mayoría están radicados en Estados Unidos, por ejemplo *Vanguard Group*, *FMR Llc*, *Blackrock Fund Advisors* o *Jennison Assoc*. ¿Cómo incide esto estructuralmente en la toma de decisiones y en posibles acciones oligopólicas globales?

8. Grandes corporaciones de origen argentino como *Aceitera General Deheza* (AGD), *Molinos Río de la Plata* y *Arcor* compiten por porciones del mercado del sistema agroalimentario tanto a nivel local como internacional. Aunque su presencia es significativa en el plano doméstico no deja de ser minoritaria respecto a las corporaciones extranjeras, y estar sujeta a la lógica del poder estructural agroalimentario internacional (para no mencionar a los actores locales medianos y pequeños).



clusión, no implica tampoco solidaridad automática o cooperación de carácter simétrico. Hay posicionamientos de acuerdo al poder relativo de cada país, y en particular el patrón que se viene desarrollando en América del Sur en materia agroalimentaria respecto al gran emergente chino, que tienden hacia una renovada relación de centro-periferia.

Por el contrario, una menor participación proporcional de Estados Unidos en el circuito agroalimentario internacional tampoco puede leerse como síntoma de declinación hegemónica. Aquellos que incurren, parafraseando a Strange, en el “mito persistente” de la declinación norteamericana ante el crecimiento económico de países en desarrollo señalando una evidente difusión global del poder, pierden de vista, por un lado la ausencia de voluntad política (y de capacidades relativas) de los mayores emergentes de cambiar las reglas de juego estratégico del sistema internacional; y por otro lado, respecto a lo agroalimentario en particular, el hecho indiscutible que es dentro de los límites del poder estructural y gracias a él que los emergentes han podido integrarse y crecer económicamente en el sistema agroalimentario. Lo que ciertamente se ha esparcido por el mundo desde mediados de la década del 40 hasta la actualidad es la matriz agroindustrial conformada por el conglomerado del *agribusiness* norteamericano en competencia con corporaciones europeas. En otras palabras, la difusión global fue del acceso al uso de los medios de producción, comercialización y consumo agroalimentario, no de la propiedad y control de la matriz estructural.

Aún así, transcurridas más de dos décadas desde el fin de la Guerra Fría y la anunciada *retreat of the state* según Strange, ante las recientes tendencias en la economía global y el avance de los países emergentes, habría que analizar más en profundidad de qué manera la creciente presencia y reafirmación del control estatal sobre los circuitos económicos internacionales actuales (tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo) puede llegar a imprimirle a la lógica de competencia económica un componente de seguridad nacional, y por lo tanto de pugna internacional.



Bibliografía

- CHRISTENSEN, Cheryl (1977), "Structural power and national security", en KNORR, Klaus; TRAGER, Frank (ed.), *Economic issues and national security*, UP Kansas, Lawrence, pp. 127-159
- FRIEDMANN, Harriet (1993), "The political economy of food: a global crisis", *New Left Review*, N° 197, pp. 29-57
- GALLAGHER, Kevin; PORZECANSKI, Roberto (2009), "China and the Latin America commodities boom: a critical assessment", *Political Economy Research Institute*, N° 192; University of Massachusetts, Amherst
- GRIECO, Joseph (1988), "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism", *International Organization*, Vol. 42, 3, pp. 485-507
- HLPE (2011), *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria*, FAO, Roma
- HOPKINS, Raymond; PUCHALA, Donald (ed.) (1978), *The global political economy of food*, University of Wisconsin, Madison
- HOPKINS, Raymond; PUCHALA, Donald (1982), "International regimes: lessons from inductive analysis", en KRASNER, Stephen (ed.) (1983), *International regimes*, Cornell University, Ithaca, pp. 61-92
- KRASNER, Stephen (ed.) (1983), *International regimes*, Cornell University, Ithaca
- LEE, Bernice et al. (2012), *Resources futures*, Royal Institute of International Affairs, Londres
- OECD-FAO (2014), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2014-2023*, OECD, Paris
- ORGAZ, Luis, et al. (2011), "El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales", *Documentos ocasionales*, N° 1101, Banco de España, Madrid
- PERKINS, John (1997), *Geopolitics and the Green Revolution. Wheat, genes, and the Cold War*, Oxford University, Nueva York
- ROTHSCHILD, Emma (1976), "Food politics", *Foreign Affairs*, pp. 285-307
- ROZENWURCEL, Guillermo; KATZ, Sebastián (2012), "La economía política de los recursos naturales en América del sur", en *Revista Integración & Comercio*, N° 35, BID-INTAL, Washington, pp. 19-36
- SCHNEIDER, William (1976), *Food, foreign policy, and raw materials cartels*, National Strategy Information Center, Nueva York
- STRANGE, Susan (1982), "Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis", en KRASNER, Stephen (ed.) (1983), *International regimes*, Cornell University, Ithaca, pp. 337-354
- STRANGE, Susan (1994), *States and markets*, 2nd ed., Continuum, Londres
- VADELL, Javier (2012), "El dragón en el patio trasero: China, Sudamérica y el Consenso del Pacífico", en SERBIN, Andrés et al. (coord.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe*, CRIES, Buenos Aires, pp. 397-434

*Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015)**

por *Julieta Zelicovich***

• Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el desarrollo de la dimensión externa del MERCOSUR en el período 1991-2015, constituida a partir de cuatro sub agendas, a saber: a) las negociaciones del patrimonio histórico; b) las negociaciones con socios de extra-zona Norte/Sur; c) las negociaciones con socios de extra-zona Sur/Sur; d) las negociaciones en los organismos multilaterales. Se sostiene que el MERCOSUR ha tenido un desempeño limitado en su accionar externo. Los problemas de coordinación intrabloque han ido en desmedro de la capacidad negociadora y, en cuanto a resultados, una vez superadas las negociaciones del seno de la ALADI, en los nuevos acuerdos que han podido celebrarse, el volumen de comercio abarcado es bajo.

■ Palabras Clave

MERCOSUR - agenda externa - negociaciones comerciales

Inglés | English

Together, but not so much: a tour through the agenda of external trade negotiations of MERCOSUR (1991-2015)

• Abstract

The aim of this paper is to analyze the development of the external dimension of MERCOSUR during the period 1991-2015. This dimension is integrated by four subagendas, namely: a) the negotiations of the historical heritage; b) the negotiations with third-partners in the axis North/South; c) the negotiations with third-partners in the axis South/South; d) the negotiations in multilateral organizations. It is argued that MERCOSUR has had a limited performance in its external action. Intrabloc coordination problems have eroded the negotiating capacity; and as regards of the results achieved, once passed the negotiations of the ALADI, the coverage in terms of trade volume of the new agreements that have been concluded is low.

■ Key words

MERCOSUR - external agenda - trade negotiations

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la I Jornada de Relaciones Internacionales del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 2009, bajo el título "La agenda externa del MERCOSUR: evolución, aprendizaje y expansión de las negociaciones comerciales conjuntas".

** Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar



Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el desarrollo de la agenda externa del MERCOSUR en el período 1991-2015. En efecto, desde su creación el MERCOSUR tuvo entre sus preocupaciones la coordinación de políticas de cara a una creciente agenda externa que se desarrollaba a comienzos de la década del '90. El fin de la guerra fría y el auge de una nueva etapa de globalización convergían con la difusión del pensamiento del "regionalismo abierto", en un momento singular de la historia del siglo XX.

Desde el punto de vista político, la dimensión externa del MERCOSUR se deriva de la existencia de un supuesto compartido referido a que mediante el accionar conjunto los países podrían fortalecer su inserción externa internacional. Actuando conjuntamente los Estados incrementaban su poder de mercado y con ello sus capacidades para las negociaciones externas. Desde el punto de vista jurídico, la dimensión externa del bloque se ampara en los textos del Tratado de Asunción (TA) y del Protocolo de Ouro Preto (POP), bajo el paraguas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Cláusula de Habilitación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el caso de los bienes, o del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS por sus siglas en inglés) en el caso de servicios. Por su parte, desde la perspectiva económica, la dimensión externa se ancla en la existencia del Arancel Externo Común (AEC), principal política económica común establecida por los miembros de la región respecto de terceros países.

Sobre esas bases, la expansión de la dimensión externa implicó, hacia el foro interno, el desarrollo de una infraestructura institucional que facilitara la coordinación de políticas y, hacia el foro externo, el desarrollo de una creciente agenda de negociaciones comerciales internacionales. Desde 1991 a 2015 pueden considerarse cuatro sub agendas:

- a - las negociaciones del patrimonio histórico;
- b - las negociaciones con socios de extra-zona Norte/Sur;
- c - las negociaciones con socios de extra-zona Sur/Sur;
- d - las negociaciones en los organismos multilaterales.

La coordinación para estas cuatro sub agendas no ha sido sencilla, ni ha seguido a lo largo de los 25 años estudiados un comportamiento lineal. Las dificultades para la coordinación intrabloque, reiteradamente señaladas en la literatura sobre este proceso de integración, han afectado también a la dimensión externa.

Como se podrá apreciar en las siguientes páginas, en el ámbito de las negociaciones comerciales el MERCOSUR ha abordado una agenda externa en expansión que le permitió lograr reconocimiento externo y comenzar a andar por un camino de aprendizaje conjunto, con potencialidades de derrame sobre otras áreas de políticas. No obstante, la cohesión del bloque ha sido endeble, especialmente en contextos de crisis. En términos generales la agenda externa ha tenido menores éxitos de lo esperado: la coordinación ha sido coyuntural y, en los nuevos acuerdos que han podido celebrarse, el volumen de comercio abarcado es bajo.

En el próximo apartado se presentan las definiciones conceptuales relativas a la dimensión externa. Seguidamente se expone la composición del diseño institucional sobre el cual el MERCOSUR basa su dimensión externa. En el tercer apartado se analizan las cuatro sub agendas de las negociaciones exteriores del período 1991-2015 considerando, para cada una de éstas, variables como la simetría y prioridad del vínculo, la cobertura de los acuerdos, y la modalidad y metodología de negociación. Finalmente, se exponen las conclusiones del caso.

I. La dimensión externa: una definición conceptual

La literatura del regionalismo no le ha prestado demasiada atención a la dimensión externa de los procesos de integración. Con algunas excepciones, la indagación respecto a la manera en la cual los países resuelven sus ejercicios de cooperación e integración en el relacionamiento común con los socios extrazona no ha sido un tema profundamente estudiado. Sin embargo, la existencia o no de una dimensión externa no es un dato menor. Responde a la naturaleza del acuerdo en cuestión y su alcance (es distinta la dimensión externa de un acuerdo de libre comercio que de una unión económica) así como a las dinámicas que este acuerdo irá adquiriendo con el paso del tiempo (estáticas o dinámicas). Coincidimos con Torrent quien señala que "Cuando no hay dimensión externa, el proceso tiende a orientarse hacia la imposición de restricciones en la definición y ejecución de políticas (porque las políticas nacionales podrían poner en peligro la liberalización intrazona). Cuando hay una dimensión externa, la orientación gira hacia la elaboración de políticas (es decir, una política externa común), al menos como reacción a demandas de países terceros" (2003:33). En estos términos el desarrollo de la dimensión externa ha ido a la par de la consolidación del "regionalismo abierto", y la puesta en valor de las relaciones externas en el marco de la ola de integración que se desarrolla a partir de mediados de la década del '80 (Mansfield y Milner, 1999).



Las relaciones externas del bloque pueden darse en diversas modalidades, que incluyen la cooperación, la concertación y la integración. Depende del tipo de vínculos cómo se constituye la dimensión externa. Si limitamos el análisis a las negociaciones comerciales externas es posible establecer que lo que configura la condición mínima y necesaria de los Estados para la negociación conjunta es la existencia (parcial) de un territorio aduanero común, a través de la fórmula de la unión aduanera. En efecto, al establecerse una unión aduanera, con la constitución de un único territorio aduanero, los Estados miembros fijan de manera común un aspecto de su política (comercial) externa, cual es el arancel. A partir de allí los mismos tienen un compromiso institucionalizado de coordinar sus políticas exteriores, al menos en los aspectos que refieren al arancel y los demás elementos consolidados en los acuerdos de integración, dando lugar así a la dimensión externa del bloque. Ésta será entendida entonces como la capacidad de los procesos de integración para celebrar negociaciones comerciales externas conjuntas con otros Estados y/u organismos internacionales.

II. El diseño institucional de la dimensión externa del MERCOSUR

La dimensión externa del bloque estuvo presente en el diseño institucional desde el comienzo del proceso de integración. En los considerandos del TA se aprecia una concepción de la integración como mecanismo para la inserción internacional de los países, en función de la cual se dispusieron acciones como “la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales o internacionales” (TA, art. 1). Para ello se previeron algunos mecanismos para la etapa de transición tales como el de “negociaciones mínimas”, la celebración de consultas, especialmente en el caso de ALADI; y la aplicación del principio de nación más favorecida. Asimismo mediante algunas resoluciones de los órganos internos se buscaron fijar criterios comunes para la negociación comercial y para la negociación en foros económicos comerciales regionales e internacionales. Para ello los preceptos fueron por un lado la búsqueda de la coordinación de posiciones ya sea mediante la celebra-

ción de reuniones previas entre los países del MERCOSUR como a través de la instrucción de cada uno de los Estados a sus delegaciones para que actuaran en ese sentido¹.

El POP “actualizó, complementó y superó al Tratado de Asunción” (Arnaud, 1996:126). El mismo concretó una estructura jurídica que luego le permitiría al MERCOSUR negociar como bloque, y reconoció la personalidad jurídica del MERCOSUR (la cual según el POP recae sobre el Consejo Mercado Común). Junto a estos avances vinculados a las capacidades externas, se idearon mecanismos institucionales para mejorar la coordinación intrabloque. Se incorporó dentro del Grupo Mercado Común, el Grupo Ad Hoc de Relacionamento Externo, lo cual permitió profundizar las instancias de debate para la coordinación del accionar conjunto, en el nivel de los equipos técnicos de cada uno de los países miembros².

La crisis de fines de la década del '90 puso en jaque a las relaciones externas del MERCOSUR. Por este motivo se desarrolló una revisión de los órganos existentes y el diseño de nuevos mecanismos para el accionar conjunto, bajo el lema del “relanzamiento” del bloque. La DEC 32/00 fue en un instrumento clave para este fin. La misma marca el “relanzamiento del relacionamiento externo del MERCOSUR” y es una respuesta a las dificultades que hasta entonces se evidenciaban para llevar adelante las negociaciones con terceros estados³. En la misma se sostuvo el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR a negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países (art. 1) y a no firmar nuevos acuerdos preferenciales en el marco de la ALADI, que no hubieran sido negociados por el MERCOSUR (art. 2).

En el marco de esta decisión, meses más tarde, se establecería la creación de un Grupo Negociador integrado por un negociador en tiempo completo de cada Estado Parte y presidido por un coordinador, a los fines de establecer una plataforma común de negociación para las negociaciones con Europa y Estados Unidos (CMC-DEC 18/01). En la práctica, sin embargo, sería la Presidencia *Pro Tempore* la que desarrollaría las principales acciones de cara a la dimensión externa del MERCOSUR.

1. Estas indicaciones fueron completadas luego con las “Pautas de San Pablo” (GMC/RES/35/92) que establecieron de forma explícita los criterios en las negociaciones con los países de la ALADI y con terceros países.

2. Por su parte, un mayor afianzamiento de las instancias de coordinación se dio a partir de la DEC/CMC/13/96 de Cooperación en los Foros Internacionales. También en 1998 fue incorporado el Foro de Consulta y Concertación Política.

3. En efecto, al comenzar el 2000 las negociaciones de las preferencias comerciales bilaterales de las partes del MERCOSUR con los países de la ALADI no habían logrado un marco normativo común en el bloque dentro de los plazos establecidos, y había tendido a acentuarse el bilateralismo como práctica.



De manera complementaria, nuevos órganos fueron ampliando la estructura institucional para la dimensión externa del bloque. Muchos de éstos, sin embargo, carecieron de poder efectivo para cumplir los objetivos para los cuales habían sido creados y terminaron generando una superestructura disfuncional a la concreción de la dimensión externa del proceso de integración. Pueden considerarse en esta nueva etapa a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y al Parlamento del MERCOSUR, en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta. También al Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la OMC y del SGPC, el cual concentraría los esfuerzos de coordinación de cara a las negociaciones de la Ronda de Doha. Finalmente, en 2010, la incorporación de la figura del Alto Representante General del MERCOSUR, con atribuciones para Representar al MERCOSUR, por mandato expreso del CMC y en coordinación con los órganos correspondientes de la estructura institucional del MERCOSUR.

Así, desde la creación del MERCOSUR, la dinámica externa tuvo un peso importante en el diseño institucional, y en las primeras lógicas de coordinación del bloque. En ello parecería haber una evolución hacia una representación conjunta en el accionar externo. Sin embargo, la contrastación del diseño institucional con los procesos decisivos que efectivamente sucedieron pone en jaque la efectividad de la norma. En este sentido, el apartado siguiente permitirá apreciar los alcances y límites de este diseño institucional para orientar la coordinación entre los miembros para el accionar externo del bloque.

III. Las negociaciones externas del MERCOSUR en el período 1991-2015

a) Las negociaciones externas del MERCOSUR en el período 1991-2015

Las negociaciones que MERCOSUR sostuvo con Chile, Bolivia, Perú, México, Ecuador, Colombia, Venezuela y Cuba se enmarcan dentro del Acuerdo de Montevideo de 1980, constitutivo de ALADI. Esta asociación regional postula un esquema de integración flexible, permitiendo la celebración de acuerdos de alcance parcial entre sus miembros (que luego serían objeto de una multilateralización progresiva a fin de llegar al objetivo establecido de un Mercado Común). Al constituirse el MERCOSUR cada uno de los países miembros del mismo ya poseía con estos otros una serie de acuerdos de complementación económica (ACE) en la ALADI, con diferentes grados de apertura comercial entre sí. Estos acuerdos constituirían el **patrimonio histórico** base para las negociaciones en cuestión.

En consecuencia, en estas negociaciones se conjugaron estrategias de multilateralización de los compromisos bilaterales preexistentes y el posterior establecimiento de nuevas preferencias arancelarias y/o zonas de libre comercio, demostrando procesos de aprendizaje tanto respecto de la coordinación intrabloque (los miembros del MERCOSUR conocieron sus sensibilidades en la conformación de las ofertas y demandas) como referido a las estructuras de los documentos a negociar (se generaron textos modelos que podrían aplicarse a otras negociaciones). Pero a la vez que permitieron el desarrollo de la primera etapa de la dimensión externa del bloque, las negociaciones del patrimonio histórico pusieron de manifiesto las limitaciones existentes para la coordinación de políticas, en especial en momentos de contracción de las economías y divergencias entre los distintos modelos de desarrollo implementados. En muchos casos se terminó trasladando a la relación con terceros países las dificultades de sus asimetrías internas, y no se demostró mayor capacidad negociadora que la de sus partes al actuar en forma individual.

Respecto de Chile y Bolivia, las negociaciones se estructuraban más sobre un interés político estratégico que económico. Por un lado se trataba de lazos estratégicos para el fortalecimiento del bloque pero por otro resultaba muy bajo el volumen del comercio abarcado (3% del comercio total del MERCOSUR, en el caso de Chile, y apenas el 0,75% en el caso de Bolivia, a comienzos de los '90). En ambos casos fueron establecidas áreas de libre comercio (ALC). En éstas se acordó una desgravación progresiva y automática, a diez años, aplicada sobre los gravámenes vigentes, y se especificaron distintos tipos de cronogramas según se tratase de un producto general, sensible, sensible especial o excepción. Comprendía también otros temas, tales como: reglas de origen, cuestiones tributarias, antidumping, subsidios, salvaguardias, defensa de la competencia y del consumidor, valoración aduanera, y normas técnicas y fitosanitarias, así como un protocolo de solución de controversias y algunas normativas (aunque poco vinculantes) en torno a integración física, transporte, inversiones, servicios, propiedad intelectual, cooperación científica y tecnológica, incentivos a las exportaciones y doble tributación. A diferencia del de Chile, el acuerdo con Bolivia contempló además un trato diferencial, traducido en la conservación de márgenes de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

Los ACE de Chile y Bolivia, a diferencia de los demás, pudieron resolverse en un período relativamente breve de tiempo, y en una modalidad de 4+1. En ello resultaron fundamentales la base previa del patrimonio histórico de preferencias, así como las condiciones que permitieron arribar al equilibrio político existente en la mesa MERCOSUR. Durante el proceso negociador existieron permanentes intercambios de ofertas, especialmente en las áreas de



productos sensibles, y algunas cuestiones reglamentarias tales como normas de origen. Para la elaboración de las mismas, el mecanismo utilizado fue la búsqueda de pautas coincidentes entre los cuatro miembros del bloque a través de la adopción de un mínimo común denominador. Años más tarde, mientras Chile mantendría su condición de miembro asociado, Bolivia avanzaría en su incorporación como miembro pleno del bloque MERCOSUR⁴.

El acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones fue más dificultoso. Si bien pretendía ser un acuerdo de 4+4, las diferencias existentes entre los miembros entre sí, entre los distintos acuerdos previos que conformaban el patrimonio histórico (se trataba de 10 acuerdos de preferencias distintos⁵) y entre las diferentes prioridades de política comercial externa, sumadas a las crisis de sendos bloques, dificultaron el desarrollo de las negociaciones, conduciendo a un proceso extenso y complejo que derivó en el ACE 58 y el ACE 59.

Con el objetivo del establecimiento de un ALC, las reuniones entre las partes se iniciaron en 1995, llegando al establecimiento del Acuerdo Marco recién en 1998. Las divergencias en cuanto a “el universo de bienes a incluir, la extensión de las listas de productos sensibles, los plazos de desgravación, la vinculación entre grado de desarrollo y márgenes de preferencia iniciales, las reglas de origen y las salvaguardias especiales para algunos sectores” (Bouzas, et al., 1997) dilataron las negociaciones, y tanto Perú como Brasil intentaron resolver las negociaciones de manera bilateral por fuera de sus respectivos bloques⁶. La vía bilateral empero no sólo no aportaba mayores avances en el objetivo propuesto sino que, a su vez, dañaba las bases del MERCOSUR.

Recién tras el “relanzamiento” del bloque y la DEC N° 32/00, mencionada *supra*, pudieron retomarse de manera conjunta las negociaciones. La fórmula elegida para ello fue la suscripción de un ACE por medio del cual las partes reiteraron su decisión de conformar un ALC, constituida

a partir “de la convergencia de los programas de liberalización comercial que serían negociados por las partes signatarias y/o contratantes”. Esta fórmula habilitaba a alcanzar acuerdos tanto a los países (que son los signatarios) en forma bilateral, como a los bloques (partes contratantes) de manera conjunta. Para Bolivia, por su parte, regiría el ACE 36.

Así se alcanzó en 2003 el Acuerdo entre MERCOSUR-CAN, ACE 59, cuyo programa de liberalización comercial pautado reflejó el reconocimiento de las asimetrías entre los países signatarios, y estableció cronogramas diferenciados (nivel de inicio, ritmo de la desgravación y plazo), según se tratase de las concesiones otorgadas y recibidas entre la Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay, con Colombia y Venezuela⁷, y entre cada uno de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR con Ecuador, dando como resultado 24 listas de preferencias distintas. Perú, por su parte, firmó con MERCOSUR el ACE 58 en agosto de 2003, acordando el establecimiento de un ALC a partir de desgravaciones arancelarias progresivas y automáticas entre las partes. Al igual que en el acuerdo finalmente firmado con el resto de los países de la CAN, el ACE 58 comprendió la totalidad del universo arancelario, y estableció a su vez consideraciones de tipo no arancelarias.

Las negociaciones de MERCOSUR con México incluyeron además de la renegociación del patrimonio histórico⁸, la negociación de las compensaciones que los países del MERCOSUR reclamaban por la adhesión de aquel al NAFTA. Ello, sumado a que no existían históricamente flujos de comercio demasiado relevantes entre ambas regiones, y el hecho de que las estructuras productivas del MERCOSUR y México fuesen similares (Clavijo, 2003), hacía que las negociaciones presentaran mayores dificultades.

Los intercambios comenzaron en 1995, con el establecimiento del AEC del bloque. Sin embargo, “la imposibilidad de llegar a un acuerdo de plurilateralización de las preferencias para diciembre de 1997 llevó a los miembros

4. La adhesión de Bolivia al MERCOSUR se firmó en julio de 2015, y estableció que Estado Plurinacional de Bolivia adoptaría, gradualmente, el acervo normativo del MERCOSUR, la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), el Arancel Externo Común (AEC) y el Régimen de Origen del MERCOSUR, a más tardar en cuatro (4) años contados a partir de la entrada en vigencia de dicho Protocolo.

5. Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 28 (Ecuador-Uruguay), N° 30 (Ecuador-Paraguay), N° 39 (Brasil-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela) y N° 48 (Argentina-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela); Acuerdos de Alcance Parcial de Renegociación N° 18 (Colombia-Paraguay), N° 21 (Paraguay-Venezuela), N° 23 (Colombia-Uruguay) y N° 25 (Uruguay-Venezuela), y; Acuerdos Comerciales N° 5 (Uruguay-Venezuela) y N° 13 (Uruguay- Venezuela).

6. De esta manera, se entró en un nuevo período de la negociación que rompía con el esquema de bloque, firmándose el ACE 39 entre los países miembros de la CAN y Brasil. Argentina haría lo mismo en junio de 2000, firmando el ACE 48

7. A posteriori Venezuela solicitó el ingreso como miembro pleno del MERCOSUR. El acuerdo de Adhesión fue firmado en 2006, y entró en vigor en 2012 durante la suspensión de Paraguay del MERCOSUR. La adopción de los compromisos se encuentra aún en etapa de transición, conforme se estipularon plazos de 4 años tras la puesta en vigencia del acuerdo.

8. Con la dificultad de que los acuerdos anteriores eran muy diferentes entre sí.



del MERCOSUR a resolver que cada uno determinaría de manera independiente los pasos a seguir en materia de renovación transitoria de los acuerdos bilaterales existentes hasta tanto se concluyera un nuevo convenio” (Bouzas et al., 1997). De esta manera la lógica bilateral se impuso por sobre la modalidad 4+1. Argentina, Paraguay y Uruguay prorrogaron sus acuerdos. Brasil en cambio, enfrentaba oposición interna para llevar adelante dicha política.

Tras algunos años, y en sintonía con la mejora en las relaciones intramercosur, en el año 2002 pudieron concretarse dos acuerdos: el ACE 54 y el ACE 55. El primero de los acuerdos en cuestión tuvo por objeto la constitución de un ALC, transformándose en un paraguas jurídico bajo el cual los países signatarios podían mantener sus esquemas bilaterales. Por su parte, el ACE 55 sentó las bases para el establecimiento del libre comercio en el sector automotor y la promoción de la integración y complementación productiva de sus sectores automotores, dando cuenta así de la presión ejercida por el sector, particularmente en Brasil. Estos acuerdos coexistieron con otros ACE en forma bilateral. Así, Argentina continuó bajo el ACE 6, Brasil firmó el ACE 53, acuerdo de preferencias arancelarias, en julio de 2002, y Uruguay alcanzó, en noviembre de 2003, un acuerdo de libre comercio, en el ACE 60. Cabe mencionar que asimismo el ACE 55 fue objeto de renegociación en numerosas oportunidades.

Completando la renegociación de los acuerdos en el marco de la ALADI, MERCOSUR y Cuba firmaron en 2006 el ACE 62, acuerdo de complementación económica basado en el intercambio de preferencias arancelarias. El ACE alcanzado pudo desarrollarse exitosamente sobre el esquema 4+1, aunque cabe observar que las relaciones comerciales con Cuba no representaban elementos sensibles para las economías de los países miembros del MERCOSUR, y que el universo del sistema arancelario abarcado por el acuerdo era acotado.

b) Las negociaciones con socios de extra-zona Norte/Sur

Las negociaciones Norte/Sur constituyeron por mucho tiempo la prioridad de las negociaciones extrarregionales del MERCOSUR. Estas negociaciones se enmarcan bajo el artículo XXIV de la OMC, lo que implica que las mismas deben comprender lo sustancial del comercio. Por su parte, el MERCOSUR, mantiene negociaciones de manera conjunta con terceros países, acorde a lo resuelto en la DEC/CMC/32/00, entre otras.

Las negociaciones con los Estados Unidos fueron las primeras negociaciones conjuntas celebradas por los países

miembros del MERCOSUR. Tanto en términos de comercio como de vínculos estratégicos se trataba de un acuerdo de alta relevancia para las partes. En 1991 estos países firmaron el *Rose Garden Agreement* siendo ésta la primera vez en que se puso en funcionamiento la modalidad 4+1. El mismo estableció un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversiones, con el objetivo de mejorar la apertura de los mercados, cuyo mecanismo operativo estaba dado por una “agenda de acción inmediata”. A su vez, este acuerdo pretendía convertirse en una plataforma para la potencial coordinación en ámbitos mayores tales como la OMC y la entonces Iniciativa para las Américas.

Empero las negociaciones se vieron en la práctica subsumidas en las del ALCA, y pasaron a un segundo plano. El MERCOSUR enfrentaba dificultades en la conformación de la oferta para estas negociaciones debido a que se pretendía abarcar áreas en donde aún no existían políticas comunes dentro del bloque. Por su parte, la coordinación intrabloque también estuvo signada por las diferencias en las percepciones en cuanto a la valoración del ALCA (Bouzas, 2001), las cuales eran, en última instancia, consecuencia de un problema de fondo del bloque: las divergencias de los dos principales socios en sus modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional. Sumado a ello, existían intereses y sectores sensibles opuestos entre las partes (Vaillant, 2006).

Ante la parálisis de las negociaciones hemisféricas, en septiembre de 2001 volvió a retomarse el Consejo Consultivo del *Rose Garden Agreement*, y la posibilidad de avanzar en un acuerdo 4+1. Por un tiempo dos carriles de negociación fueron sostenidos, por un lado aquel en el esquema hemisférico y, por otro, el de la modalidad 4+1. Sin embargo, ni uno ni otro se encuentran hoy activos. Paralelamente, surgieron también iniciativas de negociaciones bilaterales con el país norteamericano que dañaron la coordinación intrabloque. Una de estas ha sido la de Uruguay, con la firma de dos acuerdos relacionados a facilitación del comercio, y comercio y medio ambiente, en 2007.

Las negociaciones con la Unión Europea constituyen el otro eje central de las negociaciones con los países desarrollados sostenidas por el MERCOSUR. Las mismas se iniciaron en diciembre de 1995 con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMI) y continúan a mediados de 2015, sin poder haber arribado a una conclusión.

Las relaciones comerciales entre ambos bloques son muy relevantes para el MERCOSUR, siendo la Unión Europea su principal socio comercial, explicando un 25% de los flujos comerciales del mismo. Además de ello, es el principal origen de la IED en la región.



Por otra parte, estas negociaciones reconocen un rasgo de interacción estratégica, en el sentido en el cual lo proponen Mansfield y Milner (1999) respecto de otros procesos de integración reseñados. El inicio de las negociaciones MERCOSUR-UE se vincula con el lanzamiento del ALCA (Bouzas, 2004); su evolución, con el desarrollo de la Ronda Doha (tanto en sus momentos más dinámicos como de estancamiento) (Zelicovich, 2011); y más recientemente puede esgrimirse que el renovado interés del MERCOSUR por la negociación con la UE se vincula al avance de las negociaciones del acuerdo transatlántico (TTIP por sus siglas en inglés) (Makuc et al., 2015).

En cuanto a la metodología de negociación, el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (1995) fue el primer instrumento negociado por MERCOSUR en un esquema necesariamente comunitario, esto es, de bloque a bloque, que no admitía salidas bilaterales. Ello sirvió como reconocimiento del MERCOSUR como bloque, y en tanto persona jurídica del escenario internacional, y ha servido para que hasta el momento no se firmaran acuerdos en formato diferenciado. En el documento se propone contribuir a crear las condiciones para la constitución de un ALC en el largo plazo, sin exclusión de ningún sector y conforme a la OMC. En el corto plazo se propone facilitar la intensificación y diversificación de las relaciones comerciales, dándole atribuciones a tal fin a un Consejo de Cooperación establecido entre las partes. Comprende además áreas de cooperación específicas en agroalimentos, aduana, estadísticas, propiedad intelectual, empresas, energía, transporte, etc., así como cooperación para el refuerzo de la integración.

“A partir de julio de 2001 la UE y el MERCOSUR realizaron sucesivos intercambios de ofertas⁹ que, en definitiva, no fueron aceptadas. En octubre de 2004 las negociaciones entraron en un *impasse*. Por el lado del MERCOSUR las objeciones se plantearon, fundamentalmente, en el tema de acceso a mercados, en la medida en que la UE no aceptó incluir a los productos agrícolas en los compromisos de liberalización, ofreciendo solamente aumentos de cuotas para los principales productos exportados por el MERCOSUR. Por el lado de la UE, se consideró insuficiente la oferta del MERCOSUR con relación al comercio de servicios y compras gubernamentales (Laens y Terra, 2006). Para este entonces, a su vez, comenzó a adquirir peso el ámbito multilateral, quedando finalmente los resultados de las negociaciones MERCOSUR-UE atados a los de la Ronda de Doha. “Los negociadores europeos introdujeron el concepto de *‘single pocket’* en los acuerdos birregionales según

el cual la Unión Europea tiene un bolsillo único de donde salen todas las ofertas agropecuarias para ambos frentes negociadores, el multilateral y el birregional. Por lo tanto, cuanto mayor sea la oferta que hagan en el ámbito multilateral, menor será la capacidad de ofrecer concesiones en el ámbito birregional” (Carciofi, 2009). Asimismo, la pérdida de dinamismo de las negociaciones del ALCA quitó incentivo al lado Europeo en avanzar en las negociaciones.

En 2007 se intentó relanzar las negociaciones, retomándose las reuniones cumbres entre ambos bloques, tal como lo asienta la Declaración de Montevideo (2007). En los años siguientes se continuó con las discusiones de la amplia agenda involucrada en las negociaciones conjuntas, pero sin arribar más que a compromisos retóricos (Declaración de Lima, 2008; Declaración de Praga, 2009). En 2010 volvieron a relanzarse las negociaciones, y en el segundo semestre de 2015 se pautó un nuevo intercambio de ofertas.

Aunque con rasgos diferentes, puede incluirse dentro del conjunto Norte/Sur a las negociaciones con Israel. A mediados de 2005 se concretó el inicio de las negociaciones formales con este país. Las mismas conducirían, tras dos años de negociación, a la firma del primer acuerdo de libre comercio del MERCOSUR con un país extrarregional. Debido al bajo nivel de intercambio con Israel (0,42%), la naturaleza de este acuerdo responde más bien, desde la parte del MERCOSUR, a un esfuerzo de diversificación de las relaciones exteriores.

El acuerdo firmado es de amplia cobertura, comprendiendo la eliminación de los gravámenes de casi la totalidad de las posiciones arancelarias, en cinco canastas de desgravación. Incluye también temas como trato nacional, valoración aduanera, antidumping, subvenciones y derechos compensatorios, empresas comerciales del Estado, etc., donde debe aplicarse la normativa OMC. Salvaguardias y procedimientos para la solución de controversias son incluidos a su vez sobre el final del tratado. Se acuerda también la posibilidad de profundizar el alcance del mismo en materia de inversiones y servicios, así como en la cooperación aduanera. En cuanto al régimen de origen, se establece un requisito de contenido del 50% (40% para Paraguay), y se permite la acumulación bilateral de origen.

Si bien el acuerdo no implica impactos significativos sobre los intercambios comerciales, el mismo resulta de gran valor por haber sido el primer acuerdo de libre comercio firmado con un país no latinoamericano. Además la negociación muestra gran capacidad de flexibilidad y adapta-

9. Las ofertas intercambiadas eran de amplia cobertura, alcanzando el 95% del universo arancelario en el caso de la Unión Europea, y el 88% en el caso del MERCOSUR.



ción por parte de los países miembros del MERCOSUR en la celebración de acuerdos con terceros países.

c) Las negociaciones con socios de extra-zona Sur/Sur

Las negociaciones de acuerdos comerciales en el esquema Sur/Sur constituyen una nueva etapa en la agenda externa del MERCOSUR. Se trata de un conjunto de iniciativas orientadas a la adaptación del bloque a los patrones de comercio de la globalización; una etapa marcada por una política de búsqueda de diversificación de mercados, dentro de los modelos neodesarrollistas adoptados en Brasil y Argentina. Además de ello, tiene un fuerte contenido estratégico en el nivel de las relaciones internacionales, en tanto el afianzamiento de estas nuevas relaciones repercute en otros ámbitos primordiales para el bloque, como las negociaciones de OMC. Se trata pues de una agenda amplia, en el alcance de los temas que engloba, como también diversa, en los socios comerciales a los que está orientada. Por su parte, la parálisis de las negociaciones con los principales países desarrollados (Estados Unidos y UE) ha servido como aliciente a la búsqueda de estas nuevas oportunidades comerciales.

Cabe señalar, respecto a su marco legal, que estas iniciativas se enmarcan en la Cláusula de Habilitación (1979) del GATT/OMC, y en el artículo 27 del Tratado de Montevideo de 1980, el cual autoriza la conclusión de acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo y áreas de integración económica de regiones fuera de América Latina.

Una de las primeras negociaciones sobre el eje Sur/Sur fue la de MERCOSUR-Sudáfrica. El proceso de negociaciones se inició en el 2000 con Sudáfrica y luego, en 2002, se solicitó la ampliación de las negociaciones a la *Southern African Custom Union (SACU)*, compuesta por Namibia, Bostwana, Lesotho, Swazilandia y Sudáfrica. Bajo este acuerdo subyacen intereses estratégicos vinculados a los lazos históricos de Brasil, en primer lugar, pero también de Argentina con Sudáfrica, así como a la importancia de un acercamiento más estrecho en el marco de las negociaciones de Doha (Zelicovich, 2013).

En 2004, tras cuatro años de negociaciones, los países alcanzaron un acuerdo preferencial de comercio. En él los países signatarios se otorgaron preferencias arancelarias fijas como primer paso para la creación de un ALC entre las partes. “El MERCOSUR le ofreció a SACU una oferta de desgravación arancelaria en 957 posiciones, de las cuales 173 corresponden al sector agroalimentario. (...) Por su parte, la oferta realizada por la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) al MERCOSUR contiene alrededor de

1.400 posiciones arancelarias, de las cuales 152 corresponden al sector agropecuario” (SAGPyA, 2007). Además de ello, el acuerdo dispuso la inclusión de medidas no arancelarias, tales como valoración en aduana, normas técnicas y fitosanitarias, antidumping y medidas compensatorias, etc., y la aplicación de la normativa OMC. Por su parte, desarrolló anexos especiales para salvaguardias, solución de controversias, y normas de origen (donde se aplica el criterio del 60% de contenido regional). Adicionalmente, y en función del objetivo de alcanzar un ALC, el acuerdo comprende también una parte dedicada a la facilitación del comercio, y el compromiso de las partes en la cooperación para acceso a mercados.

Tras negociaciones para la ampliación de este acuerdo, en 2008 pudo concluirse un nuevo acuerdo. Éste agrega y mejora las preferencias arancelarias otorgadas cuatro años antes, pero no alcanza la pretendida ALC indicada en el acuerdo marco. Cabe destacar que gran parte de las posiciones arancelarias con preferencia agregadas en este nuevo acuerdo pertenecen al sector agrícola, siendo esto de fundamental importancia para el MERCOSUR, y los países más pequeños del bloque, particularmente.

De la firma del acuerdo en adelante los intercambios de comercio han aumentado significativamente. Por ello, es necesario considerar que, a pesar de ser un acuerdo de cobertura parcial, el mismo constituye un gran avance para el MERCOSUR, sea desde lo comercial, como desde el proceso de aprendizaje y el ajuste conjunto intrabloque. De hecho para el año 2012 los intercambios entre las partes alcanzaron un valor record de 2.907 millones de USD (valor que en 2014 se redujo a 1.800 millones de USD) El acuerdo con la SACU a su vez prueba de manera exitosa la negociación en la modalidad 4+5, esto es, es la primera negociación exitosa interregional.

Las negociaciones entre MERCOSUR y la India siguieron a las de MERCOSUR-Sudáfrica, existiendo fundamentos similares entre una y otra. El interés de base era más bien estratégico, vinculado a, por un lado, el acercamiento producido en el marco de las negociaciones de Doha, y por otro, al lugar que Brasil le daba a la relación con la India en su política exterior en el marco del IBSA. Los intereses comerciales eran relativamente bajos.

Primeramente se estableció un Acuerdo Marco, que meses después condujo a la firma del Acuerdo de Preferencias Arancelarias, en enero de 2004. El mismo es considerado por las partes contratantes como un primer paso para la creación de un ALC. En total cubre unas 900 posiciones arancelarias, 450 de cada parte. El acuerdo incluye también algunas disposiciones no arancelarias, como valoración en aduana, normas fitosanitarias, antidumping y me-



didias compensatorias que serán regidos en función de las normativas OMC. En cuanto a norma de origen establece un requisito de contenido regional del 60%, sin hacer diferenciaciones entre las partes.

Si bien el resultado del acuerdo no es significativo en cuanto a la apertura comercial alcanzada, pudo desarrollarse bajo el esquema 4+1 de manera exitosa. Cabe agregar también que la profundización del mismo, y la combinación con el acuerdo MERCOSUR-SACU, forma parte de la agenda actual de negociaciones del bloque con la India.

Durante la primera década del siglo XXI se iniciaron otras negociaciones que tenían como fin fortalecer los vínculos externos del MERCOSUR y diversificar las relaciones comerciales externas de sus miembros. En ese conjunto debe mencionarse a la negociación con Egipto, con quien a mediados de 2004 se decidió iniciar negociaciones para la conformación de un ALC, previa firma de un acuerdo de preferencias fijas¹⁰. En noviembre de 2004 el MERCOSUR firmó también un Acuerdo Marco con Marruecos, para la conformación de un acuerdo de preferencias fijas primero, y de un ALC después.

Otro caso es el de las negociaciones MERCOSUR-Pakistán, que tras el acuerdo MERCOSUR-India solicitó al bloque negociar un acuerdo de preferencias comerciales, iniciándose las negociaciones en junio de 2005. En 2006 se estableció el acuerdo marco y desde entonces los avances han sido escuetos. Por su parte en 2007 se dio inicio a las negociaciones entre el MERCOSUR y Jordania para el establecimiento de un ALC, a propuesta de este último. Esta negociación, al igual que la de Turquía (MERCOSUR y Turquía establecieron un Acuerdo Marco para el establecimiento de un ALC en 2008), representa desafíos importantes para algunos sectores industriales del MERCOSUR, ya que los dos países son muy competitivos en algunas áreas en las que los países del bloque son sensibles, por ejemplo, el sector textil (Carciofi, 2009). Por su parte, los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) propusieron al MERCOSUR, en 2004, la firma de un acuerdo marco con vistas a la negociación de un ALC. Finalmente, en 2010 comenzó a negociarse un acuerdo con Palestina (con quien no existían prácticamente intercambios comerciales), que culminó en diciembre de 2011 con el establecimiento de un ALC entre las partes.

d) Las negociaciones en los organismos multilaterales

El MERCOSUR también ha actuado de manera conjunta en distintas negociaciones en los organismos multilaterales. En particular las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC y las negociaciones del Sistema General de Preferencias Comerciales (SGPC), de UNCTAD, deben considerarse como las más relevantes.

El SGPC es un acuerdo firmado por los países miembros del G77 (a la fecha lo han ratificado 48 países) que otorga preferencias comerciales no recíprocas entre países en desarrollo, bajo el amparo jurídico de la denominada “Cláusula de Habilitación” del GATT. Luego de dos rondas de negociaciones, en 1989 y 1991-1996, en 2004 los países acordaron lanzar una tercera, a propuesta de la Argentina. El 2 de noviembre de 2006 el MERCOSUR ingresó como participante pleno en el SGPC, lo que ha hecho que el bloque comercial trabajara en forma coordinada en la llamada Ronda de San Pablo y que se convirtiera en uno de sus actores más ambiciosos y activos. La misma concluyó en 2010 con la firma del Acuerdo Final de la Ronda de San Pablo. La negociación implicó el fortalecimiento de alianzas claves para la Argentina, y se constituyó en una opción para el comercio exterior del país ante el cambio de escenario que supuso el estallido de la crisis financiera internacional

En cuanto a las negociaciones de la Ronda Doha, el MERCOSUR no actúa necesariamente como bloque, aunque los países miembros han realizado reiterados esfuerzos para mantener la coordinación intrabloque. Cuando ésta se produjo, los miembros han podido tener un desempeño negociador exitoso, articulando propuestas comunes y conjugando éstas con coaliciones negociadoras como el G20. Cuando la coordinación intrabloque tuvo quiebres, el desempeño negociador fue menor (Zelicovich, 2011).

Para el lanzamiento de la Ronda de Doha, la posición del bloque se concentró en la cuestión agrícola. Las demandas, articuladas a través de diversas comunicaciones y documentos, se centraron en “la mejora sustancial del acceso a los mercados, en la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación y en la disminución sustantiva de la ayuda interna que distorsiona la producción y el comercio”¹¹. Además, se incorporaban cuestiones relativas a los procedimientos y a los niveles de ambición de las negociaciones. En acceso a mercados no agrícolas (AMNA) los intereses fueron más difíciles de congeniar entre los países miembros del bloque, debido a las asimetrías en materia de tamaño y sistema productivo de los países miembros.

10. El ALC fue suscripto por las partes en agosto de 2010.

11. Documentación MERCOSUR, *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*, Bolivia y Chile, julio de 2002



En cuanto a las estrategias conjuntas, se destacan las iniciativas dentro del Grupo de Cairns, vinculadas a demandas tales como la eliminación y prohibición de las subvenciones a las exportaciones; o bien al impulso de una fórmula de reducción de ayuda interna que afecte las medidas distorsivas incluyendo la medida global de ayuda y las medidas de la caja azul, con compromisos respecto a todos los productos. En el G20, el MERCOSUR pudo impulsar propuestas como la del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong y ello fundamentalmente por su accionar en coaliciones. Por el contrario, casos en los que no hubo consenso fue en la propuesta referida al mecanismo de salvaguardia especial, donde Argentina, Paraguay y Uruguay tuvieron una posición distinta a la de Brasil, o las diferencias en cuanto al acceso a mercados en julio de 2008 en Ginebra, donde la cohesión intrabloque se quebró a raíz de las divergencias entre los miembros.

Conclusiones

Tras el análisis de los casos descriptos es posible afirmar que en el MERCOSUR, mediante el desarrollo de estas agendas externas, se ha ido desarrollando una creciente dimensión externa en materia comercial. Ha existido cierta coordinación de políticas comerciales hacia terceros países en el marco del bloque y ello en algunos casos ha permitido concretar acuerdos comerciales. La evolución no es sin embargo homogénea

En los casos donde las negociaciones han conducido a la celebración de un acuerdo, los países del bloque han interactuado con pares, esto es con otros países en desarrollo (con la excepción de Israel), con capacidades similares. Tal simetría no ha sido exclusiva de los países en forma individual, sino que también ha sido extensiva a otras uniones aduaneras, tales como la CAN y la SACU. A su vez, la misma ha sido independiente del factor geográfico, registrándose acuerdos tanto en la región latinoamericana, como en Asia y África.

Por su parte, el MERCOSUR no ha podido conducir exitosamente las negociaciones con los países desarrollados. La asimetría en estos casos ha jugado fuertemente en la composición de la agenda, dificultando seriamente las tratativas para llegar a un acuerdo. Asimismo, tal asimetría ha sido utilizada como recurso de poder por la contraparte para explotar los disensos entre los países miembros del MERCOSUR.

En cuanto a la prioridad del vínculo resulta sorprendente ver que en aquellas negociaciones que son primordialmente prioritarias desde lo comercial no se ha podido llegar a un acuerdo. En cambio, los vínculos considerados priorita-

rios desde lo político, son aquellos con los cuales el MERCOSUR ha podido sortear las dificultades de negociación intra y extrabloque y arribar a un acuerdo.

Referido a la cobertura y metodología de las negociaciones, los casos analizados muestran un desempeño heterogéneo. De los acuerdos firmados, como se señaló, son en un 63% acuerdos de libre comercio, y en un 37% acuerdos de preferencia arancelaria. Los plazos de desgravación medios negociados por el bloque son de diez años, con una cobertura amplia en seis de los casos (Chile, Bolivia, Perú, Israel, Egipto y Palestina), diferenciada en dos (CAN y México donde para cada país miembro del MERCOSUR existieron distintos tipos de compromisos y cronogramas) y baja cobertura en los correspondientes a India, Cuba y SACU. Los acuerdos firmados dentro de la ALADI, a su vez, incluyen importantes capítulos vinculados a cooperación, y compromisos en materia no arancelaria. Todos los acuerdos también incluyen referencias a mecanismos de solución de controversias. Asimismo, los acuerdos firmados luego del 2002, con excepción del de la India, consideran todos algún tipo de trato especial y diferenciado para las economías más pequeñas. Respecto de la cobertura de las negociaciones fracasadas, un elemento resulta distintivo y es que éstas incorporaron en la agenda los llamados “nuevos temas”, sobre los cuales al MERCOSUR le resultó dificultoso avanzar.

En cuanto a la metodología, en los acuerdos de libre comercio, la principal metodología ha sido la de intercambio de ofertas, con desgravaciones graduales, lineales y programadas. En el caso de los acuerdos de la ALADI esto se ha realizado sobre la base del patrimonio histórico y la multilateralización de éste. En cambio, en el caso de Israel, se ha hecho sobre el intercambio de ofertas de acceso a mercado desde la base del comercio vigente. Por su parte, para los acuerdos de preferencias arancelarias se han utilizado más bien listas de pedidos, con desgravaciones selectivas, no lineales y no programadas.

Asimismo cabe destacar que en casi la totalidad de los casos se han establecido herramientas de tipo institucionales, tales como comisiones negociadoras, para poder desarrollar las negociaciones. Por último, la modalidad de negociación, que remite al modo en que el MERCOSUR se ha relacionado con su contraparte durante el proceso negociador, ha oscilado en función del nivel de sintonía o cohesión de la coordinación intrabloque. Ello ha sido así tanto en las negociaciones preferenciales como en las multilaterales.



Bibliografía

- ARNAUD, Vicente (1996), *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Ed. Aboledo-Perrot, Argentina
- BOUZAS, Roberto (2001), "Aspectos estratégicos en las negociaciones comerciales del MERCOSUR", en ESTEVADEORDAL, A.; ROBERT, C. (Ed), *Las Américas sin barreras*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DF, págs. 37-68
- BOUZAS, Roberto (2004), "Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición", *Revista Nueva Sociedad*, N°190, marzo-abril 2004
- BOUZAS, Roberto; GOSIS, Paula; SOLTZ, Hernán (1997), *Informe MERCOSUR número 3: julio-diciembre 1997*, INTAL, Buenos Aires
- CARCIOFI, Ricardo (coord.) (2009), *Informe MERCOSUR número 13: segundo semestre 2007-primer semestre 2008*, INTAL, Buenos Aires
- CLAVIJO, Fernando (2003), *México y el MERCOSUR*, México Biblioteca Jurídica (disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/749/11.pdf>)
- LAENS, Silvia; TERRA, María (2006), "La agenda externa del MERCOSUR: el impacto de negociaciones con el ALCA, la UE y la OMC", Documento de Trabajo / FCS-DE; 3/06, UR. FCS-DE
- MAKUC, Adrián; DUHALDE, Gabriela; ROZEMBERG, Ricardo (2015), "La negociación MERCOSUR- Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?", Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Nota técnica N° IDB-TN-841
- MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (1999), "The new wave of regionalism", en *International Organization*, vol. 53, N°3, págs. 589-627
- SAGPYA (2007), *Sudáfrica: Perfil económico y comercial*, disponible en http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/images/8/8f/SUDAFRICA-Info_Economico_comercial-00.pdf
- TORRENT, Ramón (2003), "Regional Integration Instruments and Dimensions: an analytical framework", en DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. (eds), *Bridges for Development: Policies and Instruments for trade and integration*, Inter-American Development Bank, Washington DC
- VAILLANT, Marcel (2006), "Objetivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el MERCOSUR", documento presentado en el Seminario *15 años de Mercosul: Avaliação e perspectivas*, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo
- ZELICOVICH, Julieta (2011), "Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del MERCOSUR durante la Ronda de Doha", Tesis de Maestría presentada para la obtención del título de Magister en Relaciones Comerciales Internacionales, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, *mimeo*
- ZELICOVICH, Julieta (2013), "Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador", Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina., *mimeo*



Reseña *Liderazgo y política exterior*

GÖTZ BETANCOURT, Shirley

*por Miryam Colacrai**

Edición: RIL Editores, Santiago de Chile, 2015 | 172 Páginas

La Política Exterior chilena, con la restauración de la democracia a comienzos de la década de los noventa y hasta el término del último de los gobiernos concertacionistas en el año 2010, da cuenta de una política signada por la continuidad en sus objetivos externos de inserción y vinculación internacional. Así da inicio Shirley Götz Betancourt a su libro “Liderazgo y Política Exterior” para agregar seguidamente -y aquí reside en gran medida la preocupación de la investigadora- que “no obstante la progresión en los objetivos establecidos para la política exterior durante las administraciones mencionadas, es posible apreciar importantes matices en las estrategias seleccionadas para la consecución de los mismos” (pág.15).

El mayor desafío que enfrenta la autora es proponer una mirada sobre las variables de tipo interno o doméstico que están presentes en el diseño y ejecución de la política exterior y, dentro de ellas, el rol que juegan los líderes que llevan consigo un “mapa cognitivo”, valores, percepciones, historias de su propia vida, experiencias y rasgos de personalidad que influyen en sus decisiones, en la conformación de sus equipos de gobierno y también en el modo o estilo con que manejan las relaciones con otros mandatarios. Aunque cada vez más se sostiene, desde miradas no tradicionales de las relaciones internacionales y de la política exterior, que el mundo es una construcción donde deben conjugarse factores complejos tanto en el tablero sistémico como en el entorno interno, rara vez se emprenden trabajos de investigación que asignen un rol central al seguimiento de factores actitudinales, sistemas de creencias de los líderes o aquellos que tienen la máxima responsabilidad de conducir al Estado.

El análisis de Götz Betancourt se posiciona en los rasgos salientes del presidencialismo chileno y de la centralidad que ostenta en el proceso decisorio de la Política Exterior, situación que, por otra parte, es bastante característica de toda América Latina. Para iluminar teóricamente el tema del liderazgo aplicado a la Política Exterior recupera los aportes académicos a lo largo del tiempo -sobre todo desde

el florecimiento de los estudios conductuales de la política exterior norteamericana- actualizándolos con nuevas contribuciones. Anclada en esas variadas perspectivas y con una rica y profunda evidencia empírica, hace una interesante contribución a un área prácticamente no estudiada en América Latina a pesar que, como decíamos más arriba, el presidencialismo es predominante en la región (derivando, muchas veces, en hiper-presidencialismo).

Afirmar que resulta necesario fomentar el análisis de este tipo de variables para analizar las políticas tanto internas como externas, no implica desconocer el peso de lo sistémico, el proceso organizacional y la acción de las burocracias, pero sí estar alertado acerca del peso que pueden tener las condiciones de manejo y de liderazgo de quienes son la “cara visible del Estado”. La destreza para organizar equipos, la habilidad para negociar, la capacidad para el cambio, la adaptabilidad, las motivaciones y las condiciones personales para realizar planteamientos estratégicos son aspectos fundamentales a ser analizados a la hora de intentar reconocer perfiles de liderazgo.

La autora sostiene que el amplio margen decisional que posee todo presidente en el ámbito de la política exterior chilena acrecienta la necesidad de conocer las características individuales y los rasgos de personalidad, pues ellos nos proveen de información y nos dan pistas para guiar el análisis de las políticas impulsadas y dotan de sentido al estilo específico de liderazgo político que se despliega en el ejercicio de la función presidencial. Con tal convicción, reconstruye la historia personal y política de los presidentes Ricardo Lagos y Michelle Bachelet -mandatarios que estuvieron al frente de los destinos de Chile en el transcurso del decenio 2000-2010- con el propósito de desentrañar las fuentes de las que emana su visión del mundo y la orientación que prefieren asignarle a la política exterior del gobierno que cada uno encarna .

Reconstruye minuciosamente la biografía personal de ambos mandatarios, tomando información seleccionada

* Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Políticas y Relaciones Internacionales y Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario, Argentina).



de libros y artículos biográficos, recortes periodísticos, discursos, declaraciones a la prensa, y datos ofrecidos en variadas entrevistas realizadas por los medios a los actores bajo análisis. Se describen eventos y circunstancias que arrojan luz sobre las características de estos líderes y su modo de concebir el contexto de acción y de percibirse a sí mismos y a su “misión”, para desembocar luego en la definición de los diferentes tipos de liderazgo que encarnan Lagos y Bachelet.

Llevado específicamente al plano regional, más particularmente al escenario sudamericano, reconoce que el tipo de liderazgo “directivo” ejercido por Lagos, acorde con su “internacionalismo” y sus ideas sobre la necesidad de “cambio para entrar en la nueva época”, fue funcional al desacoplamiento de Chile respecto de los procesos regionales. Por el contrario, el liderazgo de tipo “adaptativo” –aunque la autora emplea la expresión “acomodaticio”, traducción de “acomodative”, uno de los modelos analizados por Margaret Herman- es el que caracteriza a la presidenta Bachelet, quien propicia un re-acoplamiento del país a los diversos procesos regionales.

Podría decirse que esta “vuelta a América Latina” trata de equilibrar lo que en algún momento se percibió como un “good bye” a la región, sin perder de vista el objetivo estratégico de Chile de constituirse en un “país puente” que mira hacia las nuevas regiones emergentes y sus dinámicas economías.

Esta obra que reseñamos ofrece al lector profesional una dosis de análisis y reflexión que subraya la necesidad de incorporar variables que no han sido suficientemente trabajadas en los estudios de Política Exterior. Asimismo, aunque pone mucho énfasis en la figura presidencial y en los estilos de liderazgo, discurre también por los procesos globales, regionales y nacionales que permiten contextualizar la política chilena de los diez años analizados.

Finalmente, también es destacable su rigor metodológico, y en este sentido resulta una contribución para todos aquellos estudiantes de grado y posgrado que están encarando la realización de sus propios trabajos de investigación. Como la autora sugiere en sus conclusiones finales, “ esta nueva senda en el estudios de las relaciones exteriores de los Estados deja abierta la posibilidad y la necesidad de emprender estudios comparados, que tomen en consideración las variables aquí trabajadas y exploren factores que aquí no se consignan”.



Reseña

Sísifo en los Andes. La (frustrada) integración física entre Tarapacá y Oruro. Las caravanas de la amistad de 1958

GONZÁLEZ, Sergio

por Estefanía Bianchi*

Edición: RIL Editores, Santiago de Chile, 2012 | 137 Páginas

El trabajo realizado por Sergio González expone los intentos de integración física transfronteriza entre las poblaciones de las regiones de Tarapacá (Chile) y Oruro (Bolivia), reparando particularmente en las *caravanas de la amistad* que en 1958 unieron las localidades de Oruro e Iquique, como testimonio de una voluntad históricamente sostenida.

Tratándose de regiones contiguas de países limítrofes con históricos desencuentros en materia territorial, los bríos integracionistas de sus poblaciones revisten gran interés. Los antecedentes de esta relación se remontan a la época colonial, cuando se establecieron vías de comunicación alternativas a las dispuestas por la colonia para estructurar la economía de la plata. Tras la independencia, y en el marco de las economías del nitrato y el estaño, se desarrollaron varios proyectos ferroviarios (1864- 1928) que naufragaron debido al resquemor sostenido entre los gobiernos centrales. Sin embargo, la esperanza en la integración no claudicó y desde la tercera década del Siglo XX se han impulsado iniciativas para construir una carretera de carga pesada. Han sido éstas las que inspiraron las *caravanas de la amistad* de 1958, que constituyen el tema central del trabajo.

El libro se compone de cuatro capítulos, apoyados en una rica documentación fotográfica. El *primero* describe la relación bilateral entre Chile y Bolivia a lo largo de la década de 1950. En un decenio dorado en términos diplomáticos, pero un tanto oscuro en términos económicos (especialmente para las regiones en cuestión), la construcción del camino Iquique-Oruro fue incluido – en principio- en las agendas de los gobiernos centrales.

El *segundo capítulo* expone la gestación e inicio de las *caravanas de la amistad* en 1958. Las promesas y asignaciones presupuestarias de los gobiernos centrales por un lado, y por el otro el retraso en la construcción de la carretera, generaron sentimientos encontrados en las poblaciones de Oruro e Iquique y las llevaron a demostrar

la necesidad y factibilidad de la integración física.

El *tercer capítulo* detalla la experiencia de la primera caravana: aquella que partió de Oruro y arribó a Iquique un 21 de mayo, Día de las Glorias Navales chilenas. Le esperaba una cálida acogida, numerosos agasajos y un fructífero intercambio comercial. Todos estos aspectos son expuestos con sumo detalle por el autor.

El *cuarto capítulo* describe la experiencia de la segunda comitiva, la iquiqueña, que alcanzó Oruro horas antes del 6 de Agosto, Día de la Independencia de Bolivia. La bienvenida replicó lo ocurrido en Chile: agasajos, intercambio comercial y cultural. En esta sección, el autor también describe la lógica de relacionamiento transfronterizo que siguió a las caravanas: tras ellas, se realizaron otros viajes, todos de carácter cultural, pues el aspecto comercial fue relegándose conjuntamente a la posibilidad de contar con la tan ansiada carretera internacional. En las últimas décadas, la frustración respecto de aquella probablemente se vio compensada por la esperanza en el corredor bioceánico.

El mito de Sísifo ilumina la histórica voluntad de integración transfronteriza entre las poblaciones de las regiones de Oruro y Tarapacá. Lo frustrado de la empresa nunca ha sepultado las esperanzas. Una y otra vez el esfuerzo se ha renovado. Las *caravanas de la amistad* de 1958 han sido, quizás, el mayor símbolo de este “círculo eterno”.

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR).



IN MEMORIAM

Prof. Dr. **Alfredo Bruno Bologna** (1937 - 2015)

Ante la desaparición física del Dr. Alfredo Bruno Bologna, sus primeras alumnas y posteriormente colegas y compañeras de ruta en la tarea de interpretar y transmitir la evolución de los acontecimientos internacionales con una mirada argentina, queremos rendirle un sentido homenaje.

Fue un destacado intelectual, heredero de la tradición de Juan Carlos Puig, de quien fuera ayudante de cátedra y participante de su círculo cercano en sus años de actividad académica en la entonces Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Había egresado en el año 1966 como Licenciado en Ciencias Políticas y Diplomáticas de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas que en aquellos momentos dependía de Universidad Nacional del Litoral. Se doctoró en Ciencias Políticas y Diplomáticas en 1975 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, con su tesis sobre “América Latina y los Estados Unidos a través de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana. CECLA. 1969-1973”, bajo la dirección del Dr. Juan Carlos Puig.

Desde muy temprano se dedicó a la actividad docente y de investigación, que desarrolló principalmente en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asimismo se desempeñó como docente destacado en varias Universidades Nacionales, entre ellas las de La Plata, Córdoba, Río Cuarto, Cuyo y Villa María, así como en otras del exterior, principalmente en Brasil. Su actividad en la promoción del conocimiento lo llevó a participar activamente en instituciones como la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), el Programa Conjunto de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) y la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Su continua tarea como docente e investigador dedicado a las Relaciones Internacionales y comprometido con la Cuestión Malvinas fue reconocida por diferentes entidades académicas y políticas. Entre los más recientes amerita mencionar el de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el del Centro de Estudios y Reflexión en Política Internacional (CERPI), y el del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata, en 2012; el reconocimiento de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, en el 40º Aniversario de su creación, en 2013; y la distinción, en

2014, con el título de Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Córdoba, ocasión en la que brindó una conferencia sobre “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Juan Carlos Puig”.

Promotor y defensor de las actividades en equipo, generó un grupo de estudio y reflexión alrededor de la cátedra de Política Internacional a partir del año 1973 y luego, de modo más formalizado, a través de la presentación al CONICET del Proyecto para un Modelo de Política Exterior Argentina (PROMOPEA), en 1986. Ya se habían sentado, en 1985, las bases del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), reconocido por sus importantes aportes al estudio de las Relaciones Internacionales y la política exterior de la Argentina.

Desde entonces, desarrolló una actividad incansable a través de la Dirección del CERIR y de los “Cuadernos de Política Exterior Argentina”, responsabilidad que continuó cumpliendo a pesar de haberse jubilado como Investigador Principal del CONICET y como Profesor Titular de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, unidad académica de la que fue Decano entre 1999 y 2003.

Nos ha dejado una remarcable producción científica plasmada en sus artículos publicados en revistas especializadas nacionales y extranjeras, así como en sus libros y capítulos de libros. Cabe destacar que fue el organizador y coordinador de los seis tomos producidos por el CERIR sobre el seguimiento de la Política Exterior Argentina, desde la primera obra de 1994, titulada “La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato”, hasta el reciente trabajo, aparecido en 2015, sobre “La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato”.

Profesor, pensador y formador en valores humanos, lo recordaremos siempre activo, luchador, generador de proyectos, con una vida entregada enteramente a la investigación en Relaciones Internacionales, atento tanto a los detalles más pequeños como a la generación de grandes ideas. Cumplió acabadamente la tarea del “maestro”, que no hace pan sino que reparte levadura. Por ello seguirá siempre entre nosotros.

Miryam Colacrai y Gladys Lechini



Revista

**Integración y Cooperación
Internacional**