



Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Número 16 • Año 2016



16



Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Pablo Andrade, director
Michel Levi Coral, editor

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sede Ecuador

Jaime Breilh Paz y Miño, rector

CENTRO ANDINO

DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

César Montaña Galarza, presidente

COMITÉ EDITORIAL

Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria, España); Mauricio Montalvo (Universidad de las Américas, Ecuador); Francisco Rhon (Centro Andino de Acción Popular); César Montufar, Pablo Andrade, Marco Romero, César Montaña Galarza, Wolf Grabendorff (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

COMITÉ ASESOR INTERNACIONAL

Alan Fairlie (Pontificia Universidad Católica del Perú); Allan Wagner (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú); Rickard Lalander (Universidad de Estocolmo, Suecia); Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Günther Maihold (Stiftung Wissenschaft und Politik, Alemania); Liisa North (Universidad de York, Canadá); Cintia Quiliconi (Flaco Ecuador); Pia Riggiozzi (Universidad de Southampton, Reino Unido); Alberto van Klaveren (Universidad de Chile); Philippe De Lombaerde (UNU-CRIS, Bélgica); Jean Charles Froment (Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia); Laurence Whitehead (Oxford University, Reino Unido).

Comentario Internacional es una publicación anual del Centro Andino de Estudios Internacionales. Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores. Se permite la reproducción si se cita la fuente.

Comentario Internacional aparece en los índices Latindex, Sistema Integral de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, España y Portugal (base de datos de la UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México). Prisma (Pro Quest, Gran Bretaña) y en HathiTrust, base de datos del *Committee on Institutional Cooperation* (CIC) y la Universidad de California. Puede consultarse en línea <www.repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/135>.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sede Ecuador

Centro Andino de Estudios Internacionales

Toledo N22-80, apartado postal: 17-12-569, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 7593, fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • caei@uasb.edu.ec



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo, apartado postal: 17-12-886, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 255 4358, fax: ext. 12

www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org



Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Año 2016 / ISSN 1390-1532



Número dieciséis
Año 2016



Sumario

Presentación

Michel Leví Coral

7

Coyuntura

La Argentina y los nuevos (viejos) dilemas de la inserción internacional:
acuerdos de libre comercio o fortalecimiento del mercado interno
con proyección regional

15

Damián Paikin y Daniela Perrotta

Este trabajo analiza las posibilidades formales-legales y económicas de un posible ingreso de la Argentina a la Alianza del Pacífico. Primero: ¿sería posible la pertenencia a estos dos esquemas de integración?

Segundo: ¿en que se beneficiaría concretamente Argentina con su incorporación a dicha Alianza? Para ello se realiza un ejercicio comparativo para observar en qué medida y a qué sectores de los países miembros de la Alianza del Pacífico benefició dicho acuerdo, planteando algunas líneas de lo que podría pasar en virtud de lo analizado en la Argentina.

Palabras clave: nuevo regionalismo; regionalismo abierto; política latinoamericana; economía latinoamericana; Argentina; MERCOSUR; Alianza del Pacífico; Inserción internacional; acuerdos de libre comercio; modelo de integración.

Argentina and the new (old) dilemmas of international insertion:
**Free trade agreements or strengthening of the internal market with
a regional projection**

This paper analyzes the formal-legal and economic potentials of a possible entry of Argentina to the Pacific Alliance. Two questions need to be answered. First: Would it be possible to be part of these two integration schemes?

Second: What would Argentina specifically benefit from by joining the Alliance? For this purpose, a comparative exercise is carried out to perceive to what extent the member countries of the Pacific Alliance benefited from it, and which sectors within them, in order to foresee what might happen in the case of Argentina.

Keywords: New regionalism; open regionalism; Latin American politics; Latin American economy; Argentina; MERCOSUR; Pacific Alliance; International insertion; free trade agreements; integration model.



Otros Temas

Efectos económicos de los movimientos migratorios en la sociedad de origen y de destino

Alberto García Sánchez

Este artículo trata de las consecuencias económicas que conllevan los movimientos de personas hacia otros países. De este modo, expone y analiza los principales efectos de la migración en la sociedad de origen y también en la de destino, tanto para las economías familiares como para el conjunto de las poblaciones implicadas. Para ello se apoya en distintos estudios que han tratado de arrojar luz sobre este controvertido tema en diferentes lugares del mundo, aunque presta especial atención a aquellos que se centran en la región latinoamericana. Con esta propuesta se espera contribuir al debate generado en torno a los efectos de las migraciones.

Palabras clave: economía; migraciones internacionales; consecuencias de la migración; efectos económicos; sociedad de origen; sociedad de destino; mercado laboral; remesas, Latinoamérica; empleos.

Economic effects of migratory movements in the society of origin and in that of destination

In this article, we will discuss the economic consequences that the movement of people towards other countries entails. Therefore, we expose and analyze the main effects of migration in the society of origin and in the one of destination, both for household economies and for the whole of the population involved. We have relied on various studies that have attempted to shed light on this controversial subject in different parts of the world, although we have put emphasis on those that focused on Latin America. We hope this proposal will contribute to the current debate on the effects of migration.

Keywords: economy; international migration; consequences of migration; economic effects; society of origin; society of destination; labour market; remittances; Latin America; jobs.

El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana:

libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR

Ramiro Hidalgo Tandazo

El artículo detalla las etapas seguidas para alcanzar el Informe conceptual sobre ciudadanía suramericana creado por el grupo de trabajo sobre el tema en UNASUR, junto a los acuerdos y las proyecciones futuras en la materia. Pretende también mostrar el trabajo decidido que realiza Suramérica, donde Ecuador juega un rol activo, para consolidar un proceso de integración regional que va a dotar de una serie de derechos a sus ciudadanos y cuyo objetivo final es la construcción de la patria grande a la cual se aspira.



Palabras clave: Integración regional; Suramérica; UNASUR; ciudadanía suramericana; derechos; libre movilidad; Ecuador; Informe Conceptual; regionalismo suramericano; identidad.

The Conceptual Report on South American Citizenship: Free human mobility, identity and rights for the citizens in UNASUR

This document details the steps taken by the UNASUR working group on this subject to prepare the Conceptual Report on South American Citizenship, along with the agreements and the future projections on the matter. It also intends to show the determined work carried out by the South American countries, in which Ecuador plays an active role, to strengthen a regional integration process that will endow its citizens a series of rights and whose final goal is the construction of the “Patria Grande” (Great Homeland) to which people aspire.

Keywords: Regional Integration; South America; UNASUR; South American citizenship; rights, free mobility; Ecuador; Conceptual Report; South American regionalism; identity.

La Comunidad Andina: un proceso sin ciudadanía real

Bernardo Gortaire Morejón

La Comunidad Andina se enfrenta a una notoria crisis de legitimidad, que pareciera pronosticar un futuro colapso. A pesar de ello, los esfuerzos para rescatar a este proceso parecen ser escasos, especialmente desde la sociedad civil. El artículo explica este fenómeno, basándose en una aparente falta de identidad colectiva regional, cuestionando la noción de una “identidad andina” y la falta de vinculación de la sociedad civil dentro del proceso de integración andino.

Palabras clave: regionalismo; regionalismo sudamericano; Comunidad Andina; integración regional; identidad; sociedad civil; libre comercio; identidad colectiva; barreras a la integración; Mercosur.

Andean Community: a process without real citizenship

The Andean Community faces an evident legitimacy crisis that may forecast its future collapse. Despite this, the efforts to rescue this process seem to be limited, especially those coming from the civil society. This article intends to explain this phenomenon, based on the apparent lack of a regional collective identity, by questioning the notion of an “Andean identity” and the lack of involvement of the civil society in the Andean integration process.

Key words: regionalism; South American regionalism; Andean Community, regional integration; Identity; civil society; free trade; collective identity; barriers to integration; Mercosur.



Los retos más escondidos del cambio climático:

pensamiento global, crisis de comunicación y arte negociadora

Olga Cavallucci de Dalmases

El artículo explica el cambio climático como un fenómeno inequívoco, de impacto global y transversal, que afecta indiscriminadamente todo el tejido socioeconómico de la sociedad, a más de sus impactos en el medioambiente y en la biodiversidad. Por estas razones, es importante contrarrestarlo, no sólo desde un punto de vista político, en el sentido de implementar medidas de mitigación y adaptación a nivel global, sino desde el punto de vista comunicacional. Este fenómeno necesita ser transmitido eficazmente a diferentes audiencias, desde las élites científicas, hasta la sociedad civil. Lamentablemente, no existe en la actualidad una comunicación global eficaz y estratégicamente dirigida, lo que abre una brecha para mejorar los estándares comunicacionales a través de una nueva figura: la del científico-comunicador.

Palabras clave: sociología; comunicación social; reto comunicacional; cambio climático; sensibilización global; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Unión Europea; CMNUUC; comunicación-negociación; países en vías de desarrollo.

The most hidden challenges of climate change:

Global thinking, communication crisis and the art of negotiation

This article explains climate change as an unmistakable phenomenon, with a global impact and capable of penetrating all social and economic levels of society, besides its well-known impacts on the environment and biodiversity. Therefore, it is crucial to counteract it, not only from a political point of view, by implementing measures of adaptation and mitigation at a global level, but also from a communicational standpoint. The facts about climate change need to be communicated effectively to different audiences, ranging from science experts to members of the civil society. Unfortunately, at present we are far from counting on an effective global communication strategically focused on climate change. This gap leaves room to improve the communicational standards inside this critical area through a new figure: the scientist-communicator.

Keywords: Sociology; social communication; communication challenge; climate change; global awareness; Sustainable Development Goals; European Union; UNFCCC; communication-negotiation; developing countries.

Reseñas

Carlo Tassara (Editor), Antonio Ibarra y Luis Vargas Faulbaum. *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*, Madrid: Programa EUROsocial.

Francesco Chiodi



El número de Comentario Internacional que presentamos en esta ocasión va a tratar una serie de temas relativos al regionalismo suramericano, migración, ciudadanía andina y suramericana, cambio climático y, para concluir, una reseña sobre protección social y lucha contra la pobreza, en el marco del programa EUROsocial de la Unión Europea. Los artículos son el resultado de una convocatoria abierta para este número, sin embargo no conforman un *dossier* específico que ha sido característico en ediciones anteriores.

Los asuntos regionales han tenido un tratamiento constante en la revista. Los números nueve y trece trataron como tema central la integración regional y el regionalismo en América Latina, que refleja la importancia que el análisis de esos temas todavía presenta en el momento actual. El número dieciséis presenta un interesante número de artículos sobre procesos regionales, integración regional como líneas verticales de análisis y comercio, migración y ciudadanía con aspectos horizontales específicos.

El tratamiento de la Alianza del Pacífico como mecanismo regional visible y mediático, que potencia una nueva tendencia del regionalismo abierto, ha sido una constante en diferentes revistas académicas durante los últimos años. Comentario Internacional no es ajena a esta tendencia y publica en la edición actual un artículo que se refiere a la posibilidad que Argentina tendría para formar parte de este esquema del regionalismo sudamericano. Damian Paikin y Daniela Perrotta, politólogos argentinos, analizan con muchos elementos conceptuales y cuantitativos, de forma comparativa, los diferentes escenarios que pueden producirse en el supuesto de que su hipótesis se hiciera realidad.



La migración y la ciudadanía son temas que se encuentran en el centro del análisis académico, por las connotaciones que tienen en la estructura política y social de los Estados y por los diferentes esquemas conceptuales que los investigadores utilizan en los trabajos presentados en publicaciones como la nuestra. El número dieciséis tiene tres visiones sobre estos temas que el comité editorial ha considerado son clave como aporte científico y empírico.

Desde la academia española, Alberto García Sánchez se refiere a las consecuencias económicas que produce la migración, en los medios sociales emisores y receptores de los flujos migratorios. El autor sostiene que las investigaciones sobre la materia están sujetas a la influencia de factores ideológicos que sumados a los aspectos del tratamiento empírico confronta opiniones objetivas y subjetivas sobre los efectos que tiene la migración en la sociedad. Desde una perspectiva moderada el autor sostiene que los efectos económicos podrían ser beneficiosos o desfavorables, sin embargo el fenómeno migratorio considerado de forma integral sería generalmente positivo para las sociedades y sus economías.

En materia de regionalismo e integración regional, la ciudadanía es un tema que ha provocado debate sobre la relación existente entre los sujetos frente a la nación, Estado o bloque regional, que configura una serie de derechos y obligaciones exigibles para las partes. Desde esta perspectiva, ¿Es posible hablar de ciudadanía andina o suramericana?, tal como se habla de la ciudadanía europea. En la práctica los pasaportes de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), llevan esta denominación visible en el documento, por el mandato establecido en una normativa comunitaria andina. El caso suramericano no está definido todavía con total claridad y especificidad.

Estos aspectos han motivado al comité editorial para aceptar dos trabajos presentados por autores ecuatorianos, sobre los diferentes contextos en los que se trata la ciudadanía suramericana y la andina. El primero de carácter profesional-legislativo elaborado por un miembro del servicio exterior ecuatoriano, profesor invitado en nuestra Universidad, que fue parte de los trabajos de preparación del informe conceptual sobre la ciudadanía suramericana. El segundo presentado por un joven investigador de la Universidad de las Américas (UDLA) como resultado de sus reflexiones y análisis a raíz de la participación en el



curso avanzado sobre integración regional y regionalismo, organizado por la Cátedra Germánico Salgado de la Universidad.

Ramiro Hidalgo Tandazo, miembro del servicio exterior ecuatoriano, fue jefe de la Delegación del Ecuador en las negociaciones del informe conceptual sobre ciudadanía suramericana y, además, fue líder del grupo de trabajo nacional sobre el tema. Desde esta experiencia, nos presenta un artículo que explica y desarrolla el contexto de los trabajos efectuados para una ciudadanía regional que establezca condiciones para la movilidad de los ciudadanos de los Estados que forman parte de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), así como sus deberes y derechos regionales y la creación de una identidad que consolide esta ciudadanía suramericana.

El artículo se fundamenta en importante información de fuentes primarias sobre el tratamiento de la ciudadanía suramericana y explica las posiciones de los diferentes actores que participaron en las reuniones del grupo de trabajo. De igual forma, presenta con precisión las fuentes que dieron origen a la redacción del concepto de central de ciudadanía, su alcance, la necesidad de establecer una base de derechos políticos, complementarios a los de movilidad y migración.

Consideramos clave para el lector la explicación de los lineamientos estratégicos del informe y los proyectos futuros que permitirán su implementación en los Estados miembros de UNASUR, entre los que destacamos algunos que ya se aplican en otros procesos de integración como la CAN o en la Unión Europea (UE), como son el pasaporte regional, medidas de facilitación a la circulación de los ciudadanos en pasos de frontera, coordinación de posiciones sobre movilidad humana en foros internacionales, acceso a facilidades consulares compartidas para los ciudadanos suramericanos, entre los aspectos más relevantes.

Desde la perspectiva de académicos y políticos, la integración andina siempre se encuentra en crisis. Diferentes explicaciones tratan de establecer parámetros e indicadores que nos permitan conocer el alcance y profundidad de los problemas de la CAN. Un joven investigador ecuatoriano, Bernardo Gortaire Morejón, sostiene que es necesario profundizar en los aspectos sociales de la integración, especialmente en el tema de la identidad andina, para contar con el impulso que el proceso necesita para salir de su aletargamiento.



Desde un enfoque histórico, que revisa la evolución del Pacto Andino hasta la creación de la Comunidad Andina, bajo el criterio de la participación de los ciudadanos en el establecimiento y gestión de la institucionalidad, el autor sostiene que los ciudadanos de los países miembros consideran que el proceso no ha trascendido de una visión de “escritorio”. Es decir, que los ciudadanos no han tenido participación directa para validar la creación de mecanismos institucionales y de toma de decisiones.

Los avances en la creación de instrumentos sociales en la estructura andina, como los del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), tienen un impacto limitado debido a la baja participación de actores sociales por la falta de vinculación de los países miembros en el financiamiento para su implementación sostenida y duradera, y el interés por desarrollar estos proyectos desde el plano nacional.

En función de la teoría de la integración identitaria, el autor sostiene que la identidad sobrepasa los aspectos de la cultura para establecer “identidades colectivas regionales” orientadas a la creación de compromiso y objetivos comunes entre los Estados y los ciudadanos para la determinación de una identidad regional. Aspectos como el conocimiento y valoración de la identidad nacional que definen a la sociedad civil son valores que permiten vincular a los ciudadanos de diferentes Estados en un mecanismo regional, si se logra sobreponer los intereses comunes de la integración a la visión de soberanía nacional.

El autor fundamenta su análisis desde la perspectiva de la integración supranacional, que se validan al confrontar estos parámetros de pensamiento en procesos como la CAN o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La diversidad de actores de la integración regional, como son los ciudadanos, Estados, entidades no estatales, personas jurídicas, hacen más complejo el estudio de la participación ciudadana y su influencia en la profundización de las estructuras de integración.

Aspectos como la integración comercial, política, social, requieren de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos que sean confrontables con el sentido de una ciudadanía regional para explicar la limitada participación de la sociedad civil o de otros actores en procesos como la CAN.



El tratamiento de temas relacionados con el medio ambiente y el cambio climático han preocupado también al comité editorial de *Comentario Internacional*, que ha sido sensible a los artículos que se han presentado y evaluado para su publicación en la revista. La profesora Olga Cavallucci de Dalmases nuevamente nos propone una visión sobre la afectación que la comunicación y negociación tienen sobre el cambio climático.

La autora sostiene que si la crisis política afecta la profundización de los compromisos establecidos en reuniones internacionales, como el Protocolo de Kioto, existe una carencia de negociadores especializados en la materia y la ausencia de una política de comunicación a gran escala para tratar el tema del cambio climático.

La comunicación directa dirigida hacia los actores de la sociedad civil permitiría el acceso al conocimiento sobre un tema que hasta el momento se ha manejado solo por una “élite de conocimiento”. De esta forma, se crearía una conciencia global en las personas sobre los alcances del problema y las alternativas existentes para limitar su impacto.

Las herramientas negociadoras también incluyen a la comunicación como un mecanismo necesario para la negociación internacional, que debe ser utilizado de forma inteligente por funcionarios bien preparados en estas técnicas que serán desplegadas en las reuniones multilaterales sobre cambio climático.

Los diferentes actores que participan en los mecanismos de negociación internacional obligan a los Estados a establecer equipos de negociadores que dispongan de información científica para ser transmitida con claridad, tanto a otras contrapartes como a los representantes de la sociedad civil. El cambio climático es un fenómeno complejo que requiere el uso de las mejores herramientas de comunicación y negociación para influir a nivel nacional e internacional y establecer un compromiso entre todas las partes.

El número de la revista concluye con una reseña del libro sobre la protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile, publicado por el Programa EuroSocial de la Unión Europea, bajo la autoría de Carlo Tassara politólogo italiano, profesor de la Universidad de Roma La Sapienza.



Esperamos que la publicación enriquezca con su contenido a las diferentes perspectivas de análisis de los Estudios Internacionales, que es el objetivo de la revista como medio de difusión del conocimiento del Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI).

COYUNTURA

Coyuntura



La Argentina y los nuevos (viejos) dilemas de la inserción internacional: acuerdos de libre comercio o fortalecimiento del mercado interno con proyección regional

Damián Paikin y Daniela Perrotta***

Introducción

Durante el bienio 2014-2015 los procesos electorales sudamericanos comenzaron a mostrar signos de un cierto agotamiento de los movimientos políticos surgidos a comienzos de los años 2000, con especial impacto en la victoria de la alianza Cambiemos con Mauricio Macri en la Argentina, el contundente triunfo de la oposición anti chavista en las elecciones legislativas de Venezuela, la reconfiguración del apoyo al gobierno de Dilma Rousseff y la derrota del referéndum pro reelección propuesto por Evo Morales en Bolivia, apenas poco más de un año después de que el propio Morales consiguiera alcanzar por tercera vez la presidencia con más del 60% de los votos.

Al mismo tiempo, este proceso está siendo acompañado por el agotamiento del súper ciclo económico que experimentaron los países sudamericanos, en tanto el boom de las *commodities* se encuentra en descenso a partir de la reducción de los precios de estos productos de exportación y la desaceleración de la demanda China.

Consecuentemente, como en tantas otras ocasiones, el espectro político y económico sudamericano parece moverse en espejo, pivotando entre ciclos nacionalistas y neoliberales (con matices entre ambos)

* Investigador. Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina; <dpaikin@yahoo.com>.

** Investigadora Asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires, Argentina; <danielaperrotta@gmail.com>.



que generan, a partir de lógicas variantes según cada país, patrones comunes que pueden marcar etapas claras en el subcontinente, incluyendo en ellas las modalidades preferidas de encaminar el regionalismo. Así, la década perdida –en términos económicos– de los años ochenta fue seguida por la década neoliberal durante los años noventa en la cual América Latina pareció optar por la experiencia de inserción internacional conocida como nuevo regionalismo³ o regionalismo abierto.⁴

La crisis del neoliberalismo dio paso a un nuevo momento desde comienzos de los años 2000 basado en un espíritu neodesarrollista en el que se encolumnaron la mayoría de los países del subcontinente y que marcó la impronta continental con características autonómicas de esos años. Este momento propio de Sudamérica fue catalogado como post liberal⁵ o post hegemónico.⁶

Sin embargo, pese a dicha hegemonía, durante toda la década se asistió en la región a una fuerte tensión, tamizada de momentos de acuerdos, en relación particularmente a las lógicas de inserción internacional a nivel comercial e incluso su correlato en términos políticos. Dos modelos en pugna sobrevolaron el continente desde aquel 5 de noviembre de 2005, cuando la Cumbre de las Américas de Mar del Plata culminó con el proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En aquel momento, los países del MERCOSUR lograron proclamar un modelo de integración positiva⁷ ajeno a las lógicas de los acuerdos de libre comercio, al que años después complemen-

3. BID, El nuevo regionalismo en América Latina, en Banco Interamericano de Desarrollo, edit., *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*.

4. CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (Santiago de Chile: CEPAL, 1990): 7.

5. Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. (Santiago de Chile: CEPAL, 2007). José Antonio Sanahuja, "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe", en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez, eds., *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, 2008). Antonio Sanahuja, "Post-liberal Regionalism in South America: The case of UNASUR", *RSCAS* 5 (2012): 1-31.

6. Pia Riggiozzy y Diana Tussie, "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America" en Pia Riggiozzy y Diana Tussie eds., *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. (Dordrecht: Springer, 2012): 1-16.

7. Se entiende por integración positiva aquella generada a partir de políticas distributivas; mientras que la negativa refiere a la eliminación de barreras al comercio.



taron con otras iniciativas unitarias volcadas principalmente a darle carnadura al concepto de autonomía política como fueron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en el año 2008 y posteriormente la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en el 2011.⁸

Esta estrategia unilateral, fomentada tras el fracaso de las negociaciones del ALCA, tuvo como consecuencia la implosión del proceso de integración regional más antiguo de Sudamérica, la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Ahora bien, todos los países sudamericanos se sumaron tanto a la UNASUR como a la CELAC, con diverso grado de participación. Sin quedar por fuera de ellos en ningún caso, se aceptaron, incluso, los planteos anti-norteamericanos de dichos procesos: por ejemplo, la utilización de la UNASUR como espacio para resolver los problemas relacionados con la paz y la democracia en detrimento de la Organización de Estados Americanos (OEA) o la inclusión de Cuba en la CELAC. Pero mientras esta convergencia política sucedía, los países del Pacífico, con la excepción de Ecuador, fueron paulatinamente reforzando un modelo de inserción internacional que, primero, en solitario (bilateralmente) y luego coordinadamente, fue fortaleciendo la construcción de un patrón regional basado en el libre comercio (conforme la senda de nuevo regionalismo que habían iniciado durante los años noventa, especialmente enfocada en la firma de acuerdos comerciales bilaterales asimétricos).

Consecuentemente, atrás de Chile –con un esquema ininterrumpido de apertura de su economía desde los años setenta, durante la dictadura de Pinochet, hasta los gobiernos de la Democracia Cristiana y los socialistas–, Colombia y Perú se volcaron a la firma de acuerdos comerciales bilaterales de características asimétricas⁹ con terceros países, especialmente con los Estados Unidos y la Unión Europea. Esta estrategia unilateral, fomentada tras el fracaso de las negociaciones del ALCA,

-
8. En otros trabajos hemos abordado los tres proyectos de construcción de región que se abrieron a partir del rechazo a la negociación del ALCA. A los dos aquí mencionados, se suma un tercer ensayo promovido por Venezuela y Cuba como estrategia de integración más radical, evitando la lógica del intercambio comercial para pasar al intercambio basado en la reciprocidad y solidaridad. Nos referimos a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).
 9. Se refiere a aquellos acuerdos firmados por países de diferentes niveles de desarrollo relativo.



tuvo como consecuencia la implosión del proceso de integración regional más antiguo de Sudamérica, la Comunidad Andina (CAN) ya que las diferencias entre sus socios se tornaron complejas para resolver y canalizarse en el marco del sistema andino de integración. Precisamente, a raíz de estas diferencias se entiende la solicitud de Venezuela, primero, y de Bolivia y Ecuador, luego, de adhesión como miembro pleno al MERCOSUR.

No obstante, tras el debilitamiento de la CAN, surge en su lugar otro espacio regional: la Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Perú, Colombia y México. La incorporación de México –miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, según su nombre en inglés) en 1994– resulta interesante porque, tal como afirma Carlos Malamud (2012), la discusión Sudamérica/América Latina que recorrió los procesos de integración durante la primera década del siglo XXI, fue superada por la fuerza de los hechos al incluirse a México antes que por su lugar geográfico, por su definición en torno a la relación con los Estados Unidos y su prédica pro libre comercio.

La política de la Alianza del Pacífico es contundente respecto a la forma preferida de inserción internacional: apertura económica, especialización y utilización del comercio internacional como proveedor de divisas así como regulador de los precios internos de la economía, sumado a condiciones amigables con la inversión extranjera, entendiéndola como el motor principal del desarrollo.

Con la conformación de la Alianza del Pacífico se reavivaron los pedidos de búsqueda de convergencia con el MERCOSUR, encontrando eco, especialmente, en aquellos sectores que presionan por un MERCOSUR con mayor flexibilidad negociadora y apertura a la firma de TLC con terceros países o grupos de países. Rápidamente, la Alianza se volvió atractiva para los sectores conservadores de los países atlánticos (e, incluso, para algunos fragmentos de los sectores progresistas) en virtud de al menos dos cuestiones. Por un lado, algunos números concretos y positivos de las macroeconomías de dichos países que destacan el modelo de inserción como beneficioso. Por el otro, ciertos mitos –que de tan repetidos pasan a ser dogmas– sostenidos sobre todo en la idea, ajena en ocasiones a la realidad, que indica que una vinculación amigable con los Estados Unidos ubica al país del lado de los triunfadores de la globalización.



La nueva visión del gobierno argentino

En este marco comentado anteriormente las primeras afirmaciones del nuevo gobierno argentino en materia de política exterior dan cuenta de esta situación de tensión entre las distintas formas de encaminar la inserción económica internacional del país. El primer viaje del presidente Mauricio Macri a Brasil así como su planteo de reforzar el MERCOSUR y culminar con el proceso de negociación conjunta con la Unión Europea (UE), son señales que chocan permanentemente con la también anunciada voluntad de sumar a la Argentina a la Alianza del Pacífico, bajo la idea expuesta por la Canciller Susana Malcorra de no desperdiciar el vínculo con esa zona geográfica y también como puerta de entrada al Tratado de Asociación Transpacífico (TTP, de acuerdo a su nombre en inglés); buscando oportunidades comerciales en los dos océanos.¹⁰

Ahora bien, el lema expresado tanto por Macri como por la Canciller Malcorra de integrar a Argentina a la Alianza del Pacífico desde el MERCOSUR,¹¹ viene a cerrar el cisma de la segunda mitad de los años 2000¹² y plantea un escenario de encuentro interesante que merece ser

-
10. Susana Malcorra sostuvo en el *Council on Foreign Relations* (un *think tank* de los Estados Unidos) el 9 de febrero de 2016 que “el objetivo a corto plazo es fortalecer la oportunidad entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE). Esta es una tarea pendiente hace mucho tiempo y hay que cerrar la operación. Finalmente, el MERCOSUR está listo para hacerlo [...] Así que, para nosotros, la UE es históricamente muy importante. Desde la perspectiva comercial es un socio muy importante. Y eso es lo que hemos priorizado. Una vez que eso esté en marcha, vamos a empezar a buscar en el Pacífico y vamos a ver si el TPP es la siguiente fase o tenemos que firmar algunos acuerdos bilaterales primero. Se puede construir de diferentes maneras, sin duda. Pero, para nosotros, Pacífico y Atlántico, Atlántico y Pacífico son una respuesta a nuestras necesidades, sin lugar a dudas” (*Argentinian Foreign Policy Under Mauricio Macri. The Future of Argentina: A Conversation with Susana Malcorra* entrevista realizada por Shannon K. O’Neil; traducción de los autores del trabajo). La entrevista completa se encuentra disponible en: <http://www.cfr.org/argentina/argentinian-foreign-policy-under-mauricio-macri/p37519>; [Último acceso, 12 de marzo de 2016].
 11. “La integración de Argentina con la Alianza del Pacífico debe darse desde el Mercosur”, *Minuto uno*, 18 enero, 2016, <https://www.minutouno.com/notas/1465217-la-integracion-argentina-la-alianza-del-pacifico-debe-darse-el-mercosur>.
 12. En efecto, en la antesala de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) cuando aún el proyecto regional tenía el nombre de Conferencia de Naciones Sudamericanas (CNS), el objetivo económico de la conformación de este espacio regional consistía en la convergencia comercial entre la CAN y el MERCOSUR –meta que podemos rastrear hasta la propuesta de Itamar Franco de encaminar un área de libre comercio de América del Sur (ALCSA) de los años noventa, como estrategia defensiva frente al ALCA-. No obstante, entre uno de los motivos que explican la creación de la UNASUR se encuentra el dejar de lado la búsqueda de convergencia comercial entre el acuerdo regional atlántico y el andino.



revisado desde al menos dos ámbitos. El primero, de tipo formal legal: ¿sería posible la pertenencia a estos dos esquemas de integración? Ciertamente, el mundo de la política permite encontrar soluciones imaginativas a diversos conflictos, pero, en ocasiones, esto se vuelve imposible, tal como fue el caso del pedido de ingreso de Bolivia al MERCOSUR en el año 2006 sin abandonar la CAN. En esa ocasión, la existencia de dos uniones aduaneras, con sus acervos normativos separados generó enormes dificultades para hallar un camino de convivencia. ¿Será este un caso similar o se podrá convivir sin mayores inconvenientes como lo hace, por ejemplo, la pertenencia a la UNASUR y al MERCOSUR?

El segundo ámbito de análisis a tener en cuenta, por su parte, es el siguiente: en caso de que fuera posible, ¿en que se beneficiaría concretamente la Argentina con su incorporación a dicha Alianza? Evidentemente la realización de un análisis prospectivo de sectores y potencialidades de mercados a beneficiarse escapa al objeto de este trabajo, pero en cambio sí es posible realizar un pequeño ejercicio comparativo y observar en qué medida y a que sectores de los países miembros de la Alianza del Pacífico benefició dicho acuerdo, planteando algunas líneas de lo que podría pasar en virtud de lo analizado en la Argentina.

En definitiva entonces analizar las posibilidades legales y económicas de un ingreso de la Argentina a la Alianza del Pacífico desde el MERCOSUR, planteado por el gobierno de Mauricio Macri es el objeto principal de este documento para lo cual se trabajará en dos secciones diferenciadas (la primera desde una mirada de tipo legal institucional y la segunda con un fuerte sesgo comercial), dejando una tercera para las conclusiones del caso.

Entre el *spaghetti bowl*, la superposición y la incompatibilidad

Las posibles pertenencias a más de un acuerdo comercial de integración

El primer nivel de análisis para evaluar las posibilidades de Argentina para formar parte de la Alianza del Pacífico y, eventualmente, de un acuerdo que alcanza más países como el TPP, requiere observar la situación de múltiples membrecías a acuerdos regionales que sostiene el país y, particularmente, las incompatibilidades que acarrea la pertenencia al MERCOSUR. Esta situación remite a indagar las diferentes discusiones



que se sucedieron desde la explosión del fenómeno del nuevo regionalismo a nivel global en los años noventa y su vinculación con el multilateralismo promovido por la Organización Mundial de Comercio (OMC) hasta la emergencia de una cartografía compleja y caracterizada por la superposición de proyectos de construcción de región en América del Sur, cuando promediaba la primera década del siglo XXI.

En la década de los años noventa, de manera unilateral, los países de América Latina comenzaron a implementar un proceso de reforma estructural del Estado que incorporaba como un componente central la promoción de la liberalización y desregulación de sus economías. Esto se expresó en la reducción de los aranceles y, con la creación de la OMC, la adopción de un arancel consolidado y la posibilidad de firmar tratados de libre comercio con países de disímil nivel de desarrollo (asimétricos) bajo la expectativa de que la liberalización comercial contribuiría a reducir niveles de pobreza y promover el crecimiento económico.

Así, comienzan a proliferar los TLC y una manera peculiar de encaminar la formación de regiones en lo que se conoce como *nuevo regionalismo* o *regionalismo abierto*, cuya característica central refiere a que el proceso de liberalización comercial se realiza entre los socios (intrazona) pero también hacia terceros países o grupos de países. Tal adjetivación de “abierto” alude a esta condición, en contraposición a experiencias pasadas de formación de región que se presuponían “cerradas”, anacrónicas.

El nuevo regionalismo, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es:

el proceso que surge [...] de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general [donde se pretende] que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen; [...] siendo el elemento distintivo de los acuerdos de este tipo] la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.¹³

13. CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (Santiago de Chile: CEPAL, 1990): 7.



Así, las medidas de política que debían de ser adoptadas consistían en la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura, la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares y la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región por medio de políticas sectoriales. Más adelante en el tiempo, conforme se iban firmando diferentes TLC en todo el globo, el componente de cercanía geográfica y afinidad cultural entre los países, pasaría a ser dejado de lado.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideró que la novedad del nuevo regionalismo resultaba de su composición interna y de su relación con el sistema de comercio regulado por la OMC. Respecto de la composición interna, se destaca la participación de Estados de diferentes niveles de desarrollo relativo (asimetría), sin incorporar previsiones para igualar esta situación. En lo que compete a la vinculación con la OMC, el nuevo regionalismo plantea una relación de complementariedad con el multilateralismo (apertura). En sus términos, cinco son los objetivos de política que permiten ser alcanzado por medio del nuevo regionalismo: fortalecer las reformas económicas estructurales (“efecto candado”); transformar las economías latinoamericanas a partir de las oportunidades de exportación y diversificación de comercio, el acceso a los mercados y la especialización; atraer inversiones externas; promover la democracia; y aumentar el poder negociador de estos países en foros mundiales.¹⁴ De esta manera, en la promoción de acuerdos regionales de este tipo se van sumando intereses defensivos y ofensivos, así como valores e identidades.

Este tipo de proyectos regionales no requiere del desarrollo de un marco institucional denso, sino de las agencias regionales –mayoritariamente de carácter intergubernamental– con pericia en la implementación del esquema de liberalización arancelaria y de remoción de las barreras no arancelarias, así como de una estructura jurídica con mecanismos de solución de disputas que se generen entre las partes. En otras

14. BID, *El nuevo regionalismo en América Latina*, en Banco Interamericano de Desarrollo, edit., *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (Buenos Aires: BID, 2002): 27-62



palabras, se trata de esquemas “livianos” ya que no se colocan como objetivo la integración de otras agendas no comerciales –desde integración productiva a políticas sociales–. No obstante, pese a no ser profundos, sí se trata de acuerdos amplios en términos de alcances ya que, conforme avanzaba la agenda comercial multilateral, estos acuerdos pasaron de regular solamente el intercambio de bienes a incorporar servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual y compras públicas.

Con todo, hacia fines de la década de los noventa e inicios de los años 2000, se tematizaba en torno de si los TLC y el regionalismo constituían un elemento que posibilitaba el multilateralismo o si bien contribuían a obstaculizarlo. En especial, a partir de los numerosos estudios sobre creación y desvío de comercio que vieron la luz en esos años. También así se abordó el fenómeno del *spaghetti bowl* (plato de espagueti), imagen que busca dar cuenta de la complejidad de las relaciones comerciales internacionales como consecuencia de la multiplicidad de acuerdos firmados entre los países de manera desordenada.¹⁵

La proliferación de acuerdos comerciales preferenciales¹⁶ no es, pues, la dificultad de fondo; sino que el problema es la coexistencia de una maraña de reglas preferenciales entrecruzadas sin disciplinas comunes multilaterales efectivas, que promueve la discriminación en lugar de los signos cooperativos que se atribuyen al sistema comercial internacional.¹⁷ Félix Peña (2007), desde un punto de vista pragmático, indica tres líneas de acción para la Argentina, a saber: primero, tener claridad del mapa de los tratamientos preferenciales que otros países se otorgan, y su incidencia en la competitividad relativa de bienes y servicios originados en el país. Segundo, articular una estrategia de negociaciones comerciales en función de intereses ofensivos (no sólo defensivos) de empresas y productores; lo que, a la vez, supone de la presencia

15. El autor que introduce el término es Jagdish Bhagwati en 1995; también abordado en Bhagwati y Panagariya (1999).

16. Hay 422 acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC/GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio). Ver: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm>.

17. Félix Peña, ¿Cuál es el verdadero problema del “spaghetti bowl”? Proliferación de acuerdos preferenciales en un sistema comercial global debilitado, *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, abril (2007). <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-04>>.



significativa de empresas con este tipo de estrategias en terceros mercados. Tercero, concertar estas acciones con los socios del MERCOSUR, a raíz del arancel externo común (AEC). Este punto es el que referiremos enseguida como una situación de incompatibilidad.

Los límites del Mercosur

La creación del MERCOSUR (26 de marzo de 1991) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fue anterior a la puesta en marcha de la OMC y posterior a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El acuerdo fundacional (Tratado de Asunción) establecía la conformación de un mercado común –buscando asemejarse a la experiencia europea de integración–; no obstante, lo cierto es que al analizar los instrumentos que, efectivamente, fueron implementados por el MERCOSUR durante su primera década de funcionamiento, se optó por priorizar la agenda de liberalización comercial por sobre otros aspectos que hacen a una integración profunda. Esto permite comprenderlo como un esquema de tipo nuevo regionalismo.

El Tratado de Asunción (TA) estableció el programa de liberalización comercial con rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, junto a la reducción de barreras no arancelarias para alcanzar el arancel cero el 31 de diciembre de 1994 en la totalidad del universo arancelario. Meta que, a todas luces, pese a la existencia de listas nacionales (con productos exceptuados o con plazos mayores de desgravación según los países) se cumplió. El Protocolo de Ouro Preto (firmado en 1994) estableció el AEC –que comenzó a regir el 1 de enero de 1995– creando la unión aduanera y regulando las relaciones comerciales de los Estados Parte con terceros países y grupos de países.

La estructura del AEC es de 0 a 20 puntos porcentuales, de manera escalonada cada 2 puntos porcentuales, reflejando la estructura tarifaria de Brasil, que tiende a proteger la producción de bienes industriales. En el transcurso de estos años, el sector del azúcar es excluido tanto de la intra como de la extra zona a raíz de las presiones de los productores argentinos frente a la competitividad del sector brasilero. Otro tema que tampoco forma parte, per se, del MERCOSUR es el acuerdo automotriz que se trata, eminentemente, de una situación de comercio administrado entre Argentina y Brasil.



La ALADI fue creada en 1980 a partir de la firma del Tratado de Montevideo; actualmente está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Es un marco jurídico que permite que estos países puedan firmar diferentes instrumentos comerciales en pos de la conformación de un mercado común latinoamericano: preferencias arancelarias de alcance regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Previo a la conformación del MERCOSUR, los cuatro Estados Parte mantenían compromisos con los demás miembros de la ALADI. Es por ello que una vez creado el MERCOSUR, y habiendo optado por inscribirlo como un acuerdo parcial de complementación económica (ACE) –es el ACE No. 18 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (depositado el 29 de noviembre de 1991)– comienzan a negociar las preferencias comerciales con los demás socios de la ALADI. Este proceso conlleva a las primeras adhesiones que recibe el MERCOSUR: Chile, primero (en el año 1996) y Bolivia, luego (en el año 1998); países que adquieren el estatus de Estados Asociados al MERCOSUR y gozan de la zona de libre comercio (intra zona).

Por entonces, Chile venía desarrollando una estrategia de inserción internacional competitiva a partir de una política de arancel plano (del 6%) y de la búsqueda por acuerdos comerciales con la mayor cantidad posible de países o grupos de países (estrategia de actor global o *global player*). En vistas a este objetivo, Chile –que fue uno de los socios fundadores del Pacto Andino– denuncia el Tratado de Cartagena en 1976 cuando la política económica de la dictadura de Pinochet era contradictoria a las políticas de integración. Regresa a la CAN en el año 2006 pero como miembro asociado; es decir, para participar de los acuerdos comerciales al interior de la región andina.

En lo que compete a Bolivia, su condición primigenia de Estado Asociado también encuentra su explicación en la CAN, pero con otro motivo. La CAN es también –como el MERCOSUR– una unión aduanera: dada la teoría económica tradicional de la conformación de regiones, un acuerdo que implica la liberalización comercial entre los socios (intra zona) y la adopción de una política comercial común de la región para con otros actores (extra zona). La política comercial común implica la adopción de un AEC pero también la conformación de una aduana uni-



ficada, de un código aduanero común y de la adopción de posiciones conjuntas en otros foros de negociación. Por lo tanto, resulta incompatible en términos legales (y hasta prácticos) para un país pertenecer en dos uniones aduaneras con AEC, dos códigos aduaneros y un problema de contabilización de aduanas.

En el año 2006 Bolivia, que ya era Estado asociado, solicitó ingresar de manera plena al MERCOSUR sin abandonar la CAN –que se encontraba en proceso de crisis a raíz de las diferencias ideológicas entre sus miembros que se orientaban a la firma de TLC asimétricos y Venezuela ya había denunciado el acuerdo y colocado la mirada en MERCOSUR– de 2006 ya que la balanza comercial boliviana se beneficiaba más con la CAN que con el MERCOSUR de entonces.¹⁸ Por lo tanto, si un país del MERCOSUR quiere alcanzar un acuerdo comercial con un país –o grupo de países– “extra región” (como puede ser el caso Argentina relacionándose de manera unilateral con la Alianza del Pacífico) debe ser cuidadoso en caso de que esos acuerdos que alcance se superpongan y hasta vayan en contra del arancel externo común que tiene la región.

No obstante, además de la situación de incompatibilidad que generan las uniones aduaneras, el MERCOSUR cuenta con una cláusula que impide la negociación de sus Estados Parte con terceros países o grupos de países de manera aislada. En el año 2000 los cuatro países adoptan la decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) No. 32/00 por la que se comprometen a “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o grupos de países extrazonas en los cuales se otorguen preferencias comerciales” y establecen que “a partir del 30 de junio del 2001 [...] no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de la ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur”. Esta “norma cerrojo” permitió consolidar al bloque como una unión aduanera, pero también otorgó cierto “posicionamiento” de una identidad reforzada ante terceros países y se aseguraba que el bloque no se fragmentara a partir de la búsqueda de TLC.¹⁹

18. Pablo Stefanoni “Bolivia pidió ingresar al MERCOSUR” (Clarín, 22 de diciembre de 2006). <http://edant.clarin.com/diario/2006/12/22/elmundo/i-04602.htm>.

19. Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa”, *Márgenes. Revista de Economía Política*, No. 2 (2016): 51-86.



La adopción de la decisión CMC No. 32/00 se entiende a partir del contexto de esos años: el desarrollo de las negociaciones del ALCA propuesto por los Estados Unidos y donde el MERCOSUR, pese a que no se encontraba obligado a hacerlo, decide una estrategia negociadora de consolidación de una posición regional para llevar a las diferentes reuniones. Si bien el momento de no retorno de la negociación del borrador del ALCA llegará entrado los años 2000, los países del MERCOSUR consideraron que debían obturar la posibilidad de que los Estados Unidos (u otro actor asimétrico; en efecto, en esos años también se negociaba un acuerdo comercial interregional con la UE) seduzca con preferencias comerciales a los socios y eso llevara a la implosión del bloque del Cono Sur.

Consecuentemente, en materia comercial, el MERCOSUR imposibilita jurídicamente la posibilidad a sus miembros plenos para negociar unilateralmente nuevas preferencias comerciales con terceros. Por este motivo, hace varios años ya, aquellos sectores económicos (generalmente concentrados) que se benefician de un esquema de inserción comercial aperturista –y los grupos políticos a estos vinculados– en los cuatro países, vienen introduciendo dos cuestiones centrales: la primera, dar marcha atrás con la unión aduanera del MERCOSUR –posición que se nutre del hecho de que los países perforan el AEC de diferentes formas además y el hecho de que no se ha avanzado en la conformación de una aduana que recoja y reparta los derechos arancelarios regionalmente, las dificultades de la implementación del código aduanero común y la persistencia del doble cobro del arancel–. Por estos motivos, se busca “sincerar” al MERCOSUR y convertirlo en una zona de libre comercio. La segunda cuestión refiere a que, ante la rigidez de la decisión CMC No. 32/00, se ha de dar paso a un MERCOSUR flexible que permita a cada socio establecer acuerdos comerciales de manera unilateral.

Otro elemento a destacar para comprender la múltiple pertenencia a acuerdos regionales de los países sudamericanos refiere a una situación que ha despertado nutridos análisis,²⁰ refiere a que la cartografía

20. Laura Gomez-Mera y Andrea Molinari, “Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: evidence from South America”, *International Studies Quarterly* 58, No. 2 (2014): 269-281. Andres Malamud, Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences, RSCAS 20 (2013): 11-1. Daniela Perrotta, MERCOSUR Brand: regionalism and higher education. Trabajo presentado en Regionalism, Norm Diffusion and Social Policy: dealing with Old and New crises in Europe and Latin America. Berlin, 2013.



de la integración latinoamericana y caribeña se caracteriza por la *superposición* de acuerdos.

En especial, la idea de superposición busca indicar la tendencia de los países de América Latina y el Caribe de formar múltiples estructuras y que carga con los escombros institucionales de los acuerdos que ha establecido a lo largo de la historia. No obstante, es menester balancear esta opinión con el señalamiento de que los proyectos de construcción de región presentes hoy difieren en términos de sus metas y de sus metodologías –quizás el caso más visible es la CELAC, que se trata más bien de un foro de concertación política de alto nivel más que un proceso que busque promover políticas de integración en diferentes áreas o agendas– y que, en aquellos casos donde se percibe una mayor superposición –puntualmente, el MERCOSUR y la UNASUR– ha habido una cierta división regional de las políticas que cada acuerdo adopta como emblemáticas. Por otro lado, es menester recordar que si bien la convergencia comercial entre el MERCOSUR, la CAN, Guyana y Surinam era uno de los objetivos que llevaron a la conformación de un proyecto sudamericano, la creación de la UNASUR se debe, en buena medida, a que la meta de convergencia comercial –dificultada por las diferencias de proyecto político ideológico entre los países– fue dejada de lado. Por lo tanto, un posible acercamiento para alcanzar un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico puede volver a contar con la UNASUR como foro negociador, a la vez que espacio comercial convergente.

Finalmente, al analizar los documentos fundacionales y de funcionamiento de la Alianza del Pacífico (creada en el año 2011) no se encontraron aspectos que den cuenta de la imposibilidad de sus socios a establecer acuerdos de preferencias arancelarias de manera unilateral. Esta ausencia de una cláusula cerrojo que vincula, a todas luces, con el hecho de que sus países miembros son todos actores globales que han encaminado la liberalización de sus relaciones externas en materia comercial. La Alianza declara como valor estratégico su apertura al libre comercio: los miembros mantienen una red de acuerdos comerciales entre sí y con las economías más desarrolladas y dinámicas del mundo; promueve el intercambio comercial, de inversiones, de innovación y tecnología con las regiones más competitivas del mundo; tiene el potencial para atraer



a la región nuevas inversiones; y cuenta con ventajas competitivas en sectores como minería, recursos forestales, energía, agricultura, automotriz, pesca y manufactura.²¹ Por lo tanto, la Alianza se proyecta como un *hub* hacia otras regiones, para promover la liberalización. Este objetivo explícito requiere pues de reglas flexibles para los países en el manejo de sus relaciones comerciales.

Por lo expuesto, se observa que Argentina cuenta con compromisos asumidos en tratados internacionales que limitan la firma de acuerdos en materia comercial. Principalmente, el espacio del MERCOSUR es colocar precisiones para encaminar TLC con terceros países o grupos: deben hacerse en conjunto, a partir de la búsqueda de consensos en el bloque. El paraguas jurídico de la ALADI seguiría funcionando como el marco para encaminar estas acciones, ya sea con un MERCOSUR negociando conjuntamente o un MERCOSUR que pase a un esquema más típico de nuevo regionalismo.

Entre las opciones que cada tanto hacen eco entre algunos funcionarios, actores políticos y la prensa masiva se encuentran pues: la salida de Argentina del MERCOSUR –lo que traería un costo alto dado que gracias a la participación en este acuerdo regional, Argentina ha alcanzado colocar productos con mayor valor agregado en la región, principalmente con Brasil, profundizando un perfil exportador dual–; la remoción de la decisión del CMC No. 32/00 para habilitar la “flexibilidad” del bloque (y derivando en la destrucción de la unión aduanera); o bien la negociación de los cinco Estados Parte del MERCOSUR de un TLC con la Alianza del Pacífico (de la misma manera que se negocia con la UE o con países). Si bien aún no es posible avizorar qué opción tiene más asidero en la coyuntura actual, es posible desentrañar aquellos argumentos –en un hipotético caso de que Argentina no tuviera restricciones a la conclusión de un acuerdo con la Alianza– que se ponen en juego para avivar el debate de la vinculación con el Pacífico.

21. Ver: <<https://alianzapacifico.net/>>.



Mitos o ventajas de participar en la Alianza para el Pacífico

Suponiendo que existen posibilidades legales de incorporarse a la Alianza del Pacífico sin abandonar el MERCOSUR, queda aún en pie la pregunta de cuál sería el beneficio concreto de dicha acción y en qué se proyecta el atractivo que esta asociación comercial implicaría para la Argentina.

En principio, desde sus documentos fundacionales la Alianza del Pacífico destaca su carácter flexible y su voluntad de generar espacios para el desarrollo del libre comercio hacia sus socios, por un lado, y hacia el resto del mundo, por el otro, en tanto instrumento central del modelo de desarrollo de las naciones. En este sentido, refieren incluso al concepto de “regionalismo abierto” para expresar claramente su objetivo, entendiendo a los vínculos regionales como un escalón hacia una liberalización plena del comercio internacional.

Entonces, como marca distintiva, la Alianza del Pacífico promueve el libre mercado, con particular interés hacia las relaciones entre los socios y con la región del Asia Pacífico. En una segunda escala, plantea la cooperación en acciones de comercio exterior (con la meta de alcanzar un mercado integrado latinoamericano, MILA), la necesidad de avanzar hacia un esquema visado para promover el turismo con terceros países y ha encaminado acciones de movilidad científica y estudiantil sobre la base de políticas de cooperación internacional en educación superior e investigación, pero que no se encamina, aún, hacia la búsqueda de una política regional ni a la promoción de la identidad regional.

En este contexto, la vinculación con la Alianza del Pacífico traería a la Argentina nuevas oportunidades comerciales con los países miembros y, se supone, un nuevo vínculo comercial con terceros países, particularmente de la zona del arco del Pacífico, incluyendo en este proceso a los Estados Unidos –con quien todos los países de este bloque tienen acuerdos bilaterales de libre comercio–. Consecuentemente, resulta imperioso dividir las potencialidades que tendría un posible acercamiento entre Argentina y la Alianza en dos ejes: por un lado, las relaciones comerciales con los socios; por el otro, las potenciales oportunidades de un acercamiento conjunto a nuevos mercados.



Las relaciones comerciales de Argentina con los socios de la Alianza para el Pacífico

En torno a las relaciones comerciales con los miembros de la Alianza para el Pacífico, un acercamiento formal al mismo no traería, en principio, grandes cambios. Tres instrumentos vigentes regulan las relaciones comerciales entre Argentina –y, en verdad, el conjunto del MERCOSUR ya que así fueron firmados aunque detalla condiciones diferenciadas para cada acuerdo bilateral– y los países sudamericanos de la Alianza; ya que México es un caso con ciertas diferencias. Esta situación se deriva de que, tras la puesta en marcha de la ALADI con la firma del Tratado de Montevideo de 1980, los países habían establecido diferentes acuerdos con preferencias comerciales que debieron ser renegociadas a partir de la creación del MERCOSUR –que fue inscripto como un acuerdo parcial de complementación económica (ACE) en ALADI, el ACE No. 18 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (depositado el 29 de noviembre de 1991)–.

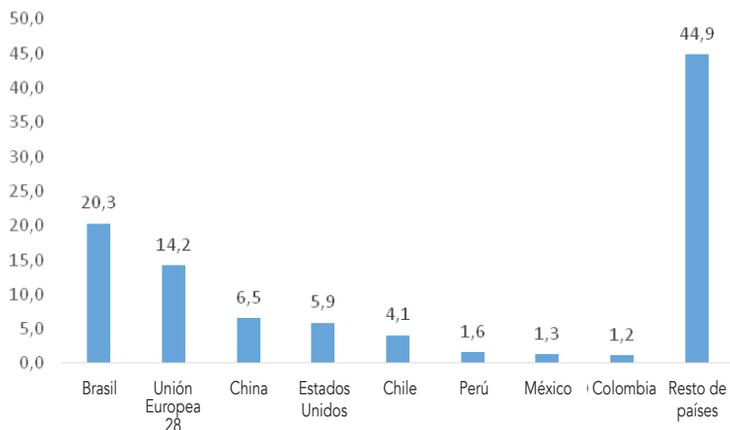
Las relaciones con Perú se encuentran reguladas por el ACE No. 58, firmado en el año 2005. Este acuerdo plantea la culminación de la desgravación total del comercio entre ambas economías para el año 2018, aunque ya los plazos de llegada al arancel 0 para la mayoría de los productos fue alcanzado. Lo propio ocurre con el ACE No. 59, firmado con la República de Colombia en el año 2006, quedando algunos productos aún en proceso de liberalización. Finalmente con Chile se cuenta con un acuerdo de liberalización comercial desde al año 1996 (ACE No. 35), en pleno funcionamiento. De esta forma, en su gran mayoría y más allá de las salvaguardias y planteos de excepcionalidades siempre existentes, el comercio de bienes de Argentina con los socios sudamericanos de la Alianza del Pacífico se encuentra completamente liberalizado y sus efectos ya han sido procesados por nuestras economías.

De las tres economías, con Chile se realiza el comercio más importante, siendo el cuarto destino de las exportaciones argentinas en 2014, luego de Brasil, China y los Estados Unidos.

Perú se coloca como 17° destino de las exportaciones de bienes de Argentina (representando el 1,6% del total) y Colombia en el 24° puesto (1,2% del total).



Gráfico 1. Exportaciones de Argentina en 2014 (selección de países/regiones) expresado en porcentaje



Fuente: Comtrade, Naciones Unidas -estadísticas de comercio internacional y OMC.
Elaboración: autores.

Los datos anteriores muestran la exportación de bienes Argentina por país, no agrupa regiones (como es el caso de la Unión Europea). Si incorporamos esta variable (véase gráfico 1), se aprecia que la UE (de 28 países) es el segundo destino de las exportaciones de Argentina –luego de Brasil– con US \$ 9.701'500.000 millones (14,2% del total). Así, China pasa al tercer puesto, Estados Unidos al cuarto y Chile al quinto.

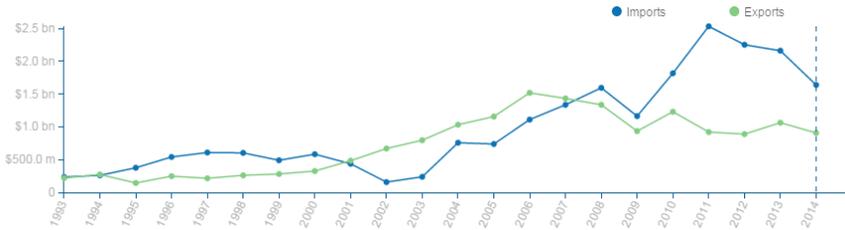
Por su parte, con México aún se encuentra vigente el acuerdo automotriz ACE No. 55 de liberalización comercial, pese a numerosas marchas y contramarchas que lo paralizaron entre los años 2012 y 2015. Actualmente, el acuerdo da lugar a un cupo de comercio con arancel 0 para, recién en 2019, volver a la expectativa de una liberalización sin restricciones.²²

De los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico, Argentina tiene actualmente déficit comercial con México (véase gráfico 2). En particular, en relación al sector automotriz, al cual le envió en 2014 vehículos utilitarios por valor de US \$ 209 millones y autopartes por US \$ 69 millo-

22. Télam. Economía. "Argentina y México prorrogan su acuerdo para el sector automotor". <http://www.telam.com.ar/notas/201503/98232-argentina-mexico-autos-acuerdo.html>.



Gráfico 2. Evolución de la balanza comercial Argentina-México (1993-2014) en millones de dólares



Fuente: Comtrade, Naciones Unidas-estadísticas de comercio internacional. Elaboración: autores.

nes, completando con esto el 28% de las exportaciones a ese país, seguido por artículos de cuero. Mientras, Argentina recibió del país norteamericano cerca de US \$ 500 millones en autos y autopartes, siendo este total apenas el 32% de las exportaciones mexicanas a la Argentina. Observando el balance global, México se ubica como el séptimo proveedor externo de la Argentina con un total de US \$ 1.568 millones importados en 2014, y un déficit para nuestro país de más de US \$ 500 millones.

En este marco se entiende que un avance en la relación con la Alianza para el Pacífico traería en principio una mayor liberalización únicamente con México (dado el hecho de que con el resto de los países esta situación ya existe), lo que merece ser tomado con cuidado al menos en dos aspectos.

En primer lugar, el aspecto general de la balanza comercial con dicho país. Tal como se observa en el cuadro anterior, al momento de ser revisado el acuerdo automotriz, el déficit comercial llegaba a los US \$ 2.000 millones, hecho que excede incluso a la voluntad de los países y se vincula con la forma en que las grandes terminales organizan su producción a nivel mundial, siendo hoy México uno de los principales productores a nivel global particularmente a partir de la firma del NAF-TA.²³ Se entiende, entonces, que de avanzar en nuevos acuerdos es de esperar un incremento del déficit por esta razón.

23. Forbes México. "Los 10 países con mayor producción de autos del mundo". <http://www.forbes.com.mx/los-10-paises-con-mayor-produccion-de-autos-en-el-mundo/>.



Adicionalmente, puede existir un argumento positivo en este comercio ya que, pese al déficit, una mayor integración sea positiva en términos de la propia industria automotriz Argentina, que ya en su relación con Brasil ha encontrado un nicho en la fabricación de Pick Ups y utilitarios, ampliando su mercado. Es de destacar que este intercambio automotriz es a la vez el intercambio comercial de mayor valor agregado con los países de la Alianza del Pacífico, dado que hacia el resto de las naciones, incluso a Chile, las exportaciones se componen principalmente de productos agrícolas, como son alimentos para animales y combustibles, que se encuentran en fuerte retroceso.

El segundo aspecto a tener en cuenta en el acercamiento argentino a la Alianza del Pacífico, además del desglose de la balanza comercial, refiere a la tendencia del comercio regional. A partir del análisis de los últimos años y agregando los primeros datos del 2015 nos encontramos con la confirmación de una tendencia ya observada, tal como lo demuestran los datos preliminares del informe del INTAL²⁴ que plantea una caída de las exportaciones Argentinas a la región (Sudamérica) del 23% con respecto al año anterior, explicadas principalmente por el desplome del poder de compra de Brasil, pero también un descenso del 21% de los montos exportados al resto de América Latina, en donde México aparece como un jugador central.

Por su parte, México cae un 10% en relación al 2014 en sus vínculos con América Latina, centrado especialmente en sus exportaciones energéticas, en virtud de la caída del precio del petróleo. De esta forma, se acentúa el déficit comercial entre ambos países²⁵ en un contexto de descenso general de las exportaciones generales que el Informe del INTAL ubica en un nivel apenas superior el obtenido en 2010:

Se estima que en 2015 el valor total de las exportaciones de mercancías de América Latina y el Caribe registrará una contracción de 14%. Se trataría de

24. BID-INTAL. "Estimaciones de las Tendencias Comerciales de América Latina y el Caribe 2016", en Giordano, P., Sector de Integración y Comercio. Washington: BID.

25. La Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios de la República Argentina (COPAL) expresa en su informe de la "Relación del Comercio Exterior México-Argentina 2015" que para el mes de julio y con datos provisionarios, las exportaciones Mexicanas a la Argentina duplican las exportaciones de sentido inverso. (informe disponible en <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/11/Presentacion-COMEX-Mexico-nov-2015.pdf>)

Tabla 1. Diez principales productos de Exportación argentinos a Chile 2013/2014

Descripción del producto	Argentina exporta hacia Chile	
	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	3'906.689	2'791.879
Carne y despojos comestibles	235.933	216.713
Cereales	154.782	156.415
Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	332.806	289.104
Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	346.031	267.806
Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación	842.099	318.832
Aceites esenciales y resinoides; prep.de perfumeria, de tocador	111.054	105.359
Materias plásticas y manufacturas de estas materias	129.290	111.544
Papel, cartón; manufact. de pasta de celulosa, de papel/de cartón	91.817	88.382
Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	103.473	86.699
Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehic. terrestres, sus partes	218.572	135.671

Fuente: Base de datos Comtrade de Naciones Unidas-estadísticas de comercio internacional. Elaboración: autores.

la mayor caída desde la crisis financiera internacional y de un resultado que llevaría el monto exportado a cerca de US \$ 915 mil millones, apenas por encima del 2010. Este será el tercer año consecutivo que las ventas externas de la región se reducen. A diferencia de los años precedentes, cuando se observó cierta heterogeneidad en los comportamientos subregionales, en 2015 la contracción abarca a todos los países.²⁶

Es decir, que en virtud de lo analizado, en principio no parece haber argumentos sólidos que encuentren en un acercamiento en la Alianza del Pacífico una salida sustentable para el comercio exterior argentino en lo que respecta a una mayor liberalización del comercio con los socios. Esto se plantea en tanto y en cuanto el comercio con los socios sudamericanos del acuerdo ya se encuentra liberalizado y el comercio con México es actualmente deficitario y tiende a serlo aún más, incluso sin avanzar en un aumento de la liberalización de los vínculos, centrado sobre todo en las relaciones del sector automotriz cuyo equilibrio es producto de trabajosas negociaciones.

26. INTAL, *Estimaciones de las Tendencias Comerciales de América Latina y el Caribe 2016*. (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).



El comercio extra regional

La Alianza del Pacífico exhibe en su tratado fundacional la intención de concentrar sus esfuerzos en la relación con el Área Asia-Pacífico, la cual se encuentra organizada en el Foro de Cooperación Económica de la Región, conocido como APEC, por su sigla en inglés, y dentro del cual los mandatarios del bloque han tenido numerosos encuentros. La APEC contiene en su interior a las dos principales economías del mundo (Estados Unidos y China), además de otras 19 naciones de las más variadas orientaciones políticas y económicas que van desde Vietnam a Brunei.²⁷

Frente a esta complejidad, los países de la Alianza del Pacífico han incursionado en la firma de Acuerdos de Libre Comercio bilaterales con varios de estos Estados y la constitución de misiones comerciales comunes. Sin dudas Chile es quien lidera en relación a la firma de TLC;²⁸ mientras que Colombia parece encontrarse más retrasada sin haber sido aún aceptada en APEC y solamente haber firmado un acuerdo con Corea del Sur.²⁹ Entonces, se observa que la Alianza del Pacífico parece marcar más un rumbo que plantear estrategias rígidas frente a la negociación externa, llevando caminos comunes en ocasiones, pero dejando libre albedrío a los países ante la menor disonancia.

En este contexto, acercarse a la Alianza del Pacífico marcaría frente a los miembros de la Región Asia Pacífico una intención de Argentina, más que un compromiso concreto de vincularse con un sector del planeta relativamente desconocido para nuestra mirada atlántica. Por tanto, y dado el peso de la región, participar en el APEC sería una decisión lógica del país que de todas formas no depende de él mismo. En principio, la lógica de incorporación de nuevos miembros se reduce a aquellos que cuenten con fronteras al océano Pacífico (se negó el ingreso a la India formalmente por tal razón, aunque se escondían por detrás cues-

27. A comienzos de Marzo de 2016 son miembros de la APEC: Chile, Perú, México, Estados Unidos, China, Taiwán, Japón, Rusia, Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Vietnam, Indonesia, Corea del Sur, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Malasia, Hong Kong, Singapur, Canadá y Tailandia.

28. El listado completo y las características de cada uno pueden ser revisados en la página de la Aduana chilena. <<https://www.aduana.cl/tratados-y-acuerdos-de-libre-comercio/aduana/2007-02-28/122217.html>>.

29. Los tratados firmados por Colombia pueden revisarse en la página del Ministerio de Industria y Comercio: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones/5399/acuerdos_suscritos>.



ciones de equilibrio geopolítico); pero, incluso teniendo tal posibilidad, el ingreso no es automático –como demuestra el caso de Colombia, la cual tras pedir su ingreso en 1995, sigue esperando su aceptación ya que existe una moratoria al ingreso de nuevos socios hasta 2016, año en que podría finalmente ser incorporada–.

Suponiendo, entonces, esta lógica de gesto antes que de posibilidad concreta, pasemos a analizar someramente las ventajas o desventajas de un acercamiento a los países del Asia Pacífico bajo la lógica del libre comercio.

El primer dato a considerar es la evolución de la balanza comercial entre Argentina y los países del APEC teniendo en cuenta la necesidad imperiosa de aumentar el ingreso de dólares comerciales a la Argentina ante un proceso de restricción externa sumamente relevante.

En este punto, lo que se observa es un fuerte deterioro de la balanza comercial en los últimos cinco años, pasando de un superávit de casi 500 millones de dólares en el año 2010, a un déficit creciente de 6.981 millones de dólares en 2015, impulsado principalmente por el efecto precio relacionado con la caída de los valores de los *commodities* que exporta Argentina, pero también por un fuerte alza de las importaciones, particularmente de China (de US \$ 7.678 millones en 2010 a 11.783 en 2015) y en menor medida de Estados Unidos (de US \$ 6.125 a 7.706), y el área ASEAN³⁰ (de US \$ 1.634 a 2.050).

Como se observa, la balanza comercial con la APEC es deficitaria en su conjunto, con fuertes déficits en el comercio con China y Estados Unidos, pero con espacios de superávit particularmente importantes con el área ASEAN.

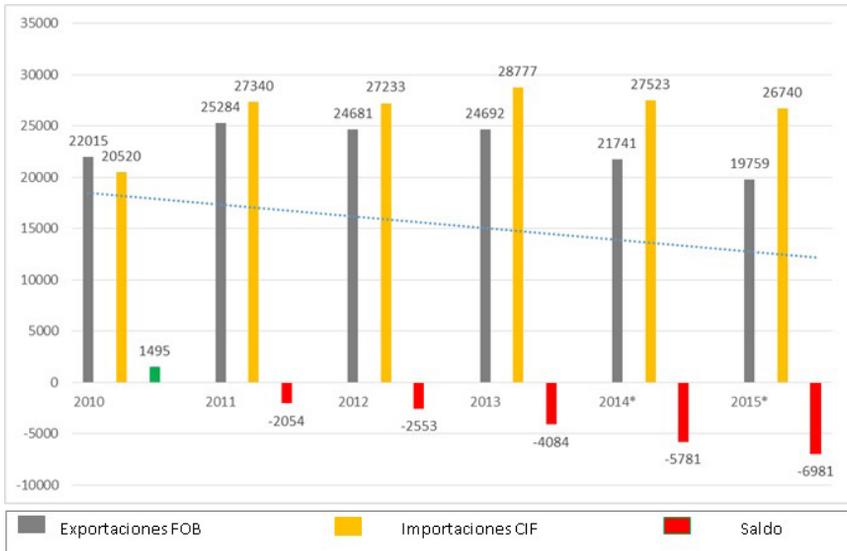
En materia de valor agregado, el comercio más regresivo se da con China, con un 64% de las exportaciones concentradas en el año 2014 en

En virtud de lo analizado, en principio no parece haber argumentos sólidos que encuentren en un acercamiento en la Alianza del Pacífico una salida sustentable para el comercio exterior argentino en lo que respecta a una mayor liberalización del comercio con los socios.

30. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por su sigla en inglés) está compuesta por Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.



Gráfico 3. Balanza comercial Argentina/APEC 2010-2015 (en millones de dólares)



Fuente: INDEC Elaboración: autores.

porotos de soja; mientras las importaciones se dan mayormente en telefonía y productos electrónicos. Similar es el intercambio con el ASEAN, aunque aquí se trata de aceite de soja (y no de porotos), sosteniendo en nuestro país un paso más en la cadena de industrialización de la soja. Por caso, con Malasia, el 58% de las exportaciones fue, en 2014, de pellets y aceite de soja y el 31% de maíz.³¹

Por su parte, con Estados Unidos, gran parte del comercio se encuentra vinculado al intercambio de combustibles, exportando la Argentina combustibles crudos e importando productos refinados. Sin embargo, por fuera de esto se pueden encontrar otros espacios de comercio, siendo importante la exportación de tubos de aluminio y otros metales, los vinos y los jugos de fruta, además de otras transacciones que muestran un comercio más diversificado en el marco de economías relativamente competitivas.

31. Comtrade, Naciones Unidas—estadísticas de comercio internacional. <<https://comtrade.un.org/>>.

Tabla 2. Balanza comercial Argentina/ APEC desagregado por países (2010 y 2015)

Zonas económicas	2010				2015*		
	Exportación FOB	Importación CIF	Saldo		Exportación FOB	Importación CIF	Saldo
Millones de dólares							
Chile	4.493	885	3.608		2.398	717	1.681
México	1.231	1.817	-586		818	1.822	-1.004
Canadá	1.401	409	992		1.296	462	834
Estados Unidos	3.669	6.125	-2.457		3.423	7.706	-4.283
ASEAN	3.251	1.634	1.617		4.582	2.040	2.541
China	6.117	7.678	-1.561		5.388	11.783	-6.395
Japón	854	1.191	-337		572	1.224	-651
CEI	658	442	216		550	697	-147
Oceanía	341	339	3		732	289	443
TOTAL	22.015	20.520	1.495		19.759	26.740	-6.981

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo. Elaboración: autores.

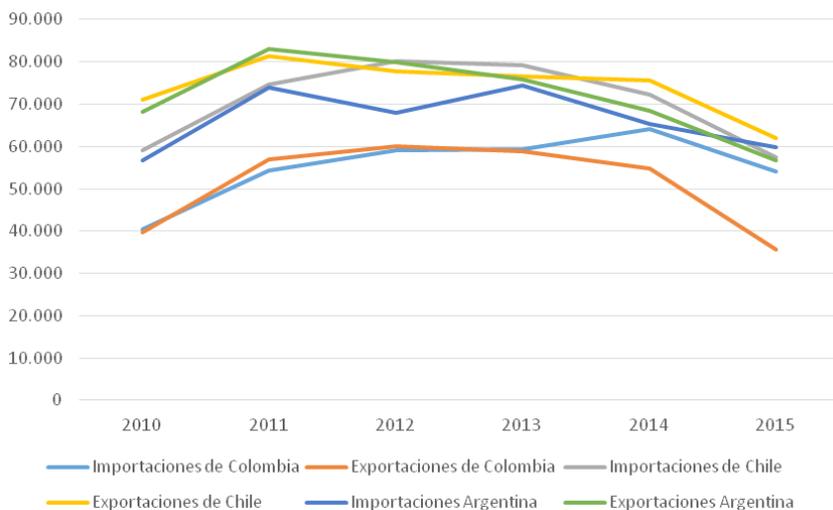
La mirada desde Chile y Colombia

Ahora bien, todos los datos mencionados que indican una dificultad al menos en términos de intercambios con saldos positivos con el área del Pacífico están marcados en un contexto donde Argentina no ha suscripto acuerdos de libre comercio. Cabe entonces preguntarse si estos intercambios serían diferentes en un nuevo contexto de voluntad libre-cambista.

Por supuesto, realizar ese ejercicio de prospectiva siempre es dificultoso y propenso a las críticas. Más allá de las proyecciones y estimaciones, el devenir futuro nunca ésta escrito de antemano y, por tanto, el análisis prospectivo es de relativa utilidad. Otro abordaje posible también es el comparativo. Si vamos hacia un nuevo esquema de vinculación con el Pacífico, interrogar el cómo les ha ido en términos comerciales a aquellos que lo han hecho con anterioridad desde nuestra región resulta un interesante espejo desde donde mirarse, aun comprendiendo que hay cuestiones estructurales similares si bien otras muchas son diversas. Seguramente no será útil para observar en detalle los diversos mercados, pero al menos es posible analizar en términos generales los resultados de la balanza comercial y de diversificación de la canasta exportadora.



Gráfico 3. Balanza comercial Argentina/Chile/Colombia 2010-2014
(en millones de dólares)



Fuente: INDEC, Servicio Nacional de Aduanas de Chile y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia. Elaboración: autores.

Desde esta mirada lo primero que se puede observar es el recorrido similar de los mercados externos de los tres países,³² con un fuerte derrumbe de las exportaciones durante el año 2015, así como de las importaciones, aunque en menor medida, lo que llevo a la Argentina a entrar en déficit de su balanza comercial por primera vez en los últimos cinco años y amplió fuertemente el déficit de la balanza colombiana. Solamente Chile, con un pequeño margen, pudo mantener su superávit aunque en el marco general de descenso de las exportaciones. Este punto es interesante para notar que con acuerdos de libre comercio o sin ellos, las tendencias de la economía global afectan en forma similar las economías de los países sudamericanos.

En relación particular al análisis del vínculo con el Pacífico, entre Chile y Colombia se evidencia una importante diferencia en términos

32. Se toma Chile y Colombia por considerar dos economías diferentes dentro del esquema Pacífico. Agregar Perú no cambiaría en el análisis mucho (ya que lo que se observa son cuestiones comparativas entre economías) y complejizaría el análisis.



de flujos comerciales. Más allá del volumen del vínculo (US \$ 77 mil millones de comercio bilateral entre APEC y Chile, en 2015, contra cerca de US \$ 50 mil millones en el caso colombiano),³³ para el caso del país transandino este vínculo es superavitario en más de 7 mil millones; mientras que para los cafetaleros el déficit asciende a más de 17 mil millones. Esta situación se explica por una balanza fuertemente negativa en el comercio bilateral con China (US \$ 7.769 mil millones de déficit en 2015) y Estados Unidos (US \$ 5.679 mil millones de déficit en ese mismo año) y la repetición del mismo signo con el resto de los demás países a excepción de Perú.

Claramente, la caída del precio del petróleo, principal producto de exportación colombiano explica fuertemente el desarrollo de esta balanza, que de todas formas presentaba un comportamiento deficitario en años anteriores. Chile, por su parte, sin contar con una canasta de productos más heterogénea se ha visto menos afectado en relación al precio de su principal producto, el cobre y ha logrado mantener una balanza superavitaria con China (US \$ 3.313 millones en 2015) que compensa el déficit con Estados Unidos (US \$ 2.448 millones).

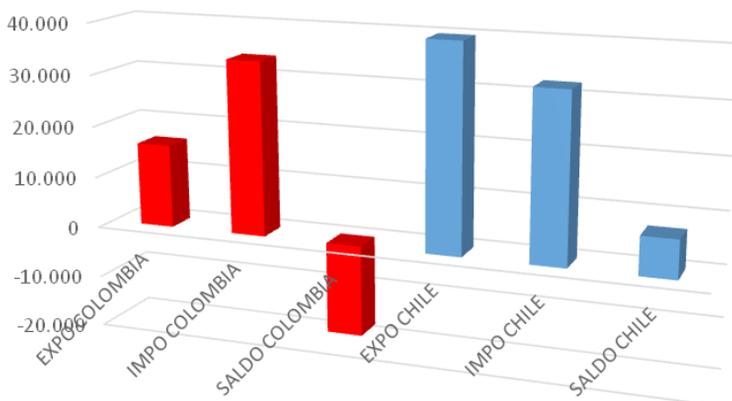
Otro dato importante de diferenciación es la trayectoria que Chile ha desplegado hacia el área Asia-Pacífico, siendo desde comienzo de los años 2000, el principal destino de sus exportaciones. Tal como plantea Fernández de Soto y Pineda Hoyos (2012) Japón, China y Corea se ubicaron desde comienzos de la década del 2000 entre los principales destinos, para concentrar en 2015 más del 40% del total de lo transado. Colombia, por su parte, en el año 2000 encontraba a China en el puesto 36 entre sus socios comerciales al concentrar apenas el 0,2% de sus exportaciones. En 2015, este país se ubica como el segundo destino de su comercio, detrás de los Estados Unidos, tanto en lo que se refiere a exportaciones como a importaciones.³⁴

33. Servicio Nacional de Aduanas de Chile, <<https://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/inicio.html>> y Dirección Administrativa Nacional de Estadísticas de Colombia <<http://www.dane.gov.co/>>.

34. "Atlas de complejidad económica", Massachusetts Institute of Technology (MIT). <<http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/col>>.

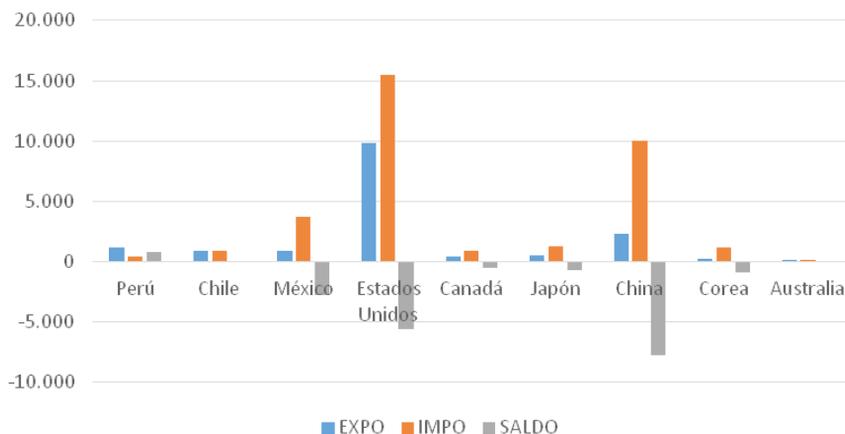


Gráfico 4. Comercio Chile/Colombia con principales países de APEC 2015
(en millones de dólares)



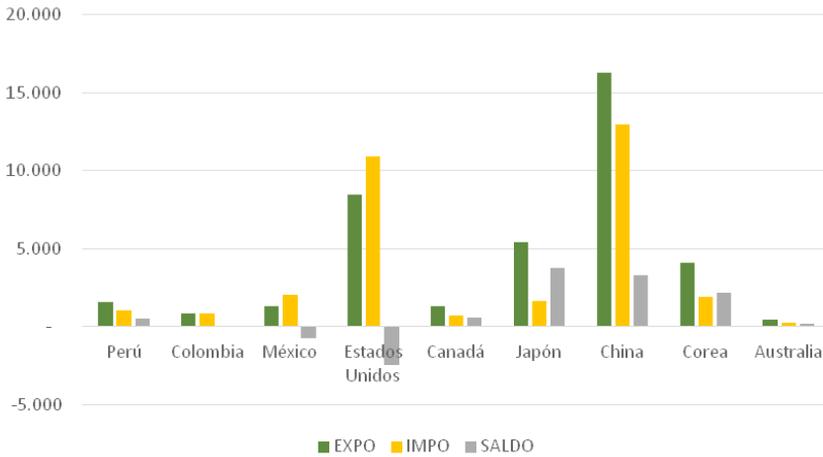
Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia. Elaboración: autores.

Gráfico 5. Comercio Colombia/APEC por países seleccionados
(en millones de dólares)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia y UN COMTRADE. Elaboración: autores.

Gráfico 6. Comercio Chile/APEC por países seleccionados (en millones de dólares)



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile. Elaboración: autores.

Más cerca de Bogotá que de Santiago

En este contexto la expectativa argentina frente a un ingreso a la Alianza del Pacífico, parece tener que ubicarse más cerca de la realidad colombiana que la chilena, por más que esta última sea la que se usa de ejemplo por el dinamismo de su sector externo que explica cerca del 70% de su Producto Bruto Interno (PBI). En lo inmediato, la lejanía de Argentina de los mercados asiáticos, por fuera del eje sojero chino, encuentra un vínculo con el proceso de inserción colombiano en la región, recién despuntando en los últimos años y relativamente alejado de los espacios institucionales de gobernanza comercial del Pacífico.

Es decir que, si bien a largo plazo la vinculación más estrecha con dicha zona puede plantear mejoras en la balanza comercial, lo esperable en el corto y mediano plazo es un aumento sostenido del déficit en términos de flujos, especialmente en la medida en que los precios de los *commodities* no repunten; y más aún en términos de calidad del comercio, dado que para todos los países de la región, incluso para Chile, el intercambio es principalmente el modelo clásico de manufacturas por materias primas. De hecho, con los países asiáticos (y principalmente



con China) este modelo se encuentra aún más definido que con los Estados Unidos, donde la complementación en la producción de diferentes productos naturales genera una mayor diversificación del comercio.

Negar a Asia-Pacífico es posiblemente un intento infructuoso y erróneo. Pero ver allí la resolución inmediata de los problemas argentinos de la balanza comercial es poner en la idea del libre comercio una valoración alejada de cualquier precaución mínima en torno al desarrollo y equilibrios de los distintos sectores de la economía nacional.

Posiblemente un ingreso a la Alianza para el Pacífico aumente los flujos comerciales, pero esto no redundará, al menos en términos comerciales, en una mejora en relación a la escases de divisas. Motivo por el que resulta importante, al menos en primera instancia, dejar de lado en términos discursivos este argumento. Seguramente existan muchos otros, discutibles políticamente (atracción de inversiones, alineamiento con los Estados Unidos, cercanía a los mercados); pero en términos concretos, sostener la alianza del MERCOSUR y avanzar desde allí hacia otros mercados (Latinoamérica, preferentemente; luego, Europa e, incluso, Estados Unidos) promete mejores perspectivas que la búsqueda de ser quien no se es.

En este marco, retomando la estrategia de la comparación: ¿en qué beneficia la Alianza para el Pacífico puntualmente a Colombia y como nos veríamos incluidos en un progreso similar? Trujillo Acosta (2014) parece acercar una respuesta planteando que

la Alianza del Pacífico facilita [a Colombia] profundizar sus relaciones comerciales sin generar tensiones con otros países ni otros grupos regionales [...] y diversificar sus relaciones en términos geográficos y temáticos a partir de las acciones conjuntas en el marco de la [Alianza del Pacífico], particularmente con los países del Asia-Pacífico.³⁵

La idea de la flexibilidad y la potencialidad del trabajo conjunto sin tensiones parece entonces ser la cuestión clave. Y posiblemente lo sea. Pero en el caso argentino, la presencia del MERCOSUR impide la idea

35. Iván Trujillo, "Sobre las ventajas de la Alianza del Pacífico para Colombia", *Prolegómenos*, No. 33 (2014): 159-172.



de este planteo que entiende a la Alianza del Pacífico poco más que como un espacio de cooperación comercial y marketing conjunto.

En definitiva, entonces, los números muestran una realidad fáctica poco favorable a dicho acercamiento; y las potencialidades asociadas a la flexibilidad se encuentran al menos al día de hoy fuertemente condicionadas por el MERCOSUR, por lo cual el acercamiento argentino a la Alianza del Pacífico resulta, en principio, una iniciativa no recomendable.

Quedan, como siempre, opciones (como esbozamos antes): que el MERCOSUR entero se acerque a la Alianza, con lo cual uno de los dos bloques dejará de ser lo que hoy es. Esta es la primera y potencialmente factible alternativa, dados los cambios de visión política que están experimentando los países de dicho proceso de integración. La discusión aquí será, por un lado, cómo sostener los sectores de la economía argentina ligados a Brasil y que constituyen una porción importante del conglomerado de exportaciones manufacturadas –tanto manufacturas de origen industrial (MOI) como agrícola (MOA)– argentinas. Pero, por el otro, también cómo sostener al conjunto de los sectores asociados al mercado interno (textiles, zapatos, juguetes, por ejemplo), que quedarían fuertemente expuestos ante la competencia asiática.

Esta situación en todo caso, se aleja del análisis concreto que pretende este artículo y que busca analizar en forma general el escenario actual para un acercamiento de la Argentina a la Alianza del Pacífico.

Reflexiones finales

En este trabajo buscamos indagar los límites y posibilidades del ingreso a la Argentina a la Alianza del Pacífico, explorando las supuestas ventajas que este acercamiento comercial conllevaría. Para vislumbrar esto, el ejercicio propuesto fue analizar dos ámbitos: primero, un estudio de las restricciones formales legales para la Argentina –Estado Parte del MERCOSUR– de integrar dos esquemas de integración regional; segundo, una indagación de los potenciales beneficios materiales que recibiría Argentina a partir del relacionamiento con la Alianza del Pacífico. En este último caso, se desplegó un pequeño ejercicio comparativo en vistas a observar la situación por país de en qué medida y a qué sec-



tores económicos beneficia la Alianza, de manera de extrapolar las conclusiones al caso argentino.

Respecto del análisis formal-legal, como Estado Parte del MERCOSUR –que es una unión aduanera y que, a la vez, cuenta con una cláusula especial que prohíbe a los países la negociación de preferencias arancelarias con terceros– Argentina se encuentra jurídicamente limitada a un acercamiento formal sin el consenso de los restantes socios MERCOSUR con la Alianza. Por esto se plantean al menos tres escenarios prospectivos:

Escenario 1. Salida de Argentina del MERCOSUR. La primera posibilidad –la menos conveniente también porque dejaría de lado la acumulación e intensidad de los intercambios y del relacionamiento de nuestro país en la región– es la salida de Argentina de un MERCOSUR que “constrañe” la búsqueda de un esquema de inserción internacional competitivo, firmando tratados de libre comercio con diferentes países y grupos de países –la mayoría de estos de tipo asimétricos. La salida del MERCOSUR igual, implicaría, la renegociación de los ACE en el marco de la ALADI, con los demás Estados Parte, así como con los Asociados del MERCOSUR. Es el escenario menos probable porque no solamente traería un costo político elevado, sino que Argentina perjudicaría el perfil exportador con mayor valor agregado que ha logrado construir desde la creación del MERCOSUR, y en especial con Brasil.

Escenario 2. Flexibilización del MERCOSUR. Una posibilidad con bastante asidero dada la nueva correlación de fuerzas en los países de la región –pasaje del ciclo post hegemónico a un nuevo (¿renovado?) ciclo neoliberal– es contar con un MERCOSUR más liviano y flexible que permita a sus socios el manejo de sus relaciones comerciales externas de manera unilateral –recuperando los escasos márgenes de soberanía que fueron puestos en común–. Esto significaría, primero, dejar sin efecto la decisión del CMC No. 32/00 y, segundo, terminar de sepultar la unión aduanera para ceñir al espacio regional a una zona de libre de comercio. En este marco, por un lado, los países del MERCOSUR no solamente podrían comenzar a negociar con diversos países, incluyendo a los de la Alianza del Pacífico, con los cuales, además, podría negociar –por otro lado– en el marco de la ALADI. Este escenario generaría, a la vez, algo similar a lo sucedido tras el No al ALCA: la competencia de los países por buscar firmar acuerdos de liberalización comercial con las po-



tencias económicas; léase, con los Estados Unidos. Reavivando así el esquema de ejes de rayos y complejizando aún más el *spaghetti bowl*.

Escenario 3. Acuerdo MERCOSUR–Alianza del Pacífico. Un escenario intermedio desde el punto de vista formal es cerrar el inconcluso proceso de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR que luego derivó en la UNASUR: hacer converger las dos zonas económicas de América del Sur, ahora bajo la cartografía de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR. En la práctica, exceptuando el acuerdo con México (que tiene sus peculiaridades), con los demás países de la Alianza, los ACE ya firmados (y su estatus de Estados Asociados) tornarían –en este nuevo contexto donde las diferencias ideológicas de otrora se licúan ante el concierto aperturista– más factible el escenario para la negociación y la conclusión de una zona de libre comercio sudamericana. Desde aquí, a su vez, los países del MERCOSUR –y Argentina que es el caso que nos compete– podrían desplegar la búsqueda de relacionamiento con otros espacios económicos, como el Arco del Pacífico.

Pues bien, en el segundo nivel de análisis, se destacan las siguientes conclusiones. Entendiendo la posibilidad del tercer escenario planteado como el más posible, queda la pregunta de la lógica de acercamiento al eje pacífico. Es aquí donde en la actualidad se pueden encontrar más previsiones que oportunidades. En un todo, el comercio con el mundo asiático se expresa hoy en dos premisas: déficit comercial y baja calidad del comercio en el sentido de reproducir la lógica de exportación de materias primas e importación de productos manufacturados.

Ciertamente, el componente del déficit se ajusta al efecto precio de las *commodities* y particularmente de la soja. En ese marco avanzar en este sentido queda condicionado al pronóstico futuro de este mercado, sin cambiar por ello el modo de relacionamiento. Pero este marco del déficit a corto plazo no es un dato menor en un contexto de aguda restricción externa por parte de la Argentina. De hecho, un aumento de la liberalización comercial podría traer (como se ha expresado en la experiencia histórica) un aumento de los flujos, generando un déficit aún mayor.

Pero aún con un cambio en la tendencia de los precios, quedaría la duda, en este marco estructural de las relaciones comerciales argentino – asiática, si sería beneficioso para un modelo de desarrollo sostenible la apertura comercial con este espacio geográfico.



En este sentido, la profundización del eje latinoamericano parece seguir siendo una estrategia más firme aunque los flujos sean menores. Confiar en la recuperación de Brasil, abriendo nuevos espacios con los otros países tiende a consolidar una economía más diversificada e industrializada. Allí, la Alianza del Pacífico puede jugar un papel interesante en aceitar las relaciones con los países pacíficos sudamericanos y ampliar las relaciones con México, economías de desarrollo relativo similar y con espacios de complementariedad más beneficiosos.

En todo caso, es de esperar que la fascinación mítica con el área pacífico no redunde en un enfriamiento del relacionamiento con Brasil, el resto de América e incluso con los Estados Unidos, país con el cual el comercio, aunque fuertemente deficitario, es más diversificado.

Finalmente, en este trabajo no hemos estudiado los procesos de liberalización del sector de servicios para analizar el mapa de los ganadores y perdedores de este proceso de ser encaminado por nuestro país con determinados países y grupos de países. Esto merece un análisis en profundidad que excedía el objetivo de nuestro trabajo. No obstante, destacamos que es una discusión a la que habrá de prestar especial atención en los acuerdos que se estén concluyendo.

A modo de cierre, vale la pena retomar el título del trabajo y plantear que no sería positivo volver a suscitarse propuestas ya discutidas para nuevos escenarios. El péndulo de la discusión de nuestros países sudamericanos, que se inclinan de derecha a izquierda por etapas, conspira contra la construcción de una mirada coherente en torno a nuestro vínculo frente al mundo. Uno podría decir que son doscientos años de puja entre modelos de desarrollo diferenciados, y seguramente no estaría alejado de la realidad. En este mismo sentido encontrar algún marco de síntesis, sin dudas, sigue siendo el desafío.

Bibliografía

- Baier, Scott, Bergstrand, Jeffrey, y Egger, Peter. "The New Regionalism: Causes and consequences". *Economie internationale*, No. 1 (2007): 9-29.
- Bhagwati, Jagdish. *US trade policy: The infatuation with FTAs*. Columbia University Academic Commons. <http://hdl.handle.net/10022/AC:P:15619>.
- Bhagwati, Jagdish, y Panagariya, Arvind. "Preferential trading areas and multilateralism-strangers, friends, or foes". En Jagdish Bhagwati, P Krishna y Arvind Pana-



- gariya, *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. Cambridge: MIT Press, (1999): 33-100.
- BID. "El nuevo regionalismo en América Latina". En Banco Interamericano de Desarrollo, *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*. Buenos Aires: BID, (2002): 27 -65.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- Fernández de Soto, Guillermo, y Pineda Hoyos, Saúl. *El Pacífico. La inserción atrasada. La relación de Colombia con el Asia-Pacífico en el contexto de América Latina*. Bogotá: Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales 2012.
- Gomez-Mera, Laura, y Molinari, Andrea. "Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: evidence from South America". *International Studies Quarterly*, 58, No. 2 (2014): 269 - 281.
- INTAL. *Estimaciones de las Tendencias Comerciales de América Latina y el Caribe 2016*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Malamud, Andrés. *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*, 2013.
- Malamud, Carlos. *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina* Madrid: Real Instituto Elcano, 2012.
- Motta Veiga, Pedro da, y Ríos, Sandra. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.
- Peña, Félix. "¿Cuál es el verdadero problema del "spaghetti bowl"?: Proliferación de acuerdos preferenciales en un sistema comercial global debilitado". *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, abril (2007). <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-04>>.
- Perrotta, Daniela. *MERCOSUR Brand: regionalism and higher education*. Trabajo presentado en *Regionalism, Norm Diffusion and Social Policy: dealing with Old and New crises in Europe and Latin America*, Berlín, 2013.
- . "Tres modelos de internacionalización en disputa en el regionalismo sudamericano. En Red de Internacionalización de la Educación Superior en el Mercosur". *Internacionalización de la Educación Superior en el Mercosur*. Tandil: CEIPIL, 2014.
- Perrotta, Daniela, y Porcelli, Emanuel. "Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa". *Márgenes. Revista de Economía Política*, No. 2 (2016): 51-86.
- Riggirozzi, Pia, y Tussie, Diana. "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En Pia Riggirozzi y Diana Tussie, editor, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer. Vol 4 (2012): 1-16.
- Sanahuja, José Antonio. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe". En Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez, editor, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, 2008.
- . "Post-liberal Regionalism in South America: The case of UNASUR". *EUI Working Papers*, RSCAS 5 (2012): 1-31.



Scharpf, Fritz. Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian*, , No. 1 (2001): 1-26.

Trujillo Acosta, Iván Alejandro. "Sobre las ventajas de la Alianza del Pacífico para Colombia". *Prolegómenos*, No. 33 (2014): 159-172.

OTROS TEMAS

Otros temas



Efectos económicos de los movimientos migratorios en la sociedad de origen y en la de destino

*Alberto García Sánchez**

Introducción

Existe una gran controversia en cuanto a los efectos beneficiosos o maliciosos de las migraciones tanto en las comunidades de origen como en los lugares de destino. Muchas veces, los argumentos generados en estos debates son utilizados por distintos grupos de poder para apoyar o facilitar la migración a aquellas personas que lo deseen, así como su inclusión social; o bien endurecer las leyes de extranjería y la construcción de fronteras físicas para reducir los flujos migratorios. Este es un debate que, si bien está fundamentado en distintos argumentos que pueden provenir de la misma evidencia empírica, se encuentra fuertemente cargado de ideología. Por tanto, en la mayoría de las veces que se genera, estaría entrando en juego no solo la opinión objetiva ante la migración, sino la propia postura subjetiva ante el funcionamiento de la sociedad y los cambios que puedan experimentarse en ella. No obstante, y como vamos a ver a continuación, la migración llevaría asociada efectos económicos beneficiosos y maliciosos, tanto en el lugar de origen como en el destino; si bien podemos afirmar que, en suma, el migrar parece ser positivo para un lugar y otro. En concreto, para los principales afectados, que son los propios migrantes y sus familiares –migran o no con él–, los potenciales efectos beneficiosos se harían notar en el volumen ingresos, el consumo, la educación o la salud.

* Doctor en Antropología Social. Investigador en Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Murcia, España; <alberto.garcia.sanchez@outlook.es>.



Hay que considerar que los distintos efectos son complejos y susceptibles de cambios con el transcurso del tiempo. Además, el debate de la migración y sus impactos puede englobarse en otro más grande acerca del desarrollo, y más concretamente del codesarrollo;¹ el cual ha demostrado que no existe un único camino que pueda llevar a un país o región a desarrollarse, con lo que resulta extremadamente difícil sacar conclusiones válidas universalmente con respecto a este tema. También hay que añadir que los efectos derivados de la migración, tanto en origen como en destino, se pueden apreciar más en ámbitos locales que en el total de la nación, debido principalmente a que las zonas que se suelen ver implicadas están claramente delimitadas y pocas veces abarcan al conjunto de un país.

Sobre los efectos económicos de las migraciones se ha investigado ampliamente tanto en los lugares de origen como en los de destino, si bien es en estos últimos en dónde existe una mayor cantidad de estudios. Esto se debe principalmente al interés –preocupación muchas veces– de las sociedades avanzadas en evaluar las consecuencias de incorporar a una nueva población de trabajadores extranjeros en su economía.

Por lo general, el querer mejorar la economía personal o familiar es uno de los motivos por los que las personas deciden migrar y algunos economistas como Dilip Ratha (2010) estiman que esta sería la motivación primordial para nueve de cada diez migrantes internacionales. Es, por tanto, lógico pensar que uno de los principales efectos que conlleva el fenómeno migratorio es el de la transformación de la economía personal, familiar y de las comunidades de origen; pero también hay que tener presente que, en cierta medida, también se transforma la economía en el destino. Y es que se suele asumir que los migrantes se trasladan a sitios donde son más productivos, por lo que a la vez que mejorarían su propia economía también lo haría la de aquellos que les contratan.

1. Según Sami Naïr, creador del concepto, una política de ‘codesarrollo’ sería aquella que trataría de reforzar la integración de los migrantes en los países de destino a la vez que buscaría favorecer una solidaridad activa con los países de origen, creando las condiciones sociales que permitan a los potenciales migrantes quedarse en sus países si así lo desean. Sami Naïr, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, (París: Ministère des Affaires Etrangères, 1997).



En la sociedad de origen

Cuando hablamos de efectos económicos de las migraciones para la sociedad de origen estaríamos haciendo referencia, fundamentalmente, a todo aquello derivado del envío de remesas económicas. Aunque existen también otros efectos no menos importantes, como la transformación del mercado laboral debido a la ausencia de personas en edad de trabajar, además de otras consecuencias que también vamos a tratar en este apartado.

Según estimaciones divulgadas por el Banco Mundial,² en 2013 se habrían enviado US \$ 550.000 millones en forma de remesas formales en todo el mundo, de ellos US \$ 414.000 millones únicamente hacia países en desarrollo. También predice que se alcanzará para el año 2016 la cifra record de US \$ 707.000 millones en envíos. Todo ello sin contar el volumen de las remesas informales, las cuales son especialmente importantes en los giros realizados entre países del sur, así como en el interior de estos mismos países. Según la clasificación del Banco Mundial, los países que más remesas habrían recibido en 2013 fueron la India con US \$ 71.000 millones, seguido de China con US \$ 60.000 millones, Filipinas US \$ 26.000 millones, México US \$ 22.000 millones, Nigeria US \$ 21.000 millones y Egipto US \$ 20.000 millones. Además, las remesas recibidas habrían constituido el 48% del PIB en Tayikistán, el 31% en la República Kirguisa, el 25% de Lesotho y Nepal, y el 24% en Moldova.

Estas cifras por sí solas pueden dar una idea del enorme impacto a nivel macroeconómico que tienen las remesas en algunos países receptores, en muchos de los cuales son determinantes a la hora de cuadrar la balanza de pagos. También suponen montos de dinero mucho más elevados que los recibidos en concepto de ayudas al desarrollo, concretamente tres veces más según el Banco Mundial, aunque esta proporción resulta muy variable dependiendo del país del que se trate.

Sin embargo, y pese a la enorme magnitud que reflejan las cifras, en donde verdaderamente se pueden apreciar los efectos beneficiosos de las remesas es en la economía de las familias. La evidencia empírica de

2. "Países en desarrollo recibirán más de US \$ 410.000 millones en remesas en 2013", *Banco Mundial* (Washington), 2 de octubre de 2013. <<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/10/02/developing-countries-remittances-2013-world-bank>>.



la mayoría de las investigaciones refleja que las remesas sirven para disminuir la pobreza, así lo afirma por ejemplo un estudio realizado por Adams Jr. y Page,³ en el que se analiza la relación entre migración internacional, recibimiento de remesas y la disminución de pobreza en 71 países en desarrollo. En él se demuestra que, en promedio, un aumento del 10% en la proporción de migrantes internacionales de un país, llevaría aparejado una disminución de un 2,1% en la proporción de personas que vivirían con menos de un dólar al día y hasta de un 3,5% de aquellas que vivirían en la pobreza gracias, principalmente, al envío de remesas.

Si bien existe unanimidad a este respecto, no parece haber sido tan clara la relación entre migración y mejoramiento de la economía del país receptor, ya que existen muchos autores que destacan el posible estancamiento de la economía debido, precisamente, al recibimiento de esos giros. En este sentido, el economista del Banco de España, Luis Molina,⁴ destaca que uno de los efectos más característicos de la fuerte entrada de divisas sería el aumento del tipo de cambio y, con ello, de los precios relativos de los distintos sectores productivos de la economía del país –se trataría de un proceso similar a lo que se conoce en economía como ‘enfermedad holandesa’–⁵. El autor afirma que la entrada de remesas daría lugar a un incremento de la demanda por parte de las familias receptoras tanto de bienes comerciables –productos manufacturados–, como no comerciables –comercio minorista, servicios, construcción y productos alimenticios básicos–, que provocaría finalmente una “presión al alza sobre los precios relativos del sector no comerciable frente al comerciable, que está sometido a la competencia exterior”.⁶

3. Richard Adams Jr. y John Page, "Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?" *World Development* 33, No. 10 (2005): 1645-69.

4. Luis Molina, "El efecto de las remesas sobre el tipo de cambio real", *Boletín Económico* (Banco de España, 2007), 102-11.

5. Este efecto, la ‘enfermedad holandesa’, ‘síndrome holandés’ o ‘mal holandés’, se refiere a las consecuencias potencialmente dañinas para la economía de un país derivadas de una repentina gran entrada de divisas. El término fue utilizado originalmente para describir los efectos que tuvo el descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural en los Países Bajos en la década de los sesenta, lo cual provocó, como decimos, una fuerte entrada de ingresos que apreciaría el florín perjudicando con ello a todas las demás exportaciones del país y debilitando, por tanto, a su sector productivo Christine Ebrahim-zadeh, "El síndrome holandés: Demasiada riqueza malgastada", *Finanzas & Desarrollo*, (2003): 50-51.

6. Luis Molina, "El efecto de las remesas sobre el tipo de cambio real", 2007.



Dejando de lado el efecto de las remesas en las tasas de cambio de las divisas, tampoco parecen estar claros los efectos económicos más generales. Así tenemos a autores como Jorge Durand y Douglas Massey que han cambiado de opinión con respecto a esta cuestión con el paso del tiempo. Y es que estosen un principio, al estudiar el caso de la migración mexicana en Estados Unidos, consideraban que las remesas tenían efectos meramente paliativos en la economía de los países de origen⁷ sin embargo, en una investigación posterior concluyeron que los ‘migradólares’ enviados a México sí estimularían la actividad económica, tanto directa como indirectamente, y que llevarían a “niveles significativamente más altos de empleo, inversión e ingresos en el interior de las comunidades específicas y la nación en su conjunto”.⁸

No obstante, no se puede afirmar de una manera general que las remesas impulsen el desarrollo, sino que, al igual que los flujos de dinero recibidos en concepto de ayuda al desarrollo del extranjero, estas por sí solas no podrían superar las limitaciones estructurales dentro de los países, las cuales limitarían el crecimiento económico, estancando el cambio y el progreso social.⁹ En esta línea Bettin y Zazzaro,¹⁰ tras medir la eficiencia de los sistemas bancarios nacionales en sesenta y seis países en desarrollo, afirman que las remesas solo promoverían el crecimiento en aquellos países cuyo sector financiero funcione bien.

Además de los económicos estructurales, otro obstáculo que se aprecia para que las remesas contribuyan al desarrollo es el precio de los giros, el cual suele ser mayor en los envíos que se realizan entre países del Sur. No obstante, según datos aportados por el Banco Mundial (2014), esta situación está cambiando y el coste promedio de los envíos se encontraría, en la actualidad, en una tendencia a la baja en todas las regiones del mundo, entre las cuales, la región latinoamericana sería al día

-
7. Jorge Durand y Douglas S Massey, "Mexican migration to the United States: A critical review". *Latin American Research Review* 27, No. 2 (1992): 3-42.
 8. Jorge Durand, Emilio A Parrado y Douglas S Massey, "Migradollars and development: A reconsideration of the mexican case", *International Migration Review* 30, No. 2 (1996): 423.
 9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], *Informe sobre Desarrollo Humano. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*. (Madrid: Mundi-Prensa, 2009), 245.
 10. Giulia Bettin y Alberto Zazzaro, "Remittances and financial development: Substitutes or complements in economic growth?". *Bulletin of Economic Research* 64, No. 4 (2012): 509-36.



de hoy la más barata para enviar remesas y el África subsahariana la más cara.

Otro problema que aumenta el coste de recibir las remesas en las zonas adonde se las envía es el de la distancia que tienen que cubrir los destinatarios para poder cobrarlas. No obstante, cada vez existen más formas de envío y cobro de remesas como el llamado sistema M-PESA, un sistema creado por Safaricom y Vodafone puesto en práctica por primera vez en Kenia en 2007. Este servicio, que permite depositar, enviar y retirar fondos utilizando un teléfono móvil realizando transferencias a través de mensajes SMS a cualquier otro usuario, ha supuesto una experiencia tremendamente exitosa ya que, en muy poco tiempo, a finales de 2009, ya había alcanzado al 65% de los hogares en aquel país.¹¹ Después de Kenia el sistema ha entrado también en los mercados de otros países en desarrollo como República Democrática del Congo, Egipto, Fiyi, India, Lesoto, Mozambique, Sudáfrica y Tanzania, y se espera que en los próximos años se adentre en muchos más.¹²

Dejando de lado ahora los aspectos estructurales y macroeconómicos, vamos a volver a los relacionados con la economía familiar y de las comunidades. En este sentido, los estudios empíricos suelen coincidir en que las remesas sirven para mejorar el nivel de vida de millones de personas en todo el mundo, contribuyendo a que las familias puedan disfrutar de una mejor alimentación, salud y bienestar.¹³ Además, como indica Hans Timmer, director del Grupo de Perspectivas del Desarrollo del Banco Mundial, cada vez parece más claro que los migrantes y sus envíos de dinero están contribuyendo decisivamente a que sus países avancen hacia los llamados *objetivos de desarrollo del milenio* (ODM), como por ejemplo, conseguir el acceso a la educación, agua potable, saneamiento y atención médica.¹⁴

11. William Jack y Tavneet Suri, "Mobile money: The Economics of M-PESA", *Working Paper*, No. 16721 (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011).

12. "Vodafone and MoneyGram Global Agreement", *MoneyGram* (Dallas), 11 de febrero de 2014. <<http://ir.moneygram.com/releasedetail.cfm?releaseid=824644>>.

13. Dean Yang, "International migration and human development", *Human Development Research Paper*, No. 29, (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009).

14. "Países en desarrollo recibirán más de US \$ 410.000 millones en remesas en 2013", 2013.



Además de ser paliativas, estas mejoras pueden tener un beneficioso efecto a largo plazo. Ya que, como demuestra un estudio longitudinal elaborado con datos empíricos recogidos a lo largo de treinta y cinco años en Guatemala, la mejora en las condiciones de vida y alimentación a edades tempranas provocaría un efecto positivo en el desarrollo cognitivo no verbal en el futuro,¹⁵ incrementando con ello el capital humano y, consiguientemente, las probabilidades de aumentar los ingresos futuros.¹⁶ También las remesas sirven a las familias para diversificar las fuentes de ingreso, de modo que estas puedan disponer de un colchón económico a la hora de afrontar imprevistos.¹⁷ Además, pueden emplearse como ayuda directa en situaciones excepcionales y se tiene evidencia de que los giros han ayudado a sobrevivir a comunidades enteras en conflictos recientes como los de Bosnia Herzegovina, Guinea Bissau, Nicaragua, Tayikistán y Uganda.¹⁸ No obstante, y como es lógico, el flujo de remesas puede disminuir si los migrantes trabajadores afrontan dificultades económicas en los países donde se encuentran. Aun así, los envíos continúan, aunque en menor cantidad que en otros momentos en los que la situación económica y laboral es mejor.

Se calcula que, en condiciones normales, casi dos tercios de todos los migrantes latinoamericanos enviarían remesas a sus familias como promedio casi un 10% de sus ingresos.¹⁹ Si bien, como decimos, es esperable que incrementen el monto de los envíos en los casos excepcionales. Además la cantidad y frecuencia de los envíos admiten una gran variabilidad, y como afirman de Haas y Plug, el envío de remesas vendría determinado “por factores tales como el número de migrantes, su estado civil, su actividad económica y los ingresos en el país anfitrión y

-
15. En psicología este aumento de la inteligencia y las capacidades cognitivas en las siguientes generaciones, debido a múltiples causas como puede ser la mejora en la alimentación o en el ambiente en el que se educan los niños, se conoce como ‘efecto Flynn’.
 16. Jere R Behrman y otros, "What determines adult cognitive skills? Influences of pre-school, school, and post-school experiences in Guatemala", *Latin American Economic Review* 23, No. 4 (2014).
 17. Oded Stark, *The migration of labor*, (Massachusetts: Basil Blackwell, 1991).
 18. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], *Crisis prevention and recovery report 2008: Post-conflict economic recovery, enabling local ingenuity*. Nueva York: PNUD, 2008.
 19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], *Panorama social de América Latina 2004*. (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005).



de origen, así como sus vínculos afectivos y sociales con su país de origen".²⁰

Otro de los factores a tener en cuenta es el género del emisor –se suele afirmar que las mujeres envían una mayor proporción de sus ingresos a casa y más regularmente, pese a que su sueldo normalmente es menor–,²¹ pero también del receptor. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, las investigadoras Gioconda Herrera y Alexandra Martínez²² encontraron que las mujeres receptoras de remesas gastaban más que los hombres en alimentación, salud, vestimenta o educación de los niños, mientras que los hombres empleaban una mayor cantidad de dinero que las mujeres en otros asuntos como el pago de deudas, la construcción o compra de casas, la adquisición de terrenos o automóviles; así como también realizaban más gastos en productos agrícolas y ganado.

La utilidad que se le da a las remesas también estaría condicionada por las necesidades familiares. Así, según Acosta, Fajnzylber y López,²³ es esperable que en los hogares más pobres se intenten satisfacer previamente las necesidades más básicas, como la alimentación, para cambiar posteriormente los hábitos de gasto conforme vayan superando estas carencias. Estos autores aportan, además, datos que muestran que existen notables diferencias entre países latinoamericanos con respecto a la pobreza de los hogares de las personas que migran. De este modo, exponen que en México y Paraguay habría más hogares receptores de remesas en el quintil más pobre de ingresos que en otros países latinoamericanos –un 61% en el caso de los mexicanos y un 42% en el de los paraguayos–. Los países que le seguirían en este ranking serían Ecuador, El Salvador y Guatemala, con al menos un 30% de los hogares receptores en el quintil con menos ingresos; sin embargo, esta situación cam-

20. Hein de Haas y Roald Plug, "Cherishing the goose with the golden eggs: Trends in migrant remittances from Europe to Morocco 1970-2004". *International Migration Review* 40, No. 3 (2006): 605.

21. Sarah Murison, "Evaluation of DFID development assistance: Gender equality and women's empowerment. Phase II thematic evaluation: Migration and development", *Working Paper* No. 13, (Londres: British Government's Department for International Development, 2005).

22. Gioconda Herrera y Alexandra Martínez, "Género y migración en la región sur", Informe de trabajo de campo, (Quito: FLACSO, 2002).

23. Pablo Acosta, Pablo Fajnzylber y J Humberto López, "Remittances and household behavior: Evidence for Latin America", en Pablo Fajnzylber y J Humberto López, edit., *Remittances and Development. Lessons from Latin America* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2008): 133-70.



biaría radicalmente en otros países como Perú, en donde al parecer el 40% de los hogares que reciben remesas pertenecen al quintil más rico, y Nicaragua, donde serían el 33% de los hogares. En otros países como Bolivia, Honduras, la República Dominicana y Haití, los destinatarios se encontrarían más repartidos entre los quintiles, presentando una distribución en forma de U.

Lo anteriormente dicho vendría a confirmar el hecho de que no migran las personas más pobres de un país. Además, sabemos que tampoco migran desde los países más pobres, y en aquellos en donde lo hacen, las remesas tendrían, al parecer, más efecto para aliviar la pobreza transitoria que la estructural.²⁴ Esto podría deberse a que el gasto de las remesas –y su capacidad para potenciar el crecimiento económico– tiende a dirigirse hacia las regiones urbanas, teniendo un impacto menor en las comunidades rurales. Esto es debido a que estos lugares, como relatan Fuentes y Moreno²⁵ para el caso de México, carecerían de infraestructura financiera y comercial para poder aprovechar ese dinero. Además, las remesas podrían contribuir a fortalecer la asimetría económica y la estratificación social, precisamente, por la desigualdad que se produciría entre familias receptoras y aquellas no receptoras; circunstancia que incluso puede derivar en una acumulación de tierras en manos de unos pocos migrantes con éxito, generalmente pertenecientes a las primeras familias que migraron.²⁶

Por si esto fuera poco, las remesas además pueden servir como acicate a los gobiernos para no invertir en servicios públicos básicos y descuidar las necesidades de ciertos sectores de la población.²⁷ Se deja estos asuntos en manos de los migrantes y sus familiares quienes, por otra parte, han demostrado que son más emprendedores que las familias sin migrantes.²⁸

24. Devesh Kapur, "Remittances: The new development mantra?", *G-24 Discussion Paper Series* No. 29. (Nueva York y Ginebra: United Nations, 2004).

25. Noé Arón Fuentes y Luis Ramón Moreno, "Eficacia de las políticas gubernamentales y de las remesas del exterior en la reactivación de las economías rurales en México", *Ra Ximhai* 5, No. 1 (2009): 19-28.

26. Rubenstein, H. "Migration, development and remittances in rural Mexico". *International Migration* 30, No. 2 (1992): 127-53.

27. Myron Weiner, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, (Nueva York: HarperCollins College Publishers, 1995).

28. Dean Yang, "International migration and human development", 2009.



También puede realizarse emprendimiento de una manera colectiva, desde asociaciones y clubes creados por migrantes, familiares y amigos, que tienen un carácter transnacional. Estos grupos han llevado a cabo numerosos proyectos en todo el mundo para mejorar las infraestructuras de barrios y comunidades que incluyen la construcción de caminos, puentes, instalación de sistemas de agua potable, alcantarillado, pozos, instalación de líneas eléctricas o construcciones de iglesias, centros comunitarios o canchas deportivas. A este tipo de envíos, Goldring²⁹ los denominó 'remesas filantrópicas', aunque los proyectos pueden estar también cofinanciados por las distintas administraciones. De este caso, el ejemplo más conocido en la literatura sobre remesas es el programa 'Tres Por Uno', con el cual, el Gobierno Federal mexicano, así como algunas administraciones locales del país, se comprometió a aportar tres pesos para proyectos de desarrollo local por cada uno que aportase el migrante.³⁰ Una institución que lleva a cabo numerosos proyectos de co-desarrollo con remesas en distintos países latinoamericanos es el Fondo Multilateral de Inversiones [FOMIN] del Banco Interamericano de Desarrollo [BID], el cual ha efectuado con éxito distintas experiencias con remesas e inversiones productivas en Brasil, Perú, México, Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Guyana.³¹

En los últimos años ha habido un especial interés académico en evaluar de qué manera estaba afectando la crisis financiera internacional a los flujos de remesas. Una buena recopilación de estudios de este tipo se puede consultar en la obra de Sirkeci, Cohen y Ratha.³² En ella, estos autores señalan que las remesas internacionales resultaron menos afectadas por la crisis –cayeron un 5,2% en 2009– que los flujos de capital privado. Entre otras razones, debido a que gran parte de los giros que

29. Luin Goldring, "Family and collective remittances to Mexico: A multi-dimensional typology", *Development and Change* 35, No. 4 (2004): 799-840.

30. Rodolfo García Zamora, "El programa tres por uno de remesas colectivas en México: Lecciones y desafíos", *Migraciones Internacionales* 4, No. 1 (2007): 165-72.

31. FOMIN, *Inversiones Productivas*, 2011. <<http://www.fomin.org/mif/programaseideas/Accesso-aFinanciamiento/Remesas/Proyectosderemesas/InversionesProductivas/tabid/265/language/es-ES/Default.aspx>>.

32. Ibrahim Sirkeci, Jeffrey H Cohen y Dilip Ratha, *Migration and remittances during the global financial crisis and beyond*, (Washington D.C.: Banco Mundial, 2012).



enviaban los migrantes provenían de los ahorros de los trabajadores que llevan ya un tiempo en el país de acogida –los recién llegados tienen que afrontar numerosas dificultades en el nuevo país antes de estabilizar su situación económica– y porque, contrariamente a lo esperado, la migración de retorno no se produjo ni tan siquiera en los lugares más afectados por la crisis. Y es que los trabajadores migrantes habrían encontrado la manera de sortear la crisis y seguir mandando dinero a sus países gracias a la adopción de distintas estrategias empleadas para reducir gastos.³³

Los envíos volvieron a crecer en el año 2010 y los flujos aumentaron sólidamente en todo el mundo salvo en América Latina y el Caribe, zonas más dependientes de la economía estadounidense.³⁴ En estas regiones, además, se produjo una fuerte inflación durante la recesión mundial que, junto con el fortalecimiento de sus monedas locales con respecto al dólar, habría reducido el poder adquisitivo de los hogares receptores.³⁵

En la sociedad de destino

Si bien los estudios que evalúan los impactos económicos en el origen suelen concluir en los grandes efectos beneficiosos que tendría la migración para las comunidades y países de procedencia, la literatura acerca de los efectos de la migración en el destino no suele ser tan benévola con el inmigrante. Y es que comúnmente se pueden encontrar en aquellos trabajos argumentos que sostienen que la migración traería consecuencias negativas para los habitantes nativos en la sociedad de destino. Se suele decir, por ejemplo, que la incorporación de trabajadores inmigrantes al mercado de trabajo contribuye a elevar la tasa de desempleo en el país de acogida, que provoca la reducción de los salarios para el conjunto de los trabajadores debido al incremento de la competencia o que de-

33. Alicia Lynch, "Estrategias de remesas de los emigrantes frente a la crisis" *Working Paper*, No. 2, (Remesas.org, 2010), Ibrahim Sirkeci, Jeffrey H Cohen y Dilip Ratha, *Migration and remittances during the global financial crisis and beyond*, 2012.

34. "Países en desarrollo recibirán más de US \$ 410.000 millones en remesas en 2013", 2013.

35. René Maldonado, Natasha Bajuk y María Luisa Hayem, *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2010: Estabilización después de la crisis*, (Washington D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones/Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).



bilita la calidad de los servicios de seguridad social debido, precisamente, a la saturación del sistema al aumentar la demanda de los mismos.³⁶

Como vamos a ver a continuación, estos argumentos solo tendrían parte de razón –además es muy probable que, en los casos que la tuviera, se pudiera explicar más debido a las deficiencias de los propios sistemas productivos y de seguridad social que por el incremento de la población activa– y, en general, los efectos económicos a corto, medio y largo plazo, suelen ser positivos o en todo caso neutros.

El efecto económico más obvio de entre todos los que se producen como consecuencia de la migración en el destino es el incremento de la producción que puede llevar consigo la llegada de personas en edad de trabajar. Estas se incorporarían al mercado laboral aumentando con ello la población activa y también las cotizaciones a los sistemas de seguridad social de los países de acogida. La pregunta aquí, habitualmente, es si los inmigrantes aportan más de lo que reciben a los sistemas de bienestar; una cuestión cuya respuesta no parece ser nada clara. En primer lugar, porque los efectos beneficiosos de la inmigración para un país pueden darse de manera indirecta –como vamos a ver a continuación– y, en segundo, debido a que los sistemas de seguridad y bienestar social varían enormemente en prestaciones de un país a otro.

En general se suele afirmar que, ya sean positivos o negativos, los efectos fiscales netos de la inmigración no son muy importantes y que, comparados con el PIB, estos no supondrían más de un 1% de impacto positivo o negativo.³⁷ En esta línea, Lee y Miller³⁸ estimaron, para el caso de Estados Unidos, que las consecuencias fiscales de modificar el volumen de los flujos migratorios no serían muy significativas y que, además, si bien es cierto que la primera generación de inmigrantes podría suponerle algunas cargas al Estado, las generaciones siguientes podrían generar grandes beneficios fiscales.

36. Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz, "Los efectos económicos de la migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos", *Documento de Trabajo*, No. 11/17, (México D.F.: BBVA Bancomer, 2011).

37. Robert Rowthorn, "The fiscal impact of immigration on the advanced economies". *Oxford Review of Economic Policy* 24, No. 3 (2008): 560-80.

38. Ronald Lee y Timothy Miller, "Immigration, social security, and broader fiscal impacts". *American Economic Review* 90, No. 2 (2000): 350-54.



Las conclusiones son similares en las investigaciones referentes a los efectos de la inmigración en Europa y, por ejemplo, en un estudio dado a conocer por la Comisión Europea³⁹ se defendía la libre circulación de los ciudadanos europeos dentro de la Unión debido a los efectos positivos que traería para la economía del continente en su conjunto. Entre ellos: el estudio afirmaba que los inmigrantes presentarían, por lo general, mayores tasas de empleo que los nacionales, un 67,7% frente a 64,6%; por otra parte, en la mayoría de veces se trata de personas que vienen con experiencia laboral, por lo que estarían ya formadas; además, la presencia de inmigrantes sin empleo –estudiantes, jubilados, desempleados, etc.– supondría solo una pequeña parte del total de la población extranjera y los gastos en promedio asociados a la asistencia sanitaria de personas desempleadas supondrían solo un 0,2% del gasto sanitario total. Por último, la Comisión Europea afirma también que la libre circulación de trabajadores forma parte del éxito de los tratados comerciales europeos, debido a que estimula el crecimiento económico al facilitar los viajes y compras transfronterizas.

Por lo general, se asume que la migración internacional contribuye a crear una especialización de los individuos en los países de igual manera a como se produce en el comercio internacional y que esto tiene consecuencias macroeconómicas positivas.⁴⁰ Sin embargo, con respecto a la posible disminución de los salarios debido a la competencia generada por los inmigrantes, los estudios empíricos muestran resultados similares a lo que hemos descrito. Y es que, por lo general, los inmigrantes vendrían a ocupar puestos de trabajo que habrían sido dejados de lado por la población nativa. Así, pese a la llegada de miles de trabajadores foráneos dispuestos a cobrar un menor salario por su trabajo, los estudios realizados en países de la OCDE afirman que el efecto de la inmigración en los salarios de los trabajadores nativos, ya sea positivo o negativo, suele ser insignificante, tanto a corto como a largo plazo.⁴¹

39. Comisión Europea, *Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions, (Bruselas: Comisión Europea, 2013).

40. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Informe sobre Desarrollo Humano, 2009.

41. Raquel Carrasco, Juan Francisco Jimeno Serrano y Ana Carolina Ortega. "Los efectos de la inmigración sobre las condiciones de los trabajadores nativos en el mercado de trabajo: Evidencia



Otras investigaciones directamente concluyen que las migraciones estimulan a corto plazo el crecimiento económico en el país de acogida,⁴² y que incluso podría aumentar los niveles de empleo a la vez que la inversión sin desplazar por ello a los nacionales. No obstante hay que decir que, generalmente, esto depende no tanto del número de los que vengan como del grado de especialización que posean. Y es que cuando los inmigrantes complementan a los nacionales en especialización ambos grupos se podrían beneficiar; sin embargo, cuando compiten por los mismos trabajos sí que se podría ver afectado alguno de los dos grupos dependiendo de los intereses que tenga el empleador. Así por ejemplo, la población nativa con menos formación puede ver en los inmigrantes una fuerte competencia para acceder a empleos de baja cualificación en el sector informal mientras que estos últimos pueden sentir cómo el racismo, manifiesto o encubierto, les cierra la puerta para acceder, a muchos de ellos, a los empleos para los que están cualificados.

Otro efecto de la inmigración, ampliamente documentado y al que se suele referir en casi todas las investigaciones que tratan este asunto, es el de que esta ayudaría a la inclusión de la mujer en el mercado laboral. Esto es debido a que la llegada de trabajadores extranjeros les habría ayudado a liberarse, parcial o totalmente, de otras responsabilidades que tradicionalmente han tenido asignadas como pueden ser las del cuidado de personas mayores, de niños o la realización de tareas domésticas. Lo que relatamos sería particularmente importante en el caso de aquellas que cuentan con mayor formación y perspectivas de ascenso laboral, como recogen para el caso de España Farré, González y Ortega.⁴³

para España", en Eliseo Aja Fernández, Joaquín Arango Vila-Belda y Josep Oliver i Alonso, edit., *La inmigración en la encrucijada*, 158-71. (Barcelona: Bellaterra, 2008). Simonetta Longhi, Peter Nijkamp y Jacques Poot, "A meta-analytic assessment of the effect of immigration on wages", *Discussion Papers* 134, No. 3, (Hamilton: Tinbergen Institute, 2004). Gianmarco Ottaviano y Giovanni Peri, "Immigration and national wages: Clarifying the theory and the empirics", *Working Paper*, No. 14188, (Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2008).

42. Francesc Ortega y Giovanni Peri, "The causes and effects of international labor mobility: Evidence from OECD countries 1980-2005", *Human Development Research Paper*, No. 6, (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009).

43. Lidia Farré, Libertad González y Francesc Ortega, "Immigration, family responsibilities and the labor supply of skilled native women", *Working Paper, AD series*, No. 19, (Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 2009).



Como venimos diciendo, los inmigrantes estarían más dispuestos que los nacionales a aceptar los trabajos que estos últimos no quieren asumir y que, además, en sociedades avanzadas, estarían cada vez más demandados –como el cuidado de personas mayores–. Por otra parte, a esta flexibilidad a la hora de aceptar un empleo hay que añadir que los inmigrantes también suelen presentar mayor flexibilidad espacial, no importándoles tanto el desplazarse a otras regiones, con lo que pueden ayudar a reducir los desequilibrios regionales.⁴⁴

Otra consecuencia económica estudiada que está asociada a la inmigración es la de los posibles efectos de esta sobre el mercado en general de la sociedad de destino. Es lo que se conoce en economía como efecto *spillover* o ‘efecto inducido de demanda’.⁴⁵ Este vendría a decir que el mercado de productos se vería alterado, en algunos casos positiva y en otros negativamente, debido a la llegada de nuevos trabajadores que necesitan atender sus necesidades; pero que, precisamente por ello, se podrían ver afectadas terceras personas, por ejemplo, al subir el precio de ciertos productos o bienes.

No obstante, se ha observado, en casi todos los lugares en los que hay inmigración, que además de productos locales, los inmigrantes abren paso a nuevos mercados. En especial a lo que se ha llamado ‘bienes de nostalgia’ y que serían aquellos provenientes de sus países de origen. Los principales demandantes de estos productos serían los propios inmigrantes, si bien estos pueden irse abriendo camino poco a poco en el mercado local como es el caso de los comercios de comida étnicos. Relacionado con esto último está la formación de los llamados ‘enclaves étnicos’,⁴⁶ y que se refiere principalmente a la actividad generada en torno a negocios en los que tanto los empleadores, como empleados, así como la mayor parte de sus clientes, serían de la misma nacionalidad o grupo étnico.

44. Catalina Amuedo-Dorantes y Sara de la Rica, “Complements or substitutes? Immigrant and native task specialization in Spain”, *CReAM Discussion Paper*, No. 16/8, (London: Centre for Research and Analysis of Migration, 2008).

45. Rafael de Arce Borda, “El impacto económico de la inmigración en España, 2000-2009: Antes y después de la crisis”. *ICE: Revista de Economía*, No. 854 (2010): 23-35.

46. Roger Waldinger, “The ethnic enclave revisited”. *International Journal of Urban and Regional Research* 17, No. 3 (1993): 444-52.



Finalmente, y pese a que la mayoría de los envíos de dinero que se hacen a los países de origen corresponden a trabajadores que envían remesas a sus familias, existen algunos usos de los giros de naturaleza ilícita que ha provocado que cada vez se tenga un mayor interés en controlar los llamados 'canales informales'. Estos son, el financiamiento de grupos terroristas, el lavado de dinero y otros delitos de naturaleza financiera que afectan, de manera indirecta, a los países receptores.⁴⁷

Conclusiones

Los trabajos que hemos revisado demuestran que los movimientos migratorios son muy buenos para la economía de las personas implicadas, y no tan perjudiciales –como se intenta hacer ver desde posturas políticas conservadoras– para las sociedades de acogida. Es más, estos mismos estudios que hemos consultado demuestran lo contrario. Por ejemplo, la llegada de inmigrantes aumenta el número de cotizantes a la seguridad social, por lo que genera ingresos a las arcas del Estado. También estas personas ayudan a rejuvenecer –o al menos a paliar el problema de envejecimiento– a las sociedades de acogida, ya que llegan con edad de trabajar y suelen tener más hijos que los nativos. Además, en muchos casos, los inmigrantes ocupan sectores de empleo dejados de lado por la población local y la actividad económica que generan ayudaría a crear nuevos puestos de trabajo, tanto para ellos como para la población autóctona.

Por otra parte, en las sociedades de origen los principales efectos económicos son aquellos derivados del envío de remesas; capaces de aliviar la situación de carencia de las familias y permitiéndoles afrontar todo tipo de imprevistos, pero incapaces, por sí mismas, de contribuir al desarrollo de las regiones adonde se envían. Esto parece ser así, si bien hay que admitir que los giros suponen una fuerte entrada de divisas que mueve, aunque de manera limitada, el comercio local, alimentando la actividad económica y generando, por tanto, algunos puestos

47. Dilip Ratha, "Evaluación del impacto de la migración en el desarrollo económico y social, y su relación causa-efecto", *Jornadas de la Sociedad Civil Foro Mundial Sobre Migración y Desarrollo 2010*. (México DF: Fundación Bancomer, 2010).



de trabajo y emprendimientos en las zonas donde se reciben. Algo que ocurre principalmente en las ciudades y centros urbanos, puesto que disponen de una mejor infraestructura para aprovechar esta entrada de dinero que las zonas rurales. Sin embargo, las remesas no solamente conllevan efectos positivos; sino que, al parecer, contribuirían a aumentar la brecha económica y social introduciendo una nueva diferencia entre familias con migrantes y otras con ningún miembro en el extranjero. Además, se ha comprobado que la recepción de remesas puede servir de excusa para que los gobiernos no inviertan en el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes, cuando lo que debe de hacer el Estado, así como los distintos gobiernos regionales y autoridades locales, es alentar y apoyar económicamente a los migrantes y sus familias en las iniciativas de desarrollo que proponen llevar a cabo en sus comunidades de origen.

Bibliografía

- Acosta, Pablo, Pablo Fajnzylber y J. Humberto López. "Remittances and household behavior: Evidence for Latin America". En *Remittances and Development*, edit. Pablo Fajnzylber y J. Humberto López, 133-170. Washington D.C.: Banco Mundial, 2008.
- Adams Jr., Richard H y John Page. "Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?" *World Development* 33, No. 10 (2005): 1645-69.
- Albo, Adolfo y Juan Luis Ordaz Díaz. *Los efectos económicos de la migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos. Documento de Trabajo*, No. 11/17, México D.F.: BBVA Bancomer, 2011.
- Amuedo-Dorantes, Catalina, y Sara de la Rica. "Complements or substitutes? Immigrant and native task specialization in Spain". *CREAM Discussion Paper*, No. 16/8, London: Centre for Research and Analysis of Migration, 2008. Behrman, Jere R, y otros. "What determines adult cognitive skills? Influences of pre-school, school, and post-school experiences in Guatemala". *Latin American Economic Review* 23, No. 4 (2014).
- Bettin, Giulia, y Alberto Zazzaro. "Remittances and financial development: Substitutes or complements in economic growth?". *Bulletin of Economic Research* 64, No. 4 (2012): 509-36.
- Carrasco, Raquel, Juan Francisco Jimeno Serrano y Ana Carolina Ortega. "Los efectos de la inmigración sobre las condiciones de los trabajadores nativos en el mercado de trabajo: Evidencia para España". En *La inmigración en la encrucijada*, edit., Eliseo Aja Fernández, Joaquín Arango Vila-Belda y Josep Oliver i Alonso, 158-171. Barcelona: Bellaterra, 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.



- Comisión Europea. *Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Bruselas: Comisión Europea, 2013.
- de Arce Borda, Rafael. "El impacto económico de la inmigración en España, 2000-2009: Antes y después de la crisis". *ICE: Revista de Economía*, No. 854 (2010): 23-35.
- de Haas, Hein, y Roald Plug. "Cherishing the goose with the golden eggs: Trends in migrant remittances from Europe to Morocco 1970-2004". *International Migration Review* 40, No. 3 (2006): 603-34.
- Durand, Jorge, Emilio A Parrado y Douglas S Massey. "Migradollars and development: A reconsideration of the mexican case". *International Migration Review* 30, No. 2 (1996): 423-44.
- Durand, Jorge y Douglas S Massey. "Mexican migration to the United States: A critical review". *Latin American Research Review* 27, No. 2 (1992): 3-42.
- Ebrahim-zadeh, Christine. "El síndrome holandés: Demasiada riqueza malgastada". *Finanzas & Desarrollo*, (2003): 50-51.
- Farré, Lidia, Libertad González y Francesc Ortega. "Immigration, family responsibilities and the labor supply of silled native women". *Working Paper, AD series*, No. 19, Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 2009.
- FOMIN. *Inversiones Productivas*. 2011. <<http://www.fomin.org/mif/programaseideas/AccessoFinanciamiento/Remesas/Proyectosderemesas/InversionesProductivas/tabid/265/language/es-ES/Default.aspx>> Fuentes, Noé Arón y Luis Ramón Moreno. "Eficacia de las políticas gubernamentales y de las remesas del exterior en la reactivación de las economías rurales en México". *Ra Ximhai* 5, No. 1 (2009): 19-28.
- García Zamora, Rodolfo. "El programa tres por uno de remesas colectivas en México: Lecciones y desafíos". *Migraciones Internacionales* 4, No. 1 (2007): 165-72.
- Goldring, Luin. "Family and collective remittances to Mexico: A multi-dimensional typology". *Development and Change* 35, No. 4 (2004): 799-840.
- Herrera, Gioconda y Alexandra Martínez. *Género y migración en la región sur*. Informe de trabajo de campo, Quito: FLACSO, 2002.
- Jack, William y Tavneet Suri. "Mobile money: The Economics of M-PESA". *Working Paper*, No. 16721, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011.
- Kapur, Devesh. "Remittances: The new development mantra?". *G-24 Discussion Paper Series*, No. 29. Nueva York y Ginebra: United Nations, 2004.
- Lee, Ronald, y Timothy Miller. "Immigration, social security, and broader fiscal impacts". *American Economic Review* 90, No. 2 (2000): 350-54.
- Longhi, Simonetta, Peter Nijkamp y Jacques Poot. "A meta-analytic assessment of the effect of immigration on wages". *Discussion Papers* 134, No. 3, Hamilton: Tinbergen Institute, 2004.
- Lynch, Alicia. "Estrategias de remesas de los emigrantes frente a la crisis". *Working Paper*, No. 2, Remesas.org, 2010.



- Maldonado, René, Natasha Bajuk, y María Luisa Hayem. *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2010: Estabilización después de la crisis*. Washington D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- Molina, Luis. "El efecto de las remesas sobre el tipo de cambio real". *Boletín Económico*, 102-11. Banco de España, 2007.
- Murison, Sarah. "Evaluation of DFID development assistance: Gender equality and women's empowerment: Phase II thematic evaluation: Migration and development". *Working Paper*, No. 13, Londres: British Government's Department for International Development, 2005.
- Nair, Sami. *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. París: Ministère des Affaires Etrangères, 1997.
- Ortega, Francesc y Giovanni Peri. "The causes and effects of international labor mobility: Evidence from OECD countries 1980-2005". *Human Development Research Paper* No. 6, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.
- Ottaviano, Gianmarco y Giovanni Peri. "Immigration and national wages: Clarifying the theory and the empirics", *Working Paper*, No. 14188, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2008.
- Grupo del Banco Mundial. "Países en desarrollo recibirán más de US \$ 410.000 millones en remesas en 2013". *Banco Mundial* (Washington), 2 de Octubre de 2013. <<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/10/02/developing-countries-remittances-2013-world-bank>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. *Crisis prevention and recovery report 2008: Post-conflict economic recovery, enabling local ingenuity*. Nueva York: PNUD, 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. *Informe sobre Desarrollo Humano. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, 245. Madrid: Mundi-Prensa, s.a., 2009.
- Ratha, Dilip. "Evaluación del impacto de la migración en el desarrollo económico y social, y su relación causa-efecto". *Jornadas de la Sociedad Civil Foro Mundial Sobre Migración y Desarrollo 2010*. México D.F.: Fundación Bancomer, 2010.
- Rowthorn, Robert. "The fiscal impact of immigration on the advanced economies". *Oxford Review of Economic Policy* 24, No. 3 (2008): 560-80.
- Rubenstein, H. "Migration, development and remittances in rural Mexico". *International Migration* 30, No. 2 (1992): 127-53.
- Sirkeci, Ibrahim, Jeffrey H Cohen y Dilip Ratha. *Migration and remittances during the global financial crisis and beyond*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2012.
- Stark, Oded. *The migration of labor*. Massachusetts: Basil Blackwell, 1991.
- MoneyGram. "Vodafone and MoneyGram Global Agreement". *MoneyGram* (Dallas), 11 de Febrero de 2014. <<http://ir.moneygram.com/releasedetail.cfm?releaseid=824644>>.
- Waldinger, Roger. "The ethnic enclave revisited". *International Journal of Urban and Regional Research* 17, No. 3 (1993): 444-52.
- Weiner, Myron. *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*. Nueva York: HarperCollins College Publishers, 1995.



Yang, Dean. "International migration and human development". *Human Development Research Paper*, No. 29, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009.



El Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR

*Ramiro Hidalgo Tandazo**

Introducción

En el año 2000, cuando comenzaba el siglo XXI, pensar en una unión efectiva de Suramérica era considerada una utopía. Han pasado 15 años desde entonces y la utopía empieza a convertirse en una realidad.

Una integración efectiva e integral necesita de manera ineludible una ciudadanía regional que incluya elementos de movilidad humana, de acceso a derechos y de identidad. Y es precisamente hacia allá que se dirigen los trabajos de la UNASUR para alcanzar una ciudadanía suramericana.

Antecedentes

El primer paso hacia la integración suramericana se dio el 8 de diciembre de 2004, con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (COSUNA), mediante la Declaración de Cuzco, en Perú. En dicho documento se estableció la determinación de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur”.

* Master Negociador en Comercio Internacional, Universidad de Angers, Francia. Profesor invitado del Área de Estudios Sociales y Globales. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Miembro del Servicio Exterior del Ecuador; <ramirohidalgo@hotmail.com>.



Posteriormente, el 24 de noviembre de 2006, en Santiago de Chile, se firmó el “Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de la visa de turista y habilitación de documento de identidad para ingreso y tránsito en sus respectivos territorios”. Este acuerdo fue el primero de alcance regional en Suramérica, y sentó las bases para la libre movilidad humana en la región.

Cabe señalar que, en la reunión extraordinaria de Montevideo, en diciembre de 2005, había la decisión de crear una Comisión de Reflexión, constituida por representantes personales de los Presidentes suramericanos, con la tarea de producir un Documento de Reflexión para ser sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que debía tener lugar en diciembre de 2006.

Esa Comisión de Reflexión aprobó, el 9 de diciembre de 2006, en Cochabamba, Bolivia, su Documento final denominado: “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. Ese documento contiene los elementos fundamentales de lo que posteriormente sería la UNASUR.

Debe fundamentarse en alianzas estratégicas pautadas por el compromiso democrático, el refuerzo del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana.

Entre los objetivos que debería tener la UNASUR, esa Comisión de Reflexión señaló:

Identidad cultural: promover el reconocimiento y la valorización del patrimonio cultural común sudamericano y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos. En ese contexto, iniciativas comprometidas con la investigación, la conservación y la difusión del patrimonio lingüístico de la comunidad deben ser estimuladas.

Promoción de una política migratoria sudamericana: asegurar la libre circulación de las personas, teniendo como base el respecto a los derechos humanos, que lleve a la realización de proyectos que promuevan el pluriculturalismo y la plena integración de los migrantes en los países de destino. Los



países sudamericanos deben concertar y promover una política que asegure globalmente, inclusive ante los países desarrollados, un tratamiento integral de la problemática migratoria y la adopción de normas universales sobre circulación de las personas. El acuerdo para exención de visas y pasaportes, firmado por los Cancilleres de la Comunidad en Santiago (noviembre 2006), es el primer paso para la libre circulación y contribuye a la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

El 16 de abril de 2007, en Isla Margarita, Venezuela, en ocasión de la I Cumbre Energética Suramericana, la COSUNA aprobó la Decisión de Diálogo Político con la cual adoptó el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En esa ocasión se dieron dos pasos fundamentales: 1) se acordó dotar de una sede permanente a la UNASUR en Quito; y, 2) se dispuso el inicio de las negociaciones del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR se firmó en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 12 países de Suramérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Chile, Guyana, Perú, Paraguay, Uruguay, Suriname y Venezuela.

Entre las disposiciones más importantes en relación con la ciudadanía suramericana, el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en su parte preambular, señala:

La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, pluri-lingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común.

Los Estados Parte están determinados a construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe. El proceso de construcción debe realizarse de manera participativa y consensuada, y deberá ser flexible y gradual.

La integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos subregionales, yendo más allá de la convergencia de los mismos.



Además, según el art. 3, inc. i) de ese Tratado, la UNASUR tiene como objetivo específico:

La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.

Mediante la Decisión 8/2012, adoptada en Lima el 30 de noviembre de 2012, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR señalaron que: “La libre movilidad humana en la región es uno de los elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía suramericana”.

Esto fue un respaldo a las posiciones defendidas por el Ecuador respecto de la libre movilidad humana regional, un término poco apreciado hasta esa fecha. En esa decisión se creó el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) y se le otorgó un mandato:

Elaborar una hoja de ruta y un informe conceptual que explore las diferentes dimensiones de la Ciudadanía Suramericana, tomando en cuenta entre otros, los instrumentos y experiencias particularmente subregionales, la normatividad interna de cada Estado miembro de la Unión, así como los avances vinculados a este tema que estén siendo tratados en los diferentes Consejos Sectoriales de la Unión.

Varias reuniones del GTCS por medio de videoconferencia y presenciales tuvieron lugar, hasta junio de 2014, durante la Presidencia argentina de ese grupo, cuando se logró llegar a un acuerdo respecto al contenido del Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana.

Conclusiones del informe conceptual

Entre las conclusiones de ese Informe se determinó que la “concepción de la ciudadanía suramericana trasciende el fundamental repertorio de derechos y obligaciones, para contemplar también un proceso de identidad (identificación) o de reconocimiento de un sentido de pertenencia común”. Es decir que al hablar de ciudadanía suramericana



hablamos de derechos y obligaciones, pero también de una identidad compartida en la región.

El siguiente paso era definir a esa identidad. Varios países sugerían que esa identidad se defina por lo que ya somos (el ego) y por lo que proyectamos ser como región (el ego en el futuro). Sin embargo, el Ecuador consideró necesario que también se refleje esa identidad en la forma cómo nos posicionamos frente a terceros países y regiones (el alter ego). La propuesta ecuatoriana fue aceptada.

Esta reflexión ecuatoriana no es algo anodino pues tenía como objetivo unificar a la región frente a las posiciones perjudiciales de terceros países y bloques de países que afectan a la libre movilidad humana de los nacionales de nuestra región. Por esa misma razón se incorporó en el Informe una mención respecto a que: “Uno de los aspectos en los que es necesario trabajar con una visión solidaria de la integración es la relación de la UNASUR frente a terceros países y regiones y formas de conseguir condiciones similares de movilidad humana para todos los países miembros de UNASUR”. Más adelante veremos la importancia de esta frase.

Entre otros elementos que el GTCS acordó incorporar en el Informe está el que se refiere a que “la ciudadanía constituye un concepto dinámico, que parte de la dimensión migratoria y de los avances realizados en los diversos ámbitos de la movilidad humana, para ir incorporando sucesivamente nuevas dimensiones”. Es decir, la ciudadanía suramericana tiene como base a la movilidad humana, pero no se limita a ella. Esto era fundamental para abordar de manera integral todos los ámbitos vinculados a la noción de ciudadanía.

Por otra parte, era necesario reconocer una realidad, existe una rica diversidad en la región, y debíamos valorar esa diversidad de manera positiva desde sus inicios. Por ello, se incluyeron también otros elementos relacionados con la identidad regional, la cual “deberá desarrollarse por medio de la profundización de la interculturalidad, el respeto irrestricto a la diversidad cultural de los pueblos y el conocimiento mutuo entre los nacionales de la región, con el objetivo de fortalecer la unión suramericana”. Asimismo, se añadió que “el proceso requiere la eliminación sostenida de las falsas imágenes, estigmas y estereotipos que puedan existir y que atenten contra el Proyecto de construcción gradual



y flexible de ciudadanía suramericana. La diversidad no debe constituir un obstáculo, sino una oportunidad”.

De igual forma, era preciso tomar en cuenta los avances que se habían logrado en los sistemas subregionales de integración como la CAN y el MERCOSUR. Por ello, se convino en señalar que:

En cuanto a los derechos, se entiende que la convergencia de las iniciativas de integración debe implicar el reconocimiento del patrimonio o acervo histórico de los procesos subregionales CAN y MERCOSUR, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, de acuerdo a la adopción y participación de los países miembros.

Esto forma parte además de lo dispuesto en el propio Tratado Constitutivo de la UNASUR.

En esa misma línea de pensamiento, era necesario establecer un punto de partida para las tareas en materia de libre movilidad humana. Por ello, se consideró que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, que está siendo aplicado por 9 de los 12 Estados miembros de la UNASUR, debería ser reconocido como una piedra basal del proceso. Y se acordó que se debería promover la adhesión de todos los países de la región a la implementación de sus disposiciones.

Aproximación a la definición de ciudadanía suramericana

Como resultado de las conclusiones era posible lograr una aproximación a la definición de Ciudadanía Suramericana. No se pretendió ser tajante con un concepto hermético pues se consideró que la ciudadanía es algo dinámico y en constante evolución, por lo que era necesario dejar abierta la posibilidad a desarrollos futuros.

De esta manera se logró la siguiente redacción:

La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a

sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR.

Los ciudadanos y ciudadanas suramericanos, en el marco de los ordenamientos jurídicos de la UNASUR y de los Estados miembros tienen, entre otros, el derecho a:

- La libre movilidad y residencia dentro de la región.
- La consecución de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en cualquiera de los países.
- La protección y defensa de sus derechos contra el racismo, la xenofobia y la discriminación y el abuso de autoridad, así como contra la criminalización por su calidad de migrantes.
- La convivencia, la inclusión sociolaboral, la participación ciudadana y la integración.
- Peticionar ante los organismos que a tal fin formen parte de la estructura institucional de la UNASUR para el reconocimiento, reivindicación y defensa de estos derechos, en cualquier circunstancia que así lo amerite.

Todos estos derechos se garantizarán sin ningún tipo de discriminación a los ciudadanos y ciudadanas de los países miembros de UNASUR en cualquier territorio de la región suramericana.

Desafortunadamente no hubo espacio suficiente para lograr la incorporación de los derechos políticos en el Informe como uno de los objetivos de la ciudadanía suramericana, pero la integración es algo que exige tiempo y paciencia, por lo que seguramente en unos años, cuando se observen los beneficios de la integración, la voluntad política permitirá concretar ese paso.

Lineamientos estratégicos

Durante las discusiones quedó claro para todas las delegaciones que el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana no podía quedarse únicamente en retórica, por lo cual era preciso avanzar hacia acciones concretas. Se buscó equilibrar esas acciones para que algunas sean realizables en el corto plazo, y otras en el mediano y largo plazo. La integración requiere rendir frutos de manera constante para evitar su estancamiento o la pérdida del dinamismo que motiva a los países a seguir adelante.



Es por ello que se establecieron lineamientos estratégicos y se los dividió en dos grupos: el de ampliación de acceso a derechos y el de iniciativas de identificación con la región. En algunos de los lineamientos estratégicos se identificaron cursos de acción puntuales a modo de ejemplo. Se acordó, igualmente, que el tratamiento de estos lineamientos estratégicos debería realizarse de manera transversal y articulada con los diferentes Consejos Sectoriales y otras instancias de UNASUR.

En materia de ampliación de acceso a derechos se acordaron los siguientes lineamientos estratégicos:

- Avance con mayor énfasis en la eliminación de políticas y prácticas que limiten el acceso a derechos, en especial la facilitación de la regularización migratoria (v.g. requisito de certificado médico).
- Establecimiento de políticas destinadas a combatir expresiones discriminatorias, racistas y xenófobas, consideradas como un obstáculo a la integración regional.
- Avance con mayor énfasis en la eliminación progresiva de medidas que obstaculizan la libre movilidad humana en la región.
- Avance en la participación ciudadana en las instancias de UNASUR.
- Adopción de medidas a fin de asegurar a los ciudadanos suramericanos el goce de los derechos establecidos en el marco del ordenamiento jurídico de UNASUR.
- Prestar especial atención a las áreas fronterizas que constituyen espacios claves de vinculaciones culturales, sociales, económicas y políticas.
- Coordinación y promoción de posiciones de la UNASUR en materia de movilidad humana en los Foros multilaterales.
- En lo que se refiere a iniciativas de identificación con la región, se definieron los siguientes lineamientos estratégicos:
 - Adopción de documentación común suramericana (v.g. el pasaporte suramericano).
 - Establecimiento de canales de preferencia para los ciudadanos suramericanos en los aeropuertos, puertos y salidas terrestres.
 - Establecimiento de posiciones y acciones regionales comunes ante terceros países y bloques regionales en materia de defensa de los dere-



chos de los migrantes suramericanos y evaluación de iniciativas comunes que faciliten su movilidad.

- Convergencia y ampliación de mecanismos de cooperación consular regional.
- Promoción de programas de becas y movilidad académica regional para fortalecer la formación de una ciudadanía e identidad regional.
- Visibilización y valoración de la diversidad cultural y el aporte de los pueblos indígenas suramericanos, afrodescendientes y comunidades étnicas al proceso de UNASUR.
- Especial atención a las minorías y personas en condición de vulnerabilidad.
- Política regional en materia de integración idiomática y lenguas originarias.
- Generación de una agenda educativa común con contenidos que promuevan un conocimiento más profundo de las realidades regionales, desde una perspectiva de interculturalidad, dirigida a fortalecer la ciudadanía e identidad suramericanas.
- Establecimiento de redes académicas y agendas de investigación multidisciplinarias conjuntas, con énfasis en las ciencias sociales, históricas y culturales, desarrolladas desde la perspectiva regional.
- Desarrollo de cátedras sobre proceso de UNASUR.
- Establecimiento de un calendario de conmemoraciones regionales, incluyendo la fecha de creación de la UNASUR (a ser definida por las autoridades), y que dichas celebraciones constituyan espacios de participación y reflexión colectiva sobre el desarrollo de la integración suramericana. Sobre este tema ya se definió que el 17 de abril de cada año se conmemoraría el Día de la UNASUR, lo cual se ha empezado a dar cumplimiento.
- Adopción participativa de una canción regional.

Es preciso subrayar que esos lineamientos estratégicos no agotan de ninguna manera el tratamiento del tema de la ciudadanía suramericana. Son únicamente las primeras acciones de una tarea que se anuncia ardua y prolongada en el tiempo.



Por otra parte, uno de los temas pendientes de definir en las próximas reuniones del GTCS es el concepto de ciudadano suramericano, es decir el sujeto de derechos de la ciudadanía suramericana. Existe un acuerdo tácito alrededor de una definición como la siguiente: “Es ciudadano suramericano todo ciudadano o nacional de los Estados miembros de la UNASUR, de conformidad con las legislaciones nacionales respectivas”. De esta forma, cada país decide la manera en que ha de reconocer la ciudadanía o nacionalidad.

Futuro del informe conceptual

El 4 de diciembre de 2014, en Guayaquil, Ecuador, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR adoptó la Resolución No. 14, sobre la: “Aprobación del Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana”.

En dicha Resolución, además de aprobar el Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS), se instruyó que sea tomado como base y referencia en el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana. Asimismo, se encomendó al GTCS la presentación en la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, de las propuestas, proyectos de acuerdo y plan de acción necesarios para poner en práctica los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual.

A fin de lograr la implementación de los lineamientos estratégicos establecidos en el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana, el Grupo de Trabajo nacional sobre Ciudadanía Suramericana empezó un arduo trabajo que ha permitido hasta la fecha elaborar varios proyectos de Decisión:

Pasaporte suramericano

Como se observó, en el Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana se acordó como lineamiento estratégico la adopción de documentación común suramericana, teniendo como primer elemento al pasaporte suramericano.

Además, en el Tratado Constitutivo se señala que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que



incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos subregionales, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Pues bien, tanto en la CAN como en el MERCOSUR se han establecido estándares relacionados con sus pasaportes.

Por tanto, el documento denominado Pasaporte Suramericano se constituirá en un instrumento que coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países Miembros y a la identificación internacional de la UNASUR como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común.

Eliminación del requisito de certificado médico

En el Informe Conceptual se acordó como lineamiento estratégico avanzar con mayor énfasis en la eliminación de políticas y prácticas que limiten el acceso a derechos, en especial la facilitación de la regularización migratoria, y se menciona al certificado médico como uno de los requisitos a eliminar pues genera una discriminación por condición de salud.

En tal virtud, el Ecuador propone eliminar el requisito de certificado médico, a partir del 1 de enero de 2016, como requisito para que los ciudadanos suramericanos obtengan una visa de residencia temporal o permanente o puedan acceder a la regularización migratoria en los demás Países Miembros de la UNASUR, sobre la base del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Cabe señalar que ese Acuerdo permite que cualquier país solicite menos requisitos que los allí establecidos.

Canales preferenciales

Otro lineamiento estratégico del Informe Conceptual se refiere al establecimiento de canales de preferencia para los ciudadanos suramericanos en los aeropuertos, puertos y salidas terrestres.

Es preciso recordar que la Decisión 526 de la Comunidad Andina estableció “Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros”. Mientras, mediante la Decisión CMC No. 47, del 14 de diciembre del 2000, el MERCOSUR aprobó la “Instalación de Canales Privilegiados de Entrada en Aeropuertos para Ciudadanos del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile”.



Por tanto, la propuesta ecuatoriana pretende ampliar el ámbito de acción a UNASUR incluyendo además a los puertos marítimos y fluviales y a los pasos de frontera terrestres.

Coordinación en foros multilaterales

En el Informe Conceptual se acordó como lineamiento estratégico la coordinación y promoción de posiciones de la UNASUR en materia de movilidad humana en los Foros multilaterales.

La propuesta ecuatoriana busca implementar ese lineamiento estratégico y solicitar a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros que instruyan a sus Misiones diplomáticas en el exterior la coordinación y promoción de las posiciones de la UNASUR en materia de movilidad humana, en los Foros multilaterales en los que participen.

Esto dará una mayor proyección internacional a la UNASUR y generará una identidad común en la gestión diplomática.

Asistencia y protección consular y asuntos migratorios

En el Informe Conceptual se acordó como lineamiento estratégico la convergencia y ampliación de mecanismos de cooperación consular regional.

La Decisión 548 de la Comunidad Andina, estableció un mecanismo de asistencia y protección consular, bajo la premisa de que el ser humano constituye el fin supremo de la sociedad y los Estados deben adoptar medidas que garanticen su bienestar, y mediante Resolución 1546 se aprobó el Reglamento de dicha Resolución. Por su parte, la Decisión CMC No. 35/00 del Mercosur, del 29 de junio de 2000, estableció un Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile, con el objeto de que los nacionales del MERCOSUR puedan acceder a la protección y asistencia consular en el mayor número de países posibles.

Resulta necesario procurar a todo nacional de los Países Miembros la protección y asistencia en el lugar donde se encontrase, así como crear un mecanismo institucionalizado de cooperación en materia migratoria. La cooperación en este ámbito fortalecerá la protección a los ciudadanos suramericanos en todas partes del mundo.



Como se observa, se trata de proyectos de Decisión que en su mayoría buscan la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. Esas propuestas, luego de la respectiva validación y revisión interna por parte de las instituciones competentes, han sido presentadas a la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR, actualmente a cargo de Uruguay, a fin de que sean circuladas a los demás Estados suramericanos, y deberán ser discutidas y revisadas por el Grupo de trabajo sobre Ciudadanía Suramericana.

Sin embargo, es preciso ser más ambiciosos en la búsqueda de la libre movilidad humana en la UNASUR como parte fundamental de la ciudadanía suramericana. Para ello, es posible promover dos proyectos de Decisión adicionales.

Lista común de requisito de visado y mecanismo de acción solidaria y colectiva

Este proyecto de Decisión sugiere el establecimiento de una lista común de UNASUR de ciudadanos o nacionales de terceros países que requieren visado para ingresar al territorio de la UNASUR y ciudadanos o nacionales de terceros países que están exentos de ese requisito. Incluye un mecanismo de solidaridad y acción colectiva en materia de visados, algo de suma importancia para países como el Ecuador que tienen muchas restricciones para su movilidad humana.

De aprobarse esta propuesta, implicaría un cambio radical en la política de puertas abiertas del país, pero favorecería a la integración regional. Además, la fuerza de la Unión puede permitir conseguir mejores condiciones de movilidad para los ciudadanos suramericanos, como lo establece uno de los lineamientos estratégicos del Informe Conceptual.

Eliminación de controles migratorios entre Estados miembros de la UNASUR

Este proyecto de Decisión está dirigido al establecimiento de fronteras exteriores de la Unión y a la eliminación de los controles migratorios en las fronteras interiores de la UNASUR. Si bien esta propuesta se inspira en el Tratado Schengen de la Unión Europea, es preciso guardar cierta distancia. En la UNASUR no existe todavía un libre tránsito de mercancías por lo que no se podría acabar con los controles aduaneros entre los Estados Miembros, como ocurre en la UE.



La ambición de dichos proyectos de Decisión entraña no pocas dificultades y requiere de una fuerte voluntad política a nivel nacional y de parte de los demás Estados miembros de la UNASUR. Por ello, es necesario el compromiso decidido de todas las instituciones del Estado al más alto nivel, a fin de promover estas iniciativas.

Cambios políticos en la región

Desde la aprobación del Informe Conceptual sobre Ciudadanía suramericana se han sucedido una serie de cambios importantes en la región, que sin duda tendrán repercusiones en las negociaciones sobre ciudadanía suramericana.

Por un lado, se encuentran las dificultades encontradas entre Colombia y Venezuela, por la deportación de más de dos mil ciudadanos colombianos a quienes Venezuela acusó de participar en actividades ilegales como contrabando y paramilitarismo.

A ello se suma el triunfo electoral del derechista Mauricio Macri, en Argentina, cuya política migratoria se prevé que sea mucho más restrictiva que la defendida por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, la posibilidad de que existan parámetros comunes de la UNASUR frente a inmigrantes de terceros países, podría ser una propuesta que encaje en los intereses del nuevo gobierno argentino.

Por otra parte, es preciso subrayar el cambio adoptado por el Ecuador en su política migratoria, al restablecer el requisito de visado a los ciudadanos cubanos desde el 1 de diciembre de 2015. Si bien esa decisión se adoptó para frenar el tráfico ilegal de migrantes y para evitar crisis humanitarias como la vivida por los más de dos mil ciudadanos cubanos retenidos en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, en noviembre de 2015, dicha medida servirá también de aliciente a las críticas emitidas por la mayoría de los países suramericanos al Ecuador, por su política de puertas abiertas.

Conclusiones

Queda claro que el camino para llegar al Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana ha sido largo, pero lleno de coincidencias entre los Estados Miembros.



Dicho Informe Conceptual tiene un enfoque de derechos. El avance hacia la consecución de esos derechos y hacia la ciudadanía suramericana será progresivo, pero es preciso que el proceso mantenga su dinamismo.

Adicionalmente, es preciso concretar los lineamientos estratégicos contenidos en el Informe Conceptual como parte de una primera etapa, que podrá seguir ampliándose a medida que se observen los frutos de la integración.

Para la implementación de esos lineamientos estratégicos es necesaria la voluntad política de las autoridades nacionales, para dar un fuerte impulso a las propuestas y lograr su aprobación. Un elevado nivel de ambición es fundamental en ese proceso.

Resulta evidente, también, que existen dificultades de orden político entre algunos Estados Miembros de la UNASUR, pero que pueden ser superadas si se pone énfasis en los beneficios que se derivan de la integración. La libre movilidad humana en la región no es, pues, un ejercicio de suma cero, sino resulta una tarea en la que todos los países pueden ver fortalecida su posición en materia migratoria frente a terceros países y bloques de países.

Para finalizar, el Ecuador como país sede de la UNASUR tiene un compromiso

profundo con la integración, y puede constituirse en el motor de este proceso, a través de la generación de propuestas e iniciativas innovadoras y ambiciosas.

Bibliografía

- Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, durante la III Cumbre Presidencial Sudamericana*. Cusco, 8 de diciembre de 2004. <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002340-0-Declaracion_del_Cusco_-_III_Cumbre_Presidencial_Sudamericana_-_8_de_diciembre_de_2004.pdf>.
- , *Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de la visa de turista y habilitación de documento de identidad para ingreso y tránsito en sus respectivos territorios*. Santiago de Chile, 24 de noviembre de 2006. <<http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi855.doc>>.



- _____. *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. <http://www.sela.org/media/266247/t023600002741-0-un-nuevo_modelo_de_integraci%C3%B3n_de_am%C3%A9rica_del_sur.pdf>.
- _____. *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, durante la I Cumbre Energética Suramericana*. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600004328-0-Decisiones_del_Dialogo_Politico_-_I_Cumbre_Energetica_Suramericana.pdf>.
- UNASUR. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Quito, 11 de marzo de 2011. <<https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>.
- _____. *Decisión No. 8/2012, por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas decide iniciar el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana dando prioridad a la dimensión migratoria*. Lima, 30 de noviembre de 2012. <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_8_2012_POR_LA_CUAL_EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_DECIDE_INICIAR_EL_PROCESO_DE_CONSTRUCCION_DE_LA_CIUDADANIA_SURAMERICANA_DANDO_PRIORIDAD_A_LA_DIMENSION_MIGRATORIA.pdf?noderef=fe01615f-b4e3-491f-ac67-3df538b09a61>.
- _____. *Resolución N° 14/2014, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas, mediante la cual se aprobó el Informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana*. Guayaquil, 4 de diciembre de 2014. <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_14_2014_APRUEBA_EL_INFORME_CONCEPTUAL_ELABORADO_POR_EL_GRUPO_DE_TRABAJO SOBRE_CIUDADANIA_SURAMERICANA_\(GTCS\).pdf?noderef=858a70b0-113e-4a03-a610-05eb0ecd8a7f](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_14_2014_APRUEBA_EL_INFORME_CONCEPTUAL_ELABORADO_POR_EL_GRUPO_DE_TRABAJO SOBRE_CIUDADANIA_SURAMERICANA_(GTCS).pdf?noderef=858a70b0-113e-4a03-a610-05eb0ecd8a7f)>.



La Comunidad Andina: un proceso sin ciudadanía real

*Bernardo Gortaire Morejón**

Introducción

La Comunidad Andina (CAN) es uno de los proyectos de integración regional más antiguos del mundo, en el contexto de la integración regional misma, que como tal no se extiende en el pasado más allá de finales de la década de 1940. Nacida como Pacto Andino en 1969, con la firma del Acuerdo de Cartagena entre Bolivia, Chile (que se retiraría en 1976), Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (que formó parte entre 1973 y 2006), aspiraba a “fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina”.¹ El Pacto Andino fue un proceso que, con altibajos, guió las relaciones de los países de la costa del Pacífico de Sudamérica desde finales de los años sesenta hasta mediados de los noventa.

El Pacto Andino se reestructuró en 1996, año en el que se constituyó la CAN y el Sistema Andino de Integración (SAI), que otorgó un nuevo marco jurídico e institucional al organismo que se proyectó hacia un tipo de integración ampliado,² que supere la aproximación económico comercial con la cual había funcionado hasta el momento. Sin embargo pareciera que la reestructuración llegó de manera tardía; lo que se

* Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Ecuador. Diplomado de Estudios Avanzados en Integración Regional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Docente, Universidad de las Américas; <bgortairemorejon@gmail.com>.

1. CAN, *Acuerdo de Cartagena*, (Colombia, 26 de mayo de 1969), 1 <<http://www19.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/CANDINA%20-%20Acuerdo%20de%20Cartagena%20Decision%20563.pdf>>.
2. CAN, *Acta de Trujillo*, (Perú, 10 de marzo de 1996) <<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act10-3-96.htm>>.



constató con una reingeniería en 2013,³ que fue “un reflejo de las visiones crecientemente discordantes entre los países miembros sobre estrategias de desarrollo, modalidades de inserción en la economía global y sobre los alcances y profundidad deseados del proceso mismo de integración”.⁴ Esto demostró que la CAN era un proyecto en el cual los Estados parte habían adoptado procesos internos demasiado diversos y donde las comunidades que los conformaban no habían sido vinculadas de manera suficientemente activa como para sentirse identificadas con el proceso.

Esta afirmación se ha visto confirmada en los diversos sucesos ocurridos a comienzos del siglo XXI, entre los que figuran la adopción de Tratados de Libre Comercio (TLC) por parte de Colombia y Perú con Estados Unidos en 2006, lo que rompió con la unión aduanera que se estaba gestando entre los países andinos y además impulsó al abandono de la CAN por parte de Venezuela y su subsecuente adhesión al Mercado Común del Sur (Mercosur).⁵ Por otro lado, cabe mencionar que la adhesión de Bolivia a Mercosur, no significó su salida del proceso de integración andino, sino que planteó un complejo dilema acerca de la doble pertenencia,⁶ a lo que también se sumó una posible salida del organismo de Ecuador, anunciada por el Presidente Rafael Correa.⁷ Todos estos elementos demuestran que la Comunidad Andina vive un período de inestabilidad prolongada y se enfrenta a un posible colapso que amenaza con la pérdida de su tan proclamado acervo histórico.

En la actualidad, es observable que muchos de los procesos de integración regional a nivel mundial se enfrentan a crisis sociales y de legitimidad debido a una falta de vinculación con varios sectores de la

3. CAN, “Decisión 792: Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”, *Comunidad Andina*, 2013, <intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC810.doc>.

4. Francisco Pareja, “Integración andina y convergencia suramericana”, *Análisis Económico*, No. 25 (2013): 350.

5. *Ibíd.*

6. Adalid Contreras, “Estrategias”, en Alberto Adrianzén, edit., *Convergencia CAN-MERCOSUR la hora de las definiciones*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2014).

7. “Ecuador evaluará continuidad en la CAN ante desbalance comercial”, *El Universo*, 9 de julio de 2016. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/07/09/nota/5680458/ecuador-evalua-continuidad-can-ante-desbalance-comercial>>.



sociedad civil, lo que genera amenazas de un retorno a políticas de aislacionismo nacional, en búsqueda de retomar el control de la toma de decisiones y la maniobrabilidad del Estado al momento de establecer relaciones con otros países en términos de independencia y autonomía. En este contexto la CAN no es ninguna excepción, si bien es cierto que el mismo Acuerdo de Cartagena reconocía como objetivo en su Artículo 129 la “afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina”,⁸ la actividad en el campo social se empezó a aplicar apenas en los últimos años.⁹

Este factor, sumado a otras variables, como el avance de la globalización, la aceleración de las comunicaciones e intercambios con nuevos actores estatales y no estatales, los cambios en las dinámicas de comercio, la transnacionalización de problemas que antes eran cuestiones únicamente de atención del Estado-nación y la subsecuente incapacidad del “estado westfaliano” para responder a los mismos,¹⁰ conducen a que las dinámicas de integración, ajustadas netamente a las condiciones del siglo pasado, se muestren obsoletas y resulte necesario generar nuevos mecanismos que sean capaces de incluir a las comunidades en los procesos de integración, para generar un sentido de pertenencia que de impulso a dichos procesos.

El presente artículo pretende explicar cómo la falta de atención a los aspectos sociales –especialmente el factor identitario–, dentro del proceso de integración andino, ha generado que los impulsos a este proyecto se hayan dado solo de manera esporádica y no de manera constante, y cómo esto ha contribuido a la decadencia a la cual la CAN se enfrenta en la actualidad. Asimismo, con este análisis se aspira generar conciencia sobre la importancia de la aplicación de políticas sociales asequibles a las comunidades que forman parte de los procesos de integración regional y sobre cómo es que la generación de una identidad regional

8. CAN, *Acuerdo de Cartagena*, art. 129, (Colombia, 26 de mayo de 1969): 1.

9. Walter Varillas, “Perspectiva social: identificación de nuevas áreas, temas o proyectos con perspectivas favorables”, en Alberto Adrianzén, edit., *Convergencia CAN-MERCOSUR. La hora de las definiciones*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2014).

10. Ariel François, *El crepúsculo del Estado-Nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización* (Paris: UNESCO, 2000) < <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001204/120486So.pdf>.



puede significar un motor fundamental para la consolidación de una integración exitosa y duradera.

Para este propósito, el artículo estará dividido en tres secciones. En primer lugar se hará un seguimiento a los diferentes proyectos que se han tratado de aplicar en el campo social de la integración andina. Posteriormente, dentro de la segunda sección se explicará las limitaciones a las cuales la CAN se enfrentó y cómo estas mermaron los avances del proceso, especialmente en el campo de la identidad. Finalmente, la tercera sección está destinada al establecimiento de conclusiones y posibles recomendaciones en el campo de la integración sudamericana.

La integración andina: la evolución de un proceso de escritorio

La evolución de la integración andina ha sido un proceso de altos y bajos. En algunos momentos se ha vivenciado un alto interés por parte de los países miembros, mientras que en otros la indiferencia ha sido la característica principal del proceso. Germánico Salgado¹¹ divide al proceso en cuatro etapas: la primera está enmarcada en el período comprendido entre 1971 hasta 1975-1976, caracterizada por ser la etapa de formación del Pacto Andino, con un claro crecimiento del comercio y las exportaciones intrarregionales. Este período también incluye a la incorporación de Venezuela como miembro. La segunda etapa abarca el período de 1976 hasta 1982 y se destaca por una pérdida de dinamismo y por el cuestionamiento del proceso de integración, destacándose el abandono de Chile –que pujó por un modelo neoliberal impulsado por la dictadura de Pinochet–. En esta etapa los logros de la integración son modestos, a pesar de la incorporación del Parlamento Andino y del Tribunal Andino de Justicia, que fortalecerían la institucionalidad del Pacto Andino.

Entre 1983 y 1986 se hace mención a la época de la crisis externa, donde hubo una regresión de la integración y del comercio, pues las exportaciones intrarregionales bajaron de un pico de US \$1.263 millones en

11. Germánico Salgado, *El Grupo Andino Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 2ª. ed (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2007), 22-30.



1981 a apenas US \$ 621 millones en 1986. En este período también se evidenció una serie de incumplimientos a los acuerdos, que se volvieron crónicos a través de los mecanismos de aplazamiento y exención que se convirtieron en una costumbre por parte de los Estados partes. Adicionalmente, el neoliberalismo influenció en la concepción de la integración, dando paso al llamado “regionalismo abierto (...) caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuirían a maximizar las ganancias de eficiencia y atenuar los posibles efectos discriminatorios de la integración para los no socios”.¹² Sin embargo, esto llegó a dificultar el establecimiento de una unión aduanera.

Finalmente, Salgado¹³ incluye un período que enmarca desde 1989 hasta 1998, conocido como período de reactivación, durante el que hubo un proceso de restructuración, amparado en el Acta de Trujillo, que impulsó con esperanza, un proceso de ampliación de la capacidad de la ahora Comunidad Andina, con miras a superar las limitaciones de ser un acuerdo netamente comercial y reforzar la capacidad supranacional del proceso de integración.

Es importante agregar una quinta etapa –probablemente también una sexta– a las establecidas por Salgado, con el fin de tratar los sucesos ocurridos desde comienzos del siglo XXI, cuando la integración fue impulsada desde una perspectiva más suramericana que andina. Las propuestas de los gobiernos de Brasil y Venezuela condujeron al establecimiento de un nuevo proceso en el que se buscaba incluir a toda la región sudamericana, y que se consolidó en el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sin embargo, este impulso no se reflejó en la CAN a pesar del esfuerzo que la Secretaría General del organismo invirtió, pues fue mermado por la firma del TLC de Colombia y Perú, la salida de Venezuela y la incorporación de Bolivia al Mercosur. La probable sexta etapa podría ser a partir de 2013, con el intento de reingeniería, que sirve como proceso de reducción de la CAN. Sin embargo, esta inestabilidad no se trata de una cuestión netamente de la coyuntura actual, sino de un problema estructural que se asocia a la formación misma de la integración andina.

12. José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento iberoamericano*, No. 0: 75-106. Quito: AECID/Fundación Carolina (2007): 77.

13. Germánico Salgado, “El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica”, 2007.



Cuando se fundó el Pacto Andino la coyuntura política y económica de la época favorecía el establecimiento de proyectos de integración económica. El ejemplo de las Comunidades Europeas representaba una fuerte influencia en la estructuración de procesos de integración a nivel mundial. El *spillover effect* (efecto derrame), entendido como un proceso en el que la integración inicia en un sector específico y posteriormente se extiende a otros,¹⁴ se veía como un camino viable hacia una integración ampliada. Es por ello que la aplicación de la propuesta de integración por etapas de Viner y de Balassa, se entendieron como recursos válidos que favorecerían a la búsqueda de comercio entre los Estados parte, con el objetivo de fomentar el desarrollo de los países de la región andina, que se veían como semejantes en términos de modelos y niveles de desarrollo, para posteriormente trabajar en otros sectores como lo político o lo social. Es importante destacar que la visión de desarrollo para aquella época estaba vinculada netamente al crecimiento económico, lo cual dotó al Grupo Andino de una agenda que favorecía al comercio y a la industrialización, a través de estrategias como la sustitución de importaciones y la programación industrial.¹⁵

Las propuestas que se establecían para este grupo han sido amplias y bastante ambiciosas. Los países andinos ya se habían enfrentado a la experiencia integracionista de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y en consecuencia habían descubierto las diferentes condiciones que se vivían en América Latina, y las diferentes velocidades y modelos de desarrollo que existían con los países más desarrollados de la región como Brasil, México y Argentina (los grandes beneficiados de la ALALC). En este contexto, el Pacto Andino tuvo la oportunidad de no solo ampliar el comercio intrarregional entre los países miembros, sino también de fortalecer las capacidades de industrialización y posterior inserción en el mercado internacional, lo que se lograría a través de los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI).

14. Daniela Perrotta, "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales", *Relaciones Internacionales. Teorías y Debates* (2013): 197-252. (https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=yqj1RPIAAAAJ&citation_for_view=yqj1RPIAAAAJ:lJCSpb-OGe4C).

15. Francisco Pareja, "La dimensión social de la integración andina". *Revista de la integración, 40 años de la integración andina avances y perspectivas*, No. 4, (2009):147-59.



A esto se sumaban condiciones preferenciales para los países de menor desarrollo relativo, como Bolivia y Ecuador, lo que favorecía a una distribución equitativa de los beneficios de la integración, que se complementaba en plazos de liberalización que favorecía a reducir el impacto que podría llegar a tener una liberalización desmesurada y sin programación. Además todos estos procesos estaban destinados únicamente a los países andinos y dirigidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena, que respondían a los intereses de los países miembros, en favor del cumplimiento de los objetivos programados.¹⁶

A pesar de la bien pensada programación de la estructura del Pacto Andino, el proceso se vio carente de validación ciudadana, volviéndose un proceso de escritorio. Claramente hay que rescatar que, para la época, se trataba de un ambicioso proyecto que supo demostrar su validez a través del incremento de comercio intrarregional y de algunos PSDI que funcionaron de manera efectiva, sin embargo la sociedad civil no fue un actor activo en el proceso de integración, que fue dirigido principalmente por los Jefes de Estado y Ministerios de Comercio, con una eventual participación de sector empresarial y ciertos grupos de poder, que veían en la liberalización arancelaria un espacio para la satisfacción de sus intereses. Es así que la agenda social de la integración andina solo se estableció a partir de comienzos del siglo XXI.¹⁷

Es así que una de las falencias principales del proceso estuvo vinculada a la tardía entrada en acción del Parlamento Andino, cuyo Tratado Constitutivo se suscribió en 1979,¹⁸ 10 años después de la firma del Acuerdo de Cartagena, entrando en vigencia apenas en 1984,¹⁹ 15 años después de comenzado el proceso de integración andino. Es decir que el órgano deliberativo del Pacto Andino no formó parte activa de su integración en los años más críticos de su formación. No obstante, en 1996 adquirió nuevas capacidades de acción al volverse el órgano de Control Político del SAI y el trató de romper su aislacionismo de la pobla-

16. Germánico Salgado, "El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica", 2007.

17. Francisco Pareja, "La dimensión social de la integración andina", 2009.

18. Parlamento Andino, *Historia*, (2015) <<http://www.parlamentoandino.org/index.php/acerca-de/historia>>. Página web no accesible en la actualidad (nota del editor).

19. CAN, *Una Comunidad Andina para los ciudadanos un proyecto para la integración integral de nuestros pueblos*, (2008) <<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/unaCANparaCIUDADANOS.pdf>>.



ción con la firma del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes. Con el Protocolo se buscó que los Parlamentarios Andinos sean escogidos de manera directa por el pueblo, proceso que también demoró en aplicarse y del cual Colombia se ha eximido. Se habla entonces de un órgano que durante un largo período de tiempo permaneció separado de la sociedad civil y del electorado. En consecuencia, la reacción de la comunidad a la posible eliminación del Parlamento Andino desde 2013, ha sido escasa o prácticamente nula.

Esta falta de vinculación con la comunidad reafirma el argumento de Germánico Salgado acerca de que “no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continúan convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas”;²⁰ puesto que aunque se trató de implementar un mecanismo democratizador, que acerque la toma de decisión a los ciudadanos andinos al proceso de integración, el proceso ha tardado en implementarse y ha tenido dificultad en calar en la dinámica entre los Estados nacionales y el organismo supranacional. Sin embargo, este proceso ha dejado claras enseñanzas no solo para el proceso de integración andino, sino para la integración de Sudamérica que, en el marco de UNASUR, ha avanzado hacia la implementación de un Parlamento Suramericano, que a través de lo trabajado en el Parlamento Andino podría llegar a consolidarse como un órgano legislador para toda la región. Lo importante en este caso será la capacidad de incorporar al electorado a la toma de decisiones de una manera más amplia y el aumento de la capacidad de seguimiento al proceso, además de una apropiada rendición de cuentas.

Tampoco hay que descartar otros avances en términos sociales, que pudieron haber contribuido en la consolidación de una identidad andina. Sin lugar a dudas destacan las decisiones que innovaron el concepto de la ciudadanía andina, facilitando la libre movilidad entre los países miembros a partir del reconocimiento de los documentos de identidad nacionales como documentos válidos en cualquier país de la CAN,²¹

20. Germánico Salgado, “El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica” (2007): 19.

21. CAN, “Decisión 503: Reconocimiento de documentos Nacionales de Identificación”, *Comunidad Andina*, 2001, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC503.doc>>; CAN, “Decisión 504: “Creación del Pasaporte Andino”, *Comunidad Andina*, 2001. <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC504.doc>>.



el establecimiento de un pasaporte andino,²² y la creación de un mecanismo de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios.²³ Sin embargo, aunque estas decisiones contribuyeron a mejorar la movilidad y a facilitar la ayuda a nacionales andinos en el exterior, muchos de los beneficios que reciben los ciudadanos nacionales en sus Estados siguen estando limitados para ciudadanos de otros países, reduciendo así el concepto de ciudadanía andina a un cerrado círculo de dádivas en el campo de la libre circulación pero que gana poco espacio en el imaginario nacional individual.

Otro de los esfuerzos institucionales para establecer una CAN mucho más inclinada a la esfera social, fue el establecimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS),²⁴ que tiene como objetivo “encauzar acciones de alcance subregional (actividades, proyectos y programas) que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social”²⁵ y que es coordinado por el Consejo Andino de Ministerios de Desarrollo Social (CADS). No obstante, Francisco Pareja reconoce que el PIDS ha avanzado con lentitud, además que se ha enfrentado a uno de los problemas más crónicos de todos los proyectos de la integración andina: la falta de compromiso de los países al momento de concretar recursos humanos y financieros para ejecutar los proyectos, manteniéndose así una “visión exclusivamente nacional de la política social”.²⁶

Por otro lado algunos de los avances más importantes en términos de generación de desarrollo social gira en torno a los Convenios Sociales, entre los que figuran el Convenio de educación Andrés Bello, el de

22. CAN, “Decisión 526: Ventanillas de Entrada en Aeropuertos para Nacionales y Extranjeros Residentes en los Países Miembros”, *Comunidad Andina*, 2002, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC526.doc>>.

23. CAN, “Decisión 548: Mecanismo Andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios”, *Comunidad Andina*, 2003, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC548.doc>>; CAN, “Decisión 583: Sustitución de la decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social”, *Comunidad Andina*, 2004, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC583.doc>>.

24. CAN, “Decisión 601: Plan Integrado de Desarrollo Social”, *Comunidad Andina*, 2004, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC601.doc>>.

25. Walter Varillas, “Perspectiva social: identificación de nuevas áreas, temas o proyectos con perspectivas favorables” (2014): 74.

26. Francisco Pareja, “La dimensión social de la integración andina”. (2009):156.



salud Hipólito Unanue y el socio laboral Simón Rodríguez, siendo el tema de salud el que más ha prevalecido,²⁷ a través del establecimiento de un Organismo Andino de Salud (ORAS-CONHU) que ha trascendido el espacio andino incluyendo a países que están fuera de la CAN; no obstante, los otros convenios no han tenido la misma solidez.

La problemática en estos temas se vuelve una constante, pues existe una baja vinculación social con los proyectos y por lo tanto no hay un empuje colectivo ni un avance tangible de las realidades y de los éxitos que se consolidan en ellos. Por último, vale la pena mencionar que se han tratado de generar espacios de diálogo y de participación, pero lamentablemente no han trascendido de la manera esperada. Estos espacios están dirigidos a sectores específicos de la población como pueblos indígenas, afrodescendientes, jóvenes, mujeres, emprendedores, entre otros, formándose varios Consejos Consultivos.²⁸ El problema al que se enfrentan estaría vinculado a la falta de promoción a nivel estatal de estas iniciativas, al igual que un financiamiento intangible que impide afrontar los costos de la consolidación de proyectos sólidos y de largo plazo.

Como se ha visto a lo largo de la presente sección, los esfuerzos en los últimos años de la integración andina para fortalecer la agenda social, han sido amplios, especialmente desde las instituciones que conforman la CAN y el SAI. Sin embargo, la limitada vinculación con la población de los Estados parte a estos proyectos dificulta en gran medida el avance de cualquier iniciativa, mermando la capacidad de acción y la eficiencia de esta temática. Esto se puede explicar en el marco de que las agendas sociales se entienden netamente desde la política local, tratando de responder únicamente al electorado nacional por encima de un proyecto transnacional, que se alinea a una sociedad civil poco interesada en la consecución de objetivos andinos, debido a la carencia de una identidad que los ate a las comunidades más allá de sus fronteras (probablemente las poblaciones fronterizas sean una excepción a esta regla debido a un notorio esfuerzo en reforzar las relaciones interfronterizas entre los países de la CAN). El problema de la falta de consolidación de

27. Walter Varillas, "Perspectiva social: identificación de nuevas áreas, temas o proyectos con perspectivas favorables", 2014.

28. Francisco Pareja, "La dimensión social de la integración andina". (2009):147-59.



una identidad andina será analizado en el siguiente apartado, tomando como referencia la *teoría de la integración identitaria*.²⁹

La Comunidad Andina: un proceso sin identidad

En 2008, un informe de la propia Comunidad Andina reconoció que:

Ni los beneficios económicos del comercio andino ni los –aún escasos– esfuerzos de cooperación en el campo social ni la negociación conjunta de acuerdos internacionales han resultado suficientes para desarrollar un proceso de integración que permita a las instituciones comunitarias andinas atender adecuadamente las expectativas de los ciudadanos respecto al desarrollo humano, la protección del medio ambiente y los efectos derivados del cambio climático, la reducción de la pobreza y la exclusión social, la redistribución de la riqueza, la seguridad alimentaria así como la defensa de estos intereses frente a la globalización.³⁰

Este es sin lugar a dudas un problema significativo para la integración, y es un tema que debe ser tratado con la mayor de las prioridades por parte de los líderes políticos y partícipes de la integración, puesto que en ausencia de una comunidad vinculada a un proceso, no habrá fuerza de apoyo a la integración y la política se estancará en el espacio nacional. Adicionalmente, el mayor obstáculo no radica en la falta de proyectos, que como se vio en la sección anterior, han sido notables a partir de finales del siglo XX, sino que se debe a una ausente vinculación de las sociedades nacionales al escenario regional dentro de las vías institucionales (a pesar de una fuerte influencia a nivel interno) y a la falta de comunicación que ha limitado la generación de un sentimiento de pertenencia a lo “andino”, sin generarse una verdadera identidad. Pero ¿Por qué resulta tan importante la identidad en los procesos de integración regional?

La identidad en sí misma es un término que se ha utilizado de manera amplia en la discursiva de la integración, sin embargo, debido a

29. Bernardo Gortaire Morejón, “La identidad como sustento para la integración regional: teoría de la integración identitaria” (tesis de pregrado, Universidad de las Américas, Ecuador, 2016).

30. CAN, *Una Comunidad Andina para los ciudadanos un proyecto para la integración integral de nuestros pueblos*, (2008): 4.



sus orígenes en el campo de la economía, la mayoría de esfuerzos han estado destinados al área comercial.³¹ No obstante, la identidad ha ganado una relevancia significativa en el estudio de las Ciencias Sociales a partir de la década de 1980,³² y en el campo de las Relaciones Internacionales a partir del crecimiento de la escuela constructivista.³³ De la misma manera resulta de considerable importancia fortalecer el debate acerca de la identidad en los procesos de integración regional, debido a que cumple varios roles fundamentales que fortalecen la integración regional.

La identidad entendida más allá del concepto reduccionista que la vincula netamente con la cultura, consiste en “un sistema de símbolos y de valores que permite afrontar diferentes situaciones cotidianas. Opera como un filtro que ayuda a decodificarlas”.³⁴ La identidad es un elemento fundamental en las relaciones interpersonales que define al individuo, a sus intereses y al tipo de relación que mantendrá con los otros individuos. La identidad colectiva por otra parte es “un proceso mediante el cual los actores producen las estructuras cognitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción. Las definiciones que formulan son, por un lado, el resultado de las interacciones negociadas y de las relaciones de influencia y, por otro, el fruto del reconocimiento emocional”.³⁵ En la constitución de los Estados-nación es fundamental la consolidación de una identidad colectiva nacional que permita el establecimiento de símbolos y valores, que favorezcan a la formación de normas comunes que regulen las relaciones entre sus miembros. No obstante en los procesos de integración regional, el intento de establecimiento de estos lazos y estructuras ha sido bastante escaso.

31. Bernardo Gortaire Morejón, “La identidad como sustento para la integración regional: teoría de la integración identitaria”, 2016.

32. Gilberto Giménez, *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. (México D.F: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2005).

33. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*. (Londres: Cambridge University Press, 2003).

34. Secretaría de Estado para la Cooperación al Desarrollo de Bélgica, “El concepto de identidad”, *Vivre ensemble autrement*, (2002).

35. Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia* (México D.F: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1999), 66. http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf.

La identidad colectiva genera que el bienestar del “otro” referencial se entienda como un bienestar general,³⁶ esto “elimina muchas de las barreras que diferencian a uno del otro generando un proceso de internalización en el que se empieza a ver al *Otro* como parte del mismo grupo, generando la noción de un *Nosotros*”.³⁷ A nivel estatal se puede entender que los beneficios que otro Estado reciba no se verán como un daño para el Estado propio sino que al contrario, debido a un sentimiento de comunidad, dichos beneficios se entenderán como propios. Este es un proceso que no se ha vivenciado en la integración andina, puesto que no se ha gestado esa percepción de un nosotros común, por lo que las relaciones entre los Estados de la CAN sigue siendo en gran medida competitiva. Sin embargo, es importante recalcar que se trata de una competencia pacífica con pocas probabilidades de conflicto violento, denotando un logro efectivo de la integración andina al consolidar a la región como una zona de paz, a pesar de las diferencias que existieron en el pasado, especialmente entre Ecuador y Perú.

A pesar de los escasos esfuerzos en establecer identidades colectivas regionales, la identidad asume varios roles significativos al momento de establecer procesos de integración regional entre los que figuran: 1. Rol causal de compromiso, en el que se entiende que a mayor identidad colectiva habrá un mayor compromiso para participar en el proceso, en un marco de confianza que favorezca a que los Estados cedan más espacios de cooperación; 2. Rol Causal de Homogenización de Intereses, que conduzca a que los Estados aspiren a objetivos comunes, y que en adición se satisfagan a una mayor cantidad de intereses de las comunidades que forman parte de los procesos de integración.

Adicionalmente, en ausencia de una identidad colectiva primarán las identidades individuales y en consecuencia los Estados estarán más interesados en responder a necesidades locales por encima de lo regional; 3. El tercer rol se da a nivel interno de cada Estado y es el Rol interno nacional, donde se debe regresar a lo local y definir si existe un claro entendimiento de la propia identidad nacional, pues en caso de que

36. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, 2003.

37. Bernardo Gortaire Morejón, “La identidad como sustento para la integración regional: teoría de la integración identitaria” (2016): 27.



no haya una definición clara y generalizada de su propia identidad lo más probable es que el proceso de autodefinición choque con los valores que se están tratando de transnacionalizar. En consecuencia, las medidas tomadas para fortalecer el proceso de integración a nivel social no encontrarán un espacio fértil, en medida de que la formación de una identidad nacional tiende a construirse en base a la comparación de las identidades vecinales.

Es por esto que resulta tan importante considerar la participación de la sociedad civil como agentes activos de la integración debido a que su percepción sobre el proceso le dará validez al mismo, y si su identidad está vinculada a la integración los frutos de esta serán mucho más notorios. 4. Finalmente, y de manera englobante se tiende a un denominado Rol Facilitador de la Integración, en la que se entiende que habrán Estados para los cuales la integración sea mucho más fácil, en la medida de que poseen identidades que fomentan la integración frente a otros que mantienen modos nacionalistas.³⁸

Si se analiza el caso de la integración Andina es perceptible que estos roles están inconclusos, en gran medida por falta de compromiso, ejemplificado en la serie de excepciones tomadas por países como Perú y Colombia, suspendiendo sus obligaciones comerciales a través de salvaguardias u otras medidas proteccionistas.³⁹ También se han visto intereses difusos en favor de la prevalencia de los intereses nacionales, donde la firma de acuerdos extrarregionales, que motivaron la salida de Venezuela de la CAN, dan una clara imagen de cómo lo nacional prevalece en la agenda política de los países la región. Adicionalmente, se cuenta con una sociedad civil poco envuelta en el proceso y sujeta a los cambios de agenda política, donde los colectivos, movimientos y asociaciones se han centrado en la solución de problemas locales.

Asimismo, existen identidades que perjudican a la consolidación de un ente supranacional pues se favorece a la soberanía como concepto fundamental, cumpliendo de cierta manera lo que preocupaba en los primeros años de la integración andina a Ricardo Ffrench-Davis: “la ori-

38. Bernardo Gortaire Morejón, “La identidad como sustento para la integración regional: teoría de la integración identitaria”, 2016.

39. Germánico Salgado, “El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica”, 2007.

ginalidad del Acuerdo de Cartagena y los éxitos alcanzados corren peligro en la medida que algunos gobiernos releguen a un lugar secundario la consideración del Pacto Andino, a causa de problemas coyunturales de sus países”,⁴⁰ y aunque esta argumentación se pensó más en el marco económico-comercial, resultó ser una cruda realidad para las múltiples aristas que la integración andina fue adoptando.

Dinámicas a las que la construcción de la propia identidad andina es su definición semántica en el sentido de que lo andino puede resultar limitante al sentido cultural geográfico de la Cordillera de los Andes y las culturas tradicionales que las habitan.⁴¹ En dicho marco, la Comunidad Andina se enfrenta a la problemática de que sus Estados miembros tienen una geografía diversa que trasciende más allá de la cadena montañosa andina, por lo cual el concepto de andino tiende a ser excluyente de otras regiones, manifestado claramente en el caso de Ecuador, donde las regiones Costa, Oriente e Insular mantienen rasgos identitarios que los diferencian de la región andina de la Sierra.⁴² A la vez no se ha conseguido consolidar esta identidad con otros países que forman parte de la región andina como Venezuela (que se salió del proceso), y Chile y Argentina (que solo son miembros asociados). No obstante, también existe la curiosa construcción cultural de lo andino por fuera de la región, para la población migrante de Perú, Bolivia y Ecuador lo andino es una referencia a la patria y ha servido como nexo cultural en países ajenos,⁴³ esta construcción no es totalmente incluyente pero es una variable que los líderes de integración deberían tomar en cuenta al momento de generar una identidad colectiva regional que trascienda las identidades nacionales.

La propuesta de la construcción de una identidad andina se basa en “el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, que

40. Ricardo French-Davis, “El Pacto Andino: Un modelo original de integración”, *El trimestre económico* 43, No. 170 (1976): 319.

41. Ariruma Kowii, comp. *Identidad lingüística de los pueblos indígenas de la Región Andina*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Abya-Yala/Instituto Italo-Latino Americano, 2005).

42. Jorge Enrique Adoum, *Ecuador: señas particulares*, 3ª. ed. (Quito: Eskeletra, 1998).

43. Ulises Zevallos-Aguilar, “Memoria y discursos de identidad andina en los Estados Unidos”, *Revista Iberoamericana* 73, No. 220 (2007): 649-64. <<http://revista-iberoamericana.pitt.edu/ojs/index.php/Iberoamericana/article/viewFile/5349/5506>>.



respete la diversidad cultural de los pueblos, pero que a la vez afiance el sentido de pertenencia no sólo a un Estado andino sino a una Comunidad con valores e intereses comunes".⁴⁴ Sin embargo, a nivel nacional existen varios sectores que tienen un impacto negativo en la consolidación de esta identidad regional. Estos actores han sido participes activos en la formación de la identidad nacional y juegan un rol significativo en el establecimiento de las agendas políticas, direccionando el debate hacia ciertos temas por encima de otros. En este escenario se encuentran los grupos económicos de poder y los medios de comunicación.

Cuando se hace referencia a los grupos económicos de poder se está hablando de los grupos empresariales nacionales con características oligopólicas que tienen toda o gran parte del mercado de uno o varios productos y servicios, y que tienen influencia ya sea política o económica en las redes de toma de decisión del Estado. Estos grupos han asumido un rol ambivalente en la integración, pues han sido promotores de la misma al exigir una mayor facilidad para la exportación o el ingreso de productos útiles para sus cadenas de producción. No obstante, a la vez han sido detractores del avance de la liberalización de los mercados, al exigir una mayor protección de sectores que consideran vulnerables. Esto se debe en gran medida a la poca diversificación de la producción andina que, con una geografía, clima, y recursos similares han desarrollado sistemas de producción rentistas con poca inversión en industrialización y dependiente en gran medida de los sectores primarios -a pesar de los esfuerzos de la CAN en reducirlos-. En esta lucha se han sumado los pequeños y medianos productores que ven en la integración un riesgo para sus negocios y en consecuencia han clamado por sistemas proteccionistas a nivel regional.

A estas barreras se ha sumado la falta de vinculación de los medios al proceso de integración. La región andina carece de un medio regional de comunicación que promueva eficientemente los avances de su proceso de integración, al contrario los medios han establecido obstáculos al promover información nacionalista, dentro de una agenda local que poca atención le presta a lo transnacional. El camino hacia la construc-

44. CAN, *Una Comunidad Andina para los ciudadanos un proyecto para la integración integral de nuestros pueblos* (2008): 4. <<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/unaCANparaCIUDA DANOS.pdf>>.

ción ideológica de un “nosotros” andino se ve truncado por una serie de imaginarios nacionalistas que no reconocen a los otros miembros del proceso andino dentro del mismo grupo sino como un “otro”, con valores distintos y con intereses que atentan contra lo propio. No es ajeno al diario vivir encontrar notas acerca de los problemas que le representan a un país andino el aumento de la producción del país vecino, o el aumento de la tasa de migración, entre otros análisis en los que el resto de países de la CAN y sus ciudadanos no son vistos como ciudadanos andinos como ha pretendido la organización.

Las dinámicas de estos sectores se suman al aislamiento de la toma de decisiones a nivel de las élites políticas que, afectadas por los males endémicos de la política latinoamericana (corrupción, nepotismo, débil institucionalidad, dependencia, caudillismo y clientelismo), se ven incapaces de vincular a la sociedad civil de manera positiva en el proceso y de generar una identidad que impulse a la integración andina. En consecuencia la formación de una concepción de “nosotros” como Comunidad Andina impide el fortalecimiento del proceso de integración regional y le ha restado el impulso necesario para que sea la misma sociedad civil la que impulse a la consecución de objetivos más ambiciosos y efectivos.

La dependencia del proceso de integración andino de la voluntad política ha significado un avance irregular que, aunque ha tenido importantes efectos en el fortalecimiento de las relaciones entre sus países miembros –de manera especial en el ámbito comercial–, ha incapacitado a la integración andina de tomar medidas a mediano y largo plazo puesto que las agendas de los países cambiaban conforme a los cambios de gobierno nacionales. Esta falencia es un mal endémico estructural de la política latinoamericana que ha hecho de las relaciones regionales procesos cíclicos, que se adaptan a los cambios en el péndulo político nacional, por lo cual en ocasiones ha habido el impulso necesario para fortalecer la integración y en otras se ha vivido en la indiferencia, debido a un enfoque nacionalista, o la aspiración de llegar a acuerdos con países por fuera de la región. La ausencia de una identidad andina consolidada aporta a que este tipo de procesos se de, en el contexto de que no existe una sociedad civil lo suficientemente activa que impulse a sus líderes a mantenerse en el camino de la integración.



Conclusiones: el futuro de la integración en la región

La propuesta de una ciudadanía andina “activa, basada en la participación política y cívica, que vele por un conjunto de libertades, derechos y garantías, que se sumen y confieran un valor añadido a las ciudadanías nacionales”,⁴⁵ será asequible solo en el marco de la superación de las barreras que los propios Estados-nacionales imponen. En la actualidad esta posibilidad parece distante, inclusive se habla del colapso efectivo de la Comunidad Andina ante su desmantelamiento institucional⁴⁶ lo que haría inalcanzable la consolidación de una ciudadanía andina real. No obstante, los Estados que aún forman parte de este proceso deben ser capaces de incorporar las lecciones de la integración andina a otros procesos regionales y sobretodo ser capaces de aprender de los errores pasados especialmente en el campo social.

Como se ha podido observar a lo largo del presente artículo, la CAN ha sido incapaz de trabajar en el campo de lo social de una manera eficiente, y aunque queda demostrado que esta falencia no se ha debido a una carencia de esfuerzos de las instituciones del organismo, es posible anotar que la incorporación de la agenda social y los campos de participación ciudadana llegaron de una manera tardía en la historia de la integración andina. Esto puede basarse en el hecho de que la integración es en sí misma un proceso revolucionario en el campo de las relaciones internacionales y los procesos de aprendizaje, corrección de errores e incorporación de temáticas, se han debido hacer sobre la marcha. Sin embargo, esto no justifica la falta de aplicación eficiente de la retórica discursiva a la que han acudido los líderes políticos al momento de hablar de integración en la región y la falta de compromiso al momento de aplicar los pasos necesarios para concretar niveles de integración más sólidos.

La globalización en sí misma parece haber afectado a la concepción de la región como tal, lo que antes parecía entenderse como una región en sí misma ahora pareciese entenderse como una subregión dentro de Sudamérica, demostrando así la idea de que “no existen regiones natu-

45. *Ibíd.*

46. Francisco Pareja, “Integración andina y convergencia suramericana”, 2013.

rales o dadas".⁴⁷ Esta misma idea demuestra que existe la posibilidad de que en el futuro la región andina vuelva a ser una pieza fundamental en la política regional, por lo que descartar su validez de manera absoluta sería muy significativo. No obstante, la participación de Colombia y Perú en procesos como la Alianza del Pacífico, la incorporación de Bolivia y Venezuela al Mercosur, y la incorporación de nuevos mecanismos de cooperación regional como UNASUR y CELAC, en los que todos los países andinos son miembros, demuestra que actualmente lo andino ha quedado en un segundo plano.

El caso de la Comunidad Andina es un claro ejemplo de cómo un proceso que no genera su propia identidad, al no vincular a la sociedad civil, pierde una importante fuente de impulso. Al no haberse integrado a la comunidad al proyecto de integración andino las identidades nacionales han prevalecido por encima de una concepción de beneficio colectivo transnacional, es por ello que los costos de tomar decisiones por fuera de la CAN, como la firma de acuerdos con países fuera de la región, o la toma de medidas proteccionistas, o incluso la salida del proceso, tienen tan poco efecto entre la sociedad. Esto explicaría a la vez por qué ha habido tantos proyectos de integración inconclusos en la región, a pesar de que cada uno haya tenido sus respectivos avances. Se entiende entonces que cada proceso contiene su propia identidad, sin cambiar la identidad de los propios Estados-nación, que una vez superado el impulso inicial del proceso de integración, vuelven a un ciclo de lucha por los intereses nacionales.

Las promesas discursivas y la firma de tratados no puede ser la única fuente de sustento para la integración, especialmente en el marco de sociedades donde la participación de la sociedad civil es cada vez más importante dentro del escenario nacional. Si la democracia es el sistema de gobierno que los países latinoamericanos procuran defender, esta no debe ser limitada a las fronteras nacionales sino que debe transnacionalizarse. Para el cumplimiento efectivo de este proceso será fundamental que la agenda social se vuelva una cuestión comunitaria, que no sea un escenario exclusivo del Estado, y sobre todo que se trabaje en la consoli-

47. Bjorn Hettne y Frederik Söderbaum, "Theorizing the Rise of Regionness". *New Political Economy* 5, No. 3 (2000).



dación de una identidad colectiva regional que motive a las comunidades y a sus líderes a afianzar el proceso de integración y a renunciar al egoísmo nacional en pos de un bien común.

Bibliografía

- Adoum, Jorge Enrique. *Ecuador: señas particulares*. 3a. ed. Quito: Eskeletra, CAN. *Acta de Trujillo*. Perú, 10 de marzo de 1996. <<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act10-3-96.htm>>.
- . *Acuerdo de Cartagena*, Colombia, 26 de mayo de 1969. <<http://www19.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/CANDINA%20-%20Acuerdo%20de%20Cartagena%20Decision%20563.pdf>>.
- . “Decisión 503: Reconocimiento de documentos Nacionales de Identificación”, *Comunidad Andina*, 2001, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC503.doc>>;
- . “Decisión 504: “Creación del Pasaporte Andino”, *Comunidad Andina*, 2001. <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC504.doc>>.
- . “Decisión 526: Ventanillas de Entrada en Aeropuertos para Nacionales y Extranjeros Residentes en los Países Miembros”, *Comunidad Andina*, 2002., <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC526.doc>>.
- . “Decisión 548: Mecanismo Andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios”, *Comunidad Andina*, 2003, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC548.doc>>;
- . “Decisión 583: Sustitución de la decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social”, *Comunidad Andina*, 2004, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC583.doc>>.
- . “Decisión 601: Plan Integrado de Desarrollo Social”, *Comunidad Andina*, 2004, <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC601.doc>>.
- . “Decisión 792: Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”, *Comunidad Andina*, 2013, <intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC810.doc>.
- . *Una Comunidad Andina para los ciudadanos un proyecto para la integración integral de nuestros pueblos* (2008). <<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/unaCANparaCIUDADANOS.pdf>>. Contreras, Adalid. “Estrategias”. En Alberto Adrianzén editor, *Convergencia CAN-MERCOSUR la hora de las definiciones*, 101-36. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2014.
- El Comercio. “Ecuador evaluará continuidad en la CAN ante desbalance comercial”. 9 de julio de 2016, <<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/07/09/nota/5680458/ecuador-evaluara-continuidad-can-ante-desbalance-comercial>>.
- Ffrench-Davis, Ricardo. “El Pacto Andino: Un modelo original de integración”. *El trimestre económico* 43, No. 170 (1976): 297-320.

- Français, Ariel. *El crepúsculo del Estado-Nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización*. Paris: UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001204/120486So.pdf>. Giménez, Gilberto. *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. México D.F: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, .
- Gortaire Morejón, Bernardo. "La identidad como sustento para la integración regional: teoría de la integración identitaria". Tesis de pregrado, Universidad de las Américas, Ecuador, 2016.
- Hettne, Bjorn y Fredrik Söderbaum, "Theorizing the Rise of Regionness". *New Political Economy* 5, No. 3 (2000): 457-73.
- Kowii, Ariruma, compilador. *Identidad lingüística de los pueblos indígenas de la Región Andina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Abya-Yala/Instituto Ítalo-Latino Americano, 2005.
- Melucci, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf. Pareja, Francisco. "La dimensión social de la integración andina". *Revista de la integración, 40 años de la integración andina avances y perspectivas*, No. 4, (2009):147-59.
- . "Integración andina y convergencia suramericana". *Análisis Económico*, No. 25 (2013): 349-70.
- Parlamento Andino. *Historia* (2015) <http://www.parlamentoandino.org/index.php/acerca-de/historia>.
- Perrotta, Daniela. "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* (2013): 197-252 https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio_De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales. https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=yqj1RPIAAAAJ&citation_for_view=yqj1RPIAAAAJ:IjCS-Pb-OG4C.
- Salgado, Germánico. *El Grupo Andino Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, 2ª. ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, .
- Sanahuja, José Antonio. "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento iberoamericano*, No. 0, 75-106. Quito: AECID/Fundación Carolina, 2007.
- Secretaría de Estado para la Cooperación al Desarrollo de Bélgica. "El concepto de identidad". *Vivre ensemble autrement* (2002). <http://www.fuhem.es/ecosocial/dossier-intercultural/contenido/9%20EL%20CONCEPTO%20DE%20IDENTIDAD.pdf>.
- Varillas, Walter. "Perspectiva social: identificación de nuevas áreas, temas o proyectos con perspectivas favorables". En Alberto Adrianzén, editor. *Convergencia CAN-MERCOSUR. La hora de las definiciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2014.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Londres: Cambridge University Press, 2003.

Zevallos-Aguilar, Ulises. "Memoria y discursos de identidad andina en los Estados Unidos", *Revista Iberoamericana* 73, No. 220 (2007): 649-64. <<http://revista-iberoamericana.pitt.edu/ojs/index.php/Iberoamericana/article/viewFile/5349/5506>>.



Los retos más escondidos del cambio climático: Pensamiento global, crisis de comunicación y arte negociadora

*Olga Cavallucci de Dalmases**

Antecedentes

El cambio climático no es sólo un fenómeno¹ de impacto global que afecta de forma transversal a todos los ámbitos de la vida humana, desde lo económico hasta lo ambiental, pasando por lo político y social, sino que describe un conjunto de elementos que obligan a repensar muchos paradigmas de conocimiento y transmisión del mismo: en este ensayo trataremos el segundo de estos ámbitos. Indudablemente, la primera respuesta a esta situación se halla en el establecimiento de sistemas económicos que tengan en cuenta los límites naturales del planeta, es decir, de su biocapacidad. Pero esta medida no basta, es indispensable un cambio, una nueva relación del ser humano con su entorno que implique pasar de un enfoque utilitarista a uno integrativo, en donde el hombre *ya* no domina el medio, sino que se fusiona con este, en una co-dependencia respetuosa y espontánea, lo cual implica una diferente forma de acercarse al medio, de conocerlo y por ende, de comunicarlo.²

* Magíster en Relaciones Internacionales, Negociación y Manejo de Conflictos; candidata doctoral en Estudios Latinoamericanos, 2015-2020, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Docente investigadora, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Docente, Instituto de la Empresa (IDÉ), Ecuador. Docente, Escuela de la Empresa, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador; <olgacavalluccid@gmail.com>.

1. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, (Ginebra: WMO/UNEP, 2007).
2. Carlos Larrea y otros, *Post-crecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentable*. (Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), 2014). Boaventura de Sousa Santos, *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. (Buenos Aires: Clacso Coediciones, 2009).



Seguir considerando al crecimiento económico como el pivote central del desarrollo es actualmente un gravísimo error bajo muchos ángulos. Desde el punto de vista ecológico, de manejo de recursos y de los patrones de consumo: el crecimiento económico ha llevado al planeta a una situación de límite, habiendo sobrepasado su capacidad natural de regeneración y de capacidad de adaptación a los cambios climáticos que se han impuesto por la falta de acción política global, lo que en muchos países ya ha causado gravísimas pérdidas humanas y materiales, sobre todo en los más vulnerables desde el punto de vista geográfico y económico.³ Y solo se trata del comienzo, si damos crédito al IPCC y a la comunidad científica internacional.⁴

Ahora bien, si es verdad que en la última década este gravísimo problema global, y el primer problema planetario que la humanidad enfrenta, ha recibido una visibilidad no indiferente comparativamente con las décadas anteriores; por otro lado, los avances en materia de comunicación, en todos los niveles, son profundamente modestos. El cambio climático sigue siendo un tema rezagado que no recibe la atención que debería, teniendo en cuenta que su impacto y consecuencias están poniendo en riesgo nuestra civilización y existencia como especie.

Así, a la dramática ineficiencia de los gobiernos del mundo en liderar acciones locales y a la crisis del multilateralismo –lo que queda evidente en la parálisis de las políticas establecidas en las Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto (COP)– se suman otras dos gravísimas trabas: la ausencia de un componente negociador profesionalizado por parte de países pequeños y extremadamente vulnerables, y la ausencia de una seria política de comunicación global a gran escala, dirigida masivamente a la sociedad civil de todo el mundo, a través de un conjunto de acciones implementadas por instituciones, organizaciones y comunidades, de forma planificada, con capacidad de llegar a todos los ángulos del planeta y toda variedad de audiencia. El precio de no cambiar inmediatamente este rumbo podría ser un colapso civilizatorio,⁵ puesto

3. Carlos Larrea, *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2005).

4. Intergovernmental Panel on Global Change, *Cambio Climático 2014* <https://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM_es.pdf>

5. En este sentido se expresa Lester Brown, presidente del Earth Policy Institute, quien denuncia como las actuales pautas de consumo y hábitos han agotado los recursos del planeta y de no in-

que, hoy en día, lo que no se comunica, sencillamente no existe. Pero el cambio climático es una realidad que no dejará de profundizarse a pesar de no ser “conocida”.

Un primer reto comunicacional: el concepto de “no urgencia intrínseca”

Una política de comunicación global que pueda definirse como tal, debería estar articulada alrededor de al menos tres ejes principales:

- 1) Monitorear la vulnerabilidad, adaptación e impactos en personas, bienes y sistemas de producción, en cumplimiento de los compromisos establecidos por la Convención sobre cambio climático (CM-NUCC).⁶
- 2) Sensibilizar y familiarizar a todas las audiencias, en todo nivel de instrucción y edad, acerca de las amenazas existentes para su calidad de vida y calidad de vida de las siguientes generaciones.
- 3) Educar a las personas de todo nivel socio cultural y edad a la necesidad de un cambio de hábitos, reorientándolos hacia una mayor austeridad y hacia patrones de consumo más éticos y moderados, lo que implica evitar el consumo suntuario excesivo.⁷

A estos se suma una realidad malévolamente que acompaña a la naturaleza misma del cambio climático: el hecho de que no se lo percibe como una amenaza inminente. Este concepto de “no urgencia intrínseca” podrá ser aclarado mejor con el siguiente ejemplo: si alguien está en su oficina, trabajando como de costumbre, y de repente alguien llama a contarle que su casa está en llamas, seguramente dejará inmediatamente sus tareas y correrá a su casa a la brevedad posible; sin tan siquiera pen-

vertirse este rumbo, apostando a las fuentes de energía renovables, el planeta va irremediablemente hacia un colapso.

6. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) <http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php>.
7. “El consumo suntuario excesivo, -en palabras de Carlos Larrea M.-, se basa en una identificación inadecuada entre la posesión de bienes materiales y la realización personal. Los bienes materiales son un medio, no un fin en sí mismo para la realización de la persona humana. Existen dimensiones de la realización humana que no dependen de la posesión de bienes materiales. A partir de cierto límite, los bienes materiales no necesariamente aportan al enriquecimiento humano, y por contrario, lo pueden distorsionar”. En: Carlos Larrea y otros, “Post-crecimiento y buen vivir”, 2014.



sarlo. Lo que ocurre con el cambio climático es muy diferente. El gran público percibe este fenómeno como algo lejano, que afecta los glaciares al otro extremo del mundo y que cuesta la vida de algunas especies animales, como aves o ballenas. Nada más que eso.

Recién a un nivel intermedio de conocimiento, las personas perciben que el cambio climático implica trastornos mucho más complejos gracias a la visibilidad que el fenómeno ha ido adquiriendo en los medios de comunicación especializados. Pero, aun así, la percepción de carácter urgente necesaria tampoco existe en este rango de personas. El cambio climático no es advertido como algo tan grave como perder un empleo, encontrarse con la cuenta corriente en cero o no poder pagar una matrícula escolar para un hijo. Lamentablemente, no hay nada más lejos de la realidad. Según Nicholas Stern, cada año de inacción le cuesta al mundo millones de dólares en términos de PIB mundial; en otras palabras, el tamaño de la riqueza mundial se reduce paulatinamente.⁸

Luego existe un grupo aún más reducido de personas, que llega a tener entre sus manos el Reporte Stern⁹ o algún texto de Lester Brown y llegan a desarrollar una concientización más profunda de lo que es el cambio climático y sobre todo, de lo que está en juego para nuestro futuro como especie.

En resumen, el cambio climático parece ser asunto de pocas élites de técnicos y expertos y no llega a la sociedad civil con el impacto con que debería, arriesgándose a ser poco más que una moda pasajera. Es más, este fenómeno ni siquiera llega a incidir en algunas sociedades puesto que amplios segmentos siguen cuestionando aún su misma existencia o, en el mejor de los casos, priorizando otros temas dentro de su agenda y por ende, dentro de las agendas de los respectivos gobiernos de turno.

Tal es el caso de los Estados Unidos, en donde las preocupaciones principales de las personas están relacionadas con el empleo y la seguridad social, a lo que suman hábitos de consumo y un despilfarro energético absolutamente excesivo y éticamente inaceptable.¹⁰ Como conse-

8. Nicholas Stern, *El Informe Stern: La verdad del cambio climático*, (Barcelona: Paidós Ibérica, 2007).

9. *Ibíd.*

10. Carlos Larrea. "Evidencia científica del cambio climático", clase dictada para la Maestría en Cambio Climático y Negociación Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, (Quito, año académico 2015-2016).

cuencia de no haberse manejado una coherente campaña de comunicación a gran escala, eficiente y dramática, no hay el sentido de urgencia ni el conocimiento de cuan grave es este fenómeno. Este inmenso déficit comunicacional acaba generando una situación en la que, por usar una metáfora, el paciente al no saber que está gravemente enfermo no toma las medicinas que necesita, ni implementa las acciones y precauciones apropiadas. Así, a la inacción suicida de los organismos multilaterales y a la inutilidad del Protocolo de Kioto (1997), se suma una apatía generalizada, en donde caminamos hacia un abismo sin sabernos detener.¹¹

La comunicación sería una fuerte herramienta de presión política a nivel nacional y multilateral si la opinión pública mundial estuviera alertada por una audaz campaña global de sensibilización y preparación. Las personas se orientarían hacia castigar actividades económicas dañinas para el medioambiente y direccionarían muchas de sus elecciones y consumos hacia pautas más respetuosas con el planeta y sus equilibrios naturales.

Un buen ejemplo de ello es la rígida normativa europea en materia de control de emisiones y de etiquetado verde, a más de una multitud de principios como el de “el que contamina paga” o el de precaución, que castigan comportamientos perjudiciales para el ambiente y al contrario premian a los productos y productores responsables y amigables con el medio ambiente.¹²

Esta conciencia medioambiental no brotó dentro de la Unión Europea de la nada, se trata de una cultura que fue creándose y plasmándose y que ahora está profundamente asimilada dentro del E-28, a todo nivel socio económico. Así, según los “Principios generales y marco básico” de la política de medioambiente europea:

La política medioambiental europea se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y «quien contamina

-
11. Los Gases de Efecto Invernadero (GEI/GHG) son aquellos gases que absorben parte de la energía irradiada por la Tierra y la atrapan en la atmósfera. Actúan como una manta que calienta la superficie del planeta. Los principales GEI emitidos por el hombre son el CO₂, el Metano, el Óxido Nitroso y gases derivados del flúor. United States Environmental Protection Agency, *Climate Change Indicators in the United States*, <<https://www.epa.gov/climate-indicators>>.
 12. Parlamento Europeo, *La política de medio ambiente: principios generales y marco básico*, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html>.



paga». Los programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente fijan el marco de las acciones futuras en todos los ámbitos de la política de medio ambiente. Se integran en estrategias horizontales y se tienen en cuenta en las negociaciones internacionales en materia de medio ambiente. Además, su aplicación es esencial.¹³

Además de su sofisticada y detalladísima normativa, que viene desarrollándose y perfeccionándose desde los años setenta, la UE también ejerce un reconocido liderazgo en materia de negociaciones internacionales sobre el medio ambiente. En este sentido, en la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica (2010), la UE contribuyó de manera decisiva para la consecución del acuerdo sobre la estrategia mundial para detener la pérdida de biodiversidad en los siguientes diez años. De igual manera, la UE apoyó y sostuvo firmemente la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible globales (ODS) que se dieron a partir de la Conferencia «Río+20» (2012). Finalmente, la Unión ha aportado a la definición del marco normativo en el trascurso de las complejas negociaciones internacionales en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Esta posición firme la llevó a asumir compromisos unilaterales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que quedó plasmado en la *Linking Directive* (2008), a través de la cual la UE se comprometía a una reducción del 8% como bloque frente a la comunidad internacional, sin por ello esperar reciprocidad. Como medidas complementarias, la UE mantiene acuerdos y estrategias de cooperación con diversos países y regiones. En esta línea se ubica, por ejemplo, la Política Europea de Vecindad (países orientales y mediterráneos), a través de la cual se abordan cuestiones extracomunitarias, entre las que se hallan temas medioambientales como la contaminación atmosférica, la calidad del agua, la gestión de residuos, entre otros.

Lamentablemente, el resto de la opinión pública mundial no da señales de un compromiso igual. Los mayores responsables, Estados Unidos y China, siguen silenciosos, presenciando el abuso irresponsable de los recursos de la tierra, sin saber cuan urgente es un cambio drástico

13. *Ibid.*

de patrones de consumo, de matriz energética y finalmente, de *modus vivendi*. Hasta que estos no decidan emprender un camino similar al de los E-28, la crisis climática persistirá y se agudizará irremediablemente.

La revolución de pensamiento y el reto comunicacional que el cambio climático exige

La única solución efectiva para resolver la crisis climática es atravesar cambios profundos en el comportamiento y pensamiento humanos. Con el fin de lograr estos cambios es básico el uso de un lenguaje adecuado y simple que vincule la resolución de la crisis con valores compartidos y grandes objetivos. Ha quedado ya demostrado a lo largo de la historia de la humanidad que esta base permite mantener compromisos colectivos en el largo plazo.

Como Aristóteles afirma, somos animales sociales, y nuestra supervivencia a lo largo de los siglos ha estado en gran parte relacionada a la capacidad de cooperar y a la solidaridad entre seres humanos. A esto se suma que los legados intergeneracionales suelen ser acompañados de un sentimiento de responsabilidad hacia las generaciones sucesivas, lo que finalmente contrarresta la tendencia del hombre hacia gratificaciones de corto plazo, egoístas y coyunturales.¹⁴

Dadas estas premisas conceptuales, uno de los desafíos más importantes que el cambio climático implica es indudablemente el reto comunicacional. Si no sabemos comunicar el peligro que una determinada situación entraña, no solo no estaremos alerta frente a estas posibles amenazas, sino que tampoco podremos presionar para que los tomadores de decisión actúen. Como último eslabón de este efecto dominó, no se darán tampoco esos cambios de patrones de conducta y consumo que van de la mano con la lucha y que suponen transmitir antes el *sentido de urgencia*.

Por otro lado, el cambio climático *ya* ha actuado desde adentro, desencadenando una revolución de pensamiento notable. Sólo para dar un buen ejemplo de ello, tomemos el caso de lo que aconteció en Túnez en

14. Al Gore, *Nuestra Elección, Un plan para resolver la crisis climática*, (Barcelona: Gedisa, 2009): 311-12.



2014, país cuyo gobierno insertó dentro de la carta constitucional la lucha al cambio climático, obligando al estado a proteger el planeta para las futuras generaciones, en respuesta a las preocupaciones por la escasez del agua y el incremento de temperaturas, temas particularmente importantes para el área del medio-oriente y norte de África (MENA).¹⁵

Un enfoque de lo más novedoso viene de un ámbito muy controversial, y desde luego, uno que no suele asociarse con la problemática del cambio climático: el sector financiero. Los inversionistas y todo beneficiario de inversiones vinculados a las instituciones financieras deberán empezar a medir, denunciar y finalmente a reducir los gases de efecto invernadero (GEI/GHG) asociados a estas inversiones, con el fin de no incurrir en problemas regulatorios y fiscales.¹⁶ Este representa un excelente ejemplo de cómo grupos de presión de la sociedad civil exigen y consiguen que la información relativa a la huella de carbono asociada a esta tipología de actividades económicas sea transparente.

La definición de este tipo de medidas será siempre importante, puesto que la comunidad científica no deja espacio a la duda ni al escepticismo acerca de los impredecibles y exponenciales impactos del cambio climático, lo que finalmente plantea la pregunta de cómo es posible que un sector ligado a intangibles, como lo es el sector financiero, este consiguiendo un logro tan sofisticado mientras que, por otro lado, hasta ahora no se consigue realizar una comunicación efectiva para el cambio climático.

Una primera conclusión es que este tema, al ir en contra de la más poderosa industria del mundo –la petrolera y de combustibles fósiles–, no interesa ser solucionado y mucho menos comunicado, puesto que la idea es que quede relegado a las comunidades científicas de los países y no estalle a nivel global removiendo las fibras sensibles de la sociedad civil.

15. Ed King, "Tunisia embeds climate change in constitution", *Climate Home*, 27 de enero de 2014. <<http://www.climatechangenews.com/2014/01/27/tunisia-embeds-climate-change-in-constitution/>>.

16. United Nations Environment Programme, UN, *Major Investment Firms Call for Increased Focus on Carbon Risk Management and Carbon Accounting in Investment Industry*, <http://www.unepfi.org/fileadmin/climatechange/UNEP_FI_Investor_Briefing_Press_Release_-_19_July_2013.pdf>.

Sí, el cambio climático ha ido apuntalándose en la conciencia colectiva global, pero de una forma sesgada y parcializada. Los que más conciencia tienen son los únicos que hacen algo al respecto, demostrando que cuando la comunicación es exitosa, también hay políticas que se materializan a largo plazo. Es de nuevo el caso de la Unión Europea, cuyo esquema de control de emisiones (*European Trading Scheme*, EU ETS)¹⁷ es legalmente obligatorio para prácticamente la mitad de los operadores económicos vinculados a la industria intensiva de carbono.¹⁸

Dentro del esquema europeo, los operadores económicos que entran en el grupo de los sectores regulados, del que por ahora quedan excluidos el marítimo, el residencial y algunos otros secundarios, deben, cada año, rendir cuentas de la cantidad de emisiones, que deben corresponder al número exacto de permisos (EUAs). El legislador establece un límite determinando cuanto puede emitir cada país y cada instalación industrial dentro de los mismos, en base a cálculos y estándares histórico-económicos. Por debajo de este límite, los operadores pueden negociar sus derechos a emitir dentro de algunas modalidades previstas, con la idea de que contaminar cueste a quien lo hace y que a la larga, el operador prefiera realizar el cambio hacia tecnologías verdes de última generación, en vez de pagar para conseguir más permisos o de incurrir en multas.¹⁹

Dejando de lado el mercado de carbono, cuyo funcionamiento y misma razón de ser representan algo controversial por tratarse, a fin de cuentas, de un mercado financiero, con todas las vulnerabilidades que implica. Pensemos que alrededor del 30% del presupuesto comunitario está dirigido a políticas medio-ambientales, un auténtico lujo si se considera que Europa está atravesando una gravísima crisis financiera, económica y social como consecuencia de la *debacle* mundial que se desencadenó en septiembre del 2008 y que aún sigue dando importantes

17. Tamara Gilbertson y Oscar Reyes, "Carbon trading. How it Works and why it fails", *Critical Currents*, No.7, (noviembre 2009).

18. Los llamados *traded sectors*: cementeras; papeleras, vidrieras, acerías y sector eléctrico entre otros. Estos grupos de empresas a alto consumo energético suma aproximadamente el 47% de las empresas reglamentadas, es decir, que caen bajo las restricciones y normativas del sistema europeo de control de emisiones, EU ETS. Nota del autor.

19. European Commission, *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.



coletazos y señales de transformación profunda, como evidenció la reciente salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Todos estos ejemplos, al margen de criterios y opiniones subjetivas, son el resultado de un cambio cultural que a su vez ha sido inducido por apropiadas estrategias comunicadoras masivas, coherentes y efectivas. En resumen, más allá de las probables falencias y desaciertos en el camino, hoy la Unión Europea representa un bloque de países “verdes” que progresan decididamente hacia avances tecnológicos e iniciativas audaces como proyectos de arquitectura eco sustentable, *smart grids* y planes urbanos regidos por parámetros siempre más estrictos de eficiencia energética. Y es sólo el comienzo...

La comunicación social como estrategia fundamental para la implementación de la CMNUCC

La comunicación es sin lugar a dudas una herramienta indispensable para implementar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el respectivo mandato que viene de la misma y que establece en su Art. 6.²⁰

Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i. del párrafo 1 del artículo 4 de las partes:

- a. Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:
 1. La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;
 2. El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;
 3. La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y
 4. La formación del personal científico, técnico y directivo;

20. United Nations Framework Convention on Climate Change, “Report of the Conference of the Parties on its Eighth Session, held at New Delhi from 23 October to 1 November 2002”. *New Delhi work programme on Article 6 of the Convention*, 23-30, (2003), <<http://unfccc.int/resource/docs/cop8/07a01.pdf#page=23>>.

- b. Cooperarán, en el plano internacional, y, según proceda, por intermedio de organismos existentes, en las actividades siguientes, y las promoverán:
1. La preparación y el intercambio de material educativo y material destinado a sensibilizar al público sobre cambio climático y sus efectos; y
 2. La elaboración y aplicación de programas de educación y formación, incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar expertos en esta esfera, en particular para países en desarrollo.

Como puede observarse, la comunicación es un mecanismo fundamental para la gestión del cambio climático debido a que si no se sensibiliza a la población y no se la instruye debidamente acerca del costo político, económico y social de la inacción, la naturaleza jurídica de este instrumento legal que es la Convención se verá seriamente perjudicada en su objetivo de satisfacer exitosamente ciertos objetivos de primaria importancia.

Finalmente, si la Convención fracasará en su propósito de preparar y alertar contra los efectos extremos del cambio climático, así como en el de impulsar la implementación de las acciones y correctivos correspondientes, se condicionarán irremediamente las posibilidades de que pueda controlarse el fenómeno a escala global y de que puedan menguarse sus consecuencias a la brevedad posible.

Por todas estas razones, y por su misma naturaleza como ciencia de la información, la comunicación se presenta como un eje fundamental y un poderoso recurso social para sostener, canalizar y optimizar la gestión del cambio climático, siendo que, como nos recuerda la famosa oración de James L. Garnett: “Es verdad que la comunicación no es todo, pero es lo único de lo que todo puede depender.”²¹ Es así que se necesita que la comunicación sea implementada de una forma racional, es decir, que sea condensada en una arquitectura coherente, según los enunciados de eficaces herramientas como el modelo argumentativo de

21. Pedro Miguel Casado, Analista político/Consultor asuntos públicos, “Estrategia de comunicación de gobierno”, presentación de Power Point, (2013), <<http://www.slideshare.net/ICPibe-roamerica/pedro-24311125>>.



Stephen Toulmin, que dicta las pautas para una comunicación exitosa; o el Modelo de David Berlo, orientado a guiar la correcta estructuración de un mensaje y el relativo control de audiencia que se consigue al momento de direccionar el mensaje del modo más apropiado.

Entre las potencialidades de la comunicación, cabe destacar la capacidad de fomentar procesos tales como motivación, concienciación, sensibilización, empatía, persuasión y conocimiento, elementos que el padre de la consultoría política moderna, Joseph Napolitano, destaca y subraya debidamente como ejes de una comunicación efectiva.²² Por otro lado, la comunicación fomenta el cambio en el sentido más amplio del término: cambios de conducta, de valores, de patrones de consumo, rompiendo el *statu quo* existente en un determinado entramado social y empujando, por otro lado, profundos reajustes, tanto a nivel de comportamiento individual como a nivel de tendencias dentro de un grupo humano.²³

Todos estos objetivos no tendrán sentido si no se enfocan en un marco de planificación eficaz, racional y funcional que recoja estas directrices y las plasme en procesos, acciones y estrategias definidas. De continuar así, la comunicación será una plataforma inefectiva, que inclusive podría generar confusión, tanto a nivel de los receptores como a nivel de los emisores de un determinado mensaje, lo que suma a todas las interferencias que existen entre esos dos polos y que a menudo son ignoradas o no sopesadas debidamente.²⁴

Si la Convención está principal y formalmente dirigida a ayudar a los países de América Latina en el ámbito de sus compromisos nacionales, en realidad su contenido puede aplicarse a cualquier iniciativa de prevención y protección que se implemente a partir de otras entidades y/o instituciones, así no se trate de procesos liderados por el Estado. La idea es que la comunicación, dentro de este amplio y flexible enfoque,

22. Joseph Napolitan, "100 cosas que he aprendido en 30 años de trabajo como asesor en campañas electorales" (ponencia, 19 Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Asesores Políticos, 1986). <<https://drive.google.com/file/d/0B3EKhp0rnfNFkLXBfbVhEWVgwrRHc/edit>>.

23. Marco Encalada, *Comunicación sobre el cambio climático. Manual para su planificación y práctica en América Latina*, (Corporación Oikos/PNUMA, 2005): 8.

24. Las interferencias se refieren a todos esos factores múltiples que distorsionan la calidad del mensaje, en su trayecto entre emisores y receptores: personalidades, contextos, sobreinformación, distracciones, etc. Nota del autor.

sea un instrumento real, al alcance de todo profesional vinculado a procesos de gestión de cambio climático, es decir, de toda persona que dirija iniciativas vinculadas a la información, al mercadeo y a la sensibilización comunitaria, a la luz de los temas más trascendentes para cada país.²⁵ En este sentido, es extremadamente necesario analizar detenidamente los temas evidenciados en las Comunicaciones Nacionales de cada entidad estatal.

Por otro lado, dadas las afinidades geográficas y vulnerabilidades económicas que reúnen a muchos países de América Latina, la implementación de políticas de adaptación prima sobre las acciones de mitigación; no sólo porque los efectos adversos del cambio climático se hayan mostrado ya, sino porque las emisiones de la región no suman ni el 5% de las emisiones mundiales.²⁶ La paradoja es que los países en vías de desarrollo, cuyo crecimiento es lento y se encuentra aún en fase de consolidación, resultan los más expuestos y afectados a los efectos del cambio climático en la medida en que su capacidad de respuesta es muy inferior respecto a los primeros.

Como se ha destacado, su nivel de emisiones es muy reducido, exceptuando el caso de las grandes economías en desarrollo.²⁷ Para temas relacionados a la adaptación, es interesante considerar el Plan de Trabajo de Nairobi (NWP por sus siglas en inglés),²⁸ adoptado durante la COP12 en 2006. Así, bajo el Órgano Subsidiario para Asesoramiento Técnico y Tecnológico (SBSTA) de la Convención se ejecuta un programa permanente centrado en impactos del cambio climático, vulnerabilidad y adaptación con el fin de justamente fomentar y dar a conocer estos aspectos, y que las Partes tomen las medidas y acciones apropiadas sobre la base de decisiones informadas, con una base científica y socio económica sólida, tomando en cuenta el cambio climático proyectado y su variabilidad.²⁹

25. *Ibíd.*, 9.

26. Al Gore, *Seminario internacional dictado en The Climate Project*. (Ciudad de México, Octubre de 2009). También en: Al Gore, *Nuestra Elección, Un plan para resolver la crisis climática*, (Barcelona: Gedisa, 2009).

27. Se trata de las grandes economías en desarrollo, también conocidas como BRICS. Concretamente: Brasil, Rusia, India, China y Sud África.

28. United Nations Framework Convention on Climate Change, *El programa de trabajo de Nairobi*, <https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/nwpleaflet_0_es.pdf>.

29. *Ibíd.*



Como puede observarse, en el caso de países en vías de desarrollo, el tema comunicacional es particularmente importante, ya que a la criticidad del problema *per se*, se suma la necesidad de comunicar respuestas rápidas e inmediatas en términos de políticas de adaptación. Por otro lado, como Encalada indica, una comunicación planificada presenta múltiples dimensiones, que identifican desde acciones puntuales, como mini campañas y campañas aisladas de comunicación, hasta la implementación de planes integrales de comunicación, planes estratégicos de mediano y/o largo plazo y finalmente, programas internacionales o regionales de cooperación vinculados a temas comunicacionales de cambio climático.

La tipología de comunicación planificada que se imponga en un determinado contexto nacional dependerá de factores diversos: la criticidad de un problema específico y por ende, la mayor o menor urgencia para comunicarlo a una audiencia; las prioridades que hayan sido identificadas por los responsables del plan de gestión sobre cambio climático; el espacio de maniobra destinado a la comunicación dentro del mencionado plan de gestión versus otros ámbitos de acción; la disponibilidad de recursos económicos y materiales; y finalmente, las capacidades operativas del equipo técnico a cargo de la estrategia de comunicación. Así, la comunicación social integral, tal y como la estamos planteando, – es decir como sinónimo de procesos estandarizados y racionales–, constituye un reto complejo y responde al claro objetivo de disciplinar el uso de recursos según un orden marcado por algunas etapas entrelazadas, que además se retroalimentan entre sí: la etapa del conocimiento, la etapa de la decisión y la etapa de la acción.³⁰

Este planteamiento sistematizado es indispensable debido a que se trata de un tema que necesita ser transmitido eficazmente a todas las audiencias, con el precedente y al mismo tiempo el desafío, de que hasta ahora, una campaña de comunicación con este enfoque estratégico y connotaciones no ha sido implementada, concluye Encalada. Es imperativo que la comunicación tenga como objetivo último el de facilitar una transición cultural, social, económica y ecológica. No obstante, este punto de inflexión solo podrá darse a través de un reenfoque de los

30. Marco Encalada, "Comunicación sobre el cambio climático", 2005.

canales de comunicación y de la forma de comunicar, lo cual pasa antes por una micro segmentación de las audiencias y por una calibración del mensaje, en función de la tipología de cada audiencia, desde amas de casa hasta gobiernos y organismos multilaterales.

Dicho de otro modo, hay que desmembrar este inmenso público objetivo que es la comunidad internacional y reducirlo a grupos más pequeños, cada uno con sus propias reglas del juego y códigos comunicacionales, como indica el Paradigma de Laswell.³¹ Solo así podrá estructurarse un mensaje con potencial de llegar al público de forma exitosa, del modo más eficaz, con los códigos adecuados y los medios precisos para cierta audiencia y cierto contexto. Solo así el cambio climático aterrizará en la vida diaria de las personas y obtendrá finalmente la relevancia que merece.

La comunicación como herramienta negociadora y la negociación como herramienta de una exitosa comunicación

Posiblemente, la mejor definición que fija la esencia de la negociación es la que nos viene de los principios enunciados por Sun-Tzu.³² “vencer sin luchar, conquistar sin destruir, convertir al enemigo en un aliado.”

Dicho de otro modo, la negociación es el arte de llevar al otro de tu lado, persuadiéndolo de tu punto de vista, ganándolo con tus ideas, pero dentro de un escenario en donde no necesariamente se relega a la contraparte en un rol de perdedor. Al contrario, lo deseable es alcanzar un compromiso mutuamente satisfactorio o, en todo caso, aceptable.

Quien es un buen comunicador también termina siendo un excelente negociador, lo que representa un elemento de suma importancia, puesto que las negociaciones finalmente no se dan entre países o instituciones sino entre sus representantes, es decir, entre personas. Así, muchas veces la dificultad de alcanzar acuerdos no reside en la ausencia de potenciales opciones, sino en el fracaso del proceso de comunicación. A

31. “Teoría de comunicación. Información sintética y verídica”, *Paradigma de Lasswell*, <<https://teoriacomunicacion1.wordpress.com/modelos-de-comunicacion/paradigma-de-lasswell/>>.

32. Sun-Tzu, *El arte de la guerra*, (Buenos Aires: Lonseller, 2004): 16.



su vez, este proceso depende de varios elementos, comenzando por la forma en la que nos relacionamos con *el otro*, es decir, por la calidad de nuestra relación con la contraparte.³³

Las habilidades, destrezas y capacidades que cada uno de estos actores esgrima son extremadamente diversas y de esto dependerán los logros y desempeño de cada país o institución. Sin embargo, el problema de fondo radica en que las personas tienen un diverso trasfondo cultural, lingüístico y axiológico, lo que finalmente repercute en el potencial comunicador si estos elementos no son reconocidos y manejados con sabiduría y experticia.

La comunicación-negociación es parte intrínseca de nuestras vidas, siendo que todos los días realizamos aunque sea “malas negociaciones”, en sentido de utilizar esta herramienta sin los fundamentos teóricos que sí existen y sin tener presentes las innumerables interferencias entre emisores y receptores de un mensaje. En este contexto, la tipología de negociación que me propongo considerar es la negociación internacional, es decir, aquella tipología negociadora cuyo objetivo es defender los intereses nacionales, de toda una colectividad, frente al resto del mundo. Y no se trata de tarea fácil, sobre todo cuando hay grandes diferencias en cuanto a la distribución de poder entre estados: es la negociación de la *realpolitik*, la más agresiva, la más peligrosa, la que entraña las mayores responsabilidades.

Así, el país necesita forjar un equipo negociador, no sólo para que esté preparado a la perfección sobre los puntos de la agenda nacional que se irán a discutir, sino para que sea capaz de saber utilizar todas aquellas poderosas herramientas comunicacionales que nutren al lenguaje y *modus operandi* del negociador: ambigüedad, sarcasmo, sentido del humor, creatividad, improvisación y las llamadas *confidence building measures* (CBM).³⁴

33. Roger Fisher, Elizabeth. Kopelman y Andrea. Kupfer Schneider, *Beyond Machiavelli. Tools for coping with conflict*, (New York: Penguin Books, 1996): 5.

34. Gabriella Blum, *Islands of Agreement. Managing enduring armed rivalries*, (Massachusetts and London: Harvard University Press, 2007): 25. La autora define como “medidas que construyen confianza” cualquier acción, iniciativa que fomente una atmósfera positiva para el diálogo promoviendo la confianza y reduciendo tensiones entre las partes.

Asimismo, es necesario que pueda sumar a estas habilidades un uso perfecto del idioma inglés, puesto que cualquier mínima diferencia de interpretación será debidamente aprovechada y manipulada por los otros bandos maquiavélicamente.³⁵ A más de estos ingredientes, hay que considerar otro tema de fondo: la asimetría de poder y de recursos que suele existir entre las partes. Tomemos el caso de una delegación de cambio climático en donde se enfrenten países del primer mundo y países en vías de desarrollo: los delegados de países en desarrollo deben saber oponerse a determinadas medidas, ya sea creando coaliciones y bloques con países de intereses afines o bien con estrategias negociadoras orientadas a añadir o retirar un punto de los textos sin crear conflictos muy evidentes.³⁶

A más de esto, las delegaciones de países en desarrollo suelen presentarse en condiciones numéricas muy inferiores y con equipos adversarios que además de su impacto físico, cuentan con profesionales de la negociación que manejan el mismo tema desde hace décadas, perfectamente bilingües y que no han rotado en cambios de gobierno, por lo que conocen a la perfección las reglas del juego, las técnicas, los trucos, y por supuesto, los temas que se van a discutir, por haberlos manejado en múltiples ocasiones. Como puede verse, conocimiento técnico, conocimiento de la agenda nacional y de los temas a tratar están lejos de ser elementos suficientes, aún si estos requisitos fueran garantizados y cubiertos por hábiles negociadores.

Es evidente que se necesita mucha más preparación, tiempo para revisar textos de negociación desde un punto de vista crítico y filosóficamente analítico,³⁷ tiempo para analizar el historial de cada negociación desde un inicio: decisiones anteriores, accidentes, incidentes, jurisprudencia, etc. A la vista de este breve análisis cabe preguntarse cuáles de estos factores podemos decir tener asegurados desde nuestra perspectiva país, siendo que el Ecuador es parte de muchos procesos multilaterales y que finalmente, presenta todas las vulnerabilidades de un pequeño país en desarrollo. La discusión es amplia, presenta muchas

35. Andrés Mogro, *Las Negociaciones internacionales en cambio climático y los países en desarrollo ¿Qué hacer?* (tesis de posgrado, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2013).

36. *Ibíd.*

37. *Ibíd.*



aristas y podría inclusive ser políticamente controversial. No es la idea debatir este punto en este espacio. El objetivo, por lo pronto, es sólo el de dar una señal de alarma, puesto que todos queremos lo mismo, más allá de ideologías y posiciones: el progreso económico, social y cultural y el respeto por parte del resto de la comunidad internacional.

Conclusiones: el científico comunicador como nueva propuesta comunicacional

A la luz de este breve análisis acerca de estas falencias comunicacionales con respecto al cambio climático, es evidente como desde una perspectiva académica y sociológica, sea indispensable crear un puente entre ciencia y comunicación, entendiéndose como la segunda la capacidad de “llegar” exitosamente con este mensaje de urgencia a todo tipo de público. Sin esta banda transmisora, de nada sirve el conocimiento y toda ciencia acaba muriendo entre estériles debates académicos que no salen de unas pocas aulas y que no interesan sino a limitadas élites y grupos de personas.

La complejidad del cambio climático requiere un serio trabajo en el sentido de evitar caer en una filosofía de moda, en un momento pasajero. Al contrario, se va a requerir una especie de gobierno de coalición mundial, enmarcado en un estado de emergencia global, en donde cada país adopte una nueva lógica de ahorro energético, de austeridad, de no-consumismo, dentro de un marco en donde cada uno tiene un rol y puede contribuir en algo. Como Larrea indica, no se trata únicamente de una escasez de recursos *per se*: se trata sobre todo de un tema ético, puesto que, contrariamente a lo que afirman los neomalthusianos y los neoclásicos, el planeta sí tiene capacidad para sustentar a todos sus habitantes,³⁸ el problema es que hay una extraordinaria inequidad a la hora de cómo estos recursos están distribuidos.

Así, a la vista de estos dramáticos desafíos, ciencia y comunicación deben hacer una alianza estratégica apuntando a que entiendan la en-

38. Fernando Estenssoro Saavedra, *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana*, (Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad Santiago de Chile, 2014): 66-71.

vergadura del problema, su transversalidad, su impredecibilidad y sobretodo, conozcan los riesgos que la inacción representa para nuestra sociedad y para el planeta entero. Esta alianza constituirá la verdadera diferencia entre una improductiva discusión académica y una auténtica y potencial herramienta de lucha al cambio climático, en donde el científico sea comunicador y el comunicador sea científico.

En definitiva, con respecto al cambio climático, es evidente como, a parte de mejorar los niveles de conciencia y conocimiento generales, y sus impactos negativos en la economía, salud, sociedad, biodiversidad, etc., una comunicación efectiva y bien planificada llevará a la población a un cambio de patrones de conducta y hábitos, lo que nos hará más resistentes y adaptables; según muchos, las únicas opciones que nos quedan.³⁹ Este objetivo responde a una necesidad global, puesto que la humanidad entera debe aspirar a economías pos-petroleras, basadas en energías renovables, políticas de eficiencia energética y ahorro de recursos, ya que, si le damos crédito a la teoría del Pico de Hubbert, los recursos se están agotando para todos, mundo desarrollado y mundo en desarrollo.

Por ello, por esa ambición de fondo, una instancia básica dentro de cualquier estrategia de comunicación en apoyo a la gestión sobre el cambio climático será, obviamente, determinar a dónde se quiere llegar, cuáles son los objetivos, cómo queremos alcanzarlos y en qué lapso de tiempo. En otras palabras, se trata de identificar metas de comunicación bien definidas y de insertarlas en un cronograma de trabajo preciso y estricto, sabiendo que el tiempo no es nuestro aliado, sino todo lo contrario.

Pero esto tampoco basta: la idea de fondo consiste en buscar un marco multilateral más incluyente, que apunte a involucrar todo tipo de actores, desde ciudades, compañías, gobiernos, corporaciones, hasta los ciudadanos comunes, en un esfuerzo colectivo global, puesto que el cambio climático, al igual que otros problemas globales, requiere de un compromiso universal ponderado a las especificidades, fortalezas y debilidades de cada contexto nacional. Como puede observarse, la agen-

39. Federico Rampini, *Banchieri*, (Milano: Mondadori, 2013): 157-162.



da es tremendamente audaz y solo podrá lograrse en la medida en que se sensibilicen audiencias siempre más amplias a la gravedad del problema. Por otro lado, un público más preparado, sensible y consciente ejercerá muchas más presiones sobre los tomadores de decisiones, lo que finalmente generará un círculo virtuoso hacia la implementación de políticas efectivas y apropiadas. Sólo de este modo podrá contrastarse el enorme poderío y *lobbying* de los sectores vinculados al *business as usual*, es decir a la mayor industria del mundo, la del carbón fósil: petróleo, carbón y gas.⁴¹

La comunicación, al igual que la negociación, son herramientas poderosas, pero curiosamente, ambas comparten el triste destino de ser subestimadas en su potencial como notables factores de cambio. Es hora de romper este patrón. Es hora de potenciar y fortalecer ambas, puesto que ninguna buena idea es tal, si no logra ser comunicada a sus destinatarios o negociada hábilmente, dependiendo de los casos. La ventana de oportunidad que el cambio climático nos concede es mucho más pequeña de lo que puede parecer, el tiempo corre y no podemos darnos el lujo de ignorar ninguna arma que tengamos a nuestra disposición. Saber comunicar y saber negociar el cambio climático se ha convertido en una cuestión de sobrevivencia.

Bibliografía

- Blum, Gabriella. *Islands of Agreement. Managing enduring armed rivalries*. Massachusetts and London: Harvard University Press, 2007.
- Brown, Lesser. *Plan B 4.0: Mobilizing to save civilization*. Nueva York: Norton Books, 2009.
- IPCC. Cambio climático 2007, Informe de síntesis. OMM., en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf.
- Intergovernmental Panel on Global Change. *Cambio Climático 2014*, https://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM_es.pdf
- Casado, Pedro Miguel. Analista político/Consultor asuntos públicos. "Estrategia de comunicación de gobierno". Presentación de Power Point (2013). <http://www.slideshare.net/ICPiberoamerica/pedro-24311125>.

41. Richard Heinberg, *Searching for a Miracle. "Net energy" limits and the fate of industrial society. A joint Project of the International Forum on Globalization and Post Carbon Institute*, (San Francisco: Chroma Graphics, 2009): 3.

- Depledge, Joanna y Farhana Yamin. *The International Climate Change Regime, A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. (Nueva York: Cambridge University Press, 2004).
- La Via Eco. “El poder de la información: el art. 6 de la CMNUCC”. *La Via Eco*, 20 de enero de 2011. <<https://lavieco.wordpress.com/2011/01/20/el-poder-de-la-informacion-el-articulo-6-de-la-cmnucc/>>.
- Encalada, Marco A. *Comunicación sobre el cambio climático. Manual para su planificación y práctica en América Latina*. (Corporación Oikos/PNUMA, 2005).
- Estenssoro Saavedra, Fernando. *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana*. (Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados. Universidad Santiago de Chile, 2014).
- European Comission. *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*. <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en>.
- Fisher, Roger, Elizabeth. Kopelman y Andrea Kupfer Schneider. *Beyond Machiavelli. Tools for coping with conflict*. (New York: Penguin Books, 1996).
- Gilbertson, Tamara y Oscar Reyes. “Carbon trading. How it Works and why it fails”. *Critical Currents*, No. 7, (2009).
- Gore, Al. *Nuestra Elección, Un plan para resolver la crisis climática*. Barcelona: Gedisa, 2009. Seminario internacional dictado en The Climate Project. (Ciudad de México, Octubre de 2009).
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. *Cambio climático 2007, Informe de síntesis*. (Ginebra: OMM, 2008). En: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf>
- Heinberg, Richard. *Searching for a Miracle. “Net energy” limits and the fate of industrial society. A joint Project of the International Forum on Globalization and Post Carbon Institute*. San Francisco: Chroma Graphics, 2009.
- Intergovernmental Panel on Climate Change., *Climate Change 2007., Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Ginebra: WMO/, UNEP, 2007.
- King, editor. “Tunisia embeds climate change in constitution”. *Climate Home*, 27 de enero de 2014. <<http://www.climatechangenews.com/2014/01/27/tunisia-embeds-climate-change-in-constitution/>>.
- Larrea, Carlos. “Evidencia científica del cambio climático”. Clase dictada para la Maestría en Cambio Climático y Negociación Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, año académico 2015-2016).
- , *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2005).
- Larrea, Carlos y otros. *Post-crecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. (Quito:Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung [FES-ILDIS], 2014).
- Mogro, Andrés. *Las Negociaciones internacionales en cambio climático y los países en desarrollo ¿Qué hacer?*. Tesis de posgrado, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2013.
- Napolitan, Joseph. “100 cosas que he aprendido en 30 años de trabajo como asesor en campañas electorales”. Ponencia presentada en la 19 Conferencia Anual de la



- Asociación Internacional de Asesores Políticos, 1986. <https://drive.google.com/file/d/0B3EKHP0rfNFkLXBfbVhEWVgwRHc/edit>.
- Organización de las Naciones Unidas. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (1992) http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php.
- Ohlinger, Tina. *La política de medio ambiente: principios generales y marco básico*. (2008). http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=F-TU_5.4.1.html.
- Rampini, Federico. *Banchieri*. (Milano: Mondadori, 2013).
- Sousa Santos, Boaventura. *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México-Argentina Buenos Aires: Clacso Coediciones, 2009).
- Stern, Nicholas. *El Informe Stern: La verdad del cambio climático*. (Barcelona: Paidós Ibérica, , 2007).
- Sun-Tzu. *El arte de la guerra*. (Buenos Aires: Lonseller, 2004).
- United Nations Environment Programme. *UN, Major Investment Firms Call for Increased Focus on Carbon Risk Management and Carbon Accounting in Investment Industry*. http://www.unepfi.org/fileadmin/climatechange/UNEP_FI_Investor_Briefing_Press_Release_-_19_July_2013.pdf.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. *El programa de trabajo de Nairobi*. https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/nwpleaflet_0_es.pdf.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. "Report of the Conference of the Parties on its Eighth Session, held at New Delhi from 23 October to 1 November 2002". *New Delhi work programme on Article 6 of the Convention*, 23-30. (2003). <http://unfccc.int/resource/docs/cop8/07a01.pdf#page=23>.
- United States Environmental Protection Agency. *Climate Change Indicators in the United States*. <https://www.epa.gov/climate-indicators>.



Carlo Tassara (Editor)
Antonio Ibarra y Luis Vargas Faulbaum

Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

Madrid: Programa EUROsociAL, 2015. 212 pp.
ISBN 978-88-99592-00-4

Francesco Chiodi

El estudio que comentamos aquí^{*} aborda una de las interrogantes de mayor interés acerca de las estrategias para la superación de la pobreza desarrolladas en América Latina en las últimas décadas: la efectividad de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), en sus diferentes denominaciones nacionales, como dispositivo para permitir la transición desde la pobreza y la pobreza extrema hacia condiciones de seguridad económica. El estudio, en particular, se concentra en las llamadas reglas de graduación de las familias de los PTC.

La iniciativa de analizar este aspecto de los PTC surge en el marco del Programa regional de la Unión Europea EUROsociAL, una platafor-

ma de cooperación que apoya el mejoramiento de las políticas públicas de los estados latinoamericanos con impacto en la cohesión social. EUROsociAL ha sido llamado por diferentes países de la región a colaborar en la revisión de los PTC, haciendo hincapié especialmente en sus nexos con otras medidas de las políticas públicas aptas a facilitar una salida sostenible de su población meta de la marginalidad y la exclusión. Junto con actividades de asistencia técnica a los Gobiernos, EUROsociAL ha promovido una colaboración con la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dirigida a examinar, por un lado, la articulación existente entre

* La obra es una edición no venal destinada a un grupo selecto de investigadores, expertos y tomadores de decisiones de varias organizaciones internacionales y países latinoamericanos. La versión electrónica se puede descargar en: <https://www.academia.edu/16840419/Proteccion-social-y-lucha-contrala-pobreza-en-Brasil-Colombia-y-Chile-Graduarse-de-los-PTC-o-salir-de-la-pobreza> & <http://eurosocial-ii.eu/es/showbiblioteca/4870>.



transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión socio-laboral y productiva y, por otro, las estrategias de egreso de los beneficiarios de estos programas. El resultado de la investigación es una pareja de estudios, ambos con una profundización de los casos de Brasil, Colombia y Chile, el primero de los cuales coordinado por la CEPAL y el segundo, el que reseñamos en estas páginas, por la organización internacional de cooperación *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP).

Los autores de este segundo trabajo son Carlo Tassara, que dirigió la investigación y es profesor de la *Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*; Antonio Ibarra, sociólogo de la Universidad de São Paulo y consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil; y Luis Hernán Vargas Faulbaum, sociólogo de la Universidad de Chile y consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Cabe tener en cuenta que el estudio tiene como marco de referencia cuatro elementos:

- La comparabilidad de los PTC nacionales, que presentan arquitecturas conceptuales y programáticas similares, a pesar de que difieren en relación a parámetros importantes tales como los requisitos de acceso, el rol y el rigor aplicativo de las condicionalidades, la tipología de las prestaciones, etc.
- La valoración generalmente positiva de los PTC desde el punto de vista de su capacidad de impactar

en la pobreza, sobre todo la pobreza extrema.

- La emergencia en la región de amplios sectores sociales que si bien han dejado de ser técnicamente pobres - gracias a los efectos de la combinación de crecimiento económico y políticas redistributivas -, quedan en una situación de fragilidad económica, de incertidumbre, que se manifiesta en un riesgo concreto de regresión a la pobreza.
- El alto nivel de consenso regional en torno al reconocimiento de la desigualdad (multifactorial y multidimensional) como nudo estructural que impide afianzar los progresos sociales y profundizarlos, de lo cual se desprende que los logros acumulados en la reducción de la pobreza seguirán siendo enclenques y reversibles sin el despliegue de reformas políticas de mayor calado que promuevan el acceso universal a sistemas amplios de protección social, el empleo decente y el desarrollo económico sostenible.

Como se apuntó, el centro de interés del estudio radica en una de las fases más delicadas del itinerario de acompañamiento a las familias pobres: la "graduación" de los programas, o sea el momento en el que las familias dejan de percibir las ayudas económicas. El primer capítulo ofrece un encuadre histórico y contextual de los PTC, refiriéndose especialmente a los avances de las políticas de protección social. Bajo el mismo enfoque, los capítulos dedicados a Brasil, Colombia y Chile describen las estrategias de

combate a la pobreza situándolas en los respectivos sistemas de protección social, deteniéndose también en las condiciones establecidas para la salida de los PTC.

El análisis de los tres casos nacionales conduce a los autores a confirmar la relevancia de los cuatro elementos contextuales recién mencionados. En sus conclusiones, ponen el acento en las limitaciones del ascensor social en América Latina. Citando estudios de Hardy,¹ Foxley,² Banco Mundial³ y CEPAL,^{4/5} entre otros, explican el efecto moderado o paliativo de los PTC en lo que hace a la reducción de la pobreza. Señalan finalmente que “la vulnerabilidad social y la inseguridad económica son las nuevas peculiaridades de América Latina”, lo que se refleja en el hecho de que “el 68% de la población de la región se encuentra en una situación de vulnerabilidad”.⁶

Lo anterior, sin embargo, no cuestiona el valor de los PTC como instrumentos de alcance limitado, más bien

pone de manifiesto la necesidad de encaminar estrategias de mayor envergadura para desafiar la persistencia de la pobreza, dentro de las cuales los PTC sean una pieza clave. Estrategias que los tres países considerados están desarrollando, en grados y con modalidades distintas, pero siguiendo un mismo patrón, como veremos a continuación. El estudio deja en evidencia que la cuestión de la graduación queda de algún modo superada allí donde el PTC evoluciona como una medida de garantía de ingresos mínimos articulada con un amplio espectro de servicios y acciones en pos del empoderamiento social y económico de las familias. Al estar integradas con otros servicios y acciones, las transferencias monetarias asumen una función específica como soporte a los ingresos familiares, pero la pérdida de las condiciones de elegibilidad no acarrea una situación de desamparo.

Entre los tres casos nacionales, el de Brasil muestra de manera muy ní-

-
1. Clarissa Hardy, *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social* (Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2014)
 2. Alejandro Foxley, *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. (Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina, 2012)
 3. Banco Mundial, *Comunidad de Aprendizaje de Transferencias Monetarias Condicionadas*. Resumen de la Sesión del 7 abril 2011. La temporalidad de la permanencia de las familias beneficiarias en los PTC. (Washington: Banco Mundial, 2011)
 4. CEPAL (Cecchini, S.; Filgueira, F. y Robles, C.) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Serie Políticas sociales 202] y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2014).
 5. CEPAL (Cecchini, S. y Madariaga, A.), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2011)
 6. Carlo Tassara, editor; Antonio Ibarra y Luis Vargas Faulbaum, *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* (Madrid: Programa Eurosocial, 2015), 171-172.



tida este posicionamiento. Tal como afirman los autores, en “el panorama latinoamericano, Brasil representa una experiencia avanzada en el diseño e implementación de un sistema de protección social con enfoque de derechos. Este sistema se caracteriza por una base legal sólida y anclada a la constitución nacional, la clara vinculación de los PTC con el sistema de protección social, la especial atención dedicada a los grupos vulnerables, y el acompañamiento permanente de las personas y estratos sociales más necesitados, que prescinde de la aplicación de reglas de graduación muy rígidas y configura una estrategia de egreso articulada alrededor de una sustancial continuidad entre los PTC y el sistema de protección social”.⁷

De este modo, si bien existen reglas de graduación, se intenta prevenir el riesgo de desprotección porque las familias quedan conectadas –ya durante su permanencia en los PT– con un vasto abanico de “programas y acciones complementarias, que siguen acompañando a los beneficiarios para toda la vida”.⁸ Es interesante notar, como lo hace el estudio, que el Plan Brasil Sin Miseria se organiza en torno a tres pilares interdependientes: garantía de ingresos, inclusión productiva (urbana y rural) y acceso a los servicios. La complementariedad y simultaneidad de estos tres ejes redefine radicalmente el rol de las transferen-

cias monetarias y alimenta un circuito virtuoso entre diferentes prestaciones, servicios y oportunidades (más de cien programas y acciones en quince Ministerios y veinte instituciones y empresas o bancos públicos).

El caso chileno muestra analogías con el anterior, aunque el PTC propiamente dicho (Ingreso Ético Familiar, IEF) está fuertemente focalizado y, por tanto, atiende a un número reducido de familias. Una primera analogía se registra en la adopción de “un enfoque universalista y de derechos”, dejando atrás la anterior “orientación guiada por la satisfacción de necesidades básicas no cubiertas”.⁹ Un segundo elemento de proximidad consiste en la atención a las carencias monetarias a la vez que a los procesos de inclusión social y productiva. Esto a través de la vinculación y el acceso preferente de los beneficiarios a la oferta pública de servicios y prestaciones sociales y mediante dos ejes programáticos del IEF, el apoyo psicosocial y el apoyo socio-laboral. La permanencia máxima en el Ingreso Ético Familiar está fijada en dos años, y las reglas de graduación son bastante estrictas, sin embargo la estrategia de salida prevé un acompañamiento por parte del sistema de protección social.

El sistema de protección social de Colombia, en cambio, es más reciente y de menor magnitud en comparación con los de Brasil y Chile. Además,

7. *Ibíd.* 175-176.

8. *Ibíd.* 178.

9. *Ibíd.* 180.

el modelo colombiano “oscila entre el enfoque de derechos y el enfoque del manejo social del riesgo”, con cierta propensión por el segundo.¹⁰ Otro aspecto que lo caracteriza es la fragmentación de los programas de atención a los pobres en un gran número de grupos y categorías. Pese a ello, se observa también en Colombia una estrategia dirigida a dar una atención integral a las familias. Si el principal PTC colombiano (Más Familias en Acción) se aboca fundamentalmente a las transferencias monetarias condicionadas, la Red Unidos, responsable de la estrategia de lucha contra la pobreza extrema, “pretende facilitar la vinculación de la población [con programas y servicios y] cuenta con cogestores locales que acompañan a los beneficiarios en la formulación y el cumplimiento de un plan familiar orientado a conseguir unos logros considerados fundamentales para la superación de la pobreza”.¹¹ De aquí que el esquema de graduación de la Red Unidos esté desvinculado de la dimensión temporal, privilegiando más bien el grado de avance de las condiciones de vida de la población.

Habría sido útil que los autores del estudio incluyeran informaciones sobre los resultados de la articulación entre transferencias monetarias y sistemas de protección social. Es fundamental saber qué ocurre concretamente con las familias cuando dejan

de recibir las prestaciones monetarias. Del mismo modo, queda pendiente un inventario y el análisis de las experiencias más exitosas para promover la capacidad de las familias de generar autónomamente más y mejores ingresos. Esta laguna del estudio se debe probablemente a la escasez de datos y, por tanto, es de desear que se emprendan nuevas líneas de investigación que permitan ahondar en estas cuestiones.

El mérito principal del estudio estriba en la sistematización de las estructuras de funcionamiento de los PTC y de sus dispositivos de graduación. Al comparar los tres casos nacionales, los autores demuestran y reafirman el valor estratégico del adecuado enlazamiento entre prestaciones en metálico y prestaciones en especie.

Dicho de otra forma, los autores corroboran la visión predominante de la literatura sobre la materia según la cual más que la exacta definición de reglas de salida de los PTC, importa consolidar mecanismos que permitan a las familias llegar a ser más autónomas, o sea a valerse por sí misma sin la necesidad de recurrir a la asistencia social. Estos mecanismos suponen unos sistemas de protección social amplios, integrales y de calidad, capaces de abordar la naturaleza multidimensional de la pobreza, pero exceden también la esfera socio-asistencial, ubicándose al mismo tiempo en el mercado de trabajo, la educación y, en

10. *Ibíd.* 178.

11. *Ibíd.* 179.



términos más generales, en las políticas que afrontan los ejes estructurantes de la desigualdad social (ingreso, territorio, género, edad, raza y etnia).

Por ende, la obra va de la mano con las posturas de la CEPAL, que en los últimos años ha impulsado una agenda regional enfocada en “la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad [y al] fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que

aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración”.¹²

En síntesis, este libro representa una contribución importante para el análisis de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en América Latina y un sólido punto de referencia para que nuevas investigaciones retomem sus conclusiones y recomendaciones.

12. CEPAL, *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. (Santiago de Chile: CEPAL, 2012).



Normas para colaboradores de Comentario Internacional

Comentario Internacional es una publicación académica en estudios y temas internacionales que busca aportar al debate entre los países de la región andina y llegar a un público lector amplio. Cada número de la revista se estructura en torno a un tema central, e incluye otros de coyuntura política y económica, temas varios, documentos históricos y reseñas de libros.

1. Los artículos a ser publicados en la revista *Comentario Internacional* deberán ser inéditos y sobre temas afines con la temática especializada de la revista. Los autores, al presentar su artículo a la revista *Comentario Internacional*, declaran que son titulares de su autoría y derecho de publicación, último que ceden a la Universidad Andina Simón Bolívar. El autor deberá comunicar por escrito a los responsables de la revista, en caso de que el artículo haya sido publicado anteriormente o se fundamente en una versión ya publicada.
2. Los artículos deben enviarse por vía digital al correo electrónico: <caei@uasb.edu.ec>. Los autores pueden enviar una versión original impresa con soporte digital a: Revista *Comentario Internacional*, Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, calle Toledo N22-80, Plaza Brasilia, Quito, Ecuador.
3. Los trabajos deberán ser escritos en programa de procesador de texto o formato rtf, con tamaño de letra número 12, interlineado 1,5 líneas.
4. Todo artículo deberá ir acompañado de: Nombre y Apellido del autor, título académico, afiliación institucional y cargo actual, estudios en curso (si fuera pertinente), dirección postal, dirección de correo electrónico.
5. La extensión de cada artículo, en las secciones Coyuntura, Tema Central y Otros Temas, no deberá ser menor de 5.000 palabras, ni mayor a 12.000, incluyendo notas y bibliografía.
6. Los artículos correspondientes a la sección Reseñas deberán tener una extensión aproximada de 2.500 palabras. Deberá indicarse el autor y nombre de la obra que se reseña, el año de publicación, el lugar, el nombre de la casa editora y la cantidad de páginas del libro.
7. En la primera página del texto debe constar un resumen (entre 100 y 120 palabras). Este texto es de carácter descriptivo (presenta el contenido, propósitos del artículo y resultados). Seguidamente deben presentarse de 8 a 10 descriptores o palabras clave. Un *abstract* en inglés que contenga título, resumen y palabras clave también debe presentarse.
8. Al final del artículo debe presentarse la lista de referencias utilizadas en el artículo, en el formato establecido por el Sistema de Referencias Notas-Bibliografía (SNB), establecido por el Manual de estilo de la Universidad de Chicago (*University of Chicago Press, The Chicago Manual of Style, 16° ed., 2010.*) Todo trabajo mencionado en el texto debe aparecer en la lista de referencias.



9. Las palabras en otro idioma deben aparecer en letra *cursiva*.
10. La primera vez que se utilice alguna abreviatura, debe ir entre paréntesis después de la fórmula completa, luego de lo cual se usará solamente la abreviatura.
11. Las notas de pie de páginas aparecerán numeradas consecutivamente en números arábigos.
12. Los materiales gráficos (fotografías, mapas, dibujos, cuadros estadísticos o comparativos, entre otros), si los hubieren, aparecerán numerados consecutivamente en números arábigos, y dentro del texto. En cada caso, el material visual mantendrá un pie de imagen descriptivo en el que se incluya la fuente de la cual fue extraído o las referencias a su autor. Corresponde al (la) autor (a) de la contribución el realizar los trámites relacionados con derechos de autor, copyright y/o créditos correspondientes, cuando el material empleado así lo requiera.
13. El soporte visual del manuscrito debe constar en el archivo de texto remitido, en los apartados en que son referidos, el autor enviará todo el soporte visual en archivos aparte, de acuerdo con el siguiente criterio: imágenes en formato TIFF o JPEG con resolución de 300 dpi (o puntos por pulgada), definidos en escala de grises acompañado de un listado de este material. La revista no realiza búsquedas de soportes visuales faltantes.
14. Las citas textuales que no excedan de tres líneas irán dentro del párrafo. Las citas que excedan dicha extensión irán en un párrafo aparte con un sangrado distinto y con letra tamaño 11.
15. Se presentará, al final del artículo, la bibliografía que debe incluir, únicamente, las fuentes primarias y secundarias referidas en el texto.
16. A continuación se presentan ejemplos que permiten apreciar diferencias de citación entre notas de pie de página (N) y bibliografía (B).

Libros:

Un solo autor

- (N) Nombre Apellido (s), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23 (solamente el número de página o páginas).
Thomas J. Christensen, *Useful adversaries: Grand strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996).
- (B) Apellido (s), Nombre. *Título completo*, 23 (solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.
Christensen, Thomas J. *Useful adversaries: Grand strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996.

Dos o tres autores

- (N) Nombre Apellido (s) y Nombre Apellido (s), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23-36 (solamente el número de página o páginas).
Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
- (B) Apellido (s), Nombre y Nombre Apellido (s), *Título completo*, 23 (solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Cuatro o más autores

- (N) Nombre Apellido (s) y otros, *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23-36 (solamente el número de página o páginas).

Jean Pisani-Ferry y otros, "What kind of European banking union?", *Policy Contribution* 2012, (Bruselas: Bruegel, 2012).

- (B) Apellido (s), Nombre, Nombre Apellido (s), Nombre Apellido (s) y Nombre Apellido (s). *Título completo*, 23(solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.

Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Nicolas Véron y Guntram B. Wolff. "What kind of European banking union?". *Policy Contribution* 2012. Bruselas: Bruegel, 2012.

Artículos:

En libros (capítulos)

- (N) Nombre Apellido (s), "Título del artículo", en Nombre Apellido (s), edit. (comp., etc.), *Título completo* (Ciudad: Editorial, año), 23-36 (solamente el número de página o páginas).

Jean Grugel, "Latin America and the remaking of the Americas", en Andrew Gamble y Anthony Payne, eds., *Regionalism and World Order* (Londres: Macmillan, 1996), 131-67.

- (B) Apellido (s), Nombre. "Título de artículo". En Nombre Apellido (s), editores (compiladores, etc.). *Nombre del libro*, 23-36 (solamente el número de página o páginas). Ciudad: Editorial, año.

Grugel, Jean. "Latin America and the remaking of the Americas". En Andrew Gamble y Anthony Payne, editores, *Regionalism and World Order*, 131-67. Londres: Macmillan, 1996.

En revistas

- (N) Nombre Apellido (s), "Título de artículo", *Título revista* 6, No. 12 (año): 23-36 (solamente el número de página o páginas).

Kelley Lee y Richard Dodgson, "Globalization and Cholera: Implications for Global Governance", *Global Governance* 6, No. 2 (2000): 213-36.

- (B) Apellido (s), Nombre. "Título de artículo". *Título de revista* Vol, No. (año): 23-36 (solamente el número de página o páginas).

Lee, Kelley y Richard Dodgson. "Globalization and Cholera: Implications for Global Governance". *Global Governance* 6, No. 2 (2000): 213-36.

Artículos de prensa

- (N) Nombre Apellido (s), "Título artículo", *Título periódico* (Ciudad), día, mes y año, 23 (solamente el número de página o páginas).

Tomás Jiménez, "Brechas en la gobernanza global", *El País* (Madrid), 15 de junio de 2011.



- (B) Apellido (s), Nombre. "Título de artículo". *Título periódico* (Ciudad), día, mes, año, (solamente el número de página o páginas).
Jiménez, Tomás. "Brechas en la gobernanza global". *El País* (Madrid), 15 de junio de 2011.

Tesis y documentos inéditos:

- (N) Nombre Apellido (s), "Título de tesis" (Tesis de pregrado/maestría/doctoral PhD, Universidad, año), 13-47 (solamente el número de página o páginas).
Inmaculada Galván Sánchez, "La Formación de la estrategia de selección de mercados exteriores en el proceso de internacionalización de las empresas" (Capítulo II, Tesis Doctoral, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2003).
- (B) Apellido (s), Nombre. "Título tesis", 13-47 (solamente el número de página o páginas). Tesis, Universidad, año.
Galván Sánchez, Inmaculada. "La Formación de la estrategia de selección de mercados exteriores en el proceso de internacionalización de las empresas". Tesis Doctoral, Universidad de las Palmas, 2003.

Entrevistas:

- (N y B) Entrevista a Apellido (s), Nombre, Ciudad, fecha completa.
Paulo Visentini, A China não é o que estão dizendo, entrevista en "Mundo Jovem" No. 388, julio de 2008, <<http://www.mundojovem.com.br/entrevistas/edicao-388-entrevista-a-china-nao-e-o-que-estao-dizendo>>.

Publicaciones digitales (Internet):

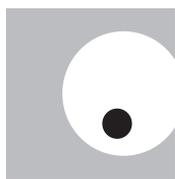
- (N) A la cita de un libro, artículo de revista, capítulo se le aumenta una "," y a continuación el <URL>.
Nicola Phillips, "The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America", *Third World Quarterly* 24, No. 2 (2003): 217-34, <http://alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/phillips_openregionalismnla.pdf>
- B) A la cita de un libro, artículo de revista, capítulo se le aumenta un "." Al final y a continuación el <URL>.
Nicola Phillips. "The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America". *Third World Quarterly* 24, No. 2 (2003): 217-34. <http://alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/phillips_openregionalismnla.pdf>.

En notas, luego de la primera vez que fue citada, la referencia debe aparecer así:
Nombre Apellido (s), *dos o tres palabras del título...*, 23-36.

17. Para todos los casos de citas, notas y bibliografía sugerimos consultar el manual: "Sistema de citas y referencias: instructivo para aplicar el sistema de Chicago" de la Universidad, que se encuentra en el siguiente enlace:
<[http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NORMAS/Sistema%20de%20citas%20y%20referencias_Instructivo%20para%20aplicar%20el%20Sistema%20Chicago\(1\).pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NORMAS/Sistema%20de%20citas%20y%20referencias_Instructivo%20para%20aplicar%20el%20Sistema%20Chicago(1).pdf)>.



19. Los responsables de la revista evaluarán todos los artículos y/o los someterán a evaluación de árbitros externos, que podrán formular sugerencias al autor. También se reservan el derecho de hacer la corrección de estilo a los artículos y cambios editoriales que consideren necesarios.
20. El procedimiento del arbitraje de los artículos es el siguiente: una vez recibidos por el editor, este selecciona de una lista de árbitros a dos especialistas en el tema del artículo y les envía el documento de forma completamente anónima, junto con un formulario de evaluación en el que constan todos los criterios que deben ser aplicados por los árbitros, que tienen un plazo de un mes para enviarlo al editor, debidamente completado. En la evaluación consta el criterio del árbitro para que el artículo sea publicado, no sea publicado o sea modificado para ser publicado. Este criterio se comunica a los autores, guardando el anonimato de los árbitros, para que tengan conocimiento de lo que es pertinente.
21. Cada autor recibirá tres ejemplares del número de la revista en que aparezca su artículo y/o reseña.



Comentario Internacional

Centro
Andino
Estudios
Internacionales

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Número 16 • año 2016

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Sede Ecuador

Centro Andino de Estudios Internacionales

Toledo N22-80, apartado postal: 17-12-569, Quito

Teléfono: (593 2) 322 7593, fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • caei@uasb.edu.ec

Diseño y artes: Edwin Navarrete, Taller Gráfico La Huella

Corrección: Michel Leví Coral, Cristina Salinas, Sheila Hernández.

SUSCRIPCIÓN

Valor de la suscripción bianual*

Ecuador	US \$ 48,00
América	US \$ 140,00
Europa	US \$ 149,00
Resto del mundo	US \$ 165,00
Valor del ejemplar suelto*	US \$ 12,00

* Incluye 12% del IVA.

Dirigirse a:

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Revista Comentario Internacional

Roca E9-59 y Tamayo, apartado postal: 17-12-886, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 255 4358, fax: ext. 12

www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

CANJE

Se acepta canje con otras publicaciones periódicas

Dirigirse a:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Centro de Información

Toledo N22-80, apartado postal: 17-12-569, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 7593, fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec



Comentario Internacional

Número dieciséis
año 2016

Presentación

Michel Levi Coral

Coyuntura

La Argentina y los nuevos (viejos) dilemas de la inserción internacional: acuerdos de libre comercio o fortalecimiento del mercado interno con proyección regional
Damián Paikin y Daniela Perrotta

Otros temas

Efectos económicos de los movimientos migratorios en la sociedad de origen y de destino
Alberto García Sánchez

El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR
Ramiro Hidalgo Tandazo

La Comunidad Andina: un proceso sin ciudadanía real
Bernardo Gortaire Morejón

Los retos más escondidos del cambio climático: pensamiento global, crisis de comunicación y arte negociadora
Olga Cavallucci de Dalmases



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Reseñas

Centro
Andino ^{de}
Estudios
Internacionales



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

