

REGIONALISMO Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN EL CONTEXTO ACTUAL*

Virginia Rumbolo
Abogada

Introducción

La primera parte de este trabajo intenta realizar una aproximación a la definición de regionalismo y describir la evolución de los procesos de la integración regional en América Latina y el Caribe, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, distinguiendo cuatro etapas que se diferencian entre sí, por un cambio en los paradigmas que constituyeron el eje de cada enfoque de integración. El sector agroalimentario o, desde un enfoque más integral, los sistemas alimentarios, constituyen un pilar en la economía de los países, en especial de las economías en desarrollo. Este trabajo reflexiona sobre la posible contribución de la integración regional al fortalecimiento de los sistemas alimentarios en el actual contexto regional.

I. Regionalismo

Si bien existen muchas definiciones y aproximaciones teóricas en torno al concepto de regionalismo, la mayoría coinciden en que el regionalismo está constituido dentro de un espacio territorial determinado por intereses económicos, cohesión política, cultura e identidad, entre otros (Sepúlveda, 2001); se trata de una construcción ligada a la idea de región geográfica, región económica o región histórica (Leoni, 2015).

Desde la perspectiva de las relaciones económicas internacionales, el regionalismo se sustenta en la idea de *región*, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente con un alto grado de interdependencia entre ellos (Oyarzún, 2008), siempre impulsada por una convergencia de intereses y, a diferencia de otras disciplinas, no por la creación de una identidad (Malamud, 2006).

Según Bernal Meza (2008) la construcción de una región descansa en elementos comunes básicos que facilitan la tarea de la integración: proximidad, valores

*Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia "Relaciones Económicas Internacionales" a cargo del Profesor Raúl Bernal-Meza, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

fundamentales compartidos y estrategias de gobernanza común. Fawcett (2012) por su parte, describe al regionalismo como el conjunto de políticas y prácticas de las organizaciones estatales cuya membresía está confinada o limitada a un área geográfica, y hace una división entre antiguo o viejo regionalismo y nuevo regionalismo (este último desde el final de la Guerra Fría), destacando que en el segundo se aprecia la inclusión de nuevas organizaciones, nuevos actores y áreas temáticas.

Si bien hay coincidencia en que se refiere mayormente a países que están localizados geográficamente en un mismo territorio, en algunos casos específicos nos encontrarnos con que el regionalismo comprende más de un espacio geográfico, o que agrupa a países distantes (Diamint, 2013), tal es el caso del Acuerdo global y progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP) integrado por Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; Japón; Malasia; México; Nueva Zelandia; Perú; Singapur; Vietnam, que vincula economías de diferentes hemisferios pero, con un mismo elemento geográfico compartido como es el Océano Pacífico, o el caso de la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA) conformado por Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.

Hettne (1998) coincide en que el regionalismo implica una dimensión geográfica, pero agrega que la cuestión es identificar qué grupo de países conforma en su conjunto una entidad distinta que se puede distinguir como un sub-sistema territorial, que requiere el diseño de una estrategia de regionalización, de un proceso de creación artificial.

La proximidad geográfica es una importante fuente de ventajas competitivas para las redes de empresas (Sepúlveda, 2001), pero como ya se señaló, hay ejemplos de regionalismo que no cumplen el requisito de compartir la dimensión territorial. Sin embargo, el elemento omnipresente en todos los acuerdos es la interdependencia existente entre los países que la componen, económica, política, financiera, cultural, en materia de seguridad, etc.

Esta interdependencia puede arrastrar coincidencia de intereses o diferencias y conflictos que harán más lento el proceso de construcción o limitarán su grado de profundidad, ya que la conformación natural de las regiones, desde el punto de vista social, implica disputas políticas y una variedad de estrategias e ideas que se fusionan, se mezclan o colisionan (Söderbaum, 2013).

Por su naturaleza, el regionalismo tiene una dinámica inestable, cambiante y varía de acuerdo a los resultados de los procesos políticos y de las tendencias dominantes en el

terreno económico (Sepúlveda, 2001). En palabras de Malamud (2006), a la región no hay que descubrirla, hay que producirla.

Sin embargo, el regionalismo como proceso asociativo incluye varias formas de acción conjunta como la cooperación y la concertación, no solamente la integración económica, por ejemplo, la integración de la infraestructura, las políticas sociales, las migraciones (Briceño Ruiz, 2018); y constituye un instrumento de política exterior para alcanzar objetivos políticos más allá de los objetivos económicos propios de los Acuerdos que los amparan (proyección internacional, legitimidad externa, estabilidad regional) (Giacalone, 2018).

II. Procesos de construcción regional

Los procesos de integración regional o regionalismo en América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial en adelante, se pueden caracterizar en cuatro etapas. Tomando a Bernal-Meza (2005), las primeras etapas del regionalismo se conocen como: 1) el estructuralismo latinoamericano sustentado en el pensamiento de Raúl Prebisch 2) el neofuncionalismo y/o intergubernamentalismo y 3) el regionalismo abierto. Una cuarta etapa conocida como el regionalismo posliberal, surge para dar respuesta o complementar los procesos iniciados durante el regionalismo abierto.

La primera etapa se caracteriza por desarrollar las ideas de la integración regional en torno al eje del desarrollo industrial. La base teórica que sustentó las ideas sobre la integración en este período fue el estructuralismo latinoamericano, dando lugar en 1950 al pensamiento de Raúl Prebisch desde la CEPAL.

Este enfoque se diferencia de las teorías de Viner de creación vs. Desvío del comercio y examina cómo la integración es parte de una estrategia para superar el atraso económico de los países en desarrollo (Briceño Ruiz, 2018). La vinculación entre desarrollo e integración es central en la propuesta de Prebisch: en el informe *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* se plasman las ideas fundamentales de esta corriente.

El pensamiento de Prebisch presenta lo que se conceptualiza como la dicotomía mundial dividida en centro y periferia, con el objetivo de explicar las diferencias entre los países desarrollados y los países subdesarrollados. Lo definen como una característica estructural del sistema de comercio mundial que deriva del hecho de que los países centrales, los que dieron origen a la Revolución Industrial, se especializaron

precisamente en la producción de bienes industriales de mayor valor agregado y facilitan la acumulación de capitales, mientras que los de la periferia se especializaron en bienes primarios (CEPAL, 1950) cuyo comercio internacional no genera el mismo efecto de capitalización de las economías

Prebisch observó una profunda desigualdad en la distribución de los beneficios del progreso técnico derivado de esa industrialización (crecimiento de la productividad y mejora del ingreso real por habitante), siempre favorable a los países centrales. Las ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de los países centrales. De ahí las diferencias en los niveles de vida de las masas de unos y otros y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende del aumento en la productividad (Prebisch, 2012).

Pero además, se sumó el factor de precios que se movió constantemente en contra de la producción primaria (Briceño Ruiz, 2018) ocasionando un deterioro en los términos de intercambio. Para la escuela cepalina la superación del subdesarrollo latinoamericano significaba sustituir este “modelo de crecimiento hacia afuera” por uno de “crecimiento hacia dentro”, cuya piedra angular debía ser la promoción de un proceso de industrialización con sustitución de importaciones (Briceño Ruiz, 2018).

Cuanto más activo fuera el comercio exterior, mayores eran las posibilidades de aumentar la productividad mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino en saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico (Prebisch, 2012). No se rechaza el libre comercio, sino que la liberalización debería contribuir al desarrollo industrial sin ser un fin en sí mismo o generar beneficios para otros sectores fuera de la industria.

En síntesis, el mayor aporte de Prebisch y del estructuralismo cepalista fue el vínculo entre la industrialización, la transformación productiva y la integración económica regional (Briceño Ruiz, 2018). La integración económica formaba parte de la estrategia para alcanzar el objetivo del desarrollo industrial.

Entre los años 1950 y 1960 (compartiendo con las ideas de la etapa anterior) surgen las ideas neofuncionalismo y/o intergubernamentalismo. Estas escuelas de pensamiento ponen el eje del debate de la integración regional en la idea del Estado-nación.

Las teorías más destacadas son las del neofuncionalismo, basado en la idea europea de que la integración es un mecanismo que trasciende el Estado-nación, confrontado posteriormente por el intergubernamentalismo para el cual la integración es un instrumento utilizado por los Estados para fortalecerse (Briceño Ruiz, 2018).

Como antecedente existen las ideas del regionalismo de David Mitrany que en los años 30 consideraba que el Estado-nación era poco competente para hacer frente a la interdependencia creciente del mundo moderno (Vieira Posada, 2005). Acorde con este pensamiento, los neofuncionalistas también creían que el Estado por sí solo era incapaz de desarrollar las funciones técnicas y económicas del mundo interdependiente de forma adecuada, sino que se requería una comunidad política supranacional (Briceño Ruiz, 2018). Hass en 1958 veía la “integración política” como un desplazamiento de lealtades hacia un centro que está por encima de las instituciones nacionales, por encima del Estado.

La integración política era construida sobre un fuerte componente de cooperación que debía iniciarse en las áreas funcionales técnicas y básicas para luego extenderse dentro de los sectores y, entre ellos, provocando un proceso de derrame o efecto “*spill over*” que conduciría a una redefinición de la identidad grupal en torno a la unidad regional (Hettne, 1998) y, en última instancia, a una supranacionalidad.

Posteriormente, surge entre la década de los setenta y los ochenta, ya avanzado el proceso de integración europea, el intergubernamentalismo. Cuando el proceso se veía sobrepasado por las instituciones comunitarias de la integración, se retoma a través de Hoffman la importancia del Estado-nación como actor activo.

Se destacan las ideas de otros autores como Milward que, al igual que Hoffmann, provenían de la escuela del **realismo clásico**, para quienes los Estados tenían un rol protagónico en los procesos de integración y el contenido de la agenda de integración dependía de cuánto se afectaba la soberanía nacional. Son los propios Estados los que determinan la naturaleza y el alcance de la integración y no se busca su trascendencia, sino que la integración se convierte en un instrumento para ellos mismos (Briceño Ruiz, 2018).

Cabe señalar, no obstante, que estas teorías se orientan particularmente a explicar el proceso Europeo de integración. Por el contrario, la integración en América Latina nunca se ha planteado como una forma de superar al Estado-nación, excepto el proceso de la

CAN (Briceño Ruiz, 2018), aunque en este caso, en la práctica no se ha alcanzado aún la instancia de establecer el arancel externo común (AEC).

A nivel regional, el **liberalismo intergubernamental** es el pensamiento que más elementos aporta a las políticas de integración. Se trata de un enfoque desarrollado por Moravcsik que surge en la década de los noventa como opción intermedia entre el pensamiento neofuncionalista y el enfoque intergubernamental institucional de Milward y Hoffman. Esta teoría destaca el rol preponderante de los actores sociales, ya que sus intereses serán los que orienten el curso del proceso de integración, sumando el papel de los Estados.

Una tercera etapa es la del nuevo regionalismo o regionalismo abierto. Esta etapa está directamente relacionada con la globalización como pivot en torno a la cual gravitan los diferentes tipos de regionalismo y esquemas de integración económica, en busca de mejorar la inserción en los mercados internacionales. Surge a finales de los años ochenta como consecuencia de la necesidad de mejorar la competitividad internacional y lograr la inserción de las economías nacionales en la economía mundial (CEPAL, 1994), una economía marcada tanto por el fin de la guerra fría como por el acelerado avance de la globalización.

Al igual que en el resto del mundo, en América Latina esta fase del regionalismo abierto o nuevo regionalismo ve en la integración un mecanismo para promover la inserción eficiente de la región en el mundo (Briceño Ruiz, 2018) impulsando para ello la reactivación de los procesos centroamericano, andino y caribeño de integración económica, en crisis durante la década anterior, y el lanzamiento del MERCOSUR (Sanahuja, 2008).

Este enfoque no solo se limita al proceso de integración europeo y la discusión de los neofuncionalistas e intergubernamentalistas sobre el rol de los Estados, sino que se asocia a los cambios en la estructura de poder político mundial (Briceño Ruiz, 2018) a partir del surgimiento de lo que conoce como el orden multipolar.

El regionalismo históricamente estuvo dominado por la estructura bipolar de la Guerra Fría, limitado a los acuerdos de libre comercio y alianzas de seguridad, con una dinámica de poder desde arriba hacia abajo, mientras que en el nuevo regionalismo se involucran en gran medida procesos espontáneos que a menudo surgen desde abajo y

desde dentro de la propia región, y más de acuerdo con su peculiaridades y problemáticas (Hettne, 1998).

Esta nueva estructura encuentra elementos afines a las ideas del constructivismo para el que son un factor central las percepciones de los actores al tomar decisiones de política internacional y la interacción creada a partir de esas decisiones, porque generan o modifican instituciones y regímenes (Giacalone, 2021).

En la práctica el regionalismo abierto en América Latina correspondió al ideario del neoliberalismo (Bernal-Meza, 2005) buscando conciliar las políticas unilaterales de liberalización comercial y apertura, con la idea liberal de “globalización”, en referencia a los procesos que se estaban dando en las relaciones económicas internacionales de distintos países latinoamericanos.

Los países, tanto desarrollados como en desarrollo, han sostenido el regionalismo abierto con el fin de instaurar una economía internacional más abierta y transparente, libre de proteccionismo y de trabas al comercio (CEPAL, 1994), bajo el principio de la “no discriminación” que debería contribuir al proceso de liberalización global y al multilateralismo (Hettne, 1998).

Según el pensamiento de la CEPAL (1994) se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al 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.

Hettne (1998) afirma que el nuevo regionalismo es un amplio, multifacético y multidimensional proceso y la convergencia a lo largo de estas dimensiones puede ser un proceso natural o dirigido políticamente o, muy probablemente, una mezcla de los dos.

Pero como ya se mencionó, el regionalismo convive con la globalización. Esto implica que se genere una intrincada serie de interrelaciones en ambos niveles, por eso la transformación en los procesos de regionalización debe interpretarse en el contexto global.

En ese sentido, Hettne (1998) expresó que el nuevo regionalismo está asociado a transformaciones estructurales del sistema global tales como: el relativo declive de la hegemonía estadounidense; la reestructuración de la economía política global en tres

grandes bloques la Unión Europea (UE), el Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y Asia-Pacífico, todos basados en diferentes formas de capitalismo; la erosión del sistema de Estado-nación de Westfalia y el crecimiento de las relaciones económicas, sociales y la interdependencia política y el transnacionalismo, que ha desencadenado nuevos patrones de interacción entre gobiernos y actores no estatales.

El regionalismo abierto, sin embargo, no logró dar respuesta a todos los problemas del desarrollo. Estudios indicaron que se aplicó en forma parcial y selectiva en lo que el Premio Nobel Jan Tinbergen llamó la “integración negativa”. Para dicho autor, las medidas negativas suponen eliminar los obstáculos que separan las economías y son las más fáciles de definir y adoptar como aranceles (Petit, 2014); mientras que la integración positiva está dada por los mecanismos de cooperación centrados en las políticas comunes y la construcción de instituciones (Sanahuja, 2008).

Si bien con diferentes denominaciones existe consenso académico respecto a que el regionalismo posliberal configura una nueva etapa como regionalismo posterior al regionalismo abierto (Mellado, 2017). La categoría fue utilizada primeramente por Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos en el año 2007 para describir procesos de integración cuyo objetivo principal no era la liberalización del comercio ni las inversiones. Bajo este enfoque, los acuerdos regionales posliberales se concebían no como mecanismos para generar exclusivamente desarrollo económico, sino que debían estar centrados en cuestiones de desarrollo y equidad social. (Briceño Ruiz, 2018).

Esta fase del regionalismo se caracteriza por incluir en la integración la agenda social y política complementando el proceso que venía desarrollándose en la agenda comercial, abriendo paso a una agenda orientada a la reducción de la pobreza y las desigualdades, dando lugar a un programa para el desarrollo (da Motta Veiga y Ríos, 2007).

Por primera vez se discutieron asuntos del desarrollo social en la Cumbre Mundial de Copenhague de la Naciones Unidas en 1995, en cuya Declaración se reconoció no sólo que el ser humano debe estar en el centro de las estrategias de desarrollo, sino también la importancia de la política social, identificándose tres elementos substanciales del desarrollo social: la pobreza, el empleo productivo y la integración social (Mellado, 2013).

Tomando a Sanahuja -citado en Briceño Ruiz (2018)-, las principales características del regionalismo posliberal comprenden:

- a) El predominio de la agenda política y el debilitamiento de la economía y la dimensión comercial de la integración regional.
- b) El regreso de la agenda de desarrollo.
- c) Un papel mayor del Estado y los actores no estatales, en particular aquellos del sector productivo.
- d) Un creciente interés en la promoción de una agenda positiva de integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes.
- e) Una creciente cooperación en cuestiones de comercio que conduce a nuevas formas de cooperación Sur-Sur.
- f) Un renovado programa de paz y seguridad.
- g) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en el desarrollo y la vinculación entre integración regional y reducción de la pobreza y la desigualdad.

Andrés Serbin asocia el regionalismo posliberal a tres grandes retornos: el de la política, el del Estado y el de la agenda del desarrollo. Surgen nuevas prioridades en la agenda regional que incluyen la necesidad de crear instituciones y políticas comunes, la cooperación en ámbitos no comerciales y un mayor énfasis en las dimensiones sociales y en las asimetrías existentes (Serbin, 2011).

III. Los sistemas alimentarios regionales, posible contribución de la integración a su fortalecimiento

La producción agropecuaria y la producción de alimentos están estrechamente relacionadas y constituyen un pilar de la economía de los países. En las últimas décadas, el sector agroalimentario se ha convertido en un intrincado y complejo conjunto de actividades económicas y productivas, tanto agrícolas como no agrícolas (Piñeiro, 2021). Para mejorar la comprensión y dar un mejor tratamiento a las problemáticas suscitadas en torno a la producción de alimentos (incluso la seguridad alimentaria y nutricional), se hace referencia en este trabajo a los sistemas alimentarios.

Los sistemas alimentarios están constituidos por el conjunto de actividades que comprenden la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos. A diferencia del enfoque sectorial, el tratamiento como sistema favorece un abordaje más integral de los eslabones que conforman la cadena de actividades entre la producción y el consumo de alimentos.

En la actualidad, en donde la complejidad es parte habitual de nuestra vida, es necesario realizar un estudio integral y holístico de los objetos ya que todas las actividades no solo están relacionadas, sino que dependen unas de otras. El modelo de sistemas alimentarios implica entender el conjunto como un sistema complejo (Piñeiro, 2021) y considerar sus múltiples enlaces (linkages) en forma no lineal.

Existe una profunda interrelación entre los sistemas alimentarios de la región a través de vínculos económicos, financieros, tecnológicos y de información que hay entre ellos. La interdependencia se ve acentuada por la ciencia y la tecnología, que son un dominio global (Piñeiro, 2021).

Para los países en desarrollo de modelo predominantemente agroexportador, países en los que no se ha dado el cambio estructural del desarrollo industrial y tecnológico, el crecimiento y desarrollo del sector agroalimentario tiene un fuerte impacto sobre la economía ya que genera buena parte de la producción y el empleo (Gutiérrez, 2020). La agricultura o, desde un enfoque más integral, los sistemas alimentarios, son importantes para garantizar la demanda de alimentos, crear empleo y generar divisas.

A partir del año 2000, el contexto internacional que favoreció el crecimiento de los países emergentes, un aumento en las inversiones y flujo de capitales contribuyó a un marcado crecimiento de la producción y de las exportaciones, en especial de más materias primas. Esto permitió invertir y adoptar nuevas tecnologías de producción, aumentar la productividad y la competitividad de los sistemas productivos agrícolas y ganaderos. La participación de la región en la producción mundial de productos agropecuarios pasó del 10 % en los años sesenta, al 13% en la década actual (Díaz Bonilla, 2020).

Los efectos producidos por la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021 en las economías y el comercio mundiales, han dejado en claro que es fundamental lograr sistemas alimentarios fuertes y resilientes, con capacidad para hacer frente a las crisis. Las exportaciones regionales de alimentos (incluidos tanto la agroindustria como el sector de agricultura, caza y pesca) han mostrado una gran resiliencia durante la crisis del COVID-19, al registrar un alza en términos de valor del 5,8% en el primer semestre de 2020 en comparación con igual período de 2019 (CEPAL, 2020).

Los sistemas alimentarios pudieron dar respuesta positiva, ya que los flujos en el comercio de alimentos no se vieron afectados, o muy levemente, lo cual fue producto

de un gran esfuerzo de cooperación por parte de los gobiernos, entre ellos y con el sector privado.

Pero más allá de las circunstancias excepcionales que marcaron estos dos últimos años, al igual que el resto de los sectores de la economía, los sistemas alimentarios de los países en desarrollo padecen los efectos negativos del capitalismo global. La integración regional fue históricamente pensada también como estrategia para fortalecer las economías, sin embargo, la región viene atravesando un proceso de fragmentación (Briceño Ruiz, 2014) ocasionado por una variedad de factores, tanto internacionales, como políticos y económicos locales.

Uno de los más importantes, sino el principal desencadenante de los procesos de erosión de los acuerdos de integración regional, es la creciente interdependencia producida por la globalización, que en palabras de Keohane y Nye (2000) es un estado del mundo que implica redes de interdependencia (económica, militar, ambiental y social) a distancias multicontinentales. La globalización es el factor de mayor incidencia en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, crucial en las relaciones de poder mundial; es evidente que la influencia de las variables externas en la toma de decisiones es cada vez mayor en la política doméstica (Rojas Aravena, 2011).

En este sentido, se observa desde hace unos años una pérdida de importancia de los países de América Latina en el mercado regional producido por la demanda de los mercados extrarregionales. Entre 2018 y 2019 el destino de las exportaciones intrarregionales de bienes de América Latina y el Caribe alcanzó el 14,8% (CEPAL, 2020) del total, mientras que la participación de las importaciones intrarregionales en el total de bienes importados fue del 15,8%. Como muestra el siguiente Cuadro 1, el comercio intrarregional total de bienes en América Latina desde el 2012 en adelante, se viene desarrollando en sentido descendente.

El comercio intrarregional del sector agroalimentario, por su parte, acompaña esa tendencia. Desde el año 2001 en adelante se registra un descenso en las exportaciones intrarregionales. Para los países de ALADI, CAN y MERCOSUR en donde pasó de tener una participación del 16%, 8% y 11%, respectivamente, a casi la mitad, resultando en 2019 en el 11%, 5% y 5%, también respectivamente (Fernández Guillén, 2020).

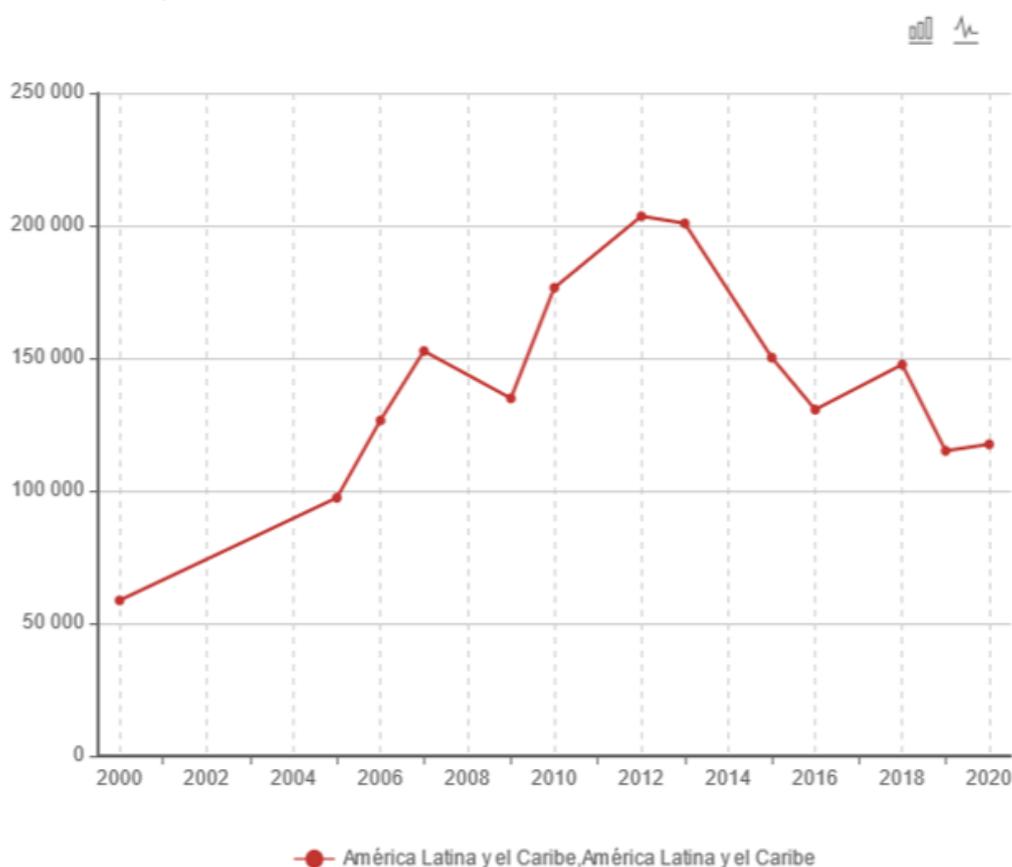
En este orden de ideas, no podemos dejar de mencionar la influencia de China en esta tendencia. China tiene una población de 1400 millones de habitantes (20% del total mundial) con una clase media en ascenso.

Cuadro 1

Económicos / Sector externo / Comercio exterior de bienes y servicios / Comercio exterior de bienes / Comercio intrarregional de bienes

Comercio intrarregional total de bienes

(Millones de dólares)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

En los últimos años creció exponencialmente hasta situarse como la segunda economía mundial detrás de EEUU, aporta el 16% del PBI global en términos nominales, es el tercer inversor mundial detrás de EEUU y Japón y el segundo receptor de Inversión Extranjera Directa (IED). Por último, en términos de comercio, se ubica como primer exportador y segundo importador de mundial de bienes (Perini, 2020).

Como referencia, citamos el caso de Brasil. Según datos de CEPAL, desde 2009 China es el principal destino de las exportaciones brasileñas y desde 2012 el principal origen de sus importaciones. En consecuencia, Brasil redujo el destino de sus exportaciones intrarregionales en casi la mitad, pasando del 29% en 1998 al 16% en 2019, consecuencia de esta reorientación de su comercio con China, especialmente, para el abastecimiento de productos primarios a dicho país (CEPAL, 2020).

Desde la perspectiva de la integración regional, en este caso el MERCOSUR, se diría que el impacto positivo de las crecientes relaciones bilaterales de los países del MERCOSUR con China es relativo para el comercio intrarregional. En especial, porque el comercio de la región con este país se caracteriza por una canasta primario-exportadora de América Latina, frente a importaciones provenientes de ese país de alto contenido tecnológico e industrial. De hecho, cabe preguntarse si a largo plazo este modelo de intercambios no producirá los mismos efectos que el patrón centro-periferia (CEPAL, 2021) aunque China no esté considerado dentro de los países que históricamente se consideraron como países centrales.

Por otra parte, las noticias sobre el MERCOSUR en 2021 no fueron nada alentadoras, cuando el Presidente de la República Oriental del Uruguay durante la Presidencia Pro-tempore manifestó el interés de su país en flexibilizar el MERCOSUR (El País, 2021) y ese mismo año, cuando Brasil en forma unilateral redujo el Arancel Externo Común (AEC) promedio, pasando del 13% a ser 10% sobre el 87% del universo arancelario (TN y Ámbito Financiero, 2021). Argentina y el resto de los países del MERCOSUR apoyaron la medida.

La escasa complementariedad de las economías latinoamericanas y, en consecuencia, el bajo nivel de comercio intrafirma e intraindustrial, son factores que hacen al bajo interés en la integración, pero también la debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración (Sanahuja, 2008).

El nuevo escenario se presenta dinámico y debería procurarse que los desafíos que enfrentan los países de la región sean abordados mediante las herramientas que ofrece la integración, en sus múltiples dimensiones, y que podrían favorecer el desempeño del sector alimentario a pesar de la fragmentación y el aparente desgano político que se observa, al menos por momento.

La institucionalidad de los procesos de integración regional incluye una agenda de varias disciplinas no arancelarias: una agenda común de desarrollo para el sector en la que la integración pueda extenderse hasta la coordinación de políticas o la cooperación entre las partes (Fernández-Guillén, 2020). Tanto el MERCOSUR como la CAN son dos esquemas que por sus características cuentan con la institucionalidad suficiente para desplegar una agenda amplia y canalizar las prioridades y resulta el ámbito donde los sistemas políticos puedan encauzar el nuevo impulso que la integración necesita.

Existen múltiples factores que pueden contribuir a profundizar la integración y mejorar la performance de los sistemas alimentarios, sin necesidad de generar nuevos órganos o instituciones, sino mediante un mejor desempeño de los existentes.

Privilegiar la agenda de cooperación: los acuerdos y proyectos de cooperación técnica deben ocupar un lugar importante en la agenda regional, respondiendo a las necesidades de los países, en especial, el esquema de cooperación sur-sur que permite el intercambio de experiencias y capacidades entre los propios países de la región, alejado del modelo de cooperación norte-sur que predominó durante la etapa neoliberal.

El fortalecimiento de las estructuras y grupos técnicos de los esquemas regionales, como por ejemplo, la actividad de las empresas exportadoras de alimentos, especialmente las PyMES, podría verse favorecida mediante la profundización de la armonización y reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios; cooperación digital y sobre tecnologías de la información para lograr conectividad y garantizar el acceso equitativo a los desarrollos digitales que contribuyen a la producción agroalimentaria, agregándole valor en origen.

El MERCOSUR cuenta con grupos de trabajo generados a lo largo de los 30 años de existencia, que han desarrollado fuertes vínculos en el trabajo constante. Tal es el caso de la REAF, creado en 2004, que conforma una plataforma que convoca a Gobiernos y Organismos de la Agricultura Familiar del MERCOSUR para el diseño de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y facilita la articulación de la pequeña y mediana producción familiar agroalimentaria con los gobiernos para el fortalecimiento del sector.

La REAF de la mano de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), es una de las experiencias más exitosas en términos de articulación internacional de movimientos sociales, abarcando actualmente doce

organizaciones: Uruguay - Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay (AMRU), Asociación de Colonos de Uruguay (ACU), Intergremial de productores de Leche; Paraguay – Unión Agrícola Nacional (UAN); *Chile* -Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (MUCHECH), Confederación Nacional de Agricultura Familiar Campesina Voz del Campo; Bolivia – Coordinación de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC); *Perú*- Central Campesina de Perú (CCP); *Argentina* – Federación Agraria Argentina (FAA); Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares de Argentina; *Brasil* - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (Niederle, 2015).

Según las conclusiones del informe de la COPROFAM de 2018 (Ramos, 2019), algunos de los problemas identificados para el avance de los trabajos es precisamente el debilitamiento institucional, la rotación de funcionarios, la falta de coordinación y articulación institucional del grupo de trabajo.

Otro ejemplo de institucionalidad del MERCOSUR es el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), mecanismo de financiamiento de inversiones públicas propio de los miembros del MERCOSUR. Desde su creación en 2004 hasta mayo de 2021, los Estados Partes del MERCOSUR presentaron un total de 53 proyectos, de los cuales 49 han continuado su ejecución por un monto de US\$ 1.548 millones, correspondiendo al financiamiento FOCEM no reembolsable más de US\$ 1.000 millones (FOCEM, 2021).

Un elemento para recalibrar las acciones podría ser una revisión del “mapa de actores” que participan en los sistemas alimentarios de la región y generar mecanismos institucionales más idóneos que los actuales para ejercer la gobernanza en los sistemas alimentarios (Piñeiro, 2021).

Durante los últimos dos años, a fuerza de tener que adaptarse a las circunstancias de la crisis del COVID-19, la tecnología ha favorecido los intercambios virtuales y desarrollos tecnológicos que permiten una más ágil y efectiva conectividad entre los actores de los sistemas alimentarios tanto estatales como privados o de la sociedad civil. Estos recursos deben aportar al diseño de nuevas alternativas para el fortalecimiento institucional, como el desarrollo de redes regionales de producción y cadenas de abastecimiento (Peña, 2014) para facilitar la articulación entre empresas y también redes de análisis e inteligencia competitiva para el acceso a diagnósticos y tendencias actualizadas.

IV. Conclusiones

Los sistemas alimentarios entendidos como el conjunto de actividades que comprenden la producción agropecuaria, la elaboración, la distribución, comercialización y consumo de alimentos, constituyen un pilar en la economía de los países en desarrollo. La integración regional podría favorecer el desempeño de los sistemas alimentarios, a pesar del contexto actual.

Si bien como se dijo previamente, el regionalismo no implica la creación de una identidad común (Malamud, 2006), también es cierto que la agenda de cooperación y la agenda social de los esquemas de integración en América Latina están matizados por el componente identitario, ya sea por afinidades o simpatías culturales y también, muchas veces, por el idioma. Los habitantes experimentan un sentido natural de pertenencia y afinidad hacia su propia región que favorece y facilita los procesos de construcción de la integración en el aspecto social y de la cooperación.

Esto lo avala el enfoque *inside-out* (de adentro hacia afuera) expresado por Neumann (Briceño, 2008), que parte del supuesto de que las regiones están preestablecidas como resultado de, en este caso, la tradición o el idioma.

Se reitera el concepto de Malamud (2006) en cuanto a que el regionalismo es una construcción y el elemento central en el proceso de construcción voluntaria es la convergencia de intereses. Entendida como proceso *bottom-up*, por la cual las estructuras y procedimientos internos tienden a homogeneizarse, ya sea de manera intencional, mediante políticas de armonización legal y reglamentaria o de manera espontánea mediante la adaptación unilateral (Malamud, 2011).

Fortalecer la institucionalidad dándole mayor dinamismo, con la participación del sector privado y atendiendo sus demandas, sin generar nuevas estructuras, sino fortaleciendo los vínculos existentes, es un camino posible. Los bloques subregionales de América Latina y el Caribe, a través de sus órganos de gobierno y las relaciones internacionales, han creado a lo largo de todos estos años de coexistencia, vínculos y dinámicas de trabajo que deben ser aprovechadas para generar una fuerte red de acción mancomunada.

Los Foros regionales de debate son un ámbito político más conveniente para acordar posiciones comunes frente a los desafíos que presenta la globalización y a nivel técnico

el trabajo de los equipos dentro de cada esquema de integración le da vida a la institucionalidad.

Como elemento transversal las relaciones internacionales son un aporte imprescindible para el fortalecimiento de la integración. El rol de la diplomacia económica es un factor para la interrelación entre los Gobiernos y otros actores no estatales, destacando la necesidad de que exista una estrecha interacción y coordinación entre la política exterior y la política doméstica, incluyendo a los actores no estatales cuyo interés en conocer y participar de las cuestiones de política internacional y en los procesos de toma de decisiones (Bayne, 2003), ya es difícil ignorar.

Bibliografía

Ámbito Financiero. (2021, 21 de noviembre). *Brasil se anticipa y reduce 10% el arancel externo común del Mercosur*. <https://www.ambito.com/economia/mercosur/brasil-se-anticipa-y-reduce-10-el-arancel-externo-comun-del-n5312015>

Bayne, N., y Woolcock, S. (2003). *The new economic diplomacy*. London School of Economics and Political Science; Ashgate Publishing Limited.

Bernal-Meza, R., y Masera, G. (2008). El retorno del Regionalismo: Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración regional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (18). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3338>

Bernal-Meza, R. (2011). El regionalismo: concepto, paradigmas y proceso en el sistema mundial contemporáneo. En L. Bizzozero e I. Clemente (Coords.), *La Política Internacional en un mundo en mutación* (pp. 11-30). Universidad de la República.

Bernal-Meza, R. (2018). Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. *Análisis Político*, 31(94). <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78238>

Briceño Ruiz, J. (2014). Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America. *EUI Working Paper RSCAS* (11). <http://hdl.handle.net/1814/29870>

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia; Centro de Pensamiento Global.

CEPAL. (2021). *Revista CEPAL*, (135). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47716>

CEPAL. (2020). *CEPALSTATAT Base de datos y publicaciones estadísticas*. UN; CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang>

Diamint, R. (2013,). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, (101), 55-79.

https://www.cidob.org/es/content/download/58763/1527366/version/2/file/55-80_RUT%20DIAMINT.pdf

Díaz Bonilla, E. (2020). La guerra comercial entre EE. UU. y China y sus impactos sobre el comercio agroindustrial. Algunas reflexiones desde la perspectiva argentina. En M. Piñeiro y G. Valle Galmez (Coords.), *Geopolítica de los alimentos. Intereses actores y posibles respuestas desde el cono sur* (pp. 127-160) Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/geopolitica/>

El País. (2021, 26 de abril). *Uruguay ingresó propuesta de flexibilizar el Mercosur; se analizará en reunión extraordinaria en mayo*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mercosur.html>

Fawcett, L. (2012, 13-15 de Septiembre). *The history and concept of regionalism* [presentación en conferencia]. Conference Paper, (4/2012) 5° conferencia biannual de la European Society of International Law, Valencia, España. <https://ssrn.com/abstract=2193746>

Fernández Guillén, O. (2020). Sector agroalimentario e integración regional: Una simbiosis necesaria para la seguridad alimentaria y nutricional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (42), 027. <https://doi.org/10.24215/24689912e027>

French Davis, R. (2002). Las reformas económicas en América Latina y los desafíos del nuevo decenio. *Estudios Internacionales*, (138), 37-51. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2002.14711>

Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur (2021). *15 años construyendo integración*. <https://www.mercosur.int/documento/focem-15-anos-construyendo-integracion/>

Furtado, C. (1976). *Prefacio a nova economía política*. Paz e Terra.

Gajate, R. (2013). Instituciones de los procesos de integración sudamericanos. Modelos y tendencias actuales. En N. B. Mellado (Coord y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coed) *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los Inicios del Siglo XXI* (pp. 55-74). Editorial Delgado. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59817>

Giacalone, R. (2018). El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 13(1), 163-192. <https://doi.org/10.18359/ries.2943>

Giacalone, R. (2014) Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de Los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.) *Regionalismo Latinoamericano: dimensiones actuales* (pp. 29-60). Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59819>

Giacalone, R. (2021). *Política internacional a principios del siglo XXI: poder, cooperación y conflicto*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603347>,

Gutiérrez, A. (2020). *Economía y Políticas Agroalimentarias*. Banco Central de Venezuela.

https://www.researchgate.net/publication/351428611_ECONOMIA_Y_POLITICAS_AGROALIMENTARIAS

Hettne, B., y Söderbaum, F. (1998). The New Regionalism Approach (1998). *Politeia*, 17(3), 6-21. <https://ssrn.com/abstract=2399180>

Johnston, B. F., y Mellor, J. W. (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*, 51(4), 566-593. <http://www.jstor.org/stable/1812786>

Keohane, R., y Nye, J. Jr. (2001). Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. *KSG Working Paper*, (01-004). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262175

Leoni, M. S. (2015). Historia y región: la historia regional de cara al Siglo XXI. *Folia Histórica del Nordeste*, (24). <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.024307>

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es

Matthews, A. (2003). *Integración regional y seguridad alimentaria en países en desarrollo. Materiales de Capacitación para la Planificación Agrícola 45*. FAO. <https://www.fao.org/3/y4793s/y4793s00.htm#Contents>

Niederle, P. A. (2015). *A construção da reunião especializada sobre agricultura familiar do MERCOSUL (REAF): uma década de diálogos políticos para o desenho, formulação e implementação de políticas públicas*. <http://www.reakmercosul.org/biblioteca-reak>

Perini, S., Tejada Rodríguez, A., y Illescas, N. (2020). Mercosur-China: una relación posible. En M. Piñero y G. Valle Galmez (Coords.), *Geopolítica de los alimentos. Intereses actores y posibles respuestas desde el cono sur* (pp. 127-160). Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/geopolitica/>

Petit Primera, J. G. (2014). La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 20(1), 137-162. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36433515007.pdf>

Piñero, M., Cassio, L., Ramos, Á., y Trigo, E. (2021). *El sistema alimentario global. Una perspectiva desde América Latina*. Teseo.

Prebisch, R. (2012.). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/40010>

Ramos, A. (2019). *Evolución de las políticas públicas para la AFCL en el MERCOSUR ampliado. Período 2004-2018*. <http://www.reakmercosul.org/biblioteca-reak>

Rojas Aravena, F., Altmann Borbon, J., y Beirute Brealey, T. (2012). Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana. En J. Altmann Borbón (Ed.), *América Latina: caminos de la integración regional* (pp. 11-48) FLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170703041248/pdf_115.pdf

Sanahuja, J. A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vazquez (Coords) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* N° 7 año 2008-2009. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>

Sepúlveda, L. (2001). Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad. *CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas*, (3). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4854>

Serrano Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de ciencia política*, 28(2), 95-113. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004>

Söderbaum, F. (2013). Rethinking regions and regionalism. *Georgetown Journal of International Affairs*, 14(2), 9-18. <http://www.jstor.org/stable/43134407>

Tinbergen, J. (1954). *International economic integration*. Elsevier

Todo Noticias. (2021, 5 de noviembre). *Brasil se anticipó al MERCOSUR y anunció que rebaja en un 10 su arancel externo*. <https://tn.com.ar/politica/2021/11/05/brasil-se-anticipo-al-mercosur-y-anuncio-que-rebaja-en-un-10-su-arancel-externo/>

Vieira Posada, E. (2005, Diciembre). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, (18), 235-290. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720389010>

Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>