

The background of the cover is a teal-colored map of Latin America. Overlaid on the map are several interlocking gears of different sizes and colors, including yellow and orange. The gears are positioned in the upper half of the cover, suggesting a theme of integration and interconnectedness.

La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro

Fernanda Caballero Parra, Rita Giacalone,
y Edgar Vieira Posada (Editores)

**LA INTEGRACIÓN REGIONAL
LATINOAMERICANA Y EUROPEA
EN EL SIGLO XXI: MARCO PARA
LA REFLEXIÓN SOBRE SU
PRESENTE Y FUTURO**

LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA Y EUROPEA EN EL SIGLO XXI: MARCO PARA LA REFLEXIÓN SOBRE SU PRESENTE Y FUTURO

Fernanda Caballero Parra, Rita Giacalone y Edgar Vieira Posada
(Editores)



TOMO 3



La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, diciembre de 2019

© María Victoria Álvarez *et al.*

ISBN (impreso): 978-958-760-204-3

ISBN (PDF): 978-958-760-205-0

ISBN (EPUB): 978-958-760-206-7

DOI: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Colección Gridale

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: agosto de 2018

Evaluación de contenidos: octubre de 2018

Corrección de autores: enero de 2019

Aprobación: junio de 2019

Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL

Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL

Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)

Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)

Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL

Claudia Carolina Caicedo Baquero

ASISTENTE ADMINISTRATIVA

Yeraldin Xiomara Súa Páez

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO Y LECTURA DE PRUEBAS

María Elvira Mejía

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Kilka Diseño Gráfico

DISEÑO DE PORTADA

Kilka Diseño Gráfico

IMPRESIÓN

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

Nota legal

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI : marco para la reflexión sobre su presente y futuro / Rita Giacalone, Edgar Vicira Posada y Fernanda Caballero Parra, editores ; [autores, María Victoria Álvarez ... [et al.]]. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

302 p. -- (Gridale)

Incluye datos biográficos de los autores. -- Contiene referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-760-204-3

1. Integración latinoamericana 2. Integración regional - Europa 3. Desarrollo económico I. Giacalone, Rita, ed. II. Vicira Posada, Edgar, ed. III. Caballero Parra, Fernanda, ed. IV. Álvarez, María Victoria V. Serie

CDD: 377.18 ed. 23

CO-BoBN- a1054794

Contenido

Prólogo	7
Introducción. Reflexiones sobre presente y futuro de la integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI	11
<i>Rita Giacalone</i>	
1ª PARTE. MARCO DE REFLEXIÓN SOBRE INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA Y EUROPEA EN EL SIGLO XXI	17
CAPÍTULO 1. Regionalidad y gobernanza regional en América Latina	19
<i>Detlef Nolte</i>	
CAPÍTULO 2. La asimetría en la integración regional latinoamericana del siglo XXI	39
<i>Rita Giacalone</i>	
CAPÍTULO 3. Política comercial, tratados de libre comercio (TLC) y regionalismo económico	63
<i>Philippe De Lombaerde</i>	
CAPÍTULO 4. Desafíos de la gobernanza global e impactos en la integración latinoamericana: ¿hacia un nuevo escenario?	87
<i>Isabel Clemente Batalla</i>	

CAPÍTULO 5. Un ensayo de gobernabilidad autónoma regional en un contexto de gobernabilidad-gobernanza subregional en América Latina (2000-2016)	137
---	-----

Alberto Rocha Valencia

2ª PARTE. SITUACIONES PRESENTES Y FUTURAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y EUROPEA	187
---	-----

CAPÍTULO 6. Reflexiones teóricas y enseñanzas sobre integración regional. Diálogos entre la Unión Europea y el Mercosur	189
---	-----

María Victoria Álvarez

Hugo Daniel Ramos

CAPÍTULO 7. Historia, actualidad y prospectiva de las relaciones Mercosur-Unión Europea	221
---	-----

Fernando Romero Wimer

CAPÍTULO 8. Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos	251
---	-----

Juan Carlos Fernández Saca

Sobre los autores	287
-------------------------	-----

Resúmenes / Abstracts	291
-----------------------------	-----

Prólogo

El Centro de Pensamiento Global (Cepeg), de la Universidad Cooperativa de Colombia, inició contactos a finales del 2016 con diversos académicos latinoamericanos y europeos que trabajan los temas de la integración. El objetivo de lo anterior era crear una estructura académica que sirviera para analizar, evaluar y proponer medidas necesarias para la reformular y relanzar los estancados y limitados procesos de integración latinoamericanos. Para poder desarrollar estas tareas se convino tener como marco de referencia lo avanzado en el proceso de la Unión Europea y las características propias del desarrollo latinoamericano y de un contexto globalizador, orientado a alcanzar en poco más de una década objetivos de desarrollo sostenible. Con estos propósitos fue constituido, en mayo del 2017, el *Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina (Gridale)*, el cual, para comienzos del 2019, contaba con la participación de más de 180 académicos de más de 100 universidades y centros de pensamiento de 30 países de América Latina y Europa.

Los trabajos de reflexión se iniciaron con cuatro grupos de trabajo temáticos; se organizó y se realizó en Bogotá el Primer Congreso del Gridale, el 21 y 22 de junio del 2018, con el propósito de lograr una mayor interacción y conocimiento entre sus miembros y establecer unas primeras aproximaciones con respecto a posibles soluciones para las problemáticas de la integración latinoamericana.

Las temáticas por investigar en los cuatro grupos de trabajo del Gridale son:

El grupo 1 reflexiona sobre la razón de ser de la integración en el siglo XXI y la conveniencia de una nueva conceptualización teórica de la integración latinoamericana que otorgue claridad a los objetivos por alcanzar.

El grupo 2 analiza la armonización multidimensional de políticas para superar la disyuntiva entre integración económico-comercial e integración político-social, en un contexto mundial de desarrollo sostenible que incorpora nuevos temas por armonizar.

El grupo 3 investiga las limitaciones en la institucionalidad, que perjudican la gobernabilidad mundial y la necesaria profundización de espacios de participación en una gobernanza multinivel, hasta ahora inexistente en América Latina, que refuerce el papel que desempeñan las regiones y la sociedad civil en la integración.

El grupo 4 se pronuncia sobre revalorización y reforzamiento de lo multilateral ante la generalización de negociaciones bilaterales, regionales e interregionales que reducen las condiciones favorables por alcanzar por parte de los países en desarrollo, con el fin de recuperar un entorno multilateral que facilite los procesos latinoamericanos de integración, una mejor inserción en un mundo multipolar.

Estas variables fueron recogidas en mi intervención en la instalación del Primer Congreso del Gridale con estas palabras:

La integración en América Latina debe superar modelos de desarrollo divergentes de un regionalismo abierto neoliberal y un regionalismo postliberal neoproteccionista y estatista. Los académicos agrupados en el Gridale tenemos grandes responsabilidades frente a la crisis de la integración y al cuestionado orden mundial; y debemos interactuar organizadamente en la identificación de alternativas y dimensiones de las reformas a llevar a cabo, de la reorientación de los procesos de integración, de la cohabitación de modelos diferentes de desarrollo en un contexto de desarrollo sostenible y de la sustentación conceptual de un marco teórico que otorgue claridad y precisión a los objetivos a alcanzar en los procesos de integración

de América Latina, para avanzar hacia lo que el Intal ha llamado un “regionalismo inteligente”.

En el Primer Congreso del Gridale se logró la participación de más de 30 académicos, venidos del exterior, un total de 206 participantes presenciales y 704 a través de la transmisión en vivo. Se trabajaron las reflexiones y las propuestas con 9 participantes en dos mesas redondas y 18 participantes con ponencias en 4 grupos de trabajo, más los documentos elaborados por los coordinadores de cada grupo de trabajo sobre las reflexiones hechas en cada grupo.

Ante la riqueza del material de reflexión presentado en el congreso, se invitó a los ponentes a que profundizasen los términos de sus ponencias, en capítulos de libro, lo cual arrojó como resultado la respuesta favorable inicial de treinta integrantes del Gridale, de los cuales veinticinco realizaron el proceso completo de entrega final de su documento con la incorporación de observaciones hechas por pares.

Estos veinticinco capítulos se reparten en tres tomos de una *nueva colección sobre Integración latinoamericana y europea* de la Editorial de la Universidad Cooperativa de Colombia, pero más adelante se espera abrir la colección a la producción conjunta con otras editoriales de universidades participantes en el Gridale. El suscrito coordinador general del Gridale es el editor y le acompañan como coeditoras en cada uno de los libros las profesoras Martha Ardila, de la Universidad Externado de Colombia, Rita Giacalone, de la Universidad de los Andes de Venezuela, Fernanda Caballero Parra, de la Universidad Cooperativa de Colombia, y Catherine Ortiz, de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia, a quienes expreso mi profundo agradecimiento por su colaboración.

Edgar Vieira y Martha Ardila son los editores del primer libro, titulado *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*. En ese libro se inicia con los documentos presentados en el Congreso por cada uno de los cuatro coordinadores de los grupos de trabajo: grupo uno: José Briceño; grupo dos: Germán Prieto; grupo tres: Amalia Stuhldreher y grupo cuatro: Noemí Mellado. También contiene nueve capítulos de los autores Christian Girault (Francia), Miriam Gomes Saraiva (Brasil), Gisela Da Silva Guevara

(Colombia), Andrés Serbín (Argentina), Ana Marleny Bustamante (Venezuela), Martha Ardila (Colombia), Paula Daniela Fernández (Brasil), Carlos Francisco Molina del Pozo (España) y Fernando Villamizar Lamus (Chile).

El segundo libro se titula *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro*; es editado por Fernanda Caballero, Rita Giacalone y Edgar Vieira y contiene ocho capítulos de los autores Detlef Nolte (Alemania), Rita Giacalone (Venezuela), Philippe De Lombaerde (Bélgica), Isabel Clemente Batalla (Uruguay), Alberto Rocha Valencia (México), María Victoria Álvarez y Hugo Daniel Ramos (Argentina), Fernando Romero Wimer (Brasil) y Juan Carlos Fernández (El Salvador).

El tercer libro, *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*, tiene como editores a Edgar Vieira y Catherine Ortiz y se constituye de ocho capítulos, cuyos autores son: Sergio Caballero (España), Geneviève Marchini (México), María Inés Barbosa Camargo y Ricardo Buitrago (Colombia), Francisco Santos Carrillo (España), Karina L. Pasquariello Mariano y Roberto Goulart Menezes (Brasil) y Carlos Alberto Chaves García, Catherine Ortiz Morales, Fabio Sánchez y Eric Tremolada Álvarez (Colombia).

Los tres libros recogen planteamientos ampliados de las reflexiones llevadas al Primer Congreso del Gridale en junio del 2018, las cuales sirven como un primer grupo de ideas correspondientes a los objetivos del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale). Ahora siguen los trabajos de preparación de los temas que van a ser discutidos en el II Congreso del Gridale que se celebrará en Buenos Aires (Argentina) a mediados del 2020.

Edgar Vieira (editor), Bogotá, abril del 2019

Introducción. Reflexiones sobre presente y futuro de la integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI

Rita Giacalone

Este libro abarca una serie de investigaciones que, como resultado final, promueven reflexiones que se reflejan en los títulos de las dos secciones del presente libro: 1. El marco de la integración regional en el siglo XXI y 2. Situaciones presentes y futuras de la integración latinoamericana y europea. En la primera sección se encuentran cinco capítulos y, en la segunda, otros tres.

Los temas que se analizan en la primera sección del libro incluyen una amplia gama de matices con respecto al proceso de integración regional, tanto desde la perspectiva de su situación actual, como de proposiciones que apuntan a canalizar su futuro. A lo largo de los capítulos, la reflexión se enfoca hacia algunas variables que han estado presentes en la integración regional europea y latinoamericana desde su origen, como son los conceptos centrales de la integración, sus distintas fases y los diferentes contextos regionales; así como la asimetría entre los miembros de los acuerdos que se establecen; la desmitificación de los tratados de libre comercio (especialmente de los tratados norte-sur) como responsables de los problemas que enfrenta la integración; la discusión en torno a la capacidad o la incapacidad de la integración a la hora de ordenar la gobernabilidad-gobernanza regional en todas sus dimensiones y, por último, el alcance de las teorías que han buscado interpretar el proceso a lo largo del tiempo.

Algunos de los conceptos que se discuten —como los de regionalidad y gobernanza regional (primer capítulo) o de gobernabilidad y gobernanza regional y subregional (quinto capítulo)— originan esfuerzos de clasificación de los procesos de integración en grandes categorías que faciliten su análisis y comprensión. En el primer capítulo se considera que la regionalidad se relaciona con la gobernanza regional de distintas formas a lo largo de la evolución de la integración latinoamericana. En la situación actual, la regionalidad es baja y, a la vez, la gobernanza se encuentra segmentada, lo que se relaciona con la crisis actual del proceso. Mientras tanto, el capítulo 5 se concentra en demostrar que la dimensión político-institucional de los acuerdos establece distintos niveles de gobernanza en los cuales la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Alianza del Pacífico (AP) son los esquemas más dinámicos y avanzados para el primer bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional de América Latina.

Asimismo, la asimetría reaparece como un aspecto descuidado en la discusión de la integración regional, en la medida en que se la asume con una visión utilitaria o solo como variable externa (segundo capítulo). Esas interpretaciones hacen que la asimetría no sea integrada dentro de los distintos enfoques teóricos que se utilizan. De esa forma, este concepto de asimetría sigue siendo marginado de la reflexión teórica amplia, aunque es fundamental pensarla teóricamente para poder empezar a asumirlo, por ejemplo, como condición estable del sistema internacional o como factor corregible mediante la integración, dado que existe y se exagera en la integración regional. Por último, incorporarla a la teoría de la integración ayudaría a determinar las condiciones necesarias para superar la asimetría.

En otros casos, revisiones de las teorías que se han utilizado para explicar la integración regional europea y latinoamericana (cuarto capítulo) permiten recordar y actualizar aquellos enfoques más utilizados cuando se analiza la integración. También, indirectamente, nos recuerdan aquellos que han sido poco estudiados y que quizás sea el momento de reconsiderar, mientras se intenta modificar o enriquecer todos los enfoques, para que así se ajusten mejor a la comprensión de la integración regional en el contexto de cambio acelerado y de incertidumbres de todo tipo que plantea el siglo XXI.

El análisis en detalle de las características y las implicaciones de los tratados de libre comercio (tercer capítulo) pone de relieve la existencia de posiciones ideologizadas, que entorpecen no solo el debate académico sobre la integración regional, sino también el mismo proceso de integración, ya que ese tiempo y esfuerzos podrían emplearse mejor en analizar, reflexionar y construir propuestas y recomendaciones viables. Una visión más acotada de las implicaciones de los tratados de libre comercio ayuda a concentrar la atención en elementos básicos de los acuerdos de integración que a veces no se asumen en forma explícita.

Todos esos temas pueden considerarse relacionados, de una forma u otra, con la crisis que se observa en la actualidad en los procesos de integración regional, no solo en América Latina, sino también en el caso europeo. Eso no significa que ninguno de esos temas en sí mismo tenga responsabilidad directa y única por esa crisis. Lo que los capítulos hacen en conjunto es recordarnos aspectos que a veces han sido soslayados o postergados, bien sea debido a un afán electoral, crear el mejor concepto teórico en competencia con otros analistas o quemar etapas de los acuerdos para obtener beneficios económicos. Lo anterior ha traído como consecuencia un panorama de crisis, en el cual todos (decisiones políticos, académicos, empresarios y aun sociedad civil) somos responsables de caer en disputas ideologizadas, debates teóricos alejados de la realidad o de exigir mediante presiones grupales beneficios que socavan a la integración, sin crear todavía las condiciones necesarias para otorgarlos. El resultado más lamentable es que la integración regional termina vaciada de contenido y corre el riesgo de convertirse en uno más de los numerosos conceptos confusos e indefinidos que abundan en los estantes teóricos de la ciencia política y las relaciones internacionales, entre otras disciplinas.

Es interesante que, en casi todos los capítulos de la primera sección, los autores hacen referencias tanto a la integración latinoamericana como a la europea, aunque esas referencias varíen en cantidad y profundidad. El tema de la integración se plantea entonces con base en enfoques más teóricos que empíricos, pero se asocia a experiencias concretas y, a veces, a las relaciones entre los dos casos (interregionalismo). Esto se corresponde con el esta-

blecimiento de un marco de reflexión que, en la segunda sección, permite centrar la atención en situaciones concretas actuales.

La primera situación que se plantea es que las enseñanzas para la integración latinoamericana pueden desprenderse de la evolución y la crisis de lo que representó hasta hace poco el caso paradigmático de la integración (la Unión Europea, sexto capítulo). En relación con esas enseñanzas, el capítulo se enfoca en aquellas que tienen que ver con enfoques teóricos como el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Además, plantea preguntas importantes acerca del papel que desempeñan los actores supranacionales y nacionales en la integración y sobre quien se hace cargo de los costos de la integración cuando se asocian países de renta media o baja.

En la segunda sección encontramos una revisión histórica, actual y prospectiva de las relaciones entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) (Romero). Aunque ese capítulo enfatiza los cambios producidos en esas relaciones con motivo de cambios en la orientación de la integración dentro del grupo subregional —desde la asociada a la industrialización por sustitución de importaciones, pasando por la apertura comercial regional y el llamado regionalismo poshegemónico, para llegar al giro político actual—, es visible la existencia de elementos de continuidad que sustentan un conjunto de recomendaciones finales.

También se propone considerar un proceso de integración concreto, es decir, el de seis países centroamericanos del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SICA). El análisis se enfoca en sus intentos de inserción internacional que han llevado, por un lado, a asumir una posición de respuesta pasiva en relación con el interés de asociarse con actores externos (Estados Unidos, Europa, China) y, por otro, a carecer de un proyecto de inserción regional colectiva. Esto hace que la vocación de competencia entre países centroamericanos siga vigente y provoque que se desaprovechen las oportunidades que genera el surgimiento de nuevos actores económicos externos.

Finalmente, tanto el marco general de la primera sección como las situaciones concretas de la segunda muestran la riqueza y la variedad de las interpretaciones que se producen en la actualidad sobre la integración regional. Algunas de ellas surgen de diferencias teóricas y otras de la influencia del

contexto en que se originan las reflexiones y los procesos de integración. En este sentido, consideramos positiva la participación de académicos provenientes de distintos campos, disciplinas y distintas experiencias nacionales. A los de Argentina, Brasil, El Salvador, México, Uruguay y Venezuela, se agregan dos de la UE, mientras en las disciplinas que representamos encontramos la ciencia política, la economía, la historia, las relaciones internacionales y la sociología.

En conclusión, ponemos en manos de los lectores un libro que busca incentivar la discusión acerca de la integración regional de acuerdo con un marco de reflexión que asume los temas importantes de ese proceso, desde perspectivas que reivindiquen algunas aristas teóricas y empíricas a veces descuidadas.

Deseamos agradecer por la oportunidad que el Congreso Internacional del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y el Caribe (Gridale) en Bogotá (Colombia), junio de 2018, nos ofreció para encontrarnos y plantear nuestras ideas. También agradecemos la iniciativa y la coordinación del Centro de Pensamiento Global (Cepeg), de la Universidad Cooperativa de Colombia, que actuó como anfitrión de ese Congreso. Finalmente, y no menos importante, nuestra gratitud al personal del Cepeg y de la Editorial de la Universidad Cooperativa de Colombia por su ayuda y por el profesionalismo y la calidad humana demostrados en todo momento.

1ª PARTE

MARCO DE REFLEXIÓN SOBRE INTEGRACIÓN REGIONAL
LATINOAMERICANA Y EUROPEA EN EL SIGLO XXI

Regionalidad y gobernanza regional en América Latina

Detlef Nolte

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Nolte, F. (2019). Regionalidad y gobernanza regional en América Latina. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 19-38). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

La crisis actual del regionalismo latinoamericano y sus raíces estructurales

La postergación indefinida de la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unión Europea (UE), prevista para octubre del 2017 en San Salvador, así como el bloqueo de la elección de un nuevo secretario general de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), después del fin del mandato de Ernesto Samper (enero del 2017) y, finalmente, la decisión de la mitad de los miembros de la Unasur (abril del 2018) de suspender su participación y los pagos a la organización son síntomas que revelan la grave crisis del regionalismo latinoamericano. Se puede añadir la decisión del nuevo gobierno de Colombia en agosto del

2018 de salir de Unasur, como también el anuncio del gobierno de Ecuador de destinar el edificio para otros fines; por consiguiente, existe el riesgo de que la Unasur se desintegre (Mijares y Nolte, 2018). Otras organizaciones regionales también se encuentran en mal estado, como es el caso de la Celac, la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA), de la cual el gobierno de Ecuador decidió retirarse. Después de la victoria electoral de Jair Bolsonaro en Brasil, su futuro ministro de Economía, Paulo Guedes, declaró en una entrevista (*Clarín*, 28 de octubre del 2018) que el Mercosur es una prisión cognitiva y no es una prioridad para el gobierno brasileiro.

La crisis del regionalismo latinoamericano se debe tanto a factores coyunturales como a las limitaciones estructurales para la realización de proyectos regionales. América Latina es una región fragmentada, donde se sobreponen diferentes tipos de integración regional y subregional (Malamud, 2015) y el proceso de fragmentación no ha parado. Quiliconi y Salgado (2017, p. 37) hacen hincapié en un proceso de redefinición de identidades regionales que resulta en una multiplicidad de estas mismas en América Latina. Conceptos como regionalismo poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) o regionalismo heterodoxo (van Klaveren, 2012, p. 137) ilustran que no existe un regionalismo latinoamericano *todo-abarcador*. En consecuencia, el establecimiento de límites (geográficos) a los proyectos de integración ha sido un desafío permanente en la región; a ello, debe sumársele el solapamiento de diversas organizaciones regionales. En muchos casos, lo anterior ha resultado en conflictos interorganizacionales y en la implementación de estrategias para debilitar o esquivar la jurisdicción de esas organizaciones regionales por parte de los países miembros (Weiffen, Wehner y Nolte, 2013; Weiffen 2017; Nolte, 2018).

Además, el regionalismo latinoamericano se caracteriza por una baja regionalización económica; los niveles de comercio intrarregional son menores en comparación con los de otras regiones (Burges, 2005; Malamud, 2015; Defraigne, 2016). Asimismo, la fragmentación de los acuerdos de comercio preferencial en América Latina en subregiones ha reforzado los efectos negativos que se presentan, dado el tamaño limitado y la similitud de las ventajas comparativas de las economías involucradas. Estimaciones

estadísticas demuestran que el margen de expansión del comercio intra-regional en América Latina y el Caribe sigue siendo bastante limitado (Mesquita, 2018); tampoco se han creado cadenas regionales de valor. El predominio del sector primario en las exportaciones de los países latinoamericanos es un obstáculo de envergadura para alcanzar una mayor regionalización económica (Viola y Lima, 2017).

Como resultado: “La desunión latinoamericana es, más que cualquier otra cosa, una suma de primarizaciones nacionales” (Natanson, 2017). En consecuencia, los países latinoamericanos tienen vínculos económicos extra regionales más fuertes que lazos económicos intrarregionales. En un escenario de “multipolaridad descentrada” (Garzón, 2017), en el ámbito económico internacional existen muchas fuerzas centrífugas que son adversas a la integración regional económica, esto ha dado como resultado un “regionalismo cruzado” en lo económico (Garzón y Nolte, 2018) y la promoción de acuerdos mini laterales entre países de diferentes regiones.

América Latina siempre ha sido una región porosa. Estados Unidos ha sido, y todavía sigue siendo, un actor importante en el regionalismo latinoamericano. La integración regional ha sido estimulada, principalmente, como reacción a la influencia estadounidense, en el caso del regionalismo poshegemónico, así como bloqueada por Estados Unidos, por ejemplo, a través de la estrategia de establecer acuerdos económicos bilaterales con países latinoamericanos después del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Actualmente, la influencia económica de China en América Latina también tiene efectos centrífugos en el intercambio y la cooperación intrarregional.

La porosidad de la región ha provocado una tendencia hacia la defensa de la soberanía y una búsqueda de mayor autonomía en la región (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015; Deciancio 2016, p. 108). La protección de la soberanía de todo tipo de intervenciones e injerencias externas a la región ha sido un motivo importante para la creación de organizaciones regionales; la idea es no dejar entrar influencias ajenas a y no permitir posibles injerencias por parte de países vecinos y de socios en los proyectos de integración regional. Esta orientación soberanista frena la posibilidad de una integración más profunda y de crear instituciones regionales que sean fuertes y tengan cierto grado de independencia.

El regionalismo latinoamericano es tanto intergubernamental como interpresidencial. Esta combinación ha dado impulso a la integración regional, particularmente, en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas entre los presidentes. Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano también han dado lugar a bloqueos y disminución de los progresos, en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos. En la actualidad, no existe un liderazgo lo suficientemente fuerte en América Latina (ni singular, ni compartido) que pueda promover proyectos regionales o poner fin a la parálisis por la que atraviesan algunas organizaciones regionales.

La desconcentración del poder en el sistema internacional ha resultado tanto en una mayor autonomía regional, así como en el ámbito nacional. Por un lado, esto ha facilitado la integración regional, pero, por el otro, también la ha limitado. Víctor Mijares se refiere a la “paradoja de la autonomía” para ilustrar esta contradicción (Mijares y Nolte, 2018); el resultado son instituciones débiles que casi no ponen límites a la actuación de los Estados miembros en las organizaciones regionales. Manda el principio del consenso, que otorga un veto a cada Estado miembro. Todo esto puede dar lugar a un bloqueo de las organizaciones regionales, como fue el caso de la no elección de un nuevo secretario general de la Unasur¹.

El concepto de regionalidad

Aunque las limitaciones estructurales han sido una constante del regionalismo latinoamericano, estas también han mostrado algunas variaciones en el tiempo. América Latina se destaca por la larga experiencia que ha acumulado en proyectos regionales (Briceño Ruiz, 2018; Paikin, Perrotta y Porcelli 2016; Rivarola y Briceño Ruiz, 2013); lo anterior se refleja no solo en instituciones regionales, sino también en un *corpus* de ideas y principios de coope-

1 El concepto de la “paradoja de la autonomía” hace hincapié en las posibles tensiones entre autonomía regional y autonomía nacional. Sin embargo, cabe recalcar que no constituye la única causa de la crisis del regionalismo latinoamericano, pues organizaciones regionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) demuestran que es posible avanzar en el cumplimiento de sus metas sin instituciones supranacionales.

ración regional, así como en una comunidad epistemológica intelectual, que ha analizado y nutrido al regionalismo latinoamericano (Perrotta, 2018). Cuando ha existido la necesidad y el interés por parte de los gobiernos de la región, América Latina ha demostrado ser una región propicia y abierta para la implementación de nuevos proyectos regionales.

Ahora bien, algunos actores regionales han influido en las limitaciones estructurales del regionalismo latinoamericano de distinta forma. Por ello, las limitaciones estructurales condicionan, pero no determinan la actuación del regionalismo latinoamericano. ¿Cómo se pueden condensar y sintetizar los resultados de la interacción entre actores y estructuras regionales? Consideramos que el resultado de esa interacción en una coyuntura histórica se puede denominar el grado de *regionalidad*.

¿A qué se refiere la *regionalidad*? Womack (2016, pp. 130-133) ha desarrollado un concepto interesante sobre *regionalidad* (*regionality*), el cual se puede adaptar y aplicar a la hora de analizar el regionalismo latinoamericano. El autor distingue tres dimensiones: autonomía, definición y nodalidad; en cuanto a la dimensión de la *autonomía* se refiere a la relación entre los vínculos internos y externos de la región, tanto con potencias globales como con actores extra regionales en la periferia. La dimensión *definición* se refiere al rol que desempeñan en la región *vis-à-vis* sus miembros, así como la identificación colectiva con la región. Esta dimensión hace alusión a la delimitación clara de la membresía (limitada a países de la región), así como a la existencia de organizaciones regionales importantes. Por último, *nodalidad* se refiere al número de países que son potencias regionales.

Los conceptos de autonomía y definición captan de forma adecuada algunos elementos presentes en la interacción entre los factores estructurales (o estímulos estructurales, Barros, 2018) y las políticas/estrategias de los actores regionales. Sin embargo, la tercera dimensión es menos convincente; la existencia de una potencia regional —definida con base en sus recursos materiales— no implica necesariamente que haya un liderazgo regional². Es posible que la potencia regional sea indiferente o renuente con respecto a la

2 Sobre el concepto y las estrategias de potencias regionales, véase Nolte (2010, 2011).

región; también es posible que exista un liderazgo compartido que incluya a potencias regionales secundarias.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, en el presente capítulo, se modifica el esquema original de Womack (2016) y se sustituye la dimensión *nodalidad* por la de *liderazgo*. No obstante, se comparte la idea detrás del esquema original de Womack: un liderazgo no compartido (de una potencia regional) tiene un impacto más fuerte en la *regionalidad* que un liderazgo compartido. Sin embargo, un liderazgo compartido puede compensar la falta de liderazgo por parte de una potencia regional. De ahí que la diferencia entre liderazgo no compartido y liderazgo compartido fuerte no sea tan marcada.

Tabla 1. Tipología y dimensiones de la regionalidad

	Autonomía	Definición	Liderazgo
Fuerte	Poca injerencia externa.	Membresía y organización excluyente.	Liderazgo no compartido. Liderazgo compartido
Mediana	Interacción colectiva hacia fuera de la región.	Organización parcial, membresía incluyente.	Liderazgo compartido.
Endeble	Vulnerabilidad externa compartida.	Sin organización; interacción competitiva.	Liderazgo competitivo. Ningún liderazgo.

Fuente: elaboración propia con base en Womack (2016).

América Latina: entre regionalidad endeble y fuerte

La década de los años noventa fue un periodo de fuerte intromisión externa en el marco del consenso de Washington y de auge de la economía estadounidense. En ese entonces, muchos países latinoamericanos enfrentaban fuertes crisis económicas, caracterizadas por una elevada deuda externa,

altos índices de inflación y bajas tasas de crecimiento económico. No obstante, durante ese tiempo, se presentó una reacción colectiva hacia fuera de la región con la creación de Mercosur y la reactivación del Pacto Andino (como Comunidad Andina) en Sudamérica y el nuevo impulso que tuvo la integración centroamericana. En lo que se refiere al número de organizaciones, se trató de una etapa de organización parcial (o subregional), aunque de membresía excluyente (es decir, limitada a los países de las subregiones)³. De igual forma, fue una fase de liderazgo compartido en el ámbito subregional (Mercosur, Comunidad Andina, Sistema de Integración Centroamericana, SICA) y dentro de las organizaciones en cuestión (por ejemplo, en Mercosur entre Brasil y Argentina).

El grado de regionalidad en ese periodo fue diferenciado en el ámbito subregional; es decir, fue mayor en las subregiones definidas por el Mercosur, la Comunidad Andina y el SICA, pero fue débil, en lo que se refiere a los casos de Sudamérica y América Latina⁴. Por lo tanto, el resultado fue mixto: hubo una subregionalidad mediana o moderada, pero también una regionalidad latinoamericana y sudamericana débil. Sin embargo, la experiencia de los años noventa también demuestra que se puede alcanzar una mayor (sub) regionalidad a pesar de la ausencia del liderazgo de una potencia regional. Además, con el ingreso de Canadá a la Organización de los Estados Americanos (OEA) hubo un regionalismo fuerte en el ámbito continental; asimismo, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) quedó definida América del Norte como otra subregión (Pastor, 2011).

En la primera década del siglo XXI se crearon nuevas organizaciones regionales: la Unasur, el ALBA y la Celac (esta última, en el 2010). Todas esas organizaciones fueron excluyentes en cuanto a su membresía regional: la Unasur (Sudamérica), ALBA (América Latina y el Caribe) y la Celac (Amé-

3 Este periodo también fue inclusivo en lo referente a la conexión que hubo entre distintas subregiones, por ejemplo, mediante la figura de miembro asociado del Mercosur.

4 Durante este tiempo, México estuvo totalmente ausente de los esquemas de regionalidad latinoamericana, ya que formaba parte (junto con Canadá y Estados Unidos) del Tlcan y de otra región: América del Norte.

rica Latina y el Caribe). Por su parte, Unasur estableció políticamente a Sudamérica como región⁵ y, por lo tanto, incluía a los grupos subregionales sudamericanos existentes (el Mercosur y la CAN). En su época dorada, Unasur desempeñó un rol importante en la mediación de conflictos en la región (Weiffen, Wehner y Nolte, 2013; Nolte y Wehner, 2014; Nolte, 2018); fue entonces que se materializó la idea de que había soluciones sudamericanas para los problemas sudamericanos, asimismo, había un liderazgo fuerte ejercido por una potencia regional: Brasil.

Entre el 2000 y el 2010 hubo poca interferencia externa, puesto que después del 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos concentró su atención en Oriente Medio. De igual forma, disminuyó su participación en el comercio latinoamericano. En esa misma época, se dio el ascenso de China, el *boom* de las exportaciones de recursos naturales y altas tasas de crecimiento económico; en consecuencia, la autonomía económica y política de América Latina en la política internacional aumentó. Todos esos desarrollos sentaron la base empírica del concepto de “regionalismo poshegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Cabe destacar que con la Celac (2010) se creó una organización exclusivamente latinoamericana y caribeña que dejaba afuera a Estados Unidos y Canadá, por lo tanto, hubo una regionalidad fuerte tanto sudamericana como latinoamericana, pero también se presentaron varios elementos o tendencias contradictorias. Muchos países latinoamericanos firmaron acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio con Estados Unidos, lo cual limitó las posibilidades de que se coordinara una apertura comercial con otros países en la región (México ya estaba integrado con Estados Unidos a través del Tlcán). De forma paralela a la Celac, se encontraba activa la OEA, conformada por los mismos miembros de la Celac, más Estados Unidos y Canadá. La OEA contaba con más recursos económicos e institucionales que la Celac —ni siquiera tenía un secretariado, ni mucho menos un secretario general—. Por su parte, el ALBA consolidó un proyecto ideológico (y de proyección regional de Venezuela) que traspasó —y se contraponía a— otros proyectos regionales.

5 Según el exministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Celso Amorin (2010), Unasur ha dado una cara propia a Sudamérica.

Además, con el proyecto del Arco del Pacífico Latinoamericano (precursor de la Alianza del Pacífico, AP), promovido por el gobierno peruano, se perfiló un modelo alternativo de regionalismo latinoamericano.

Después del 2010 y especialmente en los últimos años, ha habido una serie de reconfiguraciones en el escenario del regionalismo latinoamericano, producto de la crisis institucional por la que han atravesado muchas de las organizaciones regionales. En consecuencia, y regresando al tema de la regionalidad, aumentó la interferencia externa y el fin del *boom* de los recursos naturales impactó fuertemente a América Latina, lo que dio como resultado una desaceleración de sus economías y, en algunos casos, ocasionó tasas de crecimiento negativas.

Por otra parte, la crisis económica demostró que ahora la región latinoamericana depende de China. Sin embargo, este país también ha sido una fuente importante de préstamos que han permitido contrarrestar los efectos de la crisis económica en la región. Esto, a su vez, ha consolidado la posición de China como acreedor de varias economías latinoamericanas.

Con la muerte de Hugo Chávez (Venezuela) y la transición de Lula da Silva a Dilma Rousseff, en la presidencia de Brasil, América del Sur careció de un liderazgo fuerte que impulsara mayores vínculos de cooperación regional. A partir de la destitución de Rousseff, la atención de Brasil se volcó hacia la esfera nacional o doméstica. Con excepción de la AP, no se ha dado el caso de un liderazgo compartido entre diferentes gobiernos. De hecho, la creación de la AP, en el 2012, provocó una reconfiguración en el regionalismo poshegemónico sudamericano (Briceño Ruiz y Morales, 2017), porque esta organización está más orientada hacia afuera⁶ —con una membresía de tipo incluyente— que hacia adentro; en ella se encuentran México (América del Norte) con Chile, Colombia y Perú. Esto, que puede ser bueno para la regionalidad latinoamericana, puede ser negativo para la regionalidad sudamericana, puesto que, en la actualidad, el regionalismo latinoamericano se encuentra en una fase de regionalidad endeble, lo cual no significa que la

6 La Alianza del Pacífico tiene 52 países observadores (la mayoría fuera de América Latina) que incluyen 4 candidatos a Estado asociado (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur).

regionalidad en el ámbito subregional también sea débil. Por ejemplo, el sistema centroamericano no se ha visto tan afectado por la crisis que atravesó Latinoamérica, hoy en día.

Gobernanza regional

La crisis actual del regionalismo latinoamericano —con su fuerte dosis de interacciones cruzadas entre diferentes organizaciones regionales y de conflictos ideológicos o normativos entre gobiernos latinoamericanos— demuestra que el concepto de regionalidad tal vez no sea suficiente para captar la complejidad que exhiben los procesos regionales. El presente capítulo sugiere complementar el análisis de la regionalidad con el análisis de la gobernanza regional, ya que diferentes grados de regionalidad permiten diferentes opciones de gobernanza regional.

Las tendencias centrífugas en el regionalismo latinoamericano han creado un sistema enredado y diferenciado de organizaciones regionales, las cuales, por una parte, se sobreponen en lo referente a sus miembros y funciones, y, por otra parte, compiten entre sí o son utilizadas por sus miembros como parte de una estrategia interorganizacional (Gómez-Mera, 2015; Malamud, 2013; Nolte, 2018). La primera dimensión que permite diferenciar entre los tipos de gobernanza regional consiste en determinar la presencia de una organización regional central que pueda integrar a los Estados miembros de diferentes organizaciones regionales. La segunda dimensión se refiere al grado de conformidad o coincidencia que existe entre las normas básicas de las diferentes organizaciones subregionales. La tercera dimensión guarda relación con el apoyo que reciben las mismas organizaciones regionales y la organización central por parte de los actores principales (Estados), por ejemplo, la potencia regional y las secundarias. De esta forma, la gobernanza regional puede llegar a ser una gobernanza regional sinérgica, una gobernanza regional cooperativa, una gobernanza regional conflictiva hasta una gobernanza regional segmentada (Nolte, 2014, 2016).

Tabla 2. Tipos de gobernanza regional

	Sinérgica	Cooperativa	Conflictiva	Segmentada
Integración institucional	Una organización regional central y otras organizaciones regionales integradas estrechamente.	Una organización regional central y otras organizaciones regionales integradas de manera ligera.	Una organización u organizaciones regionales central(es) y otras organizaciones regionales integradas de manera ligera, por una parte, y que compiten con respecto a miembros y mandatos, por otra parte.	Diferentes organizaciones regionales, que no están relacionadas.
Conflictos normativos	Normas centrales de las organizaciones regionales están integradas.	Normas centrales de las organizaciones regionales no están en conflicto.	Normas centrales están en conflicto.	Normas centrales pueden estar o no en conflicto.
Constelación de actores (Estados)	Todos los actores (gobiernos) relevantes apoyan las mismas organizaciones regionales, incluida la organización central y el proyecto regional relacionado con esta organización. Algunas organizaciones menores pueden subsistir fuera de la organización central, pero cooperan estrechamente con esta organización.	No todos los actores (gobiernos) relevantes apoyan a las mismas organizaciones, pero, cooperan con la organización central y apoyan el proyecto regional relacionado con esta organización.	Actores (gobiernos) importantes apoyan diferentes organizaciones y promueven proyectos regionales divergentes.	Actores (gobiernos) importantes apoyan diferentes organizaciones y promueven proyectos regionales divergentes.

Fuente: elaboración propia con base en Biermann et al. (2009, véase Nolte, 2016).

América Latina: de gobernanza segmentada a gobernanza conflictiva

En la década de los años noventa, la gobernanza regional latinoamericana estaba segmentada en diferentes sistemas subregionales, que no estaban conectados entre sí —por ejemplo, el SICA en Centroamérica y los sistemas de integración sudamericanos—; tampoco, el Mercosur y la CAN estaban vinculados durante ese periodo. La única organización regional que tenía una cobertura regional amplia en el ámbito panamericano era la OEA, la cual, en algunas áreas, ejercía las funciones de una organización central, por ejemplo, con respecto al rol que desempeñaba en la difusión de valores democráticos —misiones de observación electoral, cláusulas de protección de la democracia, entre otros.

En la primera década del siglo XXI hubo un cambio fundamental que se constituyó la época de oro del regionalismo latinoamericano. Se creó la Unasur como organización central sudamericana, en cuyos estatutos se hacía referencia al Mercosur y la CAN, como dos columnas del sistema regional sudamericano. Para fines de la primera década del siglo XXI, Sudamérica tenía una gobernanza regional de tipo cooperativa, con Unasur como organización central. Había un consenso básico sobre los objetivos, los principios y la base normativa que debía tener una gobernanza regional sudamericana. No obstante, durante esa época también se presentaron los primeros indicios que darían lugar a fricciones futuras. Venezuela salió de la CAN y luego buscó adherirse al Mercosur. De igual forma, hubo una flexibilización en los criterios democráticos que enarbolaban las organizaciones regionales debido a las tendencias iliberales de los gobiernos de varios países.

Tabla 3. Regionalidad y gobernanza regional: Sudamérica

	Años noventa	2000	2010
Regionalidad	Endeble	Fuerte	Endeble
Gobernanza regional	Segmentada	Cooperativa	Segmentada

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Regionalidad y gobernanza regional: América Latina

	Años noventa	2000	2010-2018
Regionalidad	Endeble	Mediana	Endeble
Gobernanza regional	Segmentada	Segmentada	Conflictiva

Fuente: elaboración propia.

Con la creación de la AP, Sudamérica se fracturó geopolíticamente. La CAN y el Mercosur eran organizaciones subregionales dentro de Sudamérica que formaban parte de un complejo de gobernanza regional cooperativa; sin embargo, la AP no siguió estos lineamientos, ya que la inclusión de México dio pie a una mayor *latinoamericanización* de las interacciones regionales en Sudamérica.

Asimismo, la crisis de Venezuela en la segunda década del siglo XXI impactó negativamente el regionalismo sudamericano. Con la suspensión del gobierno de Venezuela, el Mercosur trató de conservar su gobernabilidad; pero, la Unasur, fracasó en ello. Primero, la elección de un nuevo secretario general fue bloqueada por los gobiernos de Bolivia y Venezuela; esto fue seguido por la decisión de la mitad de los miembros de Unasur de suspender su participación y los pagos a la organización. Con esto, la Unasur, central de la gobernanza sudamericana, quedó paralizada. Lo anterior elevó el riesgo de que hubiera una deconstrucción de Sudamérica (Mijares y Nolte, 2018). Con la impotencia que demostró Unasur en la gestión de la crisis, el caso venezolano dejó de ser un problema de la gobernanza estrictamente sudamericana, lo que abrió las puertas a un mayor involucramiento de la OEA, el denominado Grupo de Lima y hasta a la administración de Donald Trump.

La parálisis de Unasur demuestra que no se puede alcanzar una mayor gobernanza regional sin haber antes un consenso sobre los valores básicos que unen a una comunidad de Estados. La crisis de Venezuela expuso este problema, al poner de relieve la falta de consenso sobre cuáles son los valores democráticos y cómo se los debe defender en América Latina. Por ende, se corre el riesgo de que la gobernanza regional sudamericana se convierta en una de tipo segmentado, con el Mercosur y la AP, como polos estables, y la CAN

como actor secundario. En la actualidad, la AP se extiende geográficamente más allá de Sudamérica, pero también influye en la arquitectura regional sudamericana (porque tres de sus cuatro miembros son países sudamericanos)⁷.

En el ámbito latinoamericano (incluyendo el Caribe) la situación es similar. La crisis de Venezuela y la polarización que se ha suscitado entre los miembros de la Celac sobre cómo enfrentar esta crisis han paralizado a la organización. Tampoco la OEA ha salido inmune del conflicto sobre Venezuela, aunque la mayoría de los países —incluyendo los más importantes— tienen una posición crítica y la voluntad de aplicar la cláusula democrática contra Venezuela. Dicho esto, aunque Venezuela ya anunció su salida de la OEA, todavía puede movilizar a una minoría que pueda bloquear esta decisión. Las votaciones en la OEA reflejan el alineamiento de las diferentes organizaciones regionales —con la AP (más el Mercosur) y el ALBA en polos opuestos. En la actualidad, tanto la Celac, como la OEA y el ALBA forman parte de un sistema de gobernanza regional conflictiva.

Perspectivas

El regionalismo latinoamericano se encuentra en una situación de baja regionalidad y una gobernanza regional cada vez más segmentada. ¿De qué forma se debe enfrentar esta situación?, ¿cómo se puede aumentar la regionalidad y mejorar la gobernanza regional al mismo tiempo? El futuro del regionalismo latinoamericano depende, en primer lugar, de la inserción de la región en la economía y la política internacional, la cual, a su vez, determina qué tan autónoma es la región. Ahora bien, la autonomía de América Latina es relativa porque la porosidad de la región no va a desaparecer; por lo tanto, el riesgo de que aumenten las fuerzas centrífugas en la región es elevado.

No cabe duda de que América Latina tiene que confrontar su porosidad; a su vez, la región debe definirse en términos excluyentes, esto es, solamente América Latina y el Caribe. Asimismo, necesita de mejores mecanismos que le permitan articular y defender sus intereses de cara al mundo. Por otra

7 En contraste, ALBA, con dos (antes tres) países sudamericanos (Bolivia y Venezuela; antes Ecuador) ha tenido más influencia en Centroamérica y el Caribe.

parte, la región debe aprovechar las nuevas oportunidades que un *mundo multiplex* (Acharya, 2014) o una *multipolaridad descentrada* (Garzón, 2017) le ofrecen, por ejemplo, oportunidades para establecer estrategias y alianzas entre países de diferentes regiones.

Por un lado, América Latina debe reforzar (o reanimar) a las organizaciones regionales para representar y defender la región hacia afuera. Celac y Unasur pueden jugar este rol para América Latina y Sudamérica, a pesar de que por el momento las perspectivas no son promisorias; de igual forma, los foros China-Celac y las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALC) se insertan en esta lógica de representar los intereses de la región hacia afuera. Por otro lado, organizaciones, como la AP, pueden resultar fundamentales para aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por el regionalismo cruzado.

Todavía hay organizaciones regionales en América Latina que siguen funcionando, por ejemplo, la AP y el Mercosur. Actualmente, estas organizaciones son el núcleo del regionalismo latinoamericano y otras organizaciones regionales, como la Unasur y la Celac, siguen paralizadas, pero aún no han sido disueltas. De hecho, pueden reactivarse si las circunstancias políticas lo permiten.

La Unasur fue un proyecto regional con un liderazgo regional claro en Brasil. Se trataba del modelo clásico de cooperación regional: una potencia regional promueve y lidera un proyecto regional (Mattli, 1999). No obstante, Brasil nunca cumplió de manera perfecta con esta función: no cargó —como *paymaster*— con la mayor parte del proyecto de integración regional en Sudamérica, ni tampoco ejerció un liderazgo institucional fuerte (Mouron y Onuki, 2015). De hecho, no tenía apoyo doméstico suficiente para desempeñar el rol de líder regional ni tampoco los brasileños se identificaban mucho con la región (Onuki, Mouron y Urdinez, 2016). En el futuro, los esfuerzos de integración en la región no deben depender demasiado del liderazgo de un solo país, se necesita de un liderazgo compartido que, de cierta manera, en este momento caracteriza a la AP.

Los países de América Latina y el Caribe son heterogéneos. Esta heterogeneidad debe reflejarse en la arquitectura regional, en particular, lo referente al rol que representan las subregiones y la cooperación sectorial. En la

actualidad, existe un pluralismo regional que sigue pautas de cooperación diferenciada, pero caracterizado por organizaciones regionales que se solapan tanto con respecto a sus miembros como a sus atribuciones o competencias. Una arquitectura regional plural necesita de una organización central que vincule las diferentes organizaciones y los esquemas de cooperación subregional. Este fue el papel que jugó la Unasur en Sudamérica durante sus años mozos. En el futuro, esta función también puede ser ejercida por la Celac, pero una organización central solamente puede cumplir con su función cuando existe una convergencia de intereses y valores básicos entre los actores (países miembros).

Referencias

- Acharya, A. (2014). *The End of the American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (número especial), 214-240.
- Barros, R. (2018). Percalços da Integração Latino-Americana: Análise Comparada dos regionalismos das décadas de 1960, 1990 e 2000. *Cojuntura Global*, 7 (1), 19-25.
- Biermann, F, Pattberg, P., van Asselt, H.; Zelli, F. (2009). *The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis*. *Global Environmental Politics*, 9 (4), 14-40.
- Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa.
- Briceño Ruiz, J. y Morales I. (2017). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* London- New York: Routledge.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff A. (eds.). (2015). *Integración regional y cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.

- Burges, S. W. (2005). Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (3), 437-454.
- Clarín (28 de octubre de 2018). *Para el futuro jefe de Hacienda de Brasil, el Mercosur y Argentina "no son prioridad"*. Recuperado de https://www.clarin.com/mundo/futuro-jefe-hacienda-brasil-mercosur-argentina-prioridad_o_x2oQw-tbO.html
- Deciancio, M. (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18 (1), 106-119.
- Defraigne, J. C. (2016). Is a strengthening south-south regional integration possible? The case of Mercosur and Latin America. *Fédéralisme Régionalisme*, 16. Recuperado de <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1658>
- Garzón, J. F. (2017). Multipolarity and the future of economic regionalism. *International Theory*, 9 (1), 101-135.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). The new minilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance. En P. Riggirozzi y C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-189). London / New York: Routledge.
- Gómez-Mera, L. (2015). International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 21 (1), 19-42.
- Malamud, A. (2013). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Florencia: EUI (Working Paper RSCAS 20).
- Malamud, C. (2015). Regional Integration and Cooperation in Latin America: diagnosis and Proposals. *Global Journal of Emerging Market Economies*, 7 (2), 92-120.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mesquita-Moreira, M. (Coord.) (2018). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y El Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Mijares, V. y Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18 (3), 105-112.
- Mouron, F. y Onuki, J. (2015). ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. *Estudos Internacionais*, 3 (1), 9-25.
- Natanson, J. (2017, feb.). La integración es un elefante blanco. *Le Monde diplomatique*. Edición Cono Sur, n.º 212. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/212-la-des-integracion-de-america-latina/la-integracion-es-un-elefante-blanco/>
- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of OAS and Unasur. *Latin American Politics and Society*, 60 (1), 128-153.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance from a Comparative Perspective. En V. M. González-Sánchez (Ed.), *Economy, Politics and Governance Challenges* (pp. 1-16). New York: Nova Science Publishers.
- Nolte, D. (2014). *Latin America's new regional architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?* Florencia: EUI (Working Paper RSCAS 89).
- Nolte, D. (2011). Regional Powers and Regional Governance. En N. Godehardt y D. Nabers (Eds.), *Regional Powers and Regional Orders* (pp. 49-67). London: Routledge.
- Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36 (4), 881-901.
- Nolte, D. y Wehner, L. (2014). Unasur and Security in South America. En S. Aris y A. Wenger (Eds.), *Regional Organisations and Security. Conceptions and practices*

- (pp. 183-202). London y New York: Routledge.
- Onuki, J., Mouron F. y Urdinez, F. (2016). Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto Internacional*, 38(1), 433-465.
- Paikin, D., Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016). Pensamiento latinoamericano para la integración. *Crítica y Emancipación*, 8(15), 49-80.
- Pastor, R. (2011). *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*. Oxford y New York: Oxford University Press.
- Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, 38, 9-39.
- Quiliconi, C. y Salgado, R. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15-41.
- Riggirozzi, P. y Wylde, C. (Eds.). (2018). *Handbook of South American Governance*. London y New York: Routledge.
- Rivarola-Puntigliano, A. y Briceño-Ruiz, J. (Eds.). (2013). *The Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy*. Houndsmill: Palgrave.
- van Klaveren, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 100, 131-150.
- Viola, E. y Lima, J. (2017). Divergences between New Patterns of Global Trade and Brazil/Mercosur. *Brazilian Political Science Review*, 11(3), 1-31.
- Weiffen, B. (2017). Institutional Overlap and Responses to Political Crisis in South America. En M. Suárez, R. Duarte Villa y B. Weiffen (Eds.), *Power Dynamics*

and Regional Security in Latin America (pp. 173-199). London: Palgrave Macmillan.

Weiffen, B., Wehner, L. y Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South

America: The case of OAS and Unasur, *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.

Womack, B. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. New York: Cambridge University Press.

La asimetría en la integración regional latinoamericana del siglo XXI

Rita Giacalone

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Giacalone, R. (2019). La asimetría en la integración regional latinoamericana del siglo XXI. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 39-61). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

... cuando la estrella más grande de una
constelación aumenta su brillo, esconde a las
demás. Posiblemente la solución para el resto
de los países será aprender a brillar de una
manera diferente...

La estrella más brillante. *América Economía* (2008).

Introducción

En Relaciones Internacionales e integración regional, la asimetría no ha sido estudiada en profundidad, pero su existencia crea problemas que afectan a actores grandes y pequeños de una relación asimétrica y a los

acuerdos regionales en los que participan. En la integración regional siempre hay diferencias de tamaño, capacidad/poder y desarrollo dentro de un acuerdo, pero la integración es asimétrica cuando existen diferencias pronunciadas en elementos materiales (superficie, población, poder militar, bienestar económico, etc.) entre el mayor y los menores, el mayor usa el acuerdo regional en su beneficio y los menores no logran balancearlo (Pedersen, 2002; Beeson, 2010; Kozak, 2010). En nuestro continente constituyen ejemplos de regionalismo asimétrico las relaciones entre Estados Unidos y México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcán) y entre Brasil y los miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) (BID, 2002, p. 42).

La asimetría se incorpora en la conceptualización de la integración regional latinoamericana a través del entendimiento de los acuerdos regionales como instrumentos para ampliar la capacidad de acción internacional de sus miembros, vinculada con la búsqueda de autonomía (dimensión externa) y en la práctica de la integración (dimensión interna), con medidas compensatorias para disminuir o eliminar los distintos niveles de poder y desarrollo entre países de un acuerdo. En este caso, las medidas adoptadas se basan en instrumentos del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) —tratamiento especial y diferenciado (TED) con lapsos más largos para adoptar decisiones— y de la Unión Europea (UE) —fondos estructurales o de convergencia para países o regiones.

A pesar de que esas medidas han estado en funcionamiento en el Pacto Andino o Comunidad Andina (actualmente CAN) desde los años setenta, no han alterado la relación asimétrica entre sus miembros. En otros casos —que incluyen fondos estructurales— se amplió la asimetría material y política¹ entre ellos, como es el caso de Brasil y sus socios de Mercosur (Durani, 2010, p. 13; Souza, Oliveira, Gonçalves, 2010, p. 21).

Lo anterior plantea interrogantes que se corresponden con las tres secciones de este capítulo:

1 La asimetría material o estructural se basa en el tamaño de población, territorio y otras variables cuantitativas y en la asimetría política. La superioridad de unos países sobre otros se origina de las políticas que desarrollan (Bouzas, 2005).

1. ¿Qué problemas crea la asimetría interna en la integración regional?
2. ¿Cómo se tratan esos problemas en los acuerdos latinoamericanos y en la literatura?
3. ¿Por qué las medidas aplicadas no han conseguido solucionar los problemas?

Problemas de la integración asimétrica en su dimensión interna

Los problemas creados por la asimetría no afectan solamente a los países pequeños, sino también a los grandes y a los mismos acuerdos de integración, como se observa en el siguiente cuadro-resumen.

Tabla 1. Problemas creados por la asimetría en la integración regional

Actores	Problemas
Países pequeños	• Ganancias y costes desiguales. • Búsqueda de formas de inserción distintas a la integración. • Falta de recursos para hacer cumplir medidas compensatorias. • Falta de interés político para aplicar decisiones de acuerdos.
Acuerdos	• Inseguridad en la aplicación de sus decisiones. • Concentración de producción e ingresos en uno o dos países. • Aumento de problemas sociales y políticos (migración ilegal, etcétera). • Necesidad de mayores recursos para enfrentar problemas sociopolíticos.
Países grandes	• Mantiene dependencia de relaciones extra regionales. • Provoca tentación de abandonar o dejar estancar integración. • Dilema entre postergar sus ganancias absolutas por las del grupo o preferir las propias ante el grupo. • Preferir ganancias absolutas para compensar dependencia extra regional.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 1 se observa de qué forma costes y ganancias desiguales provocan la búsqueda de alternativas de inserción externas al acuerdo de inte-

gración, mientras la incapacidad para hacer cumplir medidas que buscan compensar la asimetría (cuando las hay) disminuye la voluntad política por parte de los países pequeños por cumplir las decisiones de esos acuerdos. Los acuerdos de integración sufren las consecuencias de esa situación, porque aumenta la incertidumbre con respecto a que sus decisiones sean cumplidas y, con o sin medidas compensatorias, la concentración de producción e ingresos en los mayores crea problemas sociales —como la migración ilegal—, que necesitan la inversión de mayores recursos económicos para enfrentarlos. Para los países grandes, el acuerdo no logra compensar la necesidad de mantener relaciones de dependencia económica con actores extra regionales y los expone a la tentación de abandonarlo cuando las medidas compensatorias u otras demandas de los menores exigen demasiado de ellos. Adicionalmente, los pone en el dilema de tener que elegir paso a paso si postergar sus ganancias absolutas (nacionales) a favor de las relativas (ganancias de los otros miembros o del acuerdo en su conjunto).

Aunque Gómez-Mera (2013) considera que la asimetría interna actúa como incentivo para que los países pequeños mantengan la integración, el fracaso en disminuir las diferencias internas genera resquemores e inspira la búsqueda de formas de inserción internacional, alternativas a la integración regional, cuando surgen mayores cantidades de actores globales, como en la actualidad (Garzón, 2015). También influye en el cumplimiento de las decisiones tomadas y en el interés de los países grandes por mantener o abandonar un acuerdo. Esa tentación se advierte en Brasil donde Veiga y Ríos (2011, en Sotero, 2012, p. 114) destacan que

Entre el empresariado no industrial y la opinión pública informada [de Brasil], crece la percepción de que, en el mejor de los supuestos, la integración regional podría no ser necesaria para alcanzar las ambiciones globales del país y, en el peor, podría ser perjudicial si implica concesiones excesivas a los vecinos.

Estos problemas han sido percibidos por otros autores desde distintas perspectivas. Según Womack (2016, pp. 125, 129), las relaciones asimétricas “surgen de la repetición de interacciones, la historia local y la expectativa de

que los vecinos seguirán en su lugar en [el] futuro...”, lo cual hace que sean más complejas y constantes en el sistema regional que en el internacional. Además, si en la región hay un país grande que aspira a ser actor global, él se encuentra limitado cuando los países vecinos tienen otras alternativas de asociación, que pueden ser regionales o globales. Sus vecinos pueden buscar o mantener lazos con otros poderes, porque las regiones son “subsistemas autónomos localizados” que “dependen de un sistema global”, de modo que no contienen todos los elementos que explican su comportamiento.

Para Pagani y Martínez (2005, p. 2), no son las asimetrías previas a la integración (básicamente asimetrías materiales o estructurales) las que provocan descontento, sino las “que resultan de la desigual capacidad de los Estados para insertarse de manera beneficiosa en el proceso de integración”. Las asimetrías se generan dentro de ese proceso (asimetrías políticas) y se anulan, “en ciertos periodos y circunstancias, los beneficios que se supone están en el origen de la decisión de promover la integración regional”². Por ejemplo, Uruguay se incorporó a Mercosur en los noventa “por falta de opciones alternativas” y por su dependencia histórica de los mercados argentinos y brasileños (Pagani y Martínez, 2005, p. 15). En un contexto internacional diferente, como el actual, en el cual hay mayor número de opciones y Uruguay es menos dependiente de esos mercados, el país tiene ahora otras posibilidades.

¿Cómo se tratan esos problemas en los acuerdos latinoamericanos de integración?

A lo largo del proceso histórico de la integración latinoamericana se adoptaron distintos instrumentos para enfrentar los problemas creados por la asimetría en su dimensión interna. En la Asociación Latinoamericana de

2 Ese planteamiento coincide con Gayá (2008), quien sostiene que el aumento de la asimetría interna no resulta del incumplimiento de los acuerdos regionales, sino de su cumplimiento. La evidencia confirma la predicción teórica de que las actividades intensivas en escala de Mercosur se concentrarían en Brasil y, en menor medida, en Argentina, por lo cual Paraguay y Uruguay tendrían menos oportunidades de atraer inversión extranjera directa (IED), generar empleo e incorporar tecnología.

Integración (Aladi) se incorporaron medidas para regular el comercio, similares a las del GATT. Ellas incluyeron la clasificación de sus miembros en distintos niveles de desarrollo, lo que permitió otorgar TED a los de menor desarrollo relativo; esas medidas se concentraron en la postergación de rebajas arancelarias y otras decisiones. Pero ya la CAN había incorporado junto al TED la planificación industrial, que buscaba asegurar un tratamiento especial adicional para que las economías menores mejoraran su posición relativa dentro del acuerdo.

En los años noventa, para Mercosur, el desarrollo económico era competencia del Estado-nación y no del acuerdo de integración. Aunque impulsó la integración productiva, su ejecución, incluyendo su metodología, quedó en manos de los gobiernos nacionales. En la década siguiente, Mercosur cambió su orientación y creó fondos de convergencia según el modelo de la UE, pero esos fondos fueron administrados por gobiernos nacionales (no por regiones) y fueron considerablemente menores que los europeos. Esto pone de relieve un problema fundamental de la asimetría en la integración entre países en desarrollo —aun los de mayor poder— que presentan des-niveles de desarrollo interno profundos que les impiden destinar suficientes recursos para promover el desarrollo de sus socios menores.

En general, ninguna de las medidas aplicadas por los acuerdos de integración latinoamericanos ha logrado eliminar los problemas de la asimetría en su dimensión interna. Cuando algún país pequeño mejora su posición relativa dentro de un acuerdo latinoamericano, intervienen otros factores; en el caso de Uruguay, su pertenencia al Mercosur le permitió establecerse como sitio seguro para la inversión extranjera directa (IED) dirigida al grupo, luego del *default* argentino en el 2001. Como resultado, la IED a Uruguay pasó de US \$ 164 millones (1998) a US \$ 2,2 mil millones (2008), gracias a su imagen de mayor estabilidad institucional dentro del acuerdo. Antes del *default*, Mercosur era un proyecto brasileño-argentino, pero luego Uruguay mejoró su posición relativa (Krapohl, 2013), lo que no hubiera logrado de no ser miembro, puesto que su participación lo benefició y el desarrollo logrado en el Mercosur le sirvió de trampolín para buscar otras vías para aumentarlo en el siglo XXI.

En el caso de otro socio menor del Mercosur, Paraguay, sus exportaciones se concentraron en Brasil (45 % del total) hasta el 2000; para el 2006, habían bajado al 29 % y, luego de ese año, Brasil concentró solo el 21 % de las exportaciones paraguayas. La demanda global incidió en ese comportamiento que se correlacionó con el crecimiento del producto interno bruto (PIB) *per cápita* paraguayo. Pero, Paraguay no se benefició en forma directa de la demanda global por problemas de corrupción, estado de derecho, costos e ineficiencia del transporte aéreo. Solo después del 2009, cuando fue incluido en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) europeo, aumentó significativamente sus exportaciones hacia la UE (Castilleja, Garay y Lovera, 2014).

Estas experiencias muestran que las asimetrías no limitan las posibilidades de desarrollo de los países menores en la integración, si existen condiciones domésticas positivas y mayor número de alternativas externas. La situación previa de su economía y cultura política —existencia o no de recursos humanos capacitados y seguridad jurídica, predominio de economía agrícola, industrial, financiera, etcétera— influyó en la posibilidad de Uruguay de aprovechar las oportunidades de la integración. En Paraguay, su situación exportadora mejoró por la presencia de un factor externo. Mientras tanto, las medidas aplicadas por el Mercosur para enfrentar las asimetrías internas no produjeron cambios efectivos o visibles en las condiciones de los países pequeños.

A principios del siglo XXI, en América Latina se enfrentaron distintas concepciones de la integración, que abarcaron desde el regionalismo abierto hasta el regionalismo posliberal. Sanahuja (2009, pp. 14-15) menciona la asimetría en referencia a las políticas para poder afrontar las diferencias internas en el regionalismo abierto y considera que su aplicación fue insuficiente a la hora de lograr una integración *positiva* con respecto al problema. En contraposición, un rasgo del regionalismo posliberal (Unión de Naciones Sudamericanas, Unasur y Alternativa Bolivariana para Nuestra América, ALBA), según Sanahuja (2009, p. 23), sería su “preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo”. De esta forma, ALBA promovió el *comercio justo* para eliminar “las asimetrías... buscando el equilibrio de las partes”. Sin embargo, es notorio que esa preocupación no ha eliminado hasta la fecha la asimetría interna de ALBA,

que se asemeja a los rasgos del regionalismo asimétrico, a pesar de los obvios problemas económicos y políticos que enfrenta su promotor, Venezuela.

Mientras tanto, según Van Klaveren (2015), la conceptualización del regionalismo posliberal como integración política y no comercial desvalorizó la integración regional como proceso económico tendiente al desarrollo, con el resultado que la importancia de la asimetría en su dimensión interna se minimizó. Al mismo tiempo, los gobiernos que impulsaron el regionalismo posliberal reactivaron el discurso de la dependencia que enfatiza la dimensión externa de las asimetrías, como búsqueda de autonomía internacional. En ese discurso se postulan dos supuestos que han estancado la discusión teórica sobre el tema: la integración regional permite alcanzar mayor autonomía en el sistema internacional y, en consecuencia, las asimetrías de desarrollo no pueden alterarse sin cambiar la estructura de ese sistema.

Si se analiza cómo se incorpora la asimetría en la conceptualización de la dimensión externa del regionalismo latinoamericano, Krapohl (2013, pp. 3-4) argumenta que la integración regional entre países en desarrollo es afectada por su bajo nivel de desarrollo y su mayor necesidad de IED y tecnología. La integración es vista con ojos favorables, porque los mercados integrados atraen IED y permiten hablar con voz unitaria en negociaciones internacionales. Pero, su talón de Aquiles es su relación asimétrica con los países desarrollados, que hace que sus miembros compitan entre sí por exportar hacia esos mercados y atraer inversión desde ellos³. Si la integración amenaza las ventajas competitivas de un miembro, este puede volverse un “Rambo”⁴ que se niega a profundizar la integración o a aplicar sus normas.

3 La ventaja del acceso preferencial a un mercado desarrollado se reduce si se comparte con otros miembros del mismo grupo de integración, que son potenciales competidores dentro del mismo mercado (Krapohl, 2013).

4 El *default* del 2001 convirtió en “Rambo” a Argentina, que dejó de aplicar normas del Mercosur (Krapohl, 2013, pp. 5-6). La tentación de convertirse en Rambo es mayor para el poder regional porque recibe más IED y tiene mercados mayores que los de sus socios, lo que crea incentivos, para que las economías desarrolladas negocien con él individualmente. Esto se traduce en el fenómeno del *brasilcentrismo*, que *América Economía* (2008) resume al decir “...cuando la estrella más grande de una constelación aumenta su brillo, esconde a las demás”. Esto aumenta

El abismo que se produce entre lo que se decide y lo que se hace, debido a la falta de aplicación de las decisiones, limita el atractivo económico de la región y aumenta la competencia entre sus miembros.

En cuanto a la poca incorporación de la asimetría a la discusión teórica, esta fue una constante a lo largo del tiempo, mientras los supuestos básicos de las propuestas de integración se iban ajustando a la evolución de las ideas económicas. Hasta los años ochenta esos supuestos enfatizaban la necesidad de cambios en el orden económico internacional —o en la estructura de los países en desarrollo mediante su industrialización— para resolver las asimetrías y medidas como los SGP de los países desarrollados que eran consideradas transitorias (Bustillo y Ocampo, 2005, pp. 30, 36). En los noventa, la tendencia se inclinó a la apertura unilateral o mediante acuerdos norte-sur; de la misma forma, a principios del siglo xxi, el énfasis en una integración regional política, en paralelo con la búsqueda de mayor protagonismo económico global, agravó los problemas del regionalismo asimétrico. Mientras Brasil promovía la aplicación del modelo centro-periferia en el nivel internacional para solicitar mayor incorporación en la Organización de Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional o mayor liberalización comercial para productos agrícolas en la OMC, en el Mercosur se siguió aplicando una liberalización incompleta, que lo beneficiaba y que aumentaba las disparidades internas⁵.

En cada una de esas etapas, los acuerdos hicieron esfuerzos para adaptar las ideas generales al ámbito regional latinoamericano. Sin embargo, las medidas compensatorias inspiradas en el GATT/OMC y la UE resultaron ineficaces en la integración latinoamericana, porque dejaban de lado factores importantes como que en Europa los fondos de convergencia se aplicaron junto con la libre movilidad del trabajo (Bustillo y Ocampo, 2005, p. 38), que la interdependencia económica dentro del Mercosur es mucho más baja que en Europa

los problemas de las estrellas menores, que se encuentran asociadas a ella en un acuerdo de integración.

5 En Mercosur, Terra y Vaillant (1998) aplicaron un modelo centro-periferia y encontraron ese fenómeno asociado a la liberalización incompleta, mientras una liberalización profunda, incluyendo libre movimiento de factores de producción, disminuía las disparidades (Bouzas, 2005, p. 87).

y que los países grandes tienen problemas de asimetría interna que conspiran con sus posibilidades de impulsar el desarrollo de sus vecinos menores.

¿Cómo se tratan los problemas de asimetría en la literatura latinoamericana sobre integración?

Distintos autores (De Lombaerde, 2002; Stuhldreher, 2017) han señalado la poca atención teórica que recibe la asimetría⁶ en la conceptualización de la integración regional latinoamericana, a pesar de que enfoques de la economía y del comercio internacional permitirían incluirlo. Una de las pocas excepciones al fenómeno de la escasa inclusión de la asimetría en la discusión teórica de la integración regional es Granja (2013, 2016). A partir del análisis de la institucionalidad de Mercosur, esa autora plantea la necesidad de tratar los efectos de la asimetría como problema teórico, porque en ese acuerdo la “condición intrínseca asimétrica” favoreció la construcción de consensos en el proceso decisorio, mediante la bilateralización de la toma de decisiones y el aumento de la influencia del país mayor en el proceso. En sus palabras,

el proceso de integración asimétrico, [...] no solamente implica la existencia de fuertes asimetrías entre los países, [...] sino que, además, contempla un tipo de relacionamiento específico, determinado por tal contexto asimétrico: la bilateralización de la toma de decisiones. Y una posible consecuencia, la consolidación por una de las partes de un liderazgo regional que refuerza dicha dinámica bilateral. (Granja, 2013, p. 17)

De esa consecuencia se entiende que la lógica de relacionamiento interno del Mercosur reproduce la condición asimétrica de sus miembros, ya que las relaciones bilaterales Brasil-Argentina se ven privilegiadas en comparación con otras y los países asumen diferentes posturas ante las iniciativas

6 Se utiliza el término en singular para referirse al tema y, en plural, para sus manifestaciones concretas y los problemas que genera en los acuerdos de integración regional.

de distintos socios. Por lo tanto, esta excepción confirma la importancia de incorporar el tema de la asimetría en su dimensión interna a la reflexión teórica sobre la integración regional latinoamericana.

En la literatura empírica encontramos estudios que apuntan tanto a que la asimetría es negativa para el desarrollo de las naciones menores como que, en otros casos, puede ser positiva (Doctor, 2013; Gómez-Mera, 2012; Garzón, 2015)⁷. Paralelamente, la mayor parte de la literatura de Relaciones Internacionales analiza distintos tipos de asimetría, en los que se busca identificar cuáles pueden superarse mediante la integración regional, sin que haya consenso en torno a esos tipos⁸.

Un ejemplo del segundo tipo de estudios es *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional* (Giordano, Moreira y Quevedo, 2004), en el que se analiza el TED en acuerdos comerciales y en las políticas de convergencia en uniones aduaneras y mercados comunes. Según ese documento, el TED ha demostrado que las instituciones de los países de menor desarrollo relativo, encargadas de aplicar la normativa del acuerdo no pueden hacerlo porque son débiles. Esas medidas solo tienen sentido si se acompañan de políticas de fortalecimiento institucional, fondos para implementarlas, tiempo suficiente, entre otras cosas (Giordano *et al.*, 2004, p. 8). En las políticas de convergencia se agrega la necesidad de que uniones aduaneras y mercados comunes redistribuyan la renta aduanera y creen fondos para fomentar el empleo y la movilidad de trabajadores (Giordano K, 2004, pp. 9-11).

Respecto al Mercosur, el documento señala que “las asimetrías de tamaño” de los socios impiden lograr objetivos comunes y necesitan respuestas efectivas. Aunque el tamaño de su mercado⁹ le permite a Brasil aprovechar

7 Otro ejemplo puede ser De Lombaerde (2002) que destaca que, para compensar las asimetrías, la UE recurre a la sobrerrepresentación de los países pequeños en las votaciones de sus instituciones supranacionales.

8 Autores, como Bouzas (2005) y Ayuso (2012), resumen qué tipos de asimetrías existen en distintos momentos y desde distintas perspectivas.

9 Como las diferencias en tamaño de los mercados son más importantes que las diferencias en tamaño geográfico, para los mercados pequeños es importante integrarse

economías de escala, fuerzas de aglomeración y externalidades de la integración, ellas se ven limitadas porque Brasil tiene la mayor cantidad de pobres dentro del Mercosur. Fondos estructurales por regiones subnacionales (tipo UE) podrían solucionar el problema, junto con estrategias, como profundizar el mercado común, dar incentivos fiscales y crediticios a países y regiones menos favorecidas, mientras el TED produce mayor integración en flujos comerciales para los mercados pequeños (Giordano *et al.*, 2004, pp. 15-18). Según Giordano *et al.*, todos esos planteamientos se refieren a asimetrías de poder-dependencia, que una combinación de tiempo y medidas compensatorias permitiría disminuir o resolver.

Pero, a las asimetrías de poder se agregan las de desarrollo. Acerca de ellas, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) plantea que “los acuerdos de integración regional han abordado el tema de las asimetrías a través del trato especial y diferenciado [...]. Sin embargo, sus impactos en el ámbito del desarrollo han seguido siendo magros” (2007, p. 3). El documento acepta la distinción entre asimetrías de poder-dependencia y asimetrías de desarrollo. Las primeras abarcan dimensiones ambientales, económicas, sociales y políticas, fácticas o derivadas de tecnologías, regulaciones y acciones de políticas (asimetrías estructurales y políticas), que crean una “arena” donde los actores confrontan intereses según diferentes posiciones de poder. Las de desarrollo se refieren a las condiciones de vida de los habitantes de países miembros, en cuanto a necesidades básicas, capacidades individuales y sociales, y libertad para afrontar sus necesidades, como también equidad en la distribución de esas condiciones.

Según el documento del SELA, las asimetrías de desarrollo se diferencian de las de poder, porque la integración regional solo puede atacarlas de forma parcial y a lo largo de mucho tiempo. Además, habría que superar primero las asimetrías de poder-dependencia mediante instituciones y organizaciones comunitarias supranacionales para que la convergencia estructural disminuya las asimetrías de desarrollo. El documento mantiene la visión de la teoría de la dependencia, que considera que las asimetrías resultan de

con otros grandes para exportar, pero la estructura arancelaria a favor de los socios mayores afecta su acceso a IED y tecnología, y produce desviación de comercio.

diferencias estructurales entre centro y periferia. Mientras históricamente el centro controlaba el progreso técnico, la periferia recibía algunos aspectos del poder tecnológico y productivo del centro para establecer las bases del sistema económico internacional. Aunque para el SELA (2007, p. 9) el surgimiento y la difusión de tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento han modificado esa situación, las asimetrías de poder siguen vigentes y las de desarrollo parecen haberse acentuado.

El principal objetivo de la integración es

[...] superar las asimetrías estructurales de poder-dependencia entre Estados miembros a través de la convergencia... de tecnologías e instituciones que conectan a los países miembros, entendidas como infraestructuras físicas y tecnológicas, eslabonamientos productivos, normas reguladoras, formales e informales, explícitas o implícitas, que, al converger gradualmente, ayudan a la superación de las asimetrías de poder dependencia entre los Estados y a promover relaciones más equilibradas. (SELA, 2007, p. 33)

Mientras que, para las asimetrías de desarrollo

[...] no interesan tanto las relaciones o interacciones recíprocas entre los países sino más bien las posiciones que estos ocupan en alguna escala de desarrollo que hay que determinar. [...] Las asimetrías de desarrollo tienen su origen en la inserción histórica de América Latina [...] sin partir de esas condiciones históricas y de la inserción internacional de la región resulta incomprensible el estudio de los sistemas económicos latinoamericanos. (SELA, 2007, pp. 24 y 29)

La mayor diferencia entre asimetrías de desarrollo y asimetrías de poder-dependencia es que:

[...] las primeras no son el objetivo fundamental perseguido por los acuerdos de integración, sino que respecto de ellas los acuerdos pueden contribuir mediante acciones de cooperación que por lo general

no son vinculantes. [...] El ataque a las asimetrías de desarrollo solo parcialmente puede hacerse desde los acuerdos de integración según cuál sea el grado de profundidad de los mismos y de los recursos conjuntos que se asignen a tal fin. (SELA, 2007, p. 39)

Esta posición de un organismo regional influyente en la literatura sobre integración contribuye a la poca atención que se presta a la asimetría en la discusión teórica. Si la integración regional no altera las asimetrías de desarrollo entre sus miembros, su incorporación a la conceptualización del regionalismo es innecesaria y hasta irrelevante, por lo cual, desde esa perspectiva, se limita a postular que la integración contribuye a alterar la asimetría externa.

En resumen, pocos autores incorporan la asimetría en la conceptualización del regionalismo¹⁰. Se la asocia a búsqueda de autonomía (dimensión externa) mientras, en su dimensión interna, se vincula con TED o fondos especiales para la convergencia. Como en América Latina parte de la literatura, vincula la asimetría con el concepto de dependencia y la búsqueda de autonomía internacional, esto también influye para soslayar el tema al considerarse que: 1) la integración no puede resolver un problema que depende de la estructura centro-periferia del sistema internacional y 2) la autonomía es para los gobiernos latinoamericanos un atributo del Estado-nación y no de la región (sobre el debate acerca del tema véase Russell y Tokatlian, 2002; Preciado y Uc, 2010; Mazzuca, 2012, entre otros). Mientras tanto, estudios empíricos (Durán y Massi, 2007; Gayá, 2008; Marcuzzi, 2013) muestran que han aumentado las asimetrías derivadas de políticas públicas y prácticas burocráticas dentro de los acuerdos regionales, lo cual indica que, si la integración influye en el crecimiento de las asimetrías entre sus miembros, puede hacerlo también en su disminución.

10 La excepción proviene del campo de la literatura económica, donde la asimetría recibe atención especial y, aunque los indicadores varían, uno de los más importantes para medirla es el nivel de desarrollo económico.

¿Por qué no se ha logrado superar la asimetría interna en los acuerdos existentes?

Según Kozak (2010, pp. 214-215), la asimetría recibe poca atención en relaciones internacionales, porque el derecho internacional considera soberanos a los Estados nacionales, sus gobiernos insisten en que son independientes; los países grandes temen que reconocer la asimetría signifique mayores responsabilidades para ellos y los menores se niegan a aceptar sus limitaciones.

Algunos de esos argumentos pueden aplicarse también a la integración regional, pero junto a ellos, cabe mencionar los cambios en la percepción que los países pequeños tienen de un acuerdo regional, porque esos cambios son fundamentales para que las asimetrías adquieran o pierdan importancia. En el 2000, Mercosur era considerado por Paraguay y Uruguay como un acuerdo de integración regional exitoso, porque había aumentado la IED y las exportaciones, y también había desarrollado una institucionalidad bastante similar a la europea y creado mayor interdependencia entre sus miembros. Esa percepción justificaba dejar de lado la asimetría interna del acuerdo, pero una percepción actual no tan positiva del Mercosur incide en el comportamiento de Paraguay y Uruguay que en los noventa presionaron para ingresar al Mercosur y ahora parecen preferir otras organizaciones (Krapohl, 2013).

En general, predomina la visión de que las asimetrías son negativas para la integración porque la vuelven dependiente de reacciones de actores extra-regionales, afectan la aplicación de sus decisiones y debilitan su institucionalidad (Granja, 2013). Pero, cuando se aplican medidas compensatorias tomadas de otros acuerdos, ellas no producen resultados, entre otras razones, porque se deja de lado las diferencias que existen entre esos acuerdos y los latinoamericanos.

Una lista de las razones por las cuales las medidas compensatorias no tienen éxito incluye que:

- Los países grandes tienen sus propias carencias de desarrollo.
- Se necesitan lapsos largos para producir resultados.

- Faltan otras condiciones (como movilidad laboral, interdependencia económica alta, etcétera) para que ellas funcionen.
- Si no se puede lograr el desarrollo sin cambiar la matriz centro-periferia, las medidas se adoptan sin intención real de influir en el desarrollo de los países menores.
- Si hay que superar asimetrías de poder para luego enfrentar las de desarrollo, su éxito dependerá de que los países mayores acepten reducir su poder.
- Las medidas pueden ser insuficientes, aplicarse de forma intermitente o puede faltar seguimiento y control para evaluarlas.

Pero, aunque la lista puede continuarse, la principal limitación para que esas medidas funcionen es que no se basan en una reflexión teórica que dé respuesta a preguntas importantes. Algunas de esas preguntas son si puede darse el caso de que la integración regional no altere la asimetría externa de una región, pero disminuya las asimetrías entre sus miembros, o viceversa, o si no es necesario superar primero diferencias de desarrollo para lograr luego alterar las asimetrías de poder.

Conclusión y recomendaciones

En conclusión, aunque las razones pueden variar de un acuerdo a otro y a lo largo del tiempo dentro de un mismo acuerdo hay consenso en que la asimetría interna crea problemas en la integración latinoamericana y que las medidas para solucionarlos no han logrado los resultados esperados. Esto destaca la necesidad de incluir el tema al reconsiderar la integración regional a nivel teórico y práctico en el siglo XXI.

Como aporte a esa tarea, la recomendación fundamental es incorporar la asimetría interna a la discusión teórica de la integración en el siglo XXI por varias razones. Entre ellas se destacan que

- Los conceptos asimetría, integración y desarrollo tienen carácter dinámico y han cambiado en la transición del siglo XX al actual, lo que exige que sean rediscutidos y resignificados en el contexto regional y global actual

- Es necesario superar enfoques que niegan que la integración promueva la convergencia en niveles de desarrollo por dos razones:
 - Desde su origen, ese fue un supuesto básico de la integración latinoamericana, que mantiene validez en la actualidad.
 - La evidencia empírica que muestra que la integración regional puede aumentar las asimetrías de desarrollo entre sus miembros también implica que podría disminuirlas.
- Resulta fundamental determinar si la asimetría es un fenómeno coyuntural o permanente que puede solucionarse o administrarse, porque de ello dependerá el tipo de medidas que se contemple en los acuerdos para solucionarla o administrarla.
- Si se busca realmente evitar o disminuir los problemas que crea la asimetría a los actores y los acuerdos de integración, se debe fundamentar teóricamente tanto la causalidad que lleva a esa necesidad como las formas de acción sobre el fenómeno percibido.

Adicionalmente, la discusión teórica sobre el tema puede dar respuesta a preguntas que todavía no tienen respuesta y que pueden abrir nuevas líneas de reflexión e investigación, tales como

- ¿La asimetría es un problema coyuntural o permanente de la integración?
- ¿Por qué las medidas compensatorias no han recibido adecuado seguimiento en los distintos acuerdos de integración que las aplican?
- ¿La integración puede contribuir al desarrollo de sus miembros en todas sus dimensiones o solo en algunas?
- ¿La integración les provee a los países los medios necesarios para equilibrar a los grandes?
- ¿Los países pequeños pueden fortalecerse dentro de la integración asimétrica si el grande no acepta limitar o compartir su poder?
- ¿Es posible mejorar en la integración asimétrica las percepciones mutuas de actores grandes y pequeños mediante un proceso de aprendizaje o acomodamiento mutuo?
- ¿De qué forma se inserta la asimetría como tema teórico en los distintos enfoques explicativos de la integración regional latinoamericana?

En el plano empírico, incorporar la asimetría a la discusión teórica de la integración regional puede contribuir a:

- Identificar cómo influye en la institucionalidad y el comportamiento interno de los acuerdos.
- Analizar de qué forma pueden tratarse problemas generales y específicos de cada acuerdo
- Establecer prioridades entre problemas o reconocer que ellos solo pueden administrarse.
- Desarrollar una visión sobre cómo manejar la asimetría, que otorgue certidumbre a la integración regional y disminuya el interés de los países menores por asociarse con actores extrarregionales y de los mayores por desertar del acuerdo.
- Difundir la existencia de medidas compensatorias entre actores subnacionales y no gubernamentales para asegurar que se utilicen.
- Analizar los efectos de medidas compensatorias específicas en la reducción de la asimetría en cada acuerdo de integración.
- Disminuir la aplicación de medidas tomadas de acuerdos u organismos internacionales sin un estudio previo de las condiciones que producen resultados positivos en ellos.

Las recomendaciones, preguntas teóricas y aportes empíricos pueden ser muchos más, pero no hace falta incluirlos o prever aquí todos ellos. Así como la falta de reflexión teórica sobre la asimetría interna origina un enfoque utilitario e instrumental del tema que deja sin respuesta muchas preguntas, su discusión también contribuye a prevenir problemas cruciales de la integración regional latinoamericana, asociados con la asimetría, como la incertidumbre con respecto al cumplimiento de las decisiones de los acuerdos. Esto refuerza nuestra recomendación sobre la necesidad de incorporar la asimetría al conceptualizar la integración latinoamericana, porque reconocer que existe y discutirla teóricamente es el primer paso para hacer que en los acuerdos se adopten medidas prácticas adecuadas a sus circunstancias.

Referencias

- Ayuso, A. (2012). Institucionalidad jurídica y tratamiento de las asimetrías: viejos y nuevos retos de la integración latinoamericana. En F. Rojas Aravena (Ed.), *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo* (pp. 375-422). Buenos Aires: Flacso-Fundación Carolina.
- Beeson, M. (2010) Asymmetrical Regionalism: China, Southeast Asia and Uneven Development. *East Asia*, 27, 329-343.
- Bouzas, R. (2005). Compensating Asymmetries in Regional Integration: Lessons from Mercosur. En P. Giordano, F. Lanzaframe y J. Meyer-Stamer (Eds.), *Asymmetries in Regional Integration and Local Development* (pp. 85-112). Washington: Inter-American Bank.
- Bustillo, I. y Ocampo, J. A. (2005). Free Trade Agreements and Asymmetries: Proposals to Foster Gains from Trade. En P. Giordano, F. Lanzaframe y J. Meyer-Stamer (Eds.), *Asymmetries in Regional Integration and Local Development* (pp. 27-47). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Castilleja, L., Garay, P. V. y Lovera, D. J. (2014). *Diagnóstico de crecimiento de Paraguay*. BID-Departamento de Países del Cono Sur nota técnica # IDB-TN-666), junio. Recuperado de <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14405.pdf>
- De Lombaerde, P. (2002). Introducción: la integración regional en la posguerra, fracasos y asimetrías. En P. De Lombaerde (Ed.), *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Philippe_De_Lombaerde/publication/278671473_Integracion_asimetrica/links/55826c7008ae6cf036c1811f/Integracion-asimetrica.pdf?origin=publication_detail
- Doctor, M. (2013). Prospects for deepening Mercosur integration:

Economic asymmetry and institutional deficits. *Review of International Political Economy*, 20 (3), 515-540. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.671763>

Duran Lima, J. E. y Massi, F. (2007). *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Santiago de Chile: Cepal. Documento de Proyecto LC/W 132/.

Durani, A. (2011). *Regionalism and the Drive Toward Liberalizing Trade*. Carleton College. Recuperado de <http://people.carleton.edu>

Garzón, J. (2015). *Latin American Regionalism in a Multipolar World*. eui Working Papers 2015/23. Recuperado de http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35417/RSCAS_2015_23.pdf?sequence=1

Gayá, R. (2008). *Distribución asimétrica de costos y beneficios en el Mercosur: el rol del desvío de comercio y la integración imperfecta* (tesis de maestría). Flacso-Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Buenos Aires.

Giordano, P., Moreira, M. M. y Quevedo, F. (2004). *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Documento de Divulgación 26 (agosto). Buenos Aires: Intal-BID.

Gómez-Mera, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America. The Politics of Mercosur*. Kellogg Institute Series on Democracy and Development (University of Notre Dame, Indiana).

Granja Hernández, L. (2013). El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionantes políticos. *Intersticios Sociales* (en línea), 6, 1-29. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n6/n6a5.pdf>

Granja Hernández, L. (2016). *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de su bilateralización* (tese presentada para a obtenção do título de Doutor, Programa de Pós-graduação em Ciencia Política da Universidade do Estado de Rio de Janeiro). Recuperado de <http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/05/Tese-Doutorado-Lorena-Granja-atualizada.pdf>

- Kozak, K. (2010). *Facing Asymmetry. Bridging the Peripheral Gap in U.S.-Mexican Relations*. Frankfurt am Maine: Peter Lang.
- Krapohl, S. (2013). *Asymmetries and Regional Integration: The Problems of Institution-Building and Implementation in ASEAN, Mercosur and SADC*. Recuperado de https://www.unibamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/politikwissenschaft/insb_int/Dateien/Mitarbeiter/Forschungsp._region._Integration/BOPIR4.2010.pdf
- La estrella más brillante (2008). *América Economía. Las 500 mayores empresas de América Latina*, 23 de julio. Recuperado de <http://www.beta.americaeconomia.com/revista>
- Marcuzzi, R. M. (2013). Celac y el Regionalismo Latinoamericano y Caribeño del siglo XXI: pensando un mecanismo para el tratamiento de las asimetrías. Primer Encuentro de Estudios Sociales de América Latina, Universidad Federal de Integración de Latinoamericana (Unila), Foz de Iguazú, Brasil, 22 a 24 de octubre.
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 545-560. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- Pagani, A. y Martínez Larrechea, E. (2005). *Asimetrías en el Mercosur: La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*. Buenos Aires: CARI. Recuperado de <http://www.cari.com.ar> Programa Integración Regional (también está publicado en *Revista Cuaderno de Negocios Internacionales y Negociación*, 49/50).
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*, 28 (4), 677-696. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20097821>.
- Preciado, J. y Uc, P. (2010). La(s) autonomía(s) en América Latina. Una expresión del Estado novísimo y sus efectos en el proceso de integración. *ORDA (Les Ordinaires des Amériques) Review*, 214, 199-220.

- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002, dic.). De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.
- Sanahuja, J. A. (2009). *Del "regionalismo abierto" al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2007). *Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA, XXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 29-30 de marzo, SP/CL/XXXII.O/Di N°1- 07.
- Sotero, P. (2012, abr.). El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionais*, 97-98, 101-116.
- Souza, A. de M.; Oliveira, I. T. M.; Gonçalves, S. S. (2010). Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para Discussão* 1477, IPEA.
- Stuhldreher, A. (2017). Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano. En N. B. Mellado y J. C. Fernández Saca (Eds.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 77-95). Antigua Cuscatlán: Editorial Delgado.
- Terra, M. I. y Vaillant, M. (1998). Política comercial y política de infraestructura: un ejercicio de simulación de los impactos regionales en el Mercosur. Montevideo: Universidad de la República.
- Van Klaveren, D. (2017, dic.). *Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog*. SECO / World Trade Institute Academic Cooperation Project Working Paper N.º 25, Recuperado de https://www.wti.org/media/filer_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/

working20paper20no2025
_201720van20klaveren.pdf

democratica_working_
paper_17_2011_portugues.pdf

Veiga, P. Da M. y Rios, S. P.
(2011, jul.). O Brasil como
vetor de integração sul-
americana: possibilidades e
limites. Working Paper N.º
17. Recuperado de [http://
www.plataformademocratica.
org/arquivos/plataforma_](http://www.plataformademocratica.org/arquivos/plataforma_)

Womack, B. (2006). *China
and Vietnam. The Politics
of Asymmetry*. New York:
Cambridge University Press.

Womack, B. (2016). *Asymmetry and
International Relationships*. New
York: Cambridge University Press.

Política comercial, tratados de libre comercio (TLC) y regionalismo económico

Philippe De Lombaerde

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

De Lombaerde, P. (2019). Política comercial, tratados de libre comercio (TLC) y regionalismo económico. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 63-86). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Introducción

Sin duda, la propuesta estadounidense de crear el área de libre comercio de las Américas (ALCA) y su posterior negociación fue un catalizador para la politización de la política comercial en América Latina y más allá. Resultó una evolución positiva, ya que la política comercial y la negociación de tratados comerciales tradicionalmente habían sido un asunto de diplomacia discreta, involucramiento de tecnócratas, ratificaciones parlamentarias de oficio y poco escrutinio político y ciudadano, en general, con excepción del lobby empresarial activo, aunque igualmente discreto. Sin embargo, se observa que el debate público sobre la política comercial se centra

cada vez más en los tratados de libre comercio (TLC), en vez de adoptar una visión más amplia y no siempre se nutre del conocimiento (teórico y empírico) acumulado sobre política comercial. También se observa que los TLC son presentados como un modelo de interacción económica internacional contrastándose con otros modelos, como en los debates acerca de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) *versus* la Alianza del Pacífico (AP).

Este capítulo busca contribuir al debate sobre los TLC y su relación con el regionalismo en América Latina, enfocándose en observaciones de tipo conceptual y estadístico, que conllevan la necesidad de matizar este debate. Los datos sobre los TLC y las variables relacionadas que se presentarán fueron tomados de una muestra de 33 países de América Latina continental y del Sureste asiático (Asean+3). Asimismo, se invita a ir más allá de las posiciones atrincheradas a favor o en contra de los TLC y a no considerarlos necesariamente como un modelo de integración regional o regionalismo. A continuación, se incluyen primero algunas observaciones generales sobre política comercial, TLC y sus variables correlacionadas y después las conexiones conceptuales y prácticas entre TLC y regionalismo.

Política comercial, tratado de libre comercio y sus correlatos

Una primera serie de consideraciones se refiere a los TLC, en general, y a su relación con la política comercial; ante todo, se observa que los TLC forman parte de la familia más amplia de acuerdos comerciales, puesto que se trata de un conjunto de acuerdos o tratados heterogéneo, más aún, si se incluyen los tratados *viejos* —anteriores al nuevo regionalismo y enfocados en disminuir las barreras arancelarias— y los tratados generales que incorporan una dimensión comercial, como los acuerdos de integración regional. Igualmente, algunos TLC están complementados por otros acuerdos de tipo político o cooperación. Si este es el caso, evaluaciones del impacto de TLC deberían tomarlo en cuenta.

Según la tipología de la Organización Mundial de Comercio (OMC), hay cuatro clases de acuerdos de comercio de tipo preferencial —llamados *regionales* por la OMC: uniones aduaneras, acuerdos de integración econó-

mica, acuerdos de libre comercio y acuerdos de alcance parcial (tabla 1). Actualmente, de los 459 acuerdos vigentes (en junio del 2018), algo más de la mitad (253) son acuerdos de libre comercio en el sentido del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, según su sigla en inglés), que antecedió a la OMC.

Tabla 1. Acuerdos “regionales” de comercio en vigor, por tipo de acuerdo (junio del 2018)

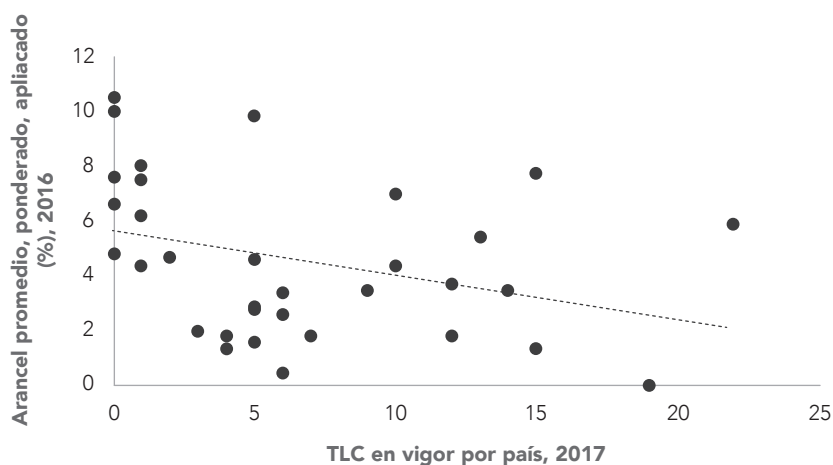
	Cláusula de habilitación	GATT art. V	GATT, art. XXIV	Total
Unión aduanera.	8		10	18
Unión aduanera-adhesión.	2		10	12
Acuerdo de integración económica.		145		145
Acuerdo de integración económica-adhesión.		7		7
Acuerdo de libre comercio.	16		233	249
Acuerdo de libre comercio-adhesión.	1		3	4
Acuerdo de alcance parcial.	22			22
Acuerdo de alcance parcial-adhesión.	2			2
Total	51	152	256	459

Fuente: OMC (2018). Recuperado de <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>

Aunque los TLC han recibido mucha atención política y académica, claramente no se puede reducir la política comercial contemporánea a la firma o no de estos. Aquellos tratados solo son uno de los instrumentos disponibles de la política comercial, la cual, a su vez, es parte de un menú más amplio de políticas económicas. La importancia del involucramiento en

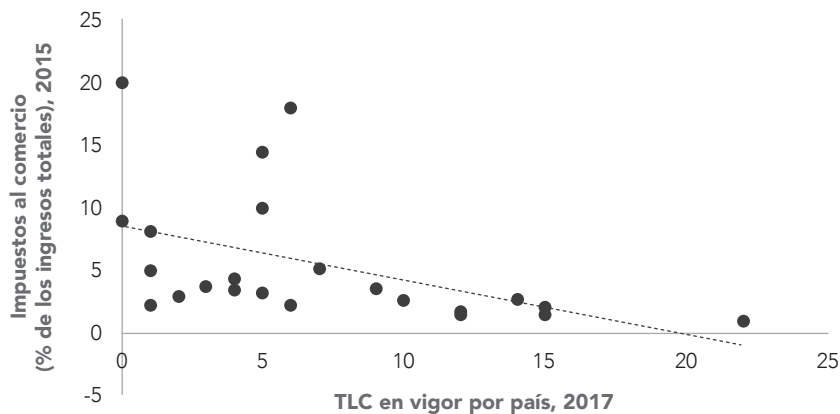
TLC (medida por la intensidad de tratados firmados por país) resulta no ser un buen predictor, por ejemplo, del régimen comercial medido por la tarifa promedio a las importaciones. La firma de TLC es compatible con diferentes niveles de protección (figura 1). Aunque hay indicios de que, lógicamente, el nivel de protección se reduce con la firma de TLC, el efecto es limitado y contrasta con la dispersión importante de niveles de protección para un número dado de TLC firmados. Si se observa el intervencionismo a través de la importancia del conjunto de impuestos al comercio, se confirma *grosso modo* esta constatación (figura 2). Lo anterior refleja la percepción de que en los debates sobre los TLC la atención se fija más en los cambios marginales en la política comercial que en el régimen comercial de partida.

Figura 1. Tratados de libre comercio versus aranceles



Fuente: OMC y Banco Mundial (2017).

Figura 2. Tratados de libre comercio versus impuestos al comercio



Fuente: OMC y WITS (2017).

Es bien sabido que las barreras arancelarias ya se encuentran históricamente bajas en la mayoría de los países, con o sin TLC. La importancia de la nueva generación de estos acuerdos depende en gran medida del cubrimiento de temas diferentes de los aranceles, como barreras no arancelarias, derechos de propiedad intelectual, inversión extranjera, servicios, compras estatales, política de competencia, solución de controversias, entre otras cosas. Este proceso se inició en los años noventa y fue impulsado por Estados Unidos mediante el acuerdo Canadá-Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcán) y por la Unión Europea (UE) (tabla 2). En esta ola de acuerdos de nueva generación se observa el carácter norte-sur de muchos, junto con un uso limitado del tratamiento especial y diferenciado.

En el contexto latinoamericano, el Tlcán se convirtió en un *modelo* para acuerdos subsiguientes. Este modelo se caracteriza por una desgravación programada casi-universal y gradual (aunque relativamente rápida), en combinación con una alineación ante los estándares estadounidenses en materia de reglas de origen, barreras no arancelarias, servicios, inversión extranjera, derechos de propiedad intelectual, compras estatales, etcétera. Desde el inicio de este *nuevo regionalismo* (De Lombaerde y Garay, 2008), el Banco Mundial (Schiff y Winters, 2003) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han apoyado conceptual y técnicamente la negociación y la firma de

este tipo de acuerdos. Al mismo tiempo, desde antes de la firma del Tlcan, y más aún, después de los primeros balances del acuerdo para México, los mismos acuerdos han recibido fuertes críticas. Sin embargo, se estima que más del 75 % de los TLC en vigor cubren en mayor o menor medida la inversión extranjera; más del 60 % cubren derechos de propiedad intelectual, mientras que menos del 50 % de los tratados cubren aspectos medioambientales (Limão, 2016).

Tabla 2. Cláusulas incorporadas en tratados comerciales seleccionados en las Américas

	Nafta	Ecuador-Chile	G-3	Chile-Mercosur	Mexico-Nicaragua	Canada-Chile	Mexico-Triángulo del Norte	Bolivia-Mercosur	Caricom-Rep. Dominicana	Chile-América Central
Eliminación de aranceles	V	v	v	v	v	V	v	V	v	V
Reglas de origen (SH)	V		v		v	v	v		v	V
Reglas de origen (Aladi)		v		v				V		
Reglas especiales sector automotriz	V	v	v	v		v				
Capítulo separado sector agrario	V		v		v		v		v	
Normas SFS	V	v	v	v	v		v	V	v	V
Barreras técnicas al comercio	V	v	v		v		v		v	V
Inversión	V	v	v	v	v	v	v		v	V
Solución de controversias Inversionista-Estado	V		v		v	v	v			
Servicios	V	BE	v	v	v	v	v	BE	v	V
Entrada temporal de personas de negocios	V		v		v	v	v		v	V

	Nafta	Ecuador-Chile	G-3	Chile-Mercosur	Mexico-Nicaragua	Canada-Chile	Mexico-Triángulo del Norte	Bolivia-Mercosur	Caricom-Rep. Dominicana	Chile-América Central
Compras estatales	V	BE	v		v				BE	V
Propiedad intelectual	V		v		v				v	
Anti-dumping/counter-vailing duties	V	v		v	v	v	v	V	v	V
Política de competencia						v				V
Solución de controversias	V	v	v	v	v	v	v	V	v	V
Trabajo/medioambiente	SA					SA				
Tratamiento especial y diferenciado		v		v				V	v	

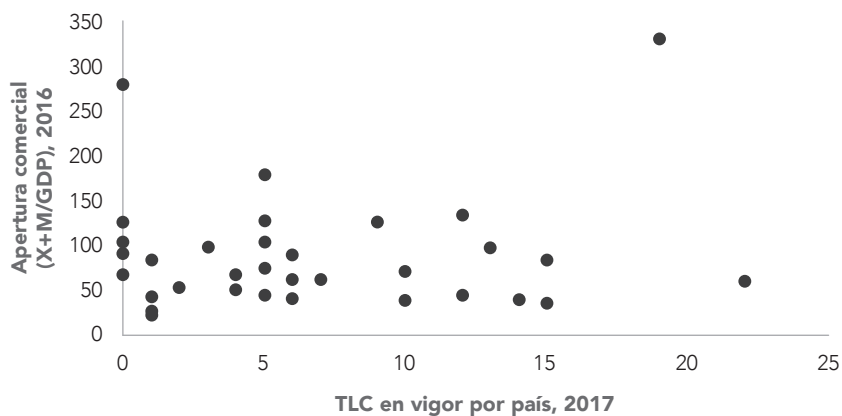
SA = side agreement¹; BE = best endeavor².

Fuente: IDB (2002).

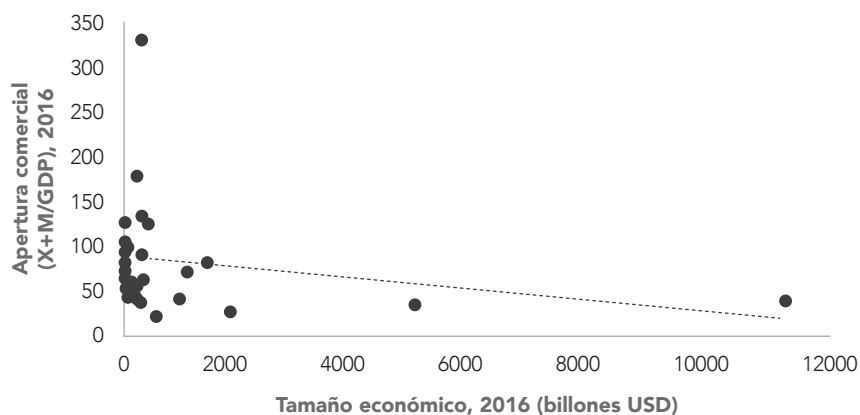
La firma de TLC tampoco es sinónimo de apertura comercial, medida por los flujos comerciales. Si se hace abstracción del *outlier* (la excepción o el caso atípico) en nuestra muestra (Singapur), no parece haber ninguna relación clara entre el número de TLC firmados y la apertura comercial (exportaciones más importaciones como porcentaje del producto interno bruto [PIB], ver figura 3). El tamaño de las economías correspondientes es evidentemente un predictor mucho mejor de la apertura (figura 4).

1 Side agreement indica que existe un acuerdo paralelo o complementario en algún aspecto (laboral, ambiental, etcétera) (<https://www.linguee.es/ingles-espanol/traduccion/side+agreement.html>).

2 En un TLC, Best Endeavor Clause corresponde a Cláusula de Mayor Empeño en español y se refiere a una cláusula obligatoria horizontal que busca evitar trampas en su aplicación (<https://www.linguee.com/english-spanish/translation/best+endeavor+clause.html>).

Figura 3. Tratados de libre comercio versus apertura comercial

Fuente: OMC, Unctadstat.

Figura 4. Tamaño económico versus apertura comercial

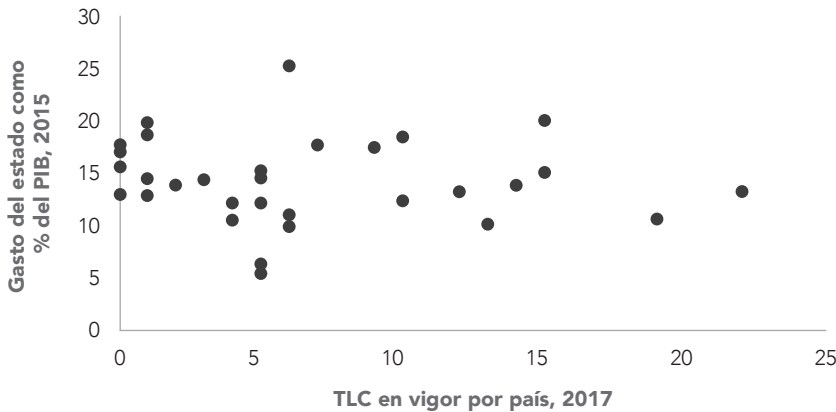
Fuente: Unctadstat (2016).

Cuando se analiza la relación entre los TLC en vigor y las variables que informan sobre el modelo socioeconómico seguido en los Estados miembros, la relación empírica tampoco es clara, puesto que es demasiado reduccionista asimilar los TLC con un modelo socioeconómico particular. La figura 5 muestra que aparentemente no hay una relación entre intensidad de TLC (el número de TLC firmados por un Estado nación) y la participación del

Estado en la economía (medida por la importancia del gasto público). De nuevo, se presenta una gran dispersión para una intensidad dada de los TLC.

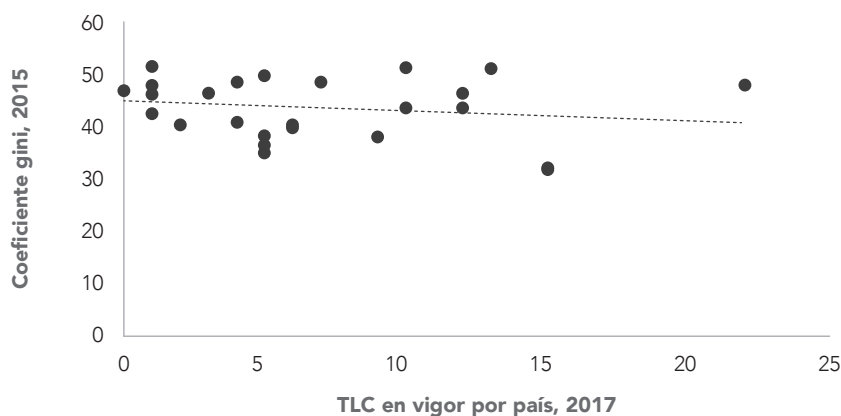
Tampoco se encuentra una relación clara entre intensidad de los TLC y la inequidad en la distribución de los ingresos (medida por el coeficiente Gini, (ver figura 6), por el contrario, si hay alguna relación, es a favor de los países con un mayor número de TLC. Lo único que se puede observar es que los países con una menor intensidad de TLC lograron reducir la inequidad relativamente en más puntos porcentuales desde el 2000 (figura 7). Pero, destacan tres observaciones: primero, casi todos los Estados de la muestra redujeron su coeficiente Gini; segundo, los países con menor intensidad de TLC mostraron inicialmente niveles de inequidad algo superiores; y tres, las cifras muestran una gran dispersión.

Figura 5. Tratados de libre comercio versus participación de Estado en la economía



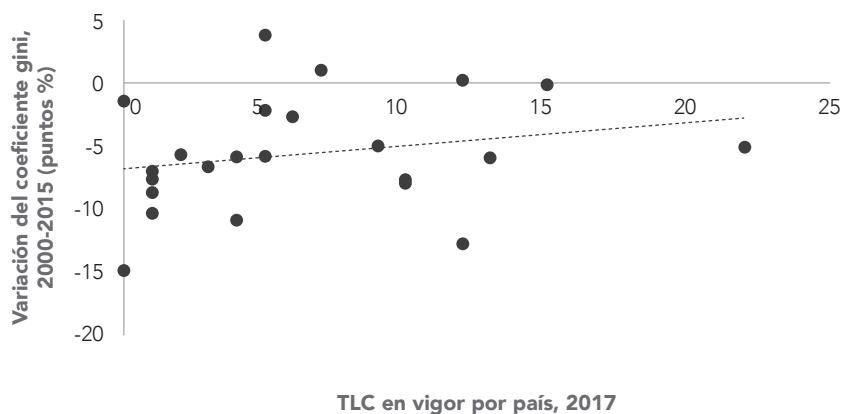
Fuente: OMC (2017) y Unctadstat (2017).

Figura 6. Tratados de libre comercio versus desigualdad



Fuentes: OMC (2017) y Banco Mundial (2017).

Figura 7. Tratados de libre comercio



Fuente: OMC (2017), Banco Mundial (cálculos propios).

En cuanto al impacto de los tratados, la complejidad y el alcance de los TLC de nueva generación en sí mismos (ver tabla 2) hace difíciles las evaluaciones, aún más, si los tomadores de decisiones buscan impactos a mediano o largo plazo —efectos dinámicos a través de economías de escala, transformación de estructuras productivas y mayores niveles de competencia—. Por

la misma razón, la economía política de los TLC es cada vez más compleja porque hay cada vez más intereses afectados. Además, en ciertos sectores, los intereses de las empresas multinacionales en búsqueda de rentas tienen mayor peso que antes (Rodrik, 2018, pp. 75-76).

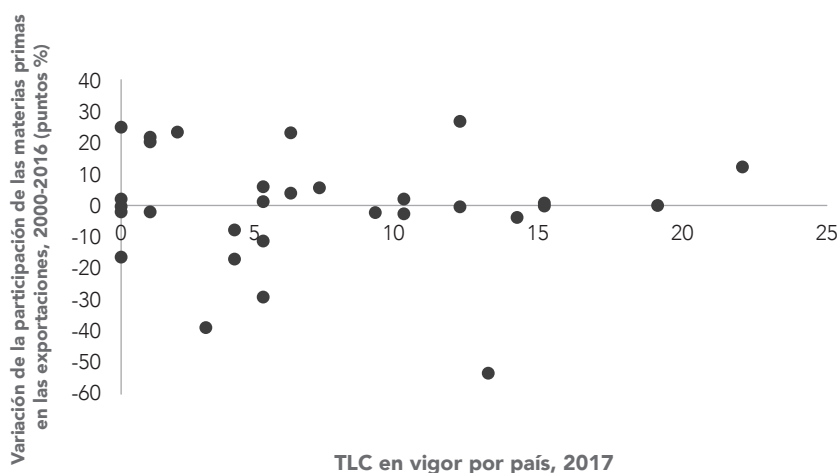
Se ha argumentado que los efectos de las cláusulas sobre derechos de propiedad intelectual (Trips+), reglas sobre flujos de capital, solución de controversias inversionista-Estado y armonización de estándares regulatorios son por lo menos ambiguos (Haggart, 2017; Rodrik, 2018, pp. 76-79). Por ende, una evaluación integrada, exhaustiva y detallada del impacto de los TLC es difícil.

Aunque los efectos de los TLC también pasan por las disciplinas regulatorias que contienen, el impacto sobre los flujos comerciales sigue siendo crucial a la hora de entender sus consecuencias, porque de allí se producen (o no) efectos sobre otras variables económicas, sociales y medioambientales; las estimaciones *ex post* del impacto sobre el comercio se basan generalmente en el modelo de gravitación³. La mayoría de las estimaciones encuentran un efecto positivo pequeño sobre el comercio (no siempre significativo) y algunas encuentran un efecto neutro o incluso negativo (Cardamone, 2007; Baier y Bergstrand, 2007, 2009; Cipollina y Salvatici, 2010). Pero estos resultados no son necesariamente confiables por diferentes razones técnicas (Baier y Bergstrand, 2007) y el sentido del error implícito no es necesariamente claro *ex ante*. Baier y Bergstrand (2007, 2009) mostraron, por ejemplo, que cuando el problema de la endogeneidad de los TLC se aborda econométricamente, los resultados de las estimaciones de sus efectos sobre los flujos comerciales podrían duplicarse o incluso quintuplicarse, dependiendo del método utilizado.

3 Este modelo fue aplicado, en primer lugar, a los flujos comerciales por Tinbergen (1962) y Pöyhönen (1963) y ha incrementado su popularidad desde entonces. Su base teórica ha sido reformulada y su especificación econométrica se ha vuelto más sofisticada. Actualmente, la especificación log-lineales de los modelos de gravitación aumentados es el estándar, con variables *dummy* para capturar el efecto de los acuerdos comerciales, utilizando datos panel (Baltagi, Egger y Pfaffermayr, 2003; Cardamone, 2007, p. 424; Mordonu et al., 2011, pp. 202-207).

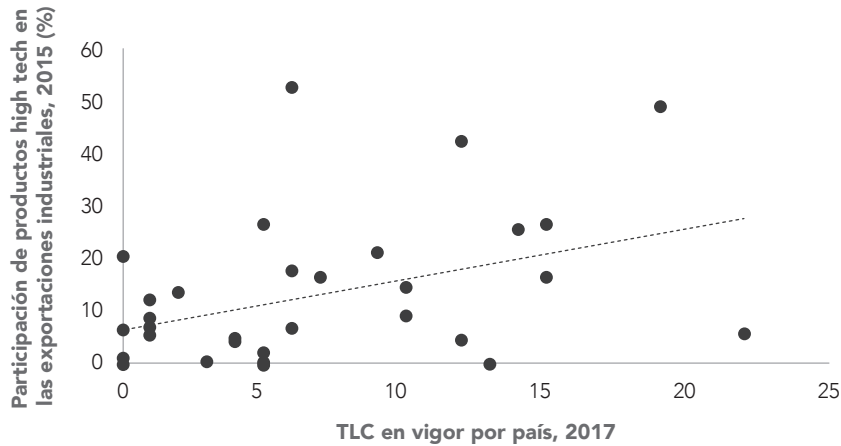
Independientemente del efecto neto sobre los flujos comerciales y los efectos redistributivos, los críticos de los TLC se han referido específicamente, y con razón, a su posible contribución a la reprimarización de las economías latinoamericanas y a las tensiones entre libre comercio y protección del medioambiente. Los datos exploratorios de las figuras 8, 9 y 10 no parecen justificar esta preocupación. No parece haber una relación clara entre la intensidad de TLC y reprimarización (figura 8). Además, la intensidad de los TLC parece estar correlacionada positivamente con la sofisticación de las exportaciones industriales y con la reforestación, aunque negativamente correlacionada con la deforestación.

Figura 8. Tratados de libre comercio y reprimarización



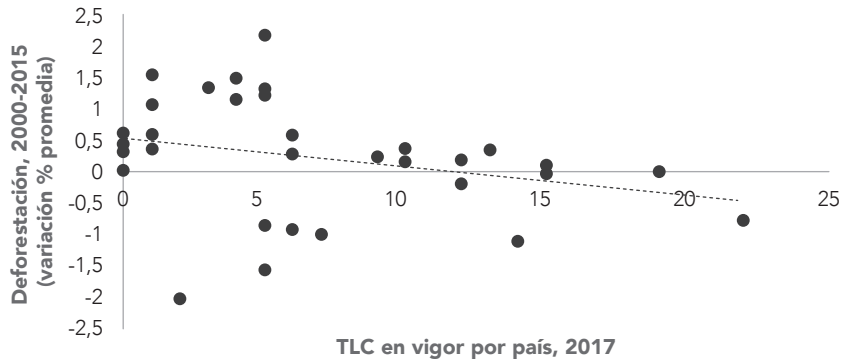
Fuente: OMC (2017) y WITS (2017) (cálculos propios).

Figura 9. Tratados de libre comercio *versus* sofisticación de las exportaciones industriales



Fuente: World Bank (2015, 2017) World Development Indicators.

Figura 10. Tratados de libre comercio *versus* deforestación



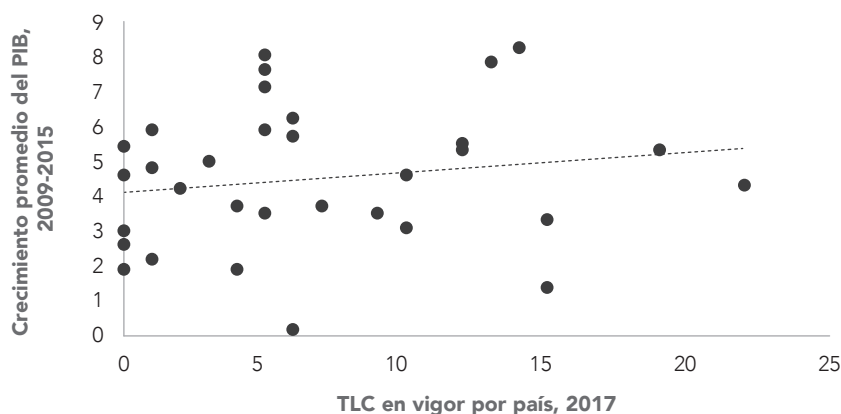
Fuentes: World Bank (2015, 2017) World Development Indicators.

Entre otras cosas, debido a que, en general, su efecto sobre los flujos comerciales es limitado o prácticamente ausente (nulo), las estimaciones de los efectos de los TLC sobre el crecimiento son aún más complicadas y se ubican dentro de la ambigua relación empírica aparente entre comercio y crecimiento económico (Rodríguez y Rodrik, 2001; Baldwin, 2003). La

relación teóricamente esperada entre comercio y crecimiento solo se da bajo ciertas condiciones relacionadas con instituciones y dinámicas domésticas (Freund y Bolaky, 2008; Chang, Kaltani y Loayza, 2009). Algunos trabajos recientes resuelven los problemas metodológicos señalados y parecen encontrar una relación positiva y significativa entre la participación en TLC y el crecimiento económico (Sohn y Lee, 2010), pero aún no hay consenso. Hur y Park (2012), por ejemplo, no encuentran efectos significativos sobre ambos socios comerciales, aunque sí encuentran un efecto significativo (positivo) sobre la brecha económica bilateral entre ellos.

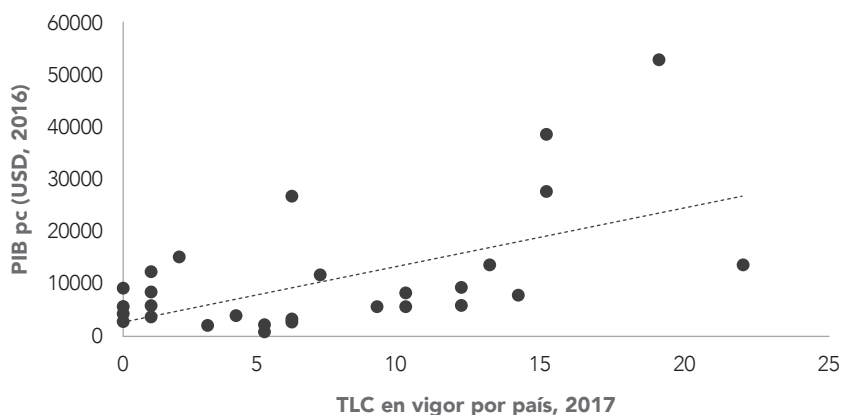
Las correlaciones de la figura 11 sugieren que los países con mayor intensidad de TLC crecen en promedio un poco más que el promedio, aunque la dispersión de resultados es de nuevo notoria. Esto significa que la asociación estadística no demuestra la causalidad entre las dos variables. La figura 12 muestra, aún más claramente, que también existe una asociación estadística positiva entre intensidad de TLC y PIB per cápita.

Figura 11. Tratados de libre comercio versus crecimiento económico



Fuentes: World Bank. World Development Indicators (2015, 2017).

Figura 12. Tratados de libre comercio *versus* producto interno bruto per cápita



Fuente: OMC (2017) y Unctadstat (2017).

Los tratados de libre comercio y el regionalismo

¿Cómo (re)conectar entonces los TLC con el regionalismo (económico)? Es importante observar que, dada la complejidad de cada instrumento, se pueden presentar simultáneamente complementariedades e incompatibilidades. Una primera constatación es que los argumentos a favor de la liberación comercial —basados en argumentos de eficiencia y efectos dinámicos— son probablemente más fuertes en un contexto de cooperación o integración regional (e incluso interregional), porque es más fácil compensar los efectos negativos en ciertos sectores o suavizar estos efectos mediante la movilidad de personas o inversión. También puede haber una complementariedad o simbiosis entre los TLC y el desarrollo de las relaciones comerciales bilaterales, por un lado, y el desarrollo de cadenas de valor globales y regionales, por otro. Además, la cooperación regional puede fortalecer la posición negociadora durante la negociación del TLC al reducir las asimetrías. Se sabe que estas asimetrías son un factor que explica, por lo menos en parte, los resultados de procesos específicos de negociación (Bilal, Tussie y De Lombaerde, 2011). El espacio regional es especialmente importante a la hora de

negociar cambios en los regímenes regulatorios en las diversas áreas que se incluyen en el marco de las negociaciones comerciales.

Hasta ahora han recibido más atención las posibles incompatibilidades entre regímenes incorporados en los TLC y los regímenes regionales preexistentes con consecuencias que pueden ir más allá del área técnica en cuestión, incluso con impactos negativos en el mismo sistema de integración regional. Este ha sido el caso del régimen andino de derechos de propiedad intelectual en los TLC Colombia-Estados Unidos y Perú-Estados Unidos frente a las reglas andinas (Lizarazo y De Lombaerde, 2015). La Comunidad Andina (CAN) es pionera en materia de regulación de los derechos de propiedad intelectual, sin embargo, se ha visto afectada institucionalmente por la firma del TLC por parte de Colombia y Perú, países que promovieron reformas previas requeridas para este propósito (Helfer y Alter, 2014; Lizarazo y De Lombaerde, 2015).

El régimen comunitario de derechos de propiedad intelectual se adaptó entonces a los parámetros de los TLC con Estados Unidos y la UE, en detrimento de la protección del derecho a la salud de los ciudadanos. El primer paso del cambio institucional se dio cuando la decisión 598 del 2004 revocó la decisión 322 de 1993 para permitir las negociaciones de TLC por parte de Estados miembros con países terceros. Lo anterior fue consecuencia de la presión por parte de Colombia y Perú para reformar el régimen andino de derechos de propiedad intelectual, debido a que el Tribunal Andino de Justicia (TAJ) falló que las reglas andinas eran de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros, incluyendo en la firma de los tratados internacionales. Según el TAJ, el registro de patentes de datos de pruebas para medicamentos amenazaría la libre competencia y el acceso a medicamentos esenciales, pues extiende las patentes (sentencia 114-AI-2004, citada en Uribe, 2007, p. 115).

Como resultado, en un primer paso, la decisión 632 del 2006 interpretó la decisión 486 del 2000⁴ y dejó a los Estados miembros libres de proteger los datos de prueba o no, incluyendo, la prohibición de comercialización

4 Esta decisión establece el régimen común en propiedad industrial y su adaptación a los compromisos adoptados en el acuerdo Trips de la OMC.

por terceros de los datos de prueba. Esta reforma buscaba validar una regulación del gobierno colombiano sobre la protección exclusiva de datos de prueba que fue rechazada por el TAJ (Helfer y Alter, 2014). La protección de datos de prueba se incorporó en los TLC que Colombia y Perú firmaron con Estados Unidos y con la UE; esta regla ha sido un obstáculo para la producción de medicinas genéricas (Wolfram, 2011, citado en Saura, 2013). El segundo paso se dio cuando la decisión 689 del 2008 modificó la decisión 486 del 2000 —reforma a la que se opuso Bolivia que demandó la nueva decisión ante el TAJ—. Esta reforma fue propuesta por Perú para poder facilitar las negociaciones del TLC y buscaba la posibilidad de que países miembros de CAN desarrollaran derechos de propiedad intelectual mediante legislación nacional, tomando en cuenta las asimetrías socioeconómicas y los estándares multilaterales.

Independientemente de la crisis institucional de la CAN a la cual contribuyó este episodio, el carácter de cumplimiento obligatorio de las regulaciones andinas en cuanto a los derechos de propiedad intelectual todavía está vigente y con primacía a nivel nacional. Con frecuencia, las cuestiones prejudiciales son utilizadas por los tribunales nacionales de los países miembros y las sentencias del TAJ forman parte del sistema legal. Helfer y Alter (2014, pp. 247-248) encontraron que, en el 2007, las cuestiones prejudiciales sobre derechos de propiedad intelectual del TAJ constituyeron aproximadamente el 97 % del total de sus cuestiones prejudiciales y Colombia es el miembro más activo en la protección de derechos de propiedad intelectual (Ramírez, 2012, pp. 31-33). De igual forma, Helfer y Alter (2014) encontraron que las agencias administrativas de derechos de propiedad intelectual, apoyadas por el TAJ, han tratado de balancear los derechos de propiedad intelectual a favor del acceso a medicinas, aunque con las presiones de los Acuerdos sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Trips, por su sigla en inglés) y los TLC firmados por Colombia y Perú esta posición parece debilitarse a costa de la salud pública en esos países.

Este caso muestra, entonces, la problemática de reglas no compatibles entre TLC y reglas regionales, aunque la razón subyacente del problema, en estos casos, es la ausencia de un consenso regional sobre ciertas reglas. En general, y a condición de que se puede llegar a una convergencia de prefe-

rencias a nivel regional, la armonización regulatoria regional puede tener mucho sentido, porque podría balancear hasta cierto punto el objetivo de minimizar costos de transacción con la regulación autónoma de acuerdo con preferencias *locales*. Esta convergencia regional puede basarse en la existencia de cierta proximidad cultural, social o política en el ámbito regional, lo cual es el caso en América Latina. Este argumento es obviamente más sólido a medida que las regiones son más grandes y más interdependientes.

Existen otros argumentos a favor de la cooperación regional en este contexto. En nuevas áreas de regulación, el *lobby* empresarial se hace a por medio del suministro de conocimiento sofisticado, por ejemplo, en materia de la microelectrónica, biotecnología (Rodrik, 2018, pp. 86-87). La cooperación regional puede desempeñar un rol en el fortalecimiento del conocimiento técnico dentro del aparato estatal, sobre todo, en un contexto de países pequeños. Dentro de la misma lógica de la economía política de las negociaciones comerciales, hay temas que quedan por fuera, como la competencia en materia fiscal y de subsidios (Rodrik, 2018, p. 88). Aquí también las regiones podrían evitar (o por lo menos tratar de hacerlo) un *race-to-the-bottom* que no corresponde con niveles de impuestos y subsidios socialmente óptimos.

El razonamiento de este capítulo es que se debe matizar (y en algunos puntos controvertir) la lectura poshegemónica del regionalismo latinoamericano en contraposición al modelo basado en los TLC (Riggirozzi y Tussie, 2018a, 2018b). Según esa lectura, el modelo poshegemónico se ubica en una trayectoria larga que caracteriza el regionalismo latinoamericano como un proyecto político que busca abrir espacios para el diálogo y la cooperación entre actores estatales y no estatales, como extensión de la política nacional y en busca del fortalecimiento de la autonomía nacional y la acción estatal, y que es, por lo tanto, emancipatorio. Se contrasta con el modelo europeo que se caracteriza por instituciones supranacionales, mercados libres, libre comercio (asociado con la promoción de TLC) y por una brecha entre esas instituciones y los ciudadanos nacionales.

Nuestros datos y las interpretaciones presentadas en este capítulo cuestionan ese tipo de lectura unidimensional. La firma de tratados comerciales (incluso TLC) es compatible con diferentes modelos de desarrollo socioeco-

nómico y con diferentes tipos de regionalismo. El contenido emancipatorio y social de las políticas no depende de su nivel de articulación e implementación (local, subnacional, nacional, supranacional/regional, multilateral). La autonomía política puede ser evaluada en cada uno de esos niveles y también puede conllevar a diferentes resultados, dependiendo de la economía política, las coaliciones en el poder, la institucionalidad, etcétera. La producción de bienes públicos regionales —regulación económica regional, mercados regionales, capacidad negociadora regional, por ejemplo, en la Comunidad del Caribe [Caricom], protección de recursos naturales compartidos en la Amazonía, mecanismos regionales de protección de derechos— puede contribuir a lograr objetivos socioeconómicos, sociales, de equidad y medioambientales. En relación el tema específico de los TLC, las instituciones regionales pueden contribuir a fortalecer posiciones de negociación y a redistribuir mejor sus efectos.

Conclusiones

Los TLC han sido un tema controvertido en torno al cual se han movilizados (en favor o en contra) varios grupos de interés y sobre el cual las opiniones generalmente no se destacan por ser matizadas. Por esta razón, el propósito de este capítulo es aportar algunos elementos empíricos y consideraciones relacionadas para poner el debate en perspectiva, así como elaborar argumentos acerca de su relación con el regionalismo económico.

En conclusión, argumentamos que:

Primero, no existe un modelo único de TLC. Por el contrario, existe una variedad de acuerdos comerciales y distintos márgenes de negociación. Los TLC no son sinónimo de política comercial, son solo un instrumento dentro de un menú de políticas comerciales y económicas. Aunque su propósito parecería ser la liberación del comercio internacional, en la práctica, la firma de los TLC es compatible con diferentes niveles de protección arancelaria y no arancelaria, así como con diferentes niveles de apertura comercial de hecho.

Los TLC tampoco son sinónimos de un modelo de desarrollo específico, por ejemplo, el neoliberal. La firma de los TLC parece compatible con diferentes niveles de involucramiento por parte del Estado en la economía,

con diferentes niveles de (des)igualdad y (re)distribución, con diferentes estructuras económicas, grados de sofisticación exportadora y niveles de protección medioambiental.

La firma de los TLC parece estar correlacionada con mayores niveles del PIB per cápita y, de manera menos pronunciada, con mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, por una serie de problemas metodológicos, por la complejidad y la multidimensionalidad de los TLC y su limitado *peso específico*, no es fácil sacar conclusiones econométricas robustas sobre los efectos causales de estos tratados. Los resultados reportados en los estudios existentes muestran efectos ligeramente positivos o neutros sobre los flujos comerciales. También se han encontrado efectos positivos sobre el crecimiento, pero solo con ciertas especificaciones econométricas o en combinación con ciertas configuraciones de políticas e instituciones domésticas.

Sobre este punto, la conclusión parece ser que los TLC pueden jugar un papel positivo como condición de que formen parte de un paquete de políticas coherentes. Se debería considerar la posibilidad de limitar el alcance de los tratados comerciales a las barreras comerciales y los temas estrictamente relacionados con el comercio y dejar otros temas para otros acuerdos o foros. Para varios temas regulatorios —derechos de propiedad intelectual, controles de flujos de capitales, solución de controversias inversionista-Estado— ni siquiera parece haber argumentos fuertes *ex ante* para una liberalización. En lo que se refiere a los mecanismos de solución de controversias, por ejemplo, el argumento de las instituciones débiles en los acuerdos norte-sur, en muchos casos, no es válido. Dejando de lado el argumento de la soberanía política, se podría invertir el argumento: sin la inclusión de sistemas de solución de controversias inversionista-Estado, el país anfitrión tendría mayor incentivo para proveer instituciones jurídicas nacionales eficientes y estables.

Al mismo tiempo, sigue habiendo buenas razones *ex ante* para la liberalización comercial, basadas en argumentos de eficiencia y efectos dinámicos —incluyendo el cambio tecnológico—, especialmente para países relativamente pequeños. Es decir, existe una demanda doméstica real de acuerdos que estabilicen el acceso a mercados de exportación e insumos y tecnologías importados. Además, en ausencia de nuevos marcos regulatorios multilaterales en diferentes campos, seguirá habiendo una necesidad de utilizar

acuerdos bilaterales o plurilaterales para regular una serie de temas —relacionados, por ejemplo, con nuevas tecnologías, temas éticos, medioambientales— entre países con interacciones importantes. Estos acuerdos pueden estar conectados o no con los acuerdos comerciales en sentido estricto.

Las relaciones conceptuales y prácticas entre los TLC y regionalismo son múltiples. Muchas veces se refiere a sus incompatibilidades, como en el caso del régimen de propiedad intelectual andino frente a las cláusulas correspondientes en los TLC Colombia-Estados Unidos y Perú-Estados Unidos. Como se mencionó, estas tensiones siempre se darán cuando no hay suficiente convergencia intrarregional de preferencias. Sin embargo, también existen complementariedades importantes entre los TLC y el regionalismo. La cooperación o la integración regional pueden aumentar el poder de negociación extrarregional; pueden generar y concentrar conocimiento técnico avanzado dentro de y al servicio del sector público frente a empresas multinacionales; pueden redistribuir los impactos de los acuerdos extrarregionales o puede promover reglas regionales o incluso *forum shifting* —por ejemplo, en la dirección de foros en el marco de la ONU, para temas laborales la OIT—, medioambientales o derechos de propiedad intelectual.

Ni liberación comercial, ni integración regional, ni autonomía nacional deberían considerarse objetivos finales de la política. En un mundo globalizado se necesita una combinación de instrumentos, siendo los TLC bien diseñados y bien negociados, uno de ellos, articulados además entre diferentes niveles de gobernanza.

Referencias

- | | |
|---|---|
| <p>Baier, S. y Bergstrand, J. (2007). Do free trade agreements actually increase members' international trade? <i>Journal of International Economics</i>, 71 (1), pp. 72-95.</p> <p>Baier, S. L. y Bergstrand, J. H. (2009). Estimating the Effects</p> | <p>of Free Trade Agreements on International Trade Flows Using Matching Econometrics, <i>Journal of International Economics</i>, 77 (1), pp. 63-76.</p> <p>Baldwin, R. E. (2003). Openness and Growth: What's the Empirical</p> |
|---|---|

Relationship? *NBER Working Paper*, 9578.

Baltagi, B., Egger, P. y Pfaffermayr, M. (2003). A Generalized Design for Bilateral Trade Flow Models, *Economics Letters*, 80 (3), pp. 391-397.

Bilal, S., De Lombaerde, P. y Tussie, D. (Eds.) (2011). *Asymmetric Trade Negotiations*, Farnham-Burlington: Ashgate.

Cardamone, P. (2007). A Survey of the Assessments of the Effectiveness of Preferential Trade Agreements Using Gravity Models. *Economia Internazionale*, LX(4), 421-473.

Chang, R., Kaltani, L. y Loayza, N. V. (2009). Openness can be good for growth: The role of policy complementarities. *Journal of Development Economics*, 90, 33-49.

Cipollina, M. y Salvatici, L. (2010). Reciprocal Trade Agreements in Gravity Models: A Meta-Analysis, *Review of International Economics*, 18(1), 63-80.

De Lombaerde, P. y Garay, L. J. (2008). El nuevo regionalismo

en América Latina. En P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño-Ruíz (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (pp. 3-35). Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.

IDB (2002). *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.

Freund, C. y Bolaky, B. (2008). Trade, Regulations, and Income. *Journal of Development Economics*, 87(2), 309-321.

Haggart, B. (2017, abr.). *Modern Free Trade Agreements Are Not About Free Trade*. Recuperado de <https://www.cigionline.org/articles/modern-free-trade-agreements-are-not-about-free-trade>.

Helfer, L. R. y Alter, K. J. (2014). The Influence of the Andean Intellectual Property Regime on Access to Medicines in Latin America. En R. Dreyfuss y C. Rodríguez-Garavito (Eds.), *Balancing Wealth and Health: Global Administrative Law and*

- the Battle over Intellectual Property and Access to Medicines in Latin America* (pp. 247-262). New York: Oxford University Press.
- Hur, J. y Park, C. (2012). Do Free Trade Agreements Increase Economic Growth of the Member Countries? *World Development*, 40 (7), 1283-1294.
- Limão, N. (2016). Preferential Trade Agreements, *NBER Working Paper*, 22138.
- Lizarazo Rodríguez, L. y De Lombaerde, P. (2015). Regional and Inter-Regional Economic Rules and the Enforcement of the Right to Health: The Case of Colombia. *Global Social Policy*, 15 (3), 296-312.
- Mordonu, A., Rayp, G., Herz, B. y Wagner, M. (2011). Gravity Models Applied to Regional Integration. En P. De Lombaerde, R. G. Flôres Jr., P. L. Iapadre y M. Schulz (Eds.), *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods* (pp. 198-218). Abingdon-New York: Routledge.
- Pöyhönen, P. (1963). A Tentative Model for the Volume of Trade between Countries, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 90, 93-99.
- Ramírez, A. (Ed.) (2012). *The State of Intellectual Property in Latin America Legal Trends, Economic Development, and Trade*. Bogotá: B&R Latin America IP.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2018a). Regional Governance in South America: Supporting States, Dealing with Markets and Reworking Hegemonies. En P. Riggirozzi y C. Wylde (Eds.), *Handbook of Latin American Governance* (pp. 220-232). London: Routledge.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2018b). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3 (5), 6-21.
- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (2001). Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the

Cross-National Evidence. En B. Bernanke y K. S. Rogoff (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge MA: MIT Press.

Rodrik, D. (2018). What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*, 32 (2), 73-90.

Saura Estapà, J. (2013). Implicaciones de derechos humanos en el tratado de libre comercio entre Colombia y Unión Europea. *INDRET Revista para el análisis del Derecho*, 4, 1-25.

Schiff, M. y Winters, A. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

Sohn, C. H. y Lee, H. (2010). Trade Structure, FTAs, and Economic Growth. *Review of Development Economics*, 14 (3), 683-698.

Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*. New York: Twentieth Century Fund.

Wolfram, D. (2011). El acuerdo de comercio preferencial entre la Unión Europea, Colombia y Perú. Contenido y cambios al *status quo*. *Con-Texto: Revista de Derecho y Economía*, 35, 25-53.

World Bank (WB) (2015, 2017). *World Development Indicators*. Recuperado de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>

Desafíos de la gobernanza global e impactos en la integración latinoamericana: ¿hacia un nuevo escenario?

Isabel Clemente Batalla

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Clemente-Batalla, I. (2019). Desafíos de la gobernanza global e impactos en la integración latinoamericana: hacia un nuevo escenario. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 87-135). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Introducción

Como resultado de la creciente extensión de la globalización, la aceleración del cambio en el sistema internacional incide en la emergencia de nuevas estructuras y relaciones entre Estados, mercados, sociedades, actores políticos y comunidades epistémicas. Si bien los orígenes de esas tendencias coinciden con ciclos de larga duración, el nuevo ritmo que adquiere el cambio desde la penúltima década del siglo XX genera grados importantes de incertidumbre y necesidad de respuestas en términos de análisis y propuestas de cursos de acción. En América Latina, estas demandas se centran en los procesos de integración regional y sobre ellas inciden los cambios de coyuntura.

Desde inicios del tercer milenio, los problemas de gobernanza global tienen impactos negativos sobre los procesos de integración en Europa y América Latina. El ciclo de conflictos iniciado en el 2001, con la llamada *guerra contra el terror* ha generado graves violaciones de los derechos humanos, efectos críticos en la economía y las sociedades de países africanos y asiáticos, a la vez, condiciones de inestabilidad en las sociedades europeas y una fuerte tensión sobre el proceso de integración latinoamericano. El sistema multilateral forjado al finalizar la Segunda Guerra Mundial y considerado como la arquitectura principal de la gobernanza global enfrenta retos en cuanto a la vigencia del sistema de normas internacionales y eficacia de sus instrumentos. Por otra parte, es concebido como un sistema intergubernamental, constituido por Estados como unidades básicas; una dimensión de este problema es el debilitamiento de la capacidad de los Estados, pensados como poderes reguladores y de contención y solución de las demandas de la sociedad, que en algunos casos se manifiesta en bloqueos políticos internos y conflictos con países vecinos. Estructuras alternativas del sistema multilateral, creadas para abordar problemas puntuales de gobernanza, no han logrado consolidarse o tienen un ciclo de vida efímero. A ello se suma el hecho de que las estructuras de gobernanza regional o local no están debidamente articuladas con el nivel global.

Entre los eventos críticos que muestran la importancia del problema de la gobernanza para los procesos de integración, se encuentran los impactos económicos, ambientales y demográficos del conflicto en Medio Oriente sobre Europa occidental, la afirmación de tendencias proteccionistas y movimientos rupturistas de la unidad nacional o de integración europea, la fragilidad de las instituciones regionales en la articulación de soluciones concertadas y la incipiente formación de organizaciones de ciudadanos preocupados por esta problemática. El regreso al proteccionismo en Estados Unidos y la securitización de la agenda global, aun sin el carácter de la Guerra Fría, generan incertidumbre y reacciones defensivas.

El propósito de nuestro capítulo es estimar la importancia de este problema para la sociedad, en general, para las comunidades epistémicas, entendidas como grupos de investigación que confían en el valor de las ideas en la toma de decisiones (Orozco, 2016, p. 337) y, en particular, para los responsa-

bles de la elaboración de políticas públicas. Estos últimos son responsables de explorar posibles vías de superación de las condiciones negativas que afectan los procesos de integración latinoamericana y la relación interregional Unión Europea-América Latina y de proponer cursos de acción, dirigidos a fortalecer la gobernanza global y la integración latinoamericana.

La gobernanza global es importante para la sociedad, en general, como también para la acción de los responsables de la toma de decisiones, en particular. Los fundamentos filosóficos y éticos que justifican la importancia del tema desempeñan un papel clave para la integración regional, la cual tiene en América Latina un factor promotor de desarrollo y acceso de todos a los bienes comunes, a los derechos humanos y a la sustentabilidad ambiental (Stuhldreher 2016). Como señala Rojas Aravena (2011, pp. 135-136), la globalización es el factor que mayor incidencia posee en las relaciones de poder mundial, porque, en la política doméstica, el peso de las variables externas establece condicionalidades en las decisiones sobre desarrollo. En ese sentido, los temas globales de la agenda internacional obligan a los países latinoamericanos a elaborar respuestas coordinadas entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

El alcance de este documento está establecido por el propósito de realizar el abordaje de la gobernanza en América Latina. Por lo tanto, el análisis del tema en cuestión se focaliza en las orientaciones y los problemas con incidencia directa o indirecta en América Latina, sus procesos de integración, su gobernanza regional y sus relaciones con otros bloques de integración. Se parte del supuesto de que la cuestión puede ser tratada desde la perspectiva de la integración regional latinoamericana porque, si bien América Latina no ha sido alcanzada por los peores efectos de la guerra contra el terror, ha sido afectada por el contexto general de inestabilidad política mundial que resulta de la erosión de los fundamentos institucionales de la gobernanza global y el surgimiento de condiciones desfavorables para el desarrollo.

Este trabajo está dividido en siete secciones además de la introducción. La primera sección presenta el marco teórico y conceptual en que se basa el estudio, los niveles de análisis y las categorías aplicadas al diagnóstico de la gobernanza global y sus alternativas. La segunda sección analiza el sistema multilateral en su carácter de estructura principal de gobernabilidad mundial

y los abordajes teóricos del multilateralismo y las instituciones multilaterales, los desafíos que enfrenta el multilateralismo, la relación multilateralismo-multipolaridad y las contribuciones del multilateralismo a la gobernanza global. La tercera sección discute estrategias alternativas al multilateralismo, ensayadas en fases de coyuntura crítica por parte de grupos de países o comisiones de estudio, a partir del concepto de minilateralismo.

En la cuarta sección, se consideran las potencialidades de los regionalismos a partir de una caracterización de las regiones, como actores y se analiza el papel que desempeñan las regiones en la agenda global, sus contribuciones a la gobernanza global en seguridad, la elaboración de normas e instituciones y se incluye un análisis del derecho de la Unión Europea (UE), como construcción de gobernanza. La quinta sección plantea las potencialidades del interregionalismo para la gobernanza global y los impactos de las condiciones actuales de gobernanza en la integración de la UE y de América Latina y el Caribe (LAC). La sexta sección examina el estado actual de la gobernanza global y sus impactos en la integración regional, por lo cual se presenta un diagnóstico de las capacidades del sistema internacional de gobernanza global. Esta sección hace un balance de las capacidades de gobernanza global del sistema multilateral ante los desafíos actuales, otras alternativas diferentes del sistema multilateral, con análisis de casos y resultados del regionalismo y el interregionalismo. En las conclusiones (sección séptima) se discute, a la luz de las contribuciones de la literatura teórica, los retos y las capacidades del multilateralismo, el regionalismo y el interregionalismo para la gobernanza global, así como los escenarios y las estrategias posibles.

Marco teórico y conceptual

Consideraciones conceptuales

El ingreso del término gobernanza en el análisis de las relaciones internacionales no estuvo acompañado de una definición precisa. Como señala Rhodes (1997), se trata de un concepto de difícil definición y la única certeza radica en que no es sinónimo de gobierno. En la literatura sobre administración pública, este problema ha sido objeto de análisis (Peters B.,

2005; Pierre, 2000) y organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial realizaron sus contribuciones a la elaboración conceptual.

El estudio de Czempiel y Rosenau (1992) aborda la formación del concepto en el marco de una transición desde la gobernanza conformada por gobiernos, identificada según los autores con la poliarquía de la política internacional europea del siglo XIX, hacia el desmantelamiento de los pilares del *orden westphaliano*, el triunfo de la economía neoclásica en el mundo en desarrollo y la convergencia en las políticas y los fundamentos de gobernanza del orden económico internacional. Ese proceso encontró respuestas contradictorias, según ese texto, en las aproximaciones teóricas contra-hegemónicas y en propuestas de regulación de las prácticas transnacionales, el regreso del Estado y el rol que representan las instituciones internacionales en la democratización de la gobernanza.

En un análisis de los problemas originados en las condiciones de la gobernanza, Rosenau (2007) sostiene que los procesos de globalización han generado una diversidad de esferas de autoridad y desafíos significativos para la gobernanza global. La hipótesis de un mundo regido por un único super-poder se reveló errónea y, en cambio, se asiste a la desagregación del poder en múltiples esferas de autoridad como tendencia predominante en los asuntos internacionales. En oposición al argumento del realismo (Waltz 1979; Hall y Biersteker, 2001), según el cual la gobernanza es imposible porque ningún Estado tiene *poder legítimo* sobre otros en un sistema anárquico, Keohane (1984) sostiene que la gobernanza es posible porque los intereses de los Estados no son necesariamente excluyentes y la cooperación es factible porque está en el interés de los Estados. Rosenau refuerza esta afirmación apelando a autores constructivistas que conciben los intereses y las identidades no como hechos dados, sino como resultado de procesos de construcción que involucran a Estados y otros actores en dinámicas de cooperación ante la proliferación de esferas de autoridad.

Por su parte, Pastrana y Gehring (2014, pp. 52-54) sostienen que no existe un entendimiento único sobre la gobernanza global y, con base en Peters y Pierre (2006), identifican cinco modelos: el modelo estatista basado en el Estado como actor predominante; el modelo liberal en el cual participan

otros actores en acuerdo con el Estado; el modelo estatocéntrico por el cual el Estado ejerce el control pero acepta la participación y la posibilidad de formular demandas de actores sociales; el *modelo holandés*, en el que operan redes de diferentes actores, aunque el Estado retiene la autonomía en la toma de decisiones; y finalmente, el modelo de *gobernanza sin gobierno*, en el cual los actores dominantes son las redes y los mercados y el rol del Estado se reduce a legitimar los resultados.

Desde una perspectiva neokantiana, Ottone (2012, pp. 104-107) sostiene que la generación de nuevas legitimidades que permitan avanzar hacia una gobernanza mundial que evite las crisis sucesivas, las desigualdades crecientes y los conflictos peligrosos debe tomar en cuenta el surgimiento de nuevos actores que, junto a los Estados, intervengan en la construcción de un nuevo orden en el cual la política se jugará en el terreno de las comunicaciones, con la aspiración de un cosmopolitismo de la diferencia y un nuevo equilibrio entre sociedad y naturaleza.

Niveles de análisis

Con base en el concepto de niveles de análisis como escalas espaciales, elaborado por J. D. Singer (1961), este trabajo considera cuatro niveles: internacional, regional, nacional y subnacional, para establecer el marco de articulaciones entre formas de gobernanza global, regional, nacional y subnacional, así como las conexiones entre actores estatales y no gubernamentales que participan en acciones de gobernanza.

Rosenau (2001, p. 4) destaca la insuficiencia del concepto de globalización para la comprensión de los problemas mundiales y afirma que el mejor método para entenderlos exige examinarlos como una serie interminable de “proximidades distantes”, en las cuales las fuerzas que presionan por una creciente globalización y las que inducen a una mayor localización compiten interactivamente. Poner el foco solo sobre dinámicas globalizadoras o dinámicas locales es correr el riesgo de pasar por alto la realidad.

Este abordaje es pertinente para la comprensión de la dimensión territorial. Tal como señala Stuhldreher (2016b, pp. 15-17), el concepto de gobernanza adquiere significados diversos de acuerdo con distintas apro-

ximaciones disciplinares: desde las primeras definiciones de la economía institucional y de la regulación a las que proponen la ciencia política y los estudios de administración, la construcción conceptual revela diferencias importantes que determinan la condición polisémica del concepto. Desde la perspectiva de los estudios territoriales, la gobernanza describe el conjunto de mecanismos democráticos de concertación, participación y compromiso de la sociedad civil en la planificación y la gestión de dinámicas territoriales.

El nivel subnacional adquiere relevancia con las reformas de Estado que adoptan el modelo federal o con políticas de descentralización, las cuales fortalecen las capacidades de gestión de los municipios, incluyendo la facultad de conducir relaciones de cooperación con sus contrapartes en otro país (Vigevani, 2006; Michelmann y Soldatos, 2001; Ardila, 2012) o bloque de integración (Clemente, 2014).

Aproximaciones institucionalistas a la gobernanza global

La contribución del nuevo institucionalismo al análisis del papel que desempeñan las organizaciones en el proceso político es sustantiva para explicar el rol central de los organismos multilaterales en la gobernanza global. Entre los textos fundacionales de esta escuela tiene relevancia la obra de James G. March y Johan P. Olsen (1984); su artículo busca demostrar el lugar que las instituciones tienen en la vida política. Según ellos, la ciencia política ha enfatizado los medios por los cuales el comportamiento político ha estado enraizado en una estructura institucional de reglamentos, normas, expectativas y tradiciones, que limitaban severamente el libre juego de la voluntad y el cálculo individual. En contraste, la ciencia política moderna y la transformación metodológica de las ciencias sociales llevan a una visión del comportamiento humano identificado con la libre elección, predominante en la descripción del proceso de toma de decisiones y la prioridad de los resultados (March y Olsen, 1984, pp. 736-738).

Este cambio en la perspectiva analítica se registra, a su vez, en la economía y la sociología con la noción de interdependencia entre comunidad política (*polity*), sociedad y economía. Desde esa perspectiva, según Skocpol, Evans y Rueschemeyer (1985), las instituciones políticas pueden ser analizadas

como actores políticos y tomadores de decisiones porque la distribución de recursos políticos opera parcialmente de manera endógena; tampoco las alternativas políticas de los líderes son definidas por factores exógenos, sino por las agencias administrativas existentes. Igualmente, las reglas de juego no son exógenas: constituciones, leyes, contratos y reglas usuales de la política, según Bachrach y Baratz (1962), se formulan y evolucionan dentro del sistema de instituciones políticas. Los sistemas políticos nacionales se insertan en el sistema internacional y forman parte de diversos subsistemas.

De acuerdo con el marco del institucionalismo neoliberal que Keohane (1993, p. 7) defiende como apropiado para entender la política mundial, las restricciones a la acción de los Estados por sus entornos se explican por las regularidades en el comportamiento estatal y por las estructuras y los procesos de los sistemas internacionales. Si bien la hipótesis de anarquía, propuesta por el realismo estructural, se fundamenta en la ausencia de una autoridad con supremacía por sobre los Estados, no es menos cierto que “la política mundial en cualquier momento dado, está en cierta medida institucionalizada”. Por consiguiente, reglas y normas codificadas, regímenes internacionales e instituciones regulan y contienen el comportamiento de los Estados y las organizaciones no estatales.

El concepto de institución ha sido definido con diferentes sentidos. Keohane (1993, p. 225) propone una doble caracterización, como un modelo general o “un arreglo particular organizado formal o informalmente”. Como ejemplos de modelo general, menciona a las instituciones de la sociedad internacional identificadas por Hedley Bull (1977), entre las cuales estarían la soberanía y la diplomacia. Tanto los modelos generales como las instituciones específicas responden a una definición amplia de instituciones y están vinculados a la existencia de reglas formales e informales que prescriben modalidades de comportamiento, restringen actividades y configuran expectativas (Keohane, 1993, p. 225).

Los modelos generales de actividad son, según Keohane, heterogéneos, en algunos casos, como en el derecho internacional, incluyen una variedad de instituciones codificadas de forma legal. En cambio, las instituciones específicas (un Estado, la iglesia Católica, o el Régimen internacional de No proliferación de armas nucleares) son entidades con campos de acción limitados

en espacio y tiempo, están enmarcados en complejos de normas propias identificables en ambas dimensiones. En las instituciones específicas, Keohane considera que es válida la distinción de Rawls (1955) entre el concepto de reglas, que se forman por agregación de casos, según el “enfoque sumario de las reglas”, y reglas que constituyen prácticas de carácter general.

Las instituciones también pueden ser definidas a partir de sus prácticas. Young (1983) afirma que las instituciones sociales son prácticas organizadas o reorganizadas a partir de roles identificables, vinculados a colecciones de reglas o convenciones que regulan las relaciones entre quienes desempeñan esos roles. La diplomacia multilateral ejemplifica esas prácticas que generan reglas e instituciones reconocidas por los actores que participan en ellas. En su análisis de acuerdos internacionales sobre medio ambiente, Young (2003) sostiene que las instituciones internacionales causan y, a la vez, confrontan problemas ambientales

El análisis de Kratochwill y Ruggie (1986, p. 754) en relación con la evolución de la investigación sobre organización internacional revela que el núcleo sustantivo que interconecta diferentes enfoques teóricos es el problema de la gobernanza internacional y los cambios de foco analítico deben ser entendidos como problemas de heurística. Al respecto, ellos detectan un cambio en los estudios sobre organización internacional manifestado en la desviación del foco en las instituciones internacionales hacia otras formas de la organización del comportamiento internacional. Esta evolución explicaría el concepto de regímenes internacionales y la necesidad de resolver algunas anomalías en la teoría de regímenes, vinculando las herramientas informales ordenadoras de los regímenes internacionales con los mecanismos institucionales formales de las organizaciones internacionales.

Ruggie y Krasner caracterizan los regímenes internacionales como un tipo específico de instituciones. Según Krasner (1982, p. 185), los regímenes internacionales son principios, normas, reglamentos y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área de políticas dada. Por lo tanto, pueden ser conceptualizados como variables intervinientes entre factores causales básicos, por una parte, y comportamientos y resultados, por otra.

El estudio de Ruggie (1982, p. 380) sobre regímenes monetario y de comercio internacional se concentra en la evolución del orden económico desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Según este autor, en su carácter de categoría analítica, el concepto de regímenes internacionales como instituciones sociales significa que poseen calidad intersubjetiva y de creación de sentidos o también, desviaciones, a veces intencionales. Ruggie se concentra en la formación y la transformación de los regímenes económicos internacionales en un proceso que se caracterizaría por la erosión del orden liberal y su reemplazo por arreglos mercantilistas, con apoyo de autoridades políticas, un escenario también anticipado por Bhagwati (1992), que lo explica por la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio.

Krasner (1983) define los regímenes internacionales como instituciones específicas que incluyen Estados o agentes transnacionales que rigen temas particulares dentro de las relaciones internacionales. Las organizaciones internacionales son instituciones con reglas explícitas, sobre la base de asignaciones específicas de roles a individuos y grupos, y capacidad de acción, que pueden dirigir actividades hacia metas definidas, promulgar políticas, hacer elecciones y aplicar recursos. Pero, según Young (2003), en algunas áreas de políticas, pueden actuar con criterios contradictorios, como ocurre en la gobernanza medio-ambiental.

La teoría de los regímenes internacionales, expuesta por Ruggie (1982) y Krasner (1982), explica los arreglos intergubernamentales que tienen por objeto regular diferentes actividades y procedimientos en relaciones internacionales con el fin de tratar “la existencia de muchos conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos intergubernamentales de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas” (Krasner, 1983, pp. 185-186) de los actores. Según Keohane (1993, pp. 145-147), la demanda de regímenes internacionales surge del interés de los actores de establecer de mutuo acuerdo y por cálculo racional, arreglos específicos en determinadas circunstancias y en temas que contribuyan a la reducción de los costos de transacción y de la incertidumbre. Aunque la teoría de los regímenes internacionales no aborda problemas de gobernanza ni discute posibles escenarios, considera problemas normativos y procedimien-

tos de convergencia en áreas de políticas que aseguran el funcionamiento de las relaciones internacionales.

Estos arreglos varían en alcance y la fuerza en respuesta a fluctuaciones de la demanda de regímenes en el curso del tiempo. Keohane (1993, pp. 180-181) cita tres ejemplos de regímenes diseñados para compartir riesgos: el sistema de estabilización de los ingresos por exportaciones de la Convención de Lomé, firmada entre la Comunidad Europea y 46 Estados de África, el Caribe y el Pacífico; los arreglos entre miembros de la Organización Internacional de Energía (OIE) para compartir suministros de petróleo en caso de emergencia, de acuerdo con las reglas de la OIE; y el Fondo Financiero de la OCDE (1975), que operaría como “prestamista de último recurso”. La eficacia de estos regímenes dependería del apoyo de una coalición dotada de poder y recursos en el área regulada.

Multilateralismo: sistema multilateral y arquitectura de la gobernanza

Una aproximación teórica

Mientras las teorías realistas y neorrealistas tienen limitaciones para la investigación del origen y la acción del multilateralismo, otras teorías de las relaciones internacionales ofrecen herramientas conceptuales aptas para la explicar su especificidad. Entre ellas se destaca la escuela inglesa de relaciones internacionales, con las obras de Martin Wight y de Hedley Bull.

Bull (1968) propone una descripción alternativa de las relaciones internacionales, basada en la diferenciación de dos tipos de cualidades permanentes y universales que caracterizan a la comunidad humana: las originadas en los lazos que vinculan a los seres humanos entre sí, en relación con los cuales la división de la humanidad en Estados soberanos puede ser un hecho accidental o transitorio, porque esas relaciones entre Estados consisten principalmente en conflicto o cooperación. Según Bull, los teóricos de la sociedad internacional cuestionan la descripción hobbesiana del estado de naturaleza y demuestra que los Estados no arriesgan recursos económicos al grado de incurrir en su ruina. Por ello, la falta de un gobierno mundial y la

fragmentación entre Estados soberanos responsables de la seguridad militar no es incompatible con la interdependencia económica (Bull, 1968, p. 41).

Según Bull (1986), dos tradiciones de pensamiento están vinculadas a la idea de una sociedad internacional: el derecho internacional moderno desde autores clásicos como Grotius, Pufendorf, Suárez y Vitoria y el análisis político en términos de balanza de poder (con sus potencialidades y debilidades), expuesto en las obras de filosofía política de Burke y Gentz y en derecho internacional, de Emer De Vattel.

Definiciones de multilateralismo

Bouchard y Petersen (2011, pp. 10-11) caracterizan el multilateralismo por la importancia de las reglas como base de la conducta, la inclusión en el sentido de participación de todas las partes involucradas y la cooperación voluntaria. Esta definición adopta el concepto de cooperación voluntaria, a partir del supuesto de que la mayoría de los actores internacionales (no todos) tienen la opción de decidir si formar parte o no de la cooperación multilateral. Pero, estos autores precisan que si bien todos los actores deben jugar con las mismas reglas, solo cinco miembros del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) poseen membresía permanente y derecho de veto.

En un análisis histórico del multilateralismo es relevante la distinción establecida por Ruggie (1993) entre los conceptos de la institución del multilateralismo y el de instituciones multilaterales. Es posible afirmar que el multilateralismo es anterior a las instituciones multilaterales, tal como estas tomaron forma por primera vez con la creación de la Sociedad de Naciones en la Conferencia de Versalles de 1918. Según Ruggie (1992), en el término multilateralismo subyace la idea de una arquitectura, un principio organizador de la vida internacional; en este sentido, la institución del multilateralismo se diferencia de otras formas de coordinación, por la subordinación de la acción a tres condiciones: principios generales de conducta, indivisibilidad¹,

1 Por cuanto la construcción social, los bienes que defiende el multilateralismo (por ejemplo, la paz) son indivisibles.

no discriminación y reciprocidad difusa, los cuales deben abordarse como un conjunto coherente e indivisible y no una suma de indicadores separables (Ruggie, 1992, pp. 567-568). Estos principios identifican la conducta apropiada, independientemente de los intereses de las partes o de las exigencias estratégicas que puedan surgir.

El argumento central de Ruggie está enunciado en el título de su artículo (y posterior libro): *Multilateralism Matters*: el multilateralismo importa a todos porque es un hecho extendido al mundo entero que actúa basado en principios generalizados de conducta. Esta afirmación sustenta la crítica del autor a la comunidad académica de relaciones internacionales, que parece no haber registrado ese hecho y la importancia del multilateralismo en el tratamiento de problemas de política internacional con base en principios de no discriminación, indivisibilidad y reciprocidad.

Además, el término multilateral presupone cooperación, aun cuando no toda cooperación es multilateral. Por otra parte, como señala Caporaso (1992), los Estados —entendidos como unidades del sistema multilateral— han sido conceptualizados como actores que buscan objetivos y, en ese sentido, el multilateralismo puede ser percibido como un recurso entre otros a ser usado o ignorado, según un cálculo instrumental. Según Ruggie (1992), es una forma organizacional demandante: requiere que sus participantes renuncien temporalmente a las ventajas y las tentaciones de definir sus intereses limitados por el interés nacional y, por lo tanto, implica olvidarse de coaliciones *ad hoc*.

Caporaso (1992, p. 601) establece una distinción diferente entre instituciones multilaterales y multilateralismo. Esta distinción se relaciona con dos diferentes niveles de actividad internacional: las instituciones multilaterales concentran su atención en los componentes organizacionales formales de la vida internacional y se identifican por una residencia permanente, dirección postal y cuerpo de funcionarios. En cambio, la institución del multilateralismo se manifiesta a través de organizaciones específicas y está basada en prácticas, ideas y normas de la sociedad internacional (Bull, 1968). Esta distinción tiene importancia, según Martin (1992), porque no siempre las instituciones multilaterales y la institución del multilateralismo se reflejan exactamente dentro de un área de políticas dada.

Las dos formas de multilateralismo también pueden estar vinculadas en relaciones de causa-efecto complejas: las instituciones multilaterales pueden actuar como arenas de interacción sobre percepciones de intereses y creencias y, a su vez, el multilateralismo puede expandir, alterar o reducir organizaciones específicas. Como ejemplo, Caporaso (1992) cita estudios de Ernst Haas sobre la OIT y el Banco Mundial y de Jean Monnet sobre la relación entre actores de la sociedad internacional y organizaciones regionales.

Aproximaciones históricas al multilateralismo

Los orígenes del multilateralismo se encuentran en la creación social de arreglos normativos para la solución de conflictos en áreas específicas de problemas. Con frecuencia, esta ha tenido lugar en ausencia de instituciones internacionales las cuales aparecen tardíamente a veces como resultado de procesos acumulativos de formación de arreglos normativos. El estudio de Ruggie destaca el derecho del mar y el principio de extraterritorialidad de las sedes diplomáticas, como ejemplos tempranos de multilateralismo. La elaboración del derecho diplomático y del derecho internacional también es un proceso acumulativo de larga duración en el cual algunas normas surgieron en respuesta a retos originados en la evolución de la técnica y la economía. América Latina tuvo una participación importante en la elaboración de normas, como el principio de no intervención (adoptado por la Unión Panamericana en la Conferencia de Montevideo de 1933) y de conceptos sobre primacía del sistema judicial nacional en las doctrinas Drago y Calvo.

Entendido como un principio organizador, el multilateralismo abarca las actividades de cooperación entre muchos países. Un sentido diferente es el de multilateralismo como creencia o ideología (Caporaso, 1992, p. 603), que se identifica con la idea de que las actividades internacionales deberían ser conducidas sobre una base universal —o al menos colectiva entre varios países— o en sentido normativo. Multilateralismo no implica un particular número de países ni es equivalente de universal, según el concepto que Kant aplicaba a la historia universal, en sentido cosmopolita y a sus émulos, los cosmopolitas modernos (Archibugi, 2002).

Los catorce puntos de Wilson, la fundación primero de la Sociedad de Naciones y luego de la Organización de Naciones Unidas, marcaron instancias de un proceso evolutivo de construcción del sistema multilateral. El movimiento hacia la descolonización al final de la Segunda Guerra Mundial y la formación del Movimiento de Países No Alineados encontraron un ámbito favorable en la ONU, porque el crecimiento en membresía de esta organización se debió a la incorporación masiva de los nuevos Estados erigidos a partir del fin del colonialismo. Las potencias emergentes canalizaron su acción internacional por la vía multilateral, en particular, en áreas de gobernanza financiera y ambiental (Bouchard y Peterson, 2011, p. 5).

Instituciones multilaterales

En términos de instituciones multilaterales, Kissinger (1994) identifica el primer precedente en el Concierto de Europa (1815) y la Corte Permanente de Arbitraje (CPA). Aunque el objetivo del Concierto de Europa, celebrado en Viena, era restaurar el orden anterior a la Revolución Francesa en las relaciones internacionales, es discutible su caracterización como *multilateral*, ya que se basaba en la exclusión de los derrotados en las guerras de la Revolución Francesa y el Imperio Napoleónico y de los nuevos países surgidos de revoluciones de independencia en el continente americano. Su propio nombre de *concierto* identificaba su misión como mecanismo de concertación de políticas exteriores entre los cuatro países fundadores: Imperio Austro-Húngaro, Imperio Ruso, Reino de Prusia y Reino Unido de Gran Bretaña, a los cuales se sumaron otros Estados monárquicos.

En cambio, la CPA se ajusta al concepto de institución multilateral. Fue creada como organismo de solución de controversias, por decisión adoptada en la Primera Conferencia Mundial de la Paz, en La Haya en 1899. La segunda conferencia, celebrada también en La Haya, en 1907, aprobó la Convención que en su artículo 44 estableció las competencias de la CPA para el arreglo pacífico de controversias. Actualmente, es un organismo intergubernamental que facilita el arbitraje y otros métodos de solución de conflictos entre Estados, se basa en tratados internacionales, bilaterales o multilatera-

les, en asuntos como fronteras territoriales y marítimas, soberanía, derechos humanos, inversión extranjera, comercio regional e internacional.

El avance tecnológico, desde los inicios de la revolución industrial en el siglo XVIII, también ha aumentado la demanda de organismos internacionales. El primer ejemplo se origina de la invención del telégrafo y la necesidad de coordinar entre Estados las regulaciones de uso e instalación. La Unión Telegráfica Internacional, fundada en París en 1865 en un encuentro de representantes de gobiernos europeos, respondía a esa demanda y en 1947 fue incorporada en la ONU. Bouchard y Peterson (2011, p. 12) citan la Unión Postal y la Oficina de Higiene Pública, fundadas en el siglo XIX como otros ejemplos de respuesta institucional a la demanda internacional de organizaciones basadas en situaciones y circunstancias de coincidencia de intereses.

A pesar de la importancia histórica del sistema multilateral en las relaciones internacionales y en la gobernanza global, ha sido virtualmente ignorado en la teoría de las relaciones internacionales. Según Caporaso (1992, p. 600), una explicación se encontraría en el hecho de que las grandes potencias prefieren la solución de sus problemas por la vía bilateral e inclusive, en el caso de Estados Unidos, cayendo en el unilateralismo (Krauthammer, 1990). También la renovada apelación a la “balanza de poder”, que presidió la política internacional de los siglos XVIII y XIX, anotada por Claude (1989, en Caporaso, 1992, p. 600), representaba una alternativa.

Ruggie (1992, p. 565) señala que aún los neoinstitucionalistas, que también sostienen que las normas y las instituciones importan, prestan poca atención a un elemento central del ordenamiento institucional internacional y a su calidad específica, su condición multilateral. Caporaso atribuye el débil interés por el multilateralismo a limitaciones originadas en el nivel ideacional, en particular, en la escasa producción de literatura sobre multilateralismo. Así, el predominio de la teoría económica liberal y del realismo explicarían el desinterés por el análisis de los intereses de los Estados en problemas del desarrollo y cooperación para la paz. El resultado, según Caporaso (1992, p. 601), es que, aunque existe un volumen respetable de publicaciones sobre negociaciones comerciales multilaterales y derecho del mar, el multilateralismo es poco empleado como categoría teórica y poco usado como concepto explicativo.

Aún más, la teoría de las relaciones internacionales, salvo excepciones, no ha elaborado explicaciones del multilateralismo. En cambio, otras disciplinas aportan fundamentos para una teoría del multilateralismo: Caporaso destaca las contribuciones de la sociología, la psicología experimental y la teoría de juegos. De acuerdo con estas bases, identifica elementos de tres paradigmas alternativos para teorías del multilateralismo: 1) el paradigma individualista por el cual los Estados entran en relaciones contractuales entre sí de manera racional y auto interesada; 2) el paradigma social-comunicativo; y 3) el enfoque institucional.

Paradigma individualista

El paradigma individualista incluye teorías, las cuales proponen explicaciones basadas en las preferencias, las capacidades y los entornos estratégicos de los Estados como actores del sistema (realismo, neorrealismo y teoría de juegos). Adicionalmente, según Caporaso, algunas teorías de la cooperación internacional, instituciones y organización —más allá de las diferencias que presentan— tienen en común enfocarse en los Estados caracterizados, como agentes orientados a la realización de intereses en el marco de un entorno externo de anarquía y poder de otros Estados. La pregunta que busca responder este paradigma es cómo los Estados logran alcanzar sus intereses pese a las restricciones en que operan. Cuando sus objetivos son interdependientes, el problema se complejiza porque se trata de encontrar vías por las cuales una nación puede alcanzar lo que se propone teniendo en cuenta las preferencias y las capacidades de los demás. Según este paradigma, la vía hacia el multilateralismo tiene dos etapas no necesariamente secuenciales: una definición de cooperación y otra definición de las condiciones para el desarrollo de la cooperación multilateral, habida cuenta de las diferencias y las incompatibilidades entre intereses de los Estados. Las limitaciones del modelo tienen que ver con hechos sociales como reglas, entendimientos compartidos, capacidades de comunicación y creencias colectivas, que no forman parte del análisis del problema de la cooperación. Una contribución en el marco de este paradigma se encuentra en Oye (1985), que innova en la teoría de juegos destacando el valor de la reputación y los beneficios en el largo plazo.

Una opción de la teoría de juegos con potencialidades para estudiar la cooperación multilateral es la alternativa de “repetición del juego”, que posibilita evaluar los beneficios a largo plazo de la cooperación en comparación con la defección en el corto plazo. El supuesto subyacente que innova se halla en el “dilema del prisionero” o la percepción de beneficios en el largo plazo como factor que induciría a la cooperación (Kreps, Milgrom y Wilson, 1982). Por su parte, Axelrod (1981) agrega que una combinación de cooperación selectiva y defección puede resultar una estrategia ganadora. Una variante del dilema del prisionero toma en cuenta juegos entre actores que integran un grupo colectivo, dentro del cual los incentivos para cooperar o desistir de hacerlo dependen del número de jugadores y, por consiguiente, la conclusión es que la cooperación con un número relativamente alto de participantes es menos probable que en grupos poco numerosos (Taylor, 1987).

Finalmente, el abordaje de los costos de transacción permite establecer parámetros de evaluación del multilateralismo. De acuerdo con la definición de North —adoptada por Caporaso (1992)— se entiende por costos de transacción todos los gastos incurridos en adquisición de información, negociación y decisión, así como los costos de oportunidad del tiempo dedicado a esas actividades. El número de actores involucrados es importante, ya que los costos de transacción aumentan proporcionalmente con el número de actores, lo que incide en el ámbito multilateral. Taylor sugiere el concepto de cooperación condicional, entendida como la estrategia de cooperar con la condición de que las otras partes cooperen, lo cual implica monitorear los movimientos de las otras partes y puede significar una cierta reducción de costos. En cuanto a la relación entre organismos multilaterales y costos de transacción, Ruggie estima que son inferiores a los costos de negociar separadamente con cada parte y pueden esperarse sustantivas ganancias en comparación con la multiplicación de negociaciones bilaterales.

Un criterio similar adopta Keohane (1984) en su análisis sobre regímenes internacionales y sus efectos sobre la reducción de costos de transacción, por cuanto proveen asistencia administrativa, servicios de información, foros de encuentro y discusión, y recolección de información; de igual forma, otorgan legitimidad a eventuales sanciones. Según Keohane (1993), los “regímenes internacionales eficaces —tales como el GATT en sus días de apogeo

o el régimen monetario internacional de Bretton Woods— a menudo están asociados con una gran cantidad de contacto y comunicación informal entre funcionario” (p. 175). Además, se forman redes transgubernamentales de conocimiento y amistad que favorecen coaliciones de funcionarios con enfoques similares para lograr fines comunes.

El rol que las instituciones internacionales desempeñan en la solución de problemas de costos de transacción es un tema de debate en las Relaciones Internacionales. Martin (1992) establece una diferenciación entre juegos de coordinación y juegos de colaboración; en los primeros, los actores tienen interés en llegar a un acuerdo y no tienen incentivos para apartarse del acuerdo una vez que este se haya consolidado. Por ello, la constelación de intereses en juegos de coordinación no requiere instituciones multilaterales fuertes y centralizadas para hacer cumplir los acuerdos, porque la tentación del comportamiento oportunista es débil o inexistente.

En cambio, en juegos de colaboración del tipo del “dilema del prisionero” hay incentivos para retirarse o evadir el cumplimiento del acuerdo y, consecuentemente, es necesario contar con mecanismos de monitoreo e imposición para prevenir la desertión unilateral. Ante estos casos, Martin sostiene que las normas multilaterales son, en general, disfuncionales para la detección específica y el castigo selectivo de comportamientos oportunistas (*free riding*) y, en esos casos, los arreglos bilaterales pueden ser más efectivos que los multilaterales.

El paradigma social-comunicacional

Si bien este enfoque no excluye la racionalidad individual, la inserta en las relaciones sociales en las cuales la comunicación, las creencias compartidas, las normas y las identidades están presentes. El foco deja de ser la elección individual y se concentra en la forma en que las elecciones del actor reflejan sus percepciones de los otros y del mundo, en general, y revelan sus capacidades como ser social para identificar problemas, formular soluciones y dar forma al entorno, desde una perspectiva cooperativa.

Caporaso (1992) diferencia tres rutas diferentes hacia el multilateralismo que se enmarcan en el abordaje social-comunicacional. En primer término,

en juegos no cooperativos lograr un equilibrio de Nash² exige una considerable habilidad de coordinación de políticas; una vía posible para alcanzarla es la comunicación: discusiones grupales, mecanismos de monitoreo y verificación para disuadir deserciones posibles. En su análisis de la cumbre de Bonn en 1978 sobre preferencias e intereses de siete países capitalistas avanzados, Caporaso (1992, p. 615) cita la opinión de Putnam y Henning; según estos autores, como consecuencia de la cumbre hubo una discusión cooperativa, pese a que al inicio de esta, los intereses de los Estados diferían en temas como producto, empleo, política fiscal, tasas de interés y política energética, una demostración de cuán importante puede ser la deliberación, la negociación y el cambio de percepciones de intereses aplicando el conocimiento técnico al análisis del problema.

En segundo término, los grupos mínimos de contribuciones (GMC) se definen por el trabajo conjunto que asumen para proveer bienes públicos, en un intento de establecer el vínculo entre hechos estructurales agregados, tales como la distribución internacional del poder y los fenómenos en el ámbito de procesos. La literatura sobre GMC se concentra principalmente en la producción y la diseminación de la información. Todos los miembros de grupo son estimulados a contribuir y el énfasis es puesto en la discusión y en la coordinación explícita de intereses.

La tercera ruta contiene normas, promesas e identidad de grupo. Si se explora el efecto de las normas, el comportamiento promisorio y la identidad de grupo en la cooperación ante dilemas sociales, Caporaso (1992, pp. 617-618) discute los resultados de experimentos de laboratorio para demostrar las dimensiones sociales en la toma de decisiones sobre dilemas que involucran n-personas y alternativas como cooperar o desistir. Esto permite establecer

2 El equilibrio de Nash fue descrito por el matemático John Forbes Nash en su tesis de doctorado. Es un concepto de la teoría de juegos por el cual el resultado óptimo del juego se logra cuando no existen incentivos para desviarse de la estrategia inicial. Es una solución para juegos no cooperativos que involucran dos o más jugadores, por la cual se asume que cada jugador conoce el equilibrio estratégico de los otros y que ningún jugador tiene nada que ganar cambiando la estrategia del grupo.

en qué medida la identidad del grupo afecta la cooperación o la posibilidad de convergencia de expectativas, en el sentido adoptado por Schelling (1963).

El enfoque institucional

Esta sección del trabajo presenta las contribuciones de concepciones que les asignan un rol determinante a las instituciones en economía y relaciones internacionales. En la literatura que las diversas vertientes del institucionalismo han producido, los aportes del institucionalismo de March y Olsen, Keohane, Krasner, Katzenstein y Ruggie tienen especial valor a la hora de analizar la gobernanza global y el multilateralismo. Tres grandes teorías de relaciones internacionales, que abordan dominios institucionales, le aportan al estudio del multilateralismo perspectivas que incluyen órdenes internacionales, regímenes internacionales y organismos internacionales.

El nuevo institucionalismo de March y Olsen (1984, pp. 737-738) presenta una visión general del lugar de las instituciones en la política y las posibilidades de una teoría política basada en el rol que desempeñan esas instituciones. Los autores destacan que tradicionalmente la ciencia política ha destacado las formas por las cuales el comportamiento político se incorpora en estructuras institucionales de normas, expectativas y tradiciones que limitan la libertad de juego de la voluntad y el cálculo individual. En contraste con esa visión, nuevas corrientes teóricas de las ciencias sociales proponen que el comportamiento humano se identifica de modo preeminente con una elección y, por su parte, los eventos políticos son descritos como consecuencias de los procesos de toma de decisiones deliberadas. Este abordaje no es exclusivo de la ciencia política, porque March y Olsen establecen una línea de afinidad con abordajes basados en la elección individual en economía, sociología y antropología.

Sin embargo, para March y Olsen las ideas del nuevo institucionalismo no son tan “nuevas” como el concepto de interdependencia entre comunidad política (*polity*) y sociedad, por una parte, y la posición causal de las instituciones políticas, que pueden ser tratadas como actores políticos y tomadores de decisiones, por otra. Según los autores, la distribución de recursos políticos también es parcialmente determinada en forma endógena, lo cual afecta

el poder de los actores políticos, así como a las instituciones. Skocpol, Evans y Rueschemeyer (1985, pp. 739-740) destacan que las alternativas políticas de los líderes no están definidas por fuerzas exógenas, sino que son determinadas por agencias administrativas propias. Las reglas del juego, tampoco son exógenas (constituciones, leyes, contratos y reglas de política basadas en la costumbre), puesto que establecen precedentes y se desarrollan dentro de instituciones políticas. Asimismo, los sistemas políticos nacionales forman parte del sistema político internacional el cual, a su vez, se compone de numerosos subsistemas, algunos de los cuales se extienden por encima de las fronteras nacionales (Barach y Baratz, 1962).

Desafíos del multilateralismo

En los inicios del tercer milenio, dos factores nuevos reabren la discusión sobre la vigencia del multilateralismo. Por una parte, está la tendencia al unilateralismo de Estados Unidos y, por otra, el cambio en la configuración mundial del poder con la afirmación de una creciente multipolaridad. Mientras el primer desafío tuvo carácter puntual y se originó en el 2003, con la decisión de Estados Unidos de declarar la guerra a Irak sin la anuencia del Consejo de Seguridad de la ONU y con el respaldo de una “coalición de los voluntarios,” el segundo desafío tiene carácter estructural. Este último se originó del cambio en la configuración del poder en el sistema internacional, ya que la multipolaridad complejizó el rol que desempeñaba el sistema multilateral forjado en el orden bipolar de la segunda posguerra.

Sobre este segundo desafío, cabe señalar que un anticipo de la nueva relación multilateralismo-multipolaridad se dio en la Guerra Fría, con el viraje de la política exterior estadounidense hacia China, en 1972, que culminó con su ingreso al Consejo de Seguridad en reemplazo de Taiwán (Kissinger, 1994, pp. 725-732). La teoría del orden mundial (Cox, 1992) propone un balance favorable del multilateralismo en la capacidad de gestión del cambio estructural del periodo final de la Guerra Fría.

Un tercer desafío se originó en la transferencia de problemas de gobernanza del sistema internacional a grupos *ad hoc* con estructuras limitadas. Se trata de estructuras paralelas y del minilateralismo, defendido por Naim

(2009), con el argumento de su mayor capacidad de desarrollar cooperación entre actores relevantes del área involucrada. El caso que mejor ilustra esta modalidad es el G-20 aun cuando es posible identificar experiencias anteriores, que ya se mencionaron.

Multipolaridad y multilateralismo

El análisis de Barbé (2010, p. 25-29) aporta elementos importantes para la comprensión del alcance de la ecuación multipolaridad-multilateralismo. En primer término, en la definición de la multipolaridad, elaborada por Waltz (1979), las capacidades de los actores incluyen diversas dimensiones: tamaño del territorio, población, recursos naturales, fortaleza económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia organizativa. El peso relativo de esas dimensiones permite estimar la posición de los actores en un marco multilateral: desde los que reúnen todas hasta los que se destacan solamente en una de ellas. Esto se traduce en categorías de *superpotencia*, gran potencia y potencia regional, que ilustran una escala basada en capacidades y diferentes tableros, según donde se concentren los recursos de poder de cada potencia (económico, militar, población u otros).

Pero, la dimensión temporal afecta esa posición relativa, un problema abordado en la historia de las relaciones internacionales con el auge y caída de las grandes potencias y la formación de coaliciones con diversa estrategias de equilibrio. La multipolaridad es adoptada como argumento para reclamar cambios en la composición del Consejo de Seguridad de la ONU por potencias emergentes como India y Brasil. Sin embargo, Barbé (2010, p. 27) señala que la capacidad explicativa del concepto de polaridad es puesto en duda por teóricos como Risse y Sanahuja.

Contribución del multilateralismo a la gobernanza global

Entre las contribuciones más destacadas en la literatura se encuentran, el Acuerdo de no Proliferación de Armas Nucleares, analizado por Ruggie, el sistema de normas de protección de los derechos humanos —desde la Declaración de 1948 hasta la creación del Consejo de Derechos Humanos en

2006—, el Estatuto de Roma sobre creación de la Corte Penal Internacional, el Pacto global sobre migraciones y el Acuerdo global sobre cambio climático.

Minilateralismo

La creación en 1973 del Grupo de los 5, por iniciativa del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, George Schultz, congregó a ministros de economía y finanzas de ese país, Japón, Alemania Occidental, Francia y Reino Unido. En la cumbre de Rambouillet (Francia), Italia ingresó como nuevo socio y 2 años más tarde, en la cumbre de San Juan (Puerto Rico) se sumó Canadá, formándose el Grupo de los 7 (G-7). Cuando en 1999, Rusia se incorporó a las reuniones regulares del grupo, comenzó a ser denominado G-7 + Rusia (o foro político G-8), aunque Rusia no participa en los debates de temas económicos y financieros, porque no es miembro de la OMC. En 2014, Rusia fue excluida del G-7+ por su decisión de anexionar a territorio ruso la península de Crimea (Ucrania).

Los objetivos del G-7 son analizar en encuentros informales el estado de la política y la economía mundial y aunar posiciones sobre políticas recomendadas para el entorno político y económico internacional. Las cumbres se realizan luego de un proceso previo de reuniones e intercambio en las cuales se evalúan procesos, se discuten propuestas y se preparan posiciones a presentar en las cumbres.

A partir del 2003, el G-7/8 revelaba indicios de deterioro por una supuesta negligencia en el cumplimiento de su función de enfrentar las dificultades económicas de sus miembros y por limitarse a realizar recomendaciones a otros países sobre cómo aplicar principios que los miembros del grupo no cumplían (Shadow G-8, 2003, p. 245)³. El análisis de la gobernanza global

3 El grupo Shadow G-8 congrega una veintena de académicos que prepararon un informe para la cumbre de Evian (2003). Entre sus integrantes están C. F. Bergsten, L. Brittan, J. Chipman, R. Cooper, W. Dobson, P. Guerrieri, T. Gyohten, B. Macdougall, P. Messerlin, Th. De Montbrial, J. Nye, y personalidades vinculadas a toma de decisiones en organismos como el Consejo Alemán de Relaciones Exteriores, el Consejo sobre Política Exterior y Defensa (Rusia), el Consejo de la Reserva Federal de Estados Unidos o ex ministros, como Henry Kissinger.

en el periodo analizado por el Grupo Shadow G-8 (2003) cuestionaba la legitimidad y el carácter no democrático de instituciones económicas internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y destacaba avances como el reconocimiento del rol que desempeña la sociedad civil en el sistema de gobernanza global. A partir del 2000, los encuentros del G-8 se acompañaron de mecanismos de consultas *ad hoc* con dirigentes de países en desarrollo; las reuniones del G-20, que integra a los ministros de finanzas y los presidentes de Bancos Centrales de países del G-8 y algunos países en desarrollo, son destacadas como un signo de apertura y búsqueda de mayor representatividad.

Según Barbé (2010, p. 43), este minilateralismo surgió como respuesta a la redistribución del poder, las nuevas lógicas regionales en Asia y el creciente rol de las economías emergentes en el sistema económico internacional. La creación en el 2009 del G-20⁴, ampliación del G-8 con doce potencias emergentes, reconoció la reconfiguración de los centros de la economía mundial.

Otra manifestación de acción paralela al multilateralismo es la de los grupos *ad hoc* para tratar problemas y formular propuestas de política económica. En la década de los años setenta, a la fractura este-oeste que caracterizó la Guerra Fría se sumó la fractura norte-sur, elaborada en debates sobre la descolonización y la formación del Tercer Mundo en el contexto poscolonial de África, Asia y Oceanía. Un tema central de análisis fue la fractura entre el norte industrial y desarrollado y el sur pobre y subdesarrollado. En América Latina, el aporte de la teoría de la dependencia tuvo impacto en el contexto afroasiático. La apropiación de conceptos como “capitalismo periférico” y “desarrollo asociado o dependiente” se incorporó al análisis de casos del mundo afroasiático. En ese abordaje surgió la propuesta de Nuevo Orden Económico Internacional, contenida en documentos discutidos en la ONU. La fundación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), en 1964, proporcionó el ámbito para elaborar proyectos de desarrollo económico, bajo la conducción de su primer presidente,

4 No se debe confundir este grupo, integrado por presidentes o primeros ministros de países miembros con el G-20, descrito antes, e integrado por ministros de economía y presidentes de bancos centrales, llamado en lenguaje periodístico “el G-20 financiero”.

Raúl Prebisch. Un segundo ámbito fue el Grupo de los 77, conformado por países en vías de desarrollo miembros de la ONU.

Esta articulación entre países latinoamericanos y afroasiáticos dio origen a propuestas como el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en 1974. Según Gilpin (1990), el NOEI resultó de la convergencia de la teoría de la dependencia y el paradigma estructuralista en economía. Los escasos avances del proyecto dieron lugar a nuevas propuestas de negociación, como una comisión independiente (según el modelo anterior de la Comisión Pearson, financiada por el Banco Mundial), bajo la presidencia de Willy Brandt (Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del desarrollo). Lo anterior produjo un informe entregado en 1980 al secretario general de la ONU, cuyo título era, *Un programa para la supervivencia*; este respondía a un nuevo concepto de seguridad colectiva que transcendía la lógica militar. Se señalaba al hambre como el enemigo principal de la paz y fuente de amenazas al medio ambiente y a los recursos vitales. El argumento central afirmaba la existencia de una comunidad de intereses entre norte y sur, consistente con el pensamiento de la Ilustración occidental y la economía keynesiana. Aunque encontró apoyo de China y varios gobiernos latinoamericanos, tuvo poca receptividad en los gobiernos de Estados Unidos y Europa.

Regionalismo

Esta sección discute la gobernanza global a partir de un abordaje con base en espacios regionales, históricamente formados por dinámicas de interacción económica, social y política. El análisis se concentra en tres tipos de espacios: las comunidades de base territorial, con objetivos específicos —como seguridad o manejo de recursos compartidos, por ejemplo, una cuenca hidrográfica—, los bloques de integración regional económica y social, que pueden contener acuerdos sobre seguridad y defensa como resultado de procesos de *spill over* y las asociaciones o acuerdos entre países con fines específicos.

Los espacios geográficos y las formas de control y organización territorial constituyen un problema central de la gobernanza global. La historia de las

relaciones internacionales ha dedicado un volumen considerable de producción al valor del dominio de los territorios en las políticas de los Estados y sus transferencias en el proceso de ascenso, caída y sucesión de imperios. Pero, en el sistema global surgen nuevos problemas que conviven con las antiguas dinámicas de raíz geopolítica. Aquí se diferencia entre dos procesos que se corresponden con escalas distintas de la relación entre espacios y gobernanza global: el regionalismo y el interregionalismo. El análisis se basa en la revisión de contribuciones de las teorías de gobernanza global, de comunidades regionales de seguridad y teorías de la integración regional, de los regionalismos y del interregionalismo.

Regiones y agenda global

Los estudios de seguridad en relaciones internacionales, basados en enfoques del realismo y el neorrealismo, estuvieron ordenados según la diferenciación entre dos escalas espaciales: el Estado nación y el sistema internacional y, en una dirección vertical, basados en el poder. El concepto de *comunidades regionales de seguridad* constituyó en su momento un aporte novedoso a las relaciones internacionales. En la obra de Deutsch y sus colaboradores (1957), ese concepto era definido como una región en la cual el uso en gran escala de la violencia (por ejemplo, una guerra) se había vuelto improbable e inclusive impensable. Como apunta Söderbaum (2016, pp. 119-123), la idea de que los conflictos en una región son mejor resueltos cuando quedan a cargo de los que participan de esa región estuvo presente en las discusiones de la ONU durante su fase inicial, pero con el posterior fortalecimiento del regionalismo y el fin de la Guerra Fría, la mayoría de las organizaciones regionales crearon mecanismos institucionalizados para manejar conflictos y seguridad regional. Sin embargo, las ventajas comparativas entre tratamiento regional o multilateral de la seguridad fueron tema de debate; Soderbaum cree que en la prevención de conflictos o la fase posconflicto, los mecanismos regionales son más eficientes, porque las regiones están directamente expuestas a los efectos de guerras y conflictos.

La investigación sobre este problema ha estado asociada a nuevas perspectivas de la seguridad, como un fenómeno complejo que se manifiesta

en diferentes niveles (Tickner, 1995, pp.175-197). Entre los temas nuevos de investigación, Tickner destaca que ahora el concepto de seguridad incluye dimensiones de la economía y la ecología, así como la incorporación de la perspectiva del sur, según la cual los conflictos militares son raramente de origen transfronterizo, pero resultan de desafíos domésticos a regímenes políticos impuestos por intervención externa. En los noventa, nuevas investigaciones introdujeron otra perspectiva que problematiza el concepto de seguridad como un fenómeno que se manifiesta en diferentes niveles; aunque el paradigma realista conserva poder explicativo importante en la medida en que el Estado y el sistema internacional gestionan sus intereses de seguridad en términos generales, aunque no siempre estén mejor dotados para responder a las necesidades de seguridad (Adler, 1997).

Entre las nuevas orientaciones de la investigación se encuentra la identificación de otros centros de articulación de políticas de seguridad que se agregan a los anteriores (el individuo, el grupo social y la región). En esa línea, el aporte de la Escuela de Copenhague a la renovación de la agenda de investigación se da en su perspectiva constructivista y en elaborar conceptos como *sectores* y *securitización*. Esta ampliación del análisis de la seguridad internacional se asocia a aproximaciones teóricas que valorizan la identidad y la cohesión social. El surgimiento de la región como nivel de análisis intermedio entre Estado y sistema internacional admite diversas direcciones en la agenda sobre seguridad regional al examinar no solo las regiones, sino también las interacciones entre regiones y otros niveles de análisis.

El estudio de los complejos regionales de seguridad, expuesto por Buzán y Weaver (2003), renovó la investigación en seguridad internacional, porque identifica las regiones como actores en una doble articulación de carácter espacial (entre diferentes escalas) y de carácter sectorial (entre distintos sectores y servicios), desplazando el foco de las superpotencias a las dinámicas de seguridad regional y local y promoviendo el análisis de la seguridad “desde abajo” con un componente de identidades.

De acuerdo con Söderbaum (2016), las regiones intervienen en la gobernanza en diferentes escalas, (subnacional, nacional, regional y global), pero es importante determinar la fortaleza de la dimensión regional en la gobernanza global y los vínculos entre esas escalas; además, hay que identificar

la fortaleza de la dimensión regional en la gobernanza global en diferentes áreas de políticas. Ante la insuficiencia de recursos para asegurar la gobernanza en el sistema intergubernamental, la gobernanza regional emerge como alternativa factible de alcance medio que proporciona soluciones a contradicciones entre Estados y mercado, ya que la mayor proximidad a los problemas permite el tratamiento *in situ*. Asimismo, las distintas escalas no son necesariamente competitivas, sino que pueden ser agregadas.

El tránsito de un sistema internacional formado por Estados soberanos basados en territorios con límites reconocidos, a la transformación de los Estados por procesos descentralizadores, que incluyen transferencia de funciones y de poder a las regiones y las unidades subnacionales origina el surgimiento de nuevos actores y nuevos problemas en la agenda. En ese contexto, Söderbaum (2016, p. 195) encuentra que la gobernanza regional emerge como estrategia factible de nivel intermedio; en coincidencia con ese análisis, Katzenstein (2005) afirma que las regiones son determinantes para el funcionamiento de la política global contemporánea, porque contribuyen a resolver problemas como contradicciones entre Estado y mercado, seguridad e inseguridad, nacionalismo y cosmopolitismo. Este escenario de gobernanza se acerca bastante a la definición de gobernanza global propuesta por Rosenau (1997, p. 145) como esferas de autoridad situadas en todos los niveles de actividad humana, que constituyen sistemas de normas a través de los cuales se cumplen los objetivos. Desde esta perspectiva, se demuestra la utilidad del concepto de regionalidad (*regionness*), creado por Hettne (1997), entendido como la condición de la región como actor (*actorness* de la región); es decir, describe la capacidad de una región para influir en el mundo y para incidir en transformaciones de orden global, que depende de la cohesión interna y la identidad de la región.

Una dimensión de la actuación de las regiones es el regionalismo ambiental en sus múltiples formas —iniciativas para gobernar y gestionar recursos de agua en espacios transfronterizos para producción de energía o alimentos— con una lógica cooperativa; como ejemplo, se encuentra el caso de la gobernanza en el mar Báltico, en el marco de la estrategia de la UE para esa región, elaborada en consulta con Estados miembros de la unión y Rusia, y

ejecutada con participación de una diversidad de actores y mecanismos de financiación (Söderbaum, 2016, p. 129).

Molano Cruz (2017, pp. 15-17) ubica en la década de los cuarenta el surgimiento de la discusión en Europa y Latinoamérica, sobre el papel que desempeñan las regiones en la cooperación y la integración, y también como factor de consolidación de la paz y el desarrollo. Según el autor, la integración regional tuvo el carácter de un proyecto político. Por otro lado, las contribuciones teóricas de Mitrany, Deutsch y Monnet parten de una preocupación común en cuanto a la creación de instituciones para la coordinación y el enlace político.

Orientaciones similares se registran en los procesos de regionalización de África desde la descolonización y la fundación de organizaciones regionales como la Unión Económica y Monetaria Oeste-Africana, la Organización de la Unión Africana, la Unión Aduanera de los Estados de África Central y la Comunidad de África Oriental, seguidas en la década de los setenta por la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, la Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste, la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Austral y la Comunidad de Estados del África Central. Según Molano, en el continente asiático, el regionalismo se inició con objetivos de seguridad —al principio fueron concebidas como parte del sistema de seguridad de la Guerra Fría, pero posteriormente organizaciones, como la Asociación del Sudeste Asiático, el Consejo Asia Pacífico y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) se enmarcaron en proyectos de cooperación para el crecimiento económico y la estabilidad regional.

Contribuciones del regionalismo a la gobernanza global

Söderbaum (2016, p. 198) sostiene que en el proceso de creación del sistema multilateral, una fuerte divergencia giró en torno a la relación entre organismos globales y agencias regionales de seguridad. Esa controversia se superó con la Carta de Naciones Unidas en la que quedó prevista la compatibilidad entre organismos multilaterales y arreglos regionales. El fin de la Guerra Fría abrió un nuevo debate sobre la arquitectura global de seguridad

que incluía entre sus objetivos la composición del Consejo de Seguridad. El concepto de comunidad de seguridad elaborado por Adler (1997) y Adler y Barnett (1998) describe el proceso de formación de identidades regionales sobre la base del criterio de confianza mutua y propósitos compartidos, que trasciende la línea divisoria de los Estados. Una aplicación exitosa de este concepto es Asean, mientras el Consejo Sudamericano de Defensa de la Unasur representa una experiencia frustrada.

Un caso interesante para ilustrar las complejidades de la articulación regional-multilateral es la UE; uno de cuyos miembros fundacionales, Francia, es miembro permanente del Consejo de Seguridad y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El avance de la integración europea y la ampliación de la UE con nuevos miembros supera el corte espacial del Atlántico. Ehrhart (2004) analiza la laboriosa construcción de la Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El resultado es un grado importante de convergencia con normas de la ONU, pues la estrategia europea de seguridad incluye la formulación de una política comunitaria de no proliferación nuclear (Ehrhart, 2004, pp. 637-638). Otros factores de convergencia entre el esquema regional y la acción multilateral fue la creación de la fuerza de estabilización de Bosnia.

En el 2004 se creó una agencia europea de armamentos y un cuerpo civil-militar de cooperación del Estado Mayor. Las Misiones Petersberg, así llamadas por el nombre de la ciudad en que fueron fundadas en 1992, fueron incorporadas en el Tratado de la UE en su Título V, pasando a cumplir acciones de apoyo a la PESD. Las misiones Petersberg fueron aprobadas por el Consejo Europeo y los compromisos de cooperación se ajustaron a los acuerdos de la OTAN. Se trataba de operaciones de naturaleza militar que la UE realizaba en coordinación con sus Estados miembros, fuera de sus fronteras, para proveer socorro humanitario, contribuir a la estabilidad política en terceros países y zonas de conflicto, garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (Ruiz Campillo 2006; Acosta Sánchez, 2006).

Elaboración de normas e instituciones: el derecho de la Unión Europea

Las normas y las instituciones son parte central de la gobernanza. En la UE, al ordenamiento jurídico de los Estados miembros se le suma la producción normativa acumulada desde el inicio del proceso de integración; las fuentes del derecho europeo se encuentran en la normativa elaborada en el marco de los tratados de la UE. Este sistema normativo regula la conducta de sus Estados miembros y el ejercicio de las instituciones supranacionales (Sánchez, 2010, pp. 141-144). Las fuentes del derecho europeo son: a) el derecho primario o tratados constitutivos y sus modificaciones, b) los principios generales del derecho de la unión, c) los acuerdos internacionales, d) el derecho secundario o derivado, que comprende actos normativos legislativos y no legislativos, reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, dictámenes, resoluciones, declaraciones, programas de acción y otros, y e) fuentes complementarias como jurisprudencia y costumbres. El derecho europeo sobre derechos humanos, disposiciones sobre asilo e inmigración y políticas de gestión de fronteras revelan avances importantes del derecho internacional humanitario y la cooperación (Gutiérrez Castillo, 2010, pp. 257-264).

Interregionalismo

La formación de bloques regionales y el establecimiento de formas de cooperación entre ellos hizo posible imaginar una configuración del mundo como una red de estructuras regionales con capacidad de impulsar un nuevo marco de relaciones internacionales que garanticen la gobernanza global. Desde sus inicios, el interregionalismo adoptó distintas formas de composición y organización; según Acharya (2014), uno de los desafíos que plantea el interregionalismo se originó en que las regiones no son fácilmente identificables como actores autónomos constituidos como una base para la construcción teórica. La distinción entre nivel regional y niveles nacional e internacional no siempre es reconocida por los académicos. También Acharya descarta la idea de multipolaridad y propone la metáfora de un mundo *multiplex* a imagen y semejanza del cine multiplex, que le proporciona a

su público la elección entre diversas películas, actores, directores y relatos, todo bajo un mismo techo (Acharya, 2014, pp. 276-277). En ese escenario, el sistema multilateral de la ONU, corazón del orden mundial de posguerra, no es el único en la gobernanza global.

Según Acharya, la hegemonía de un orden mundial liberal conducido por Estados Unidos es un mito. A pesar de su poder, legitimidad y creación de bienes públicos, ese orden fue poco más que una configuración formada por Estados Unidos, Reino Unido, Europa Occidental y Australia. Ese mismo autor argumenta que el orden liberal fue poco benigno con los países en desarrollo y, en consecuencia, debe ser entendido como un orden internacional limitado y no como un orden global inclusivo. Este diagnóstico motiva la pregunta de Nye (2017) sobre la perspectiva de su supervivencia.

El análisis de la gobernanza de un mundo de regiones se fundamenta en las potencialidades del interregionalismo, un concepto que ingresa en la disciplina de relaciones internacionales al inicio del milenio. Hänggi (2000) introduce la categoría de interregionalismo y establece una tipología de relaciones interregionales que identifica tres formas diferentes desde el punto de vista empírico: el interregionalismo *puro*, basado en relaciones entre grupos de países o bloques regionales integrados; las relaciones birregionales —ejemplificado por la relación entre la entonces Comunidad Europea y Asean— y las relaciones transregionales e *híbridas*, como las relaciones entre un bloque regional y un país (Clemente, 2016, pp. 73-90). Börzel y Risse (2015, pp. 51-52) definen el interregionalismo como la cooperación multidimensional institucionalizada entre un grupo regional y al menos una región o país perteneciente a otra. Al interregionalismo de inicios del milenio, caracterizado por la presencia de iniciativas europeas y participación latinoamericana, le ha seguido en la segunda década del tercer milenio la creciente presencia de China en acuerdos interregionales o transregionales, así como los acuerdos entre grupos regionales latinoamericanos, asiáticos y africanos como CAN y Asean; Mercosur y Cedeao; y la cumbre ASA, que congregó a África y Sudamérica (Molano, 2017, p. 22).

Por su parte, Ayuso y Caballero (2018, pp. 42-45) proponen una tipología que ordena la diversidad del interregionalismo y clarifica las diferencias entre las diversas configuraciones: el interregionalismo puro, el transregio-

nalismo y el interregionalismo híbrido. El primero corresponde a la relación entre dos o más grupos regionales dotados de *actorness* y capacidad de cooperación. El transregionalismo se aplica a relaciones selectivas de un Estado entre diversas opciones, en un marco de regionalización globalizada. Ejemplifican esta variante con el caso de un megabloque comercial que busca fortalecer su posición negociadora seleccionando socios que le permitan lograr ese objetivo. Según Molano (2017, p. 22), el transregionalismo consiste en tratados de cooperación económica que trascienden regiones *naturales* o construidas por parte de los Estados con base en la proximidad territorial. El interregionalismo híbrido es la asociación entre un bloque integrado y un Estado individual; ejemplos de este tipo son las asociaciones estratégicas de la UE con Brasil, Chile o México. En esta categoría también se incluyen los acuerdos de China con grupos de países o bloques regionales. Otra variante de interregionalismo híbrido es lo que Ayuso y Caballero llaman “transregionalismo à la carte” con el fin de formar acuerdos regionales estables o coyunturales (Ayuso y Caballero, 2018, pp. 45-46).

Estado actual de la gobernanza global y sus impactos en la integración regional: un diagnóstico

El sistema multilateral: capacidades para gobernanza y desafíos actuales

La transición del sistema internacional de un orden bipolar a uno multipolar con participación de potencias emergentes genera desafíos al sistema multilateral. De acuerdo con Wilensky (1995), en la Guerra Fría, el rol que desempeñaba la ONU se restringió a funciones de mantenimiento de paz y problemas de seguridad; en esa etapa, sus logros fueron la organización de fuerzas de mantenimiento de paz y el desarrollo del derecho internacional en derechos humanos.

El fin de la Guerra Fría introdujo dos problemas en el debate sobre gobernanza global: la sobrecarga de asuntos a cargo de la ONU y las propuestas de reforma por el dilema de elegir entre opciones de estructura capaces de

garantizar gobernanza. Las funciones sobre las cuales existe consenso en que son parte del mandato de la organización son dos: el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva y la prevención o la solución de conflictos regionales. Nuevas funciones incorporadas posteriormente incluyen: la promoción del desarrollo económico para eliminar la pobreza y los problemas económicos que generan conflicto; la nueva agenda de medio ambiente, tráfico de drogas y migraciones masivas; la extensión de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, a través del mandato de las operaciones de paz, como en los casos de El Salvador y Cambodia.

La contribución del sistema multilateral a la gobernanza global mediante la creación de regímenes internacionales es voluminosa. Tres ejemplos corresponden a decisiones adoptadas en distintos momentos de su historia: el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva; la organización de misiones de paz y el mantenimiento de la paz; la creación de la Corte Penal Internacional y la fundación del Consejo de Derechos Humanos, por resolución del 15 de marzo del 2006.

En lo que se refiere a la gobernanza de América Latina, el sistema multilateral promovió la integración regional y con esa base, la asociación gobernanza-desarrollo, medio ambiente y lucha contra la pobreza. El problema del desarrollo ingresó en la agenda de la ONU en sus primeros años con un informe presentado en 1949 y gracias a la contribución teórica de Arthur Lewis; posteriormente, el trabajo de las comisiones regionales hizo posible formar equipos de investigación y trabajo. La fundación de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) proporcionó el ámbito propicio para la formación de un pensamiento latinoamericano sobre integración y desarrollo, así como para plantear planes y estrategias (Furtado, 1989).

Con una estructura similar a Cepal, otras comisiones se organizaron en otros continentes; la fundación de Unctad, en 1964, y del PNUD, en 1965, completó el conjunto de organismos multilaterales con incidencia en políticas de desarrollo. En la década de los años noventa surgió un nuevo abordaje del desarrollo que apuntó al equilibrio con el medio ambiente —el desarrollo sustentable, que se explicita en la declaración de objetivos del milenio.

Alternativas diferentes al sistema multilateral: casos y resultados

El análisis crítico de las estructuras de la ONU y su inadecuación a los desafíos del mantenimiento de la paz subrayó el crecimiento de demandas y nuevos problemas a cargo de estructuras diseñadas para desempeñar un rol limitado en la Guerra Fría. Además, su estructura intergubernamental generó decisiones sin impacto sustantivo en la economía; en síntesis, hubo una brecha entre las estructuras y las demandas que deben atender. Este diagnóstico dio paso a la formulación de propuestas de reforma las cuales, si bien contienen ideas viables y adecuadas, no han encontrado consenso. En distintos momentos, comisiones y grupos de trabajo del sistema multilateral o grupos externos a este abordaron esos problemas, produjeron análisis y recomendaciones o elaboraron proyectos de solución de los desequilibrios existentes en términos de desarrollo, como el informe de la Comisión Brandt (1983) que no fue aprobado.

Una vía diferente fue la conformación de grupos *ad hoc*. En el periodo reciente, las expectativas se concentraron en el G-20, creado en el contexto de incertidumbre generada por la crisis financiera y económica mundial del 2008. La cumbre del G-20 en Londres, en el 2009, decidió que el grupo reemplazaría todos los agrupamientos anteriores —el G-20 reúne a países altamente industrializados y países *de reciente industrialización*—. Además de jefes de gobierno, incluyó a gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Su funcionamiento se realizó en cumbres, pero contó con un mecanismo de seguimiento a cargo de tres miembros (el presidente en funciones, el presidente anterior y el presidente de la siguiente cumbre).

Los temas prioritarios en las primeras cumbres fueron políticas macroeconómicas, regulación financiera, impuestos e inversiones, particularmente, en la segunda cumbre (Londres, 2009), el tema de la regulación de los mercados financieros emergió con fuerza en planteamientos del país anfitrión. Sin embargo, aunque la agenda inicial estuvo dominada por la crisis financiera, actualmente abarca una agenda que incluye lucha contra la corrupción, compromiso político, desarrollo, comercio y energía. También su composición se ha ampliado con participación de la sociedad civil en

grupos de afinidad organizados por áreas temáticas, que actúan como foros de discusión y elaboración de propuestas y recomendaciones.

El G-20 ha estado expuesto a situaciones de conflicto, como la decisión de Estados Unidos de aplicar intereses defensivos en marzo del 2018, lo cual movilizó a los miembros del grupo para presionarlo de desistir la *guerra comercial*; la cumbre fue seguida por conversaciones bilaterales para negociar la excepción para cada país. El presidente del Bundesbank definió con precisión el alcance de esta instancia: partió del reconocimiento de que una escalada de la guerra comercial crearía ganadores y perdedores, “la posición mayoritaria fue que los conflictos sean resueltos de acuerdo al sistema de comercio basado en las reglas vigentes” (citado en https://elpais.com/economia/2018/03/19/actualidad/1521489782_39878239386.html). Según Ottone (2012, p. 101), se puede ser crítico del G-20, porque no es lo suficientemente amplio en su composición y estrecho en la elección de los problemas en la agenda, o porque existe distancia entre los contenidos de sus declaraciones y las acciones que ejecuta; pero también sería justo reconocer que el G-20 incorporó temas económicos y regulatorios que, hasta el momento de su creación, solo eran propuestos y debatidos por organizaciones del movimiento antiglobalización.

Pasado un periodo de expectativa y actividad, el G 20 no ha producido grandes resultados; el balance de su actuación revela que, al igual que los organismos del sistema multilateral, tiene carácter intergubernamental y su funcionamiento discontinuo, basado en cumbres, no asegura el seguimiento regular de los acciones decididas o acordadas en ellas. Su composición limitada a veinte países, también restringe su representatividad, puesto que su acción reposa en especial en el trabajo de organismos multilaterales como el BM y el FMI. .

En conclusión, el G-20 no agrega mucho a la arquitectura de la gobernanza global, tiene un funcionamiento discontinuo y una agenda limitada a la gobernanza financiera. Aunque esa agenda incluye temas de desarrollo, no ha avanzado en producción de ideas o planes al respecto. En este sentido, la evaluación realizada por Helleiner (1996, pp. 19-20) sobre el G-7, antecesor del G-20, mantiene su vigencia. Según este autor, el G-7 no podía continuar presentándose como un comité ejecutivo autodesignado para la gobernanza

de la economía global. Agrega que el mundo debería encontrar un camino hacia medios más representativos política y económicamente y más efectivos y legítimos, de gobernanza económica.

En forma simultánea, las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado discusiones y propuestas sobre problemas de gobernanza global. Su participación en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, creado por la ONU en el 2006, con representantes de Estados y redes de organizaciones civiles ha contribuido a hacer visibles las conexiones entre problemas de migración y desarrollo, derechos humanos y la necesaria coordinación entre asociaciones de migrantes, academia y sector privado, además del compromiso de los miembros de la ONU con el Pacto mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada (FMMD, 2016).

Regionalismo e interregionalismo

Desde la perspectiva de los regímenes internacionales, el regionalismo ha hecho algunas contribuciones sustantivas. Mediante su política exterior y de seguridad común y las formas de gobernanza regional y gobernanza multinivel, la UE han innovado en la superación de conflictos. Esta línea de acción es posible por el carácter del modelo de integración que desde el punto de vista institucional que caracteriza a la UE como un sistema federal con organismos supranacionales y equilibrios entre organismos decisorios y consultivos.

Por su parte, la integración latinoamericana y caribeña ha seguido el modelo intergubernamental, pero ello no ha sido obstáculo para formular regímenes internacionales, tanto en el ámbito interamericano —la Convención Americana de Derechos Humanos aprobada en San José de Costa Rica en noviembre de 1969 y la posterior creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en San José de Costa Rica en 1979— o subregional —la cláusula democrática del Mercosur, del Protocolo de Ushuaia de 1998—. Una contribución latinoamericana a la solución de conflictos ha sido la creación de mecanismos de concertación de composición variable, desde Contadora, en 1983, apoyada por Colombia, México, Panamá y Venezuela, a la Celac, fundada en el 2010, como ámbitos de gobernanza regiona-

les. Una incursión incipiente en un área alejada de las preocupaciones de la integración regional ha sido la creación del Consejo de Defensa de Unasur.

El interregionalismo no se propone reemplazar las estructuras de gobernanza existentes ni las reglas jurídicas multilaterales, sino articular formas complementarias de gobernanza. En el caso del interregionalismo UE-ALC, las potencialidades de gobernanza están en el grado avanzado de institucionalización del diálogo político, los compromisos preferenciales y los acuerdos sobre las normas relativas a inversiones, cooperación y políticas de cohesión social (Peña, 2018).

Un escollo importante al avance de la gobernanza interregional radica en el modelo de integración diferente de las dos partes de la relación: la estructura europea de instituciones supranacionales y el modelo intergubernamental de la integración latinoamericana y caribeña. Esta diferencia afecta las decisiones y la construcción consensos políticos.

Conclusiones

El análisis de la literatura teórica y de la investigación sobre problemas de gobernanza global permite establecer la importancia de la dimensión institucional en las relaciones internacionales, aún en condiciones de anarquía. Los aportes de la teoría de regímenes internacionales y de abordajes institucionalistas establecen que el multilateralismo y las instituciones multilaterales proporcionan el marco normativo y organizacional que hace posible la cooperación entre Estados, con lo cual se reducen los costos de transacción y se facilitan ámbitos e instrumentos de negociación.

También la contribución del multilateralismo a la gobernanza democrática es un hecho aceptado en el análisis de los resultados de la acción de organismos multilaterales, aunque también se discute el carácter democrático de las instituciones multilaterales y la composición de su membresía, en especial, en el Consejo de Seguridad. En términos de resultados, algunos acuerdos del marco multilateral y la acción de esos organismos en el monitoreo de su aplicación son avances reconocidos para la gobernanza global en áreas de derechos humanos, prevención de efectos del cambio climático y regulación de movimientos migratorios. Pero, en otros ámbitos de gobernanza global,

falta mayor evaluación de la acción multilateral y los desafíos originados en el minilateralismo, la multiplicación de grupos *ad hoc* y fuerzas antisistema (*outsiders*) como el “Estado” Islámico.

Una perspectiva diferente en el análisis de la gobernanza global adopta la dimensión territorial en las regiones, los bloques regionales y las relaciones interregionales. En esa dimensión, este capítulo incluye grupos de países constituidos en un proyecto de integración económica y política regional, comunidades regionales de seguridad y grupos de países asociados en torno a intereses comunes de alcance regional y construcción normativa e institucional. Según el foco de la reflexión centrada en procesos de integración de la UE y América Latina, los casos elegidos no incluyen otras áreas del sistema internacional que merecerían una investigación específica.

Los retos de la gobernanza global tienen relación directa con los retos que enfrenta la integración regional en América Latina y Europa. En la primera, las condiciones de la gobernanza global experimentan efectos negativos originados en déficits importantes de gestión regional de crisis de seguridad y de contención de sus consecuencias sobre la sociedad civil. Las características del sistema intergubernamental que preside los procesos de integración latinoamericana constituyen una limitación para la gestión multilateral de crisis regionales e internacionales. Por su parte, la UE confronta retos originados en las crisis de seguridad localizadas en su entorno vecino, como el norte del África y el Medio Oriente, con efectos directos en el flujo de migrantes.

Un nuevo escenario de gobernanza global sería una combinación ecléctica de estrategias probadas en casos anteriores. Esa diversidad de estrategias podría compensar desbalances originados en diferentes diseños institucionales como el desbalance entre el modelo intergubernamental, predominante en América Latina y el modelo supranacional de la UE. La articulación regional-interregional, lejos de ser un factor negativo, puede operar como fuente de soluciones a medida de los casos. En este sentido, es posible identificar los siguientes escenarios de gobernanza mundial:

- Un fortalecimiento del sistema multilateral con la construcción de consensos que contribuyan al funcionamiento de instituciones multilaterales y al acatamiento de sus normas.

- La elaboración de nuevos mecanismos que aseguren regularidad en diálogo político y en programas de cooperación en el marco interregional UE-ALC.
- El incremento de la coordinación entre Estados latinoamericanos en la Celac para fortalecerla como foro de concertación y solución de conflictos e interlocutor en el diálogo UE-ALC y China-ALC.
- La creación de nuevos espacios de diálogo y presentación de propuestas en intercambio entre organismos estatales e intergubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil que trabajan problemas de gobernanza (derechos humanos, migraciones, trabajo) e instituciones multilaterales.

Referencias

- Acharya, A. (2017, sep.). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World. *Ethics and International Affairs*, pp. 271-285.
DOI: 10.2017/So89267941700020X
- Acharya, A. (2014). From the Unipolar Moment to a Multiplex World. En *The End of American World Order* (pp. 1-12). Cambridge: Polity Books.
- Acosta-Sánchez, M. (2006). La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación Althea en Bosnia y Herzegovina. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 23, 47-86.
- Adler, E. y Barnett (Eds.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, E. (1997). Imagined (Security) Communities. Cognitive Regions in International Relations. *Millenium Journal of International Studies*, 26 (2), 249-277
- Adler, E. (1992). The emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Arms Control. *International Organization*, 46, 101-146.

- Archibugi, D. (2002). Demos and Cosmopolis. *New Left Review*, 13, 24-38.
- Ardila, M. (2012). Potencia Regional Secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17 (1), 293-319.
- Axelrod, R. (1981). The Emergence of Cooperation among Egoists. *American Political Science Review*, 75 (2), 306-318.
- Ayuso, A. y Caballero, S. (2018). *El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia-CEPEG.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1962). The Two Faces of Power. *American Political Sciences Review*, 56, 947-952.
- Bhagwati, J. (1992). Regionalism versus Multilateralism. *Writings on International Economics*. Washington: The World Bank. DOI <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1992.tb00536.x>
- Barbé, E. (2010, jul.-dic.). Multilateralismo. Adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII (2), 20-50.
- Brasil (2012). Ministerio das Relações Exteriores. Balanço. Política externa 2003-2010. Reforma da Governança Global. IBAS. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bull, H. (1968). Society and Anarchy in International Relations. En H. Butterfield y M. Wight (Eds.), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics* (pp. 35-50). Cambridge: Harvard University Press.
- Buzan, B. y Weaver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Weaver, O. y De Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework*

for Analysis. Boulder: Lynne Rienner.

Caporaso, J. (1992). International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, 46 (3), 599-632.

Ceceña, A. E. y Sader, E. (2002). *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena/cecena.html

Claude, I. L. (1989). The Balance of Power Revisited. *Review of International Studies*, 15 (2), 77-86.

Clemente, I. (2016). Interregionalismo e Inserción Internacional de América Latina. En N. Mellado (Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp. 73-90). Córdoba: Ediciones Lerner.

Clemente, I. (2014). El modelo de eurorregiones en la política de fronteras de la Unión Europea: una construcción territorial para la cooperación transfronteriza. Montevideo:

Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, *Serie Documentos de Trabajo*, n.º 83.

Cox, R. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 18 (2), 161-180.

Cries, The Stanley Foundation y Universidad Javeriana (2018). *Regional Responses to the Crisis in Venezuela: Safeguarding the Human Rights of Refugees and Migrants*. Bogotá: Cries, Stanley Foundation, Instituto Pensar (Pontificia Universidad Javeriana).

Deutsch, K. et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Domínguez, R. (2018). Hacia un régimen internacional de cooperación sur-sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración, y las políticas públicas*, 2 (2), 49-108.

- Ehrhart, H. G. (2004). La Politique de Sécurité de l'Union Européenne. *Politique Étrangère*, 3, 637-648.
- Furtado, C. (1989). *La fantasía organizada*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Gilpin, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, GEL.
- Global Forum on Migration & Development. *Puntos clave y recomendaciones principales del Programa de la sociedad Civil del FMMD 2016*. Recuperado de: www.madenetwork.org/sites/default/files/SP%20GFMD%CSD%202016%Highlights%20principal%20reccommendations%20final_o.pdf
- Hall, R. B. y Biersteker, Th. J. (Eds.) (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, citado en Rosenau, J. (2007) *Governing the Ungovernable: The Challenge of a Global Disaggregation of Authority. Regulation & Governance*, 1 (1). Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1748-5991.2007>
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2005). Civilian Power or Soft Imperialism? EU as Global Actor and the Role of Interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4), 535-552.
- Gutiérrez Castillo, V. L. (2010). Espacio de seguridad, libertad y justicia. En V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho de la Unión Europea* (pp. 257-264). Barcelona: Huygens.
- Hettne, B. (1997). Development, Security, and World Order: A Regionalist Approach. *European Journal of Development Research*, 9 (1), 83-106.
- Helleiner, G. K. (1996). The Eclipse of the G-7. En R. Culpeper y C. Pestieu (Eds.), *Development and Global Governance* (pp. 17-23). Ottawa: International Development Research Centre-The North South Institute.
- Keohane, R. (1993). Instituciones Internacionales: dos enfoques. En R. Keohane, *Instituciones Estatales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 219-245). Buenos Aires: GEL.

- Keohane, R. (1984). *Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36 (2), 185-205.
- Kratochwill, F. y Ruggie, J. G. (1986). International Organization: A State of the Art or an Art of the State. *International Organization*, 40 (4), 753-775.
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70 (1), 23-33.
- Kreps, D.; Milgrom, P. y Wilson, R. (1982). Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoner's Dilemma. *Journal of Economic Theory*, 27 (2), 245-252.
- March, J. G. y Olsen, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- Martin, L. (1992). Interest, Power, and Multilateralism. *International Organization*, 46 (4), 765-792.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Michelmann, H. J. y Soldatos, P. (2001). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press.
- Molano, G. (2017). La construcción de un mundo de regiones. *Revista de Estudios Sociales*, 61, 14-27.
DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/res61.2017.02>
- Moura, F. E. (2010). La primacía de los valores democráticos y de los derechos humanos en los Acuerdos de Asociación Comunidad Andina-Unión Europea. En G. Caetano (Coord.), *Las negociaciones entre*

América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbre en el 2010 (pp. 147-167). Montevideo: Cefir, Invent, Somos Mercosur, ALOP.

Naim, M. (2009). Minilateralism: The Magic Number to Get Real Territorial Action. *Foreign Policy*, 175, 135-136.

North, D. (1984). Transaction Costs, Institutions, and Economic History. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, 7-17.

Nye, J. (2017, ene.-feb.). Will the Liberal Order Survive? *Foreign Affairs*, 10-12.

Orozco Restrepo, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*, 28(1), 335-369. DOI: [dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08](https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08)

Ottone, E. (2012). *Gobernar la Globalización*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Oye, K. A. (1985). Explaining Cooperation under Anarchy: Hypothesis and Strategies. *World Politics*, 38(1), 1-24.

Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (2014). *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Santiago de Cali.

Peña, F. (2015). Future Global and Regional Governance: a View from the Deep South. En S. E. M. Lima (Ed.). *Global Governance, Crossed Perceptions* (pp. 293-313). Brasília: Fundação Aleixandre de Gusmão.

Peña, F. (2018, abr.). Cómo capitalizar una experiencia negociadora birregional: Reflexiones sobre la construcción de la relación preferencial del Mercosur con la UE. *Newsletter Mensual*. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar>

Peters, B. y Pierre, J. (1996). Governance, Government, and the State. En C. Hay, M. Lister y D. Marsh (eds.), *The State. Theories*

- and Issues* (pp. 190-208). New York: Palgrave-Macmillan.
- Rawls, J. (1955). Two Concepts of Rules. *Philosophical Review*, 64 (1), 3-32.
- Renouvin, P. (1967). *Historia de las relaciones internacionales* (t. 1, vol. 2). Madrid: Aguilar.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rojas-Aravena, F. (2011). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires: Teseo.
- Rosenau, J. (2007). Governing the Ungovernable: The Challenge of a Global Disaggregation of Authority. *Regulation & Governance*, 1, 88-97, DOI: 10.1111/j.748-5991.2007.00001.x
- Rosenau, J. (2001). An Emergent Epoch. En J. Rosenau (Ed.), *Distant Proximities: The Dynamics Beyond Globalization* (pp. 3-17). Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. (1995). Distant Proximities. The Dynamics and Dialectics of Globalization. En B. Hettne (Ed.), *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (pp. 46-65). Londres: Zed Books.
- Rosenne, S. (2001). *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907 and International Arbitration. Reports and Documents*. The Hague: TMC Asser Press.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46 (3), 561-598.
- Ruggie, J. G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change in Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order.

International Organization, 36
(2), 379-416.

Ruiz Campillo, X. (2006). La Unión
Europea y las Misiones PESD.
UNISCI Discussion Papers. Madrid:
Universidad Complutense.

Sanahuja, J. A. (2008). ¿Más y mejor
ayuda? La declaración de París y
las tendencias de la cooperación
al desarrollo. En *Anuario Ceipaz*
2007-2008. *Paz y Conflictos en*
el siglo XXI: tendencias globales,
71-101.

Sanchez, V. (Dir.). (2010). *Derecho*
de la Unión Europea. Barcelona:
Huygens.

Schelling, T. (1963). *The Strategy of*
Conflict. Nueva York: Oxford
University Press.

Shadow G-8 (2003). Pour une
nouvelle légitimité du G-8.
Politique Étrangère, 2, 245-258.

Singer, J. D. (1962). The Level of
Analysis Problem in International
Relations. *World Politics*, 14
(1), 77-92.

Söderbaum, F. (2016). *Rethinking*
Regionalism. Londres: Palgrave-
Macmillan.

Skocpol, T., Evans, P. y Rueschemeyer,
D. (1985). *Bringing the State Back*
In. Nueva York-Cambridge:
Cambridge University Press.

Skocpol, T. y Finegold, K. (1982).
State Capacity and Economic
Intervention in the Early New
Deal. *American Political Sciences*
Review, 56, 947-952.

Söderbaum, F. (2016). *Rethinking*
Regionalism. Londres: Palgrave.

Stuhldreher, A. (2018). *Informe*
Grupo 3 Gridale. Mejora en
la gobernabilidad mundial y
profundización de la gobernanza
multinivel en ALC. Mimeo.

Stuhldreher, A. (2016a). Gobernanza
global y regionalismo
latinoamericano: desafíos para
el desarrollo humano sostenible.
Una mirada desde Uruguay. En
N. Mellado (Ed.), *Latinoamérica:*
inserción global e integración regional
(pp. 11-34). Córdoba: Lerner.

- Stuhldreher, A. (2016b). *Desafíos de la gobernanza territorial sustentable. Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay*. Documento de Trabajo n° 2. Tacuarembó: IDIS-Udelar.
- Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Telò, M.; Fawcett, L. y Pnjaert, F. (2015). *Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*. Farnham: Ashgate Publishing Company.
- Tickner, J. A. (1995). Revisioning Security. En K. Booth y S. Smith (Eds.), *International Relations Theory Today* (pp.175-197). Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Young, O. (1983). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. En S. D. Krasner (Ed.), *International Regimes* (pp. 93-114). Ithaca: Cornell University Press.
- Young, O. (1986). International Regimes. Toward a New Theory of Institutions. *World Politics*, 39, 104-122.
- Young, O. (2003). Environmental Governance: The Role of Institutions in Causing and Confronting Environmental Problems. En *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics*, 3, 377-393.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Mc Graw Hill.
- Wilensky, P. (1995). The Structure of the UN in the Post-Cold War Period. En A. Roberts y B. Kingsbury (Ed.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations* (pp. 437-467). Oxford: Clarendon Press.

Un ensayo de gobernabilidad autónoma regional en un contexto de gobernabilidad-gobernanza subregional en América Latina (2000-2016)

Alberto Rocha Valencia

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Rocha Valencia, A. (2019). Un ensayo de gobernabilidad autónoma regional en un contexto de gobernabilidad-gobernanza subregional en América Latina (2000-2016). En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 137-186). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Introducción

En este capítulo abordaremos las cuestiones de la gobernabilidad y la gobernanza en los planos regional y subregional del proceso de integración de la región latinoamericana. Lo anterior solamente será posible si antes hacemos un recorrido analítico por cada una de las dimensiones político-institucionales de los procesos de integración regional y subregional

existentes¹. Como resultado de ese recorrido hemos clasificado las dimensiones político-institucionales de los procesos de integración en cuatro categorías:

- Forma político-institucional simple de gobernanza sencilla.
- Forma político-institucional relativamente avanzada.
- Forma político-institucional avanzada y dinámica.
- Forma político-institucional amplia y compleja.

A cada una de estas formas le corresponden diferentes prácticas de gobernabilidad y gobernanza: gobernanza llana, gobernanza intensa con rasgos de gobernabilidad germinal, gobernanza fuerte, acompañada de gobernabilidad creciente, y gobernabilidad establecida.

En el periodo 2000-2015/16 se ensaya un proceso de gobernabilidad autónoma regional a partir de la creación y puesta en funcionamiento de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (Celac). Este ensayo de gobernabilidad autónoma regional buscaba sincronizarse con las experiencias de gobernanza y gobernabilidad subregionales existentes. Entre la gobernabilidad del plano regional y las gobernanzas y gobernabilidades del plano subregional no hay buena correspondencia, debido a las inercias existentes y a las situaciones de intergubernamentalidad prevalecientes en ambos planos, pero esto no impidió que se formaran consensos y se impulsaran tanto una dinámica interna regional como una dinámica externa regional, ambas generadoras de cohesión, unidad y autonomía en la región. Existe pues una tensión entre la *homogeneidad* del esquema político-institucional de la Celac y la *heterogeneidad* de los esquemas político-institucionales de los procesos de integración subregionales.

Para lograr una mejor contextualización de este trabajo presentamos los periodos de desarrollo de la integración regional, con la finalidad de poner el énfasis en el tercero de ellos y dejar sentado que se ha iniciado uno nuevo:

1 Sobre el tema de las instituciones de los procesos de integración regional y subregional se pueden consultar Mellado (Ed., 2009, 2010; 2012), Rocha et al. (1997, 2002, 2007, 2008, 2016) y los trabajos del último autor (2001, 2007, 2014).

- Primer periodo 1960-1970: el regionalismo cerrado y su lógica de desarrollo hacia adentro (de cuño estructuralista) sustentado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).
- Segundo periodo 1980-1990: el regionalismo abierto y su lógica de desarrollo hacia afuera (de matriz neoliberal) que reposa sobre la acción externa de los capitales (de afuera hacia adentro) y la dinámica económica volcada hacia las exportaciones.

En esos periodos encontramos los siguientes procesos de integración: Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Grupo de Río, Parlamento Latinoamericano (Parlatino), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Grupo de Los Tres (G-3), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Comunidad del Caribe (Caricom), Asociación de Estados del Caribe (AEC) y un conjunto de acuerdos bilaterales.

- Tercer periodo 2000-2015/16: el regionalismo alternativo y semiabierto (cercano al neoestructuralismo y al nuevo desarrollismo), impulsado por gobiernos progresistas.
- Los primeros cambios se produjeron en el nivel subregional cuando se inició la convergencia integradora de México con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Entonces, apareció el espacio de integración mesoamericano, primero llamado Plan Puebla Panamá (PPP) y, más adelante, Proyecto de Integración de Mesoamérica (PIM). De este modo, tomó forma una suerte de meso-región de integración influida por el rol de México como potencia regional.
- Luego se formó el Área de Libre Comercio de Sudamérica, con base en la convergencia integradora entre el Mercosur, la CAN y Chile. Este proceso dio lugar después a la Comunidad Sudamericana de Naciones y, finalmente, a la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), a la que ahora se añaden Surinam y Guyana. Entonces, tomó forma la segunda mesorregión liderada por la otra potencia regional, Brasil.

- En seguida se fundó la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Venezuela decidió salir de la CAN para incorporarse al Mercosur.
- Finalmente, se fundó la Celac, como foro político y diplomático regional (en sustitución del Grupo de Río) y casi al mismo tiempo se creó la Alianza del Pacífico (AP) en el nivel subregional.
- Esta tercera etapa se habría cerrado con el declive relativo de los gobiernos progresistas y la crisis de los modelos económicos neoextractivistas, debido a la caída de los precios de las materias primas (petróleo, gas y minerales diversos).
- Cuarto periodo, desde el 2016 hacia adelante: el regreso del *regionalismo abierto* —controvertido por la crisis general del neoliberalismo—, la vuelta relativa de gobiernos conservadores neoliberales y el proceso de rearticulación de la región con Estados Unidos, bajo el gobierno conservador-proteccionista de Donald Trump.

Gobernabilidad y gobernanza en el nivel espacial nacional del sistema mundo moderno

En un sistema político nacional: gobernabilidad= dirección política + gobernanza, la gobernabilidad se entiende como la “capacidad de gobernar” (Dror, 1994). Dirección política se refiere a la definición de una estrategia gubernamental resultado de la toma de decisiones por la élite política gubernamental en función de los apoyos que recibirá de los actores de la sociedad civil; este es el eje de legitimidad del gobierno. Gobernanza es la gestión de los asuntos públicos resultante de las acciones (políticas públicas) emprendidas por la élite política gubernamental en relación con las demandas procesadas por los actores de la sociedad civil; este es el eje de la eficiencia del gobierno (Rocha, 2003). De esta manera, gobernabilidad implica legitimidad y eficiencia. Un buen gobierno es el que combina adecuadamente legitimidad y eficiencia, es decir, el que dispone de capacidad para gobernar. En síntesis, la gobernabilidad es la variable dependiente y la dirección política y la gobernanza son variables independientes (Prats, 2000, 2001 y 2003). (Ver figura 1).

Figura 1. Esquema de sistema político nacional



Fuente: elaboración propia.

Gobernabilidad y gobernanza en el nivel internacional

En el sistema político internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU) durante la Guerra Fría y la posguerra fría se presentaron tres situaciones:

- Durante la Guerra Fría (la bipolaridad): los dos hegemones (por separado) se encargaron de establecer la dirección política en Occidente y Oriente. En esta medida, la ONU, por medio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) y las instituciones internacionales especializadas de cooperación solamente lograron impulsar una gobernanza internacional (a través de la cooperación internacional), pues el Consejo de Seguridad (CS) estaba paralizado por el veto de las dos superpotencias.
- En la posguerra fría I (la unipolaridad, 1990-2000): la dirección política la impartió el Grupo de los 7 (G-7); esto quiere decir que la ONU solo

impulsó una gobernanza internacional (haciendo uso de la cooperación internacional) porque el CS sigue paralizado por el veto.

- En la posguerra fría II (la unipolaridad desafiada, 2000-2016): la elaboración y la aplicación de la dirección política se complicó, pues el G-7 y Brasil, India, China y Sudáfrica (Brics) compitieron por influir en la dirección política. En consecuencia, la ONU siguió impulsando una gobernanza internacional, debido a que el CS siguió siendo campo de disputa de los grandes poderes estatales.

En síntesis, la ONU, en los tres momentos, no pudo producir dirección política. Esta provenía o de los hegemones o del G-7, o del G-7 y los Brics. Pero, lo importante fue que siempre se logró generar una gobernabilidad *sui generis* en el sistema político internacional; de allí que cuando nos referimos a la ONU, al Ecosoc y al sistema de instituciones internacionales hablamos solo de gobernanza internacional (Rocha, 2003).

Gobernabilidad y gobernanza multinivel en el sistema mundo emergente

El mundo emergente es multinivel: global, regional, posnacional y local. Eso quiere decir que en cada uno de los cuatro niveles se plantean cuestiones de gobernabilidad-gobernanza, aunque de diferentes maneras y con diferentes alcances (Rocha, 2003):

- En el nivel global hay una apuesta futura a la gobernabilidad y la gobernanza; existen problemas globales, empresas transnacionales y actores sociales transnacionales, pero no hay una sola institución que se pueda llamar global.
- En el nivel regional, todavía es una promesa la concreción de la gobernabilidad y la gobernanza, debido al proceso heterogéneo de conformación de los sistemas político-institucionales regionales.
- En el nivel posnacional, los procesos de gobernabilidad-gobernanza se están redefiniendo en relación con los cambios de los sistemas políticos

nacionales debido a los proceso de integración regional y a los procesos de globalización.

- En el nivel local se siguen consolidando los sistemas políticos locales subnacionales y, de igual manera, los procesos de gobernabilidad-gobernanza.

El sistema político mundial virtual del siglo XXI

El sistema político mundial virtual del siglo XXI también es multinivel. Cada nivel espacial responde a una dinámica vertical: global, regional supranacional, nacional y local. A su vez, se habla de una dinámica política nacional intranivel, en la que los niveles espaciales responden a unas formas políticas generales y particulares, como se ilustra en la figura 2.

Figura 2.

Dinámicas políticas verticales interniveles	Niveles espaciales	Formas políticas generales	Formas políticas particulares
	Global	Régimen político global	Un gobierno global y una sociedad civil global
	Regional supranacional	Sistemas políticos regionales supranacionales	Gobiernos y Estados-región supranacionales: sociedades civiles regionales transnacionales
	Nacional	Sistemas políticos posnacionales	Gobiernos, Estados y sociedades civiles posnacionales
	Local	Sistemas políticos locales	Gobiernos locales: regionales, estatales y municipales
Dinámicas políticas horizontales intraniveles			

Fuente: elaboración propia.

Clasificación de las dimensiones político-institucionales (DPI) de los procesos de integración regional y subregional de acuerdo con sus organigramas²

Con base en los organigramas de las DPI establecemos cuatro grupos:

Esquemas simples: tratado de libre comercio México-Colombia y tratado de libre comercio México-Chile

Se trata de instituciones sencillas económico-comerciales, en las cuales los actores principales son las tecnocracias nacionales. En estos esquemas no hay lugar alguno para la participación de la sociedad civil. En este grupo se pueden anotar todos los TLC bilaterales y algunos acuerdos de complementación económica de la Aladi.

Esquemas relativamente avanzados: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Asociación de Estados del Caribe y Proyecto de Integración de Mesoamérica

Estos esquemas están constituidos por instituciones políticas de decisión-ejecución débiles. Predominan las económico-comerciales y las administrativas tienen menor presencia. Las instituciones sociales no están presentes y solo son germinales en ALBA. Los actores principales siguen siendo tecnocracias, pero ya se manifiestan las élites políticas gubernamentales nacionales, que en ALBA están más presentes. En este grupo existen tres procesos de cooperación con relativos avances.

2 Este trabajo es una versión parcial de uno más amplio. Se han suprimido algunos cuadros y los organigramas de cada uno de los procesos de integración regional y subregional. La versión amplia será publicada en dos partes en el *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Universidad María Curie-Skladoswska, Lublin: Polonia.

Esquemas avanzados y dinámicos: Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, Unión de Naciones Suramericanas y Alianza del Pacífico

En estos esquemas, las instituciones políticas de decisión-ejecución están medianamente constituidas, pero ya ocupan el centro de los organigramas. Predominan las instituciones comerciales. Las instituciones técnicas y administrativas tienen mayor relevancia. Las sociales están presentes inicialmente de una u otra manera. Por su parte, las élites políticas gubernamentales ocupan lugares importantes y centrales, pero las tecnocracias siguen teniendo fuerza. En este grupo anotamos tres procesos de integración destacados, donde la AP y la Unasur son mucho más que sencillos TLC.

Esquemas amplios y complejos: Comunidad Andina de Naciones, Sistema de Integración Centroamericana, Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Sur

En el caso de estos esquemas, la institucionalización es más avanzada y compleja. Existen instituciones económicas, políticas, sociales y culturales, dando lugar a la constitución de subsistemas importantes. Las instituciones políticas de decisión-ejecución (ejecutivas, legislativas y judiciales) son centrales y principales, y las tecnocracias ya están muy bien establecidas. Las instituciones administrativas se han fortalecido; las élites políticas gubernamentales nacionales son los actores principales, pero se encuentran acompañadas de otros actores, como tecnocracias, burocracias, jueces y legisladores. Las instituciones sociales se han logrado conformar y estabilizar y los actores sociales han logrado ganar mayores espacios de participación. Un proceso democrático inicial avanza, en la medida en que se instalan parlamentos subregionales. Aquí nos encontramos con las cuatro uniones aduaneras imperfectas de la región, donde destaca el Mercosur y declina la CAN, que se encuentra en una situación de seria involución y crisis.

Clasificación de las dimensiones político-institucional de los procesos de integración regional y subregional de acuerdo con sus cuadros de análisis político-institucional

Con base en la clasificación anterior, proponemos una clasificación en cuatro categorías de formas político-institucionales. La primera clasificación se hizo teniendo como referencia los organigramas de cada uno de los procesos de integración; la segunda se hará partiendo de los cuadros de análisis político-institucional de cada uno.

Este trabajo pone énfasis en la dimensión institucional de los procesos de integración regional y subregional, debido a que compartimos la visión anotada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) sobre el rol que desempeñan las instituciones en los procesos de integración regional:

Los estudios empíricos sugieren que la institucionalidad es clave para el desarrollo de la integración regional (p.e. SELA, 2005). De esta forma, aunque los esfuerzos puedan tardar muchos años en rendir los frutos deseados, se requiere de un profundo compromiso político que tenga como objetivo fortalecer lo que se ha llamado “integración institucional”. (SELA, 2018, p. 3)

Veamos la siguiente clasificación:

Forma político-institucional simple: tratado de libre comercio México-Colombia y tratado de libre comercio México-Chile

Los procesos de integración son unidimensionales y eminentemente comerciales. Las formas son simples y las instituciones son elementales e intergubernamentales. En estas formas se practica una gobernanza llana, pues la dirección política viene de afuera, esto es de los gobiernos nacionales.

Tabla 1. Análisis político institucional tratado de libre comercio México-Colombia

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión administradora.	Titulares de los órganos nacionales responsables de cada país.	Autoasignación.	• Velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del tratado. • Evaluar los resultados logrados en la aplicación del tratado, vigilar su desarrollo y recomendarles a las partes las modificaciones que estime convenientes. • Intervenir en las controversias. • Supervisar la labor de los comités y grupos de trabajo. • Seguimiento de prácticas y políticas de precios e sectores específicos.	Unanimidad.	Acuerdo de Bogotá 1994 Protocolo modificatorio al TLC entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela. 2011 Anexo 9.	Intergubernamental.

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comité de inte- gración regional de insumos.	Representantes del sector pú- blico y privado de cada país.	Designado por las partes.	Emitir resoluciones que debe pasar por la Comisión Adminis- tradora para entrar en vigor, por 2 años.	Consenso.	Acuerdo de Bogotá 1994 Protocolo mo- dificatorio al TLC entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela. 2011 Anexo 6.	Intergubernamental.

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. El tratado de libre comercio G-3 se suscribió el 13 de junio de 1994 y se registró en ALADI como ACE 33. 2. En 2004, Panamá solicitó ingresar al G-3. 3. Venezuela sale del G-3 en 2006. 4. A partir del 19 de noviembre de 2006 sólo participan en el TLC del G-3, Colombia y México. 5. En agosto del 2009, luego de 2 años de negociaciones, Colombia y México finalizaron los trabajos de adecuación del TLC y suscribieron cinco decisiones contenidas en un protocolo modificatorio referidas a acceso a mercados, adecuaciones de reglas de origen, Comité Regional de Insumos, facultades adicionales a la Comisión Administradora y cambio de nombre del Tratado. 6. En el 2010 se modificó el nombre por TLC entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia.

Tabla 2. Análisis político institucional tratado de libre comercio México Chile

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión de libre comercio.	Funcionarios para el caso de Chile, el ministro de Relaciones Exteriores o su sucesor. Funcionarios para el caso de México, el Secretario de Comercio y Fomento o su sucesor.	Autoasignación	• Velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones de este tratado. • Evaluar los resultados logrados en la aplicación del tratado. • Resolver las controversias que surjan con respecto a su interpretación o aplicación. • Supervisar la labor de todos los comités, subcomités y grupos de expertos establecidos o creados conforme a este tratado, incluyendo los del anexo 17-01(2). • Conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento de este tratado o de cualquier otro que le sea encomendado por las partes.	Unanimidad.	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 1999 Artículo 17-01.	Intergubernamental.

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Secretariado.	Secciones Nacionales con Oficina Permanente en cada país.	Designado por las partes.	• Emitir resoluciones que debe pasar por la Comi- sión Administradora para entrar en vigor, por 2 años.	Consenso.	Tratado de Libre Comer- cio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexi- canos 1999 Artículo 17-01.	Intergubernamental.

Fuente: elaboración propia.

**Forma político-institucional relativamente avanzada:
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra
América, Asociación de Estados del Caribe y
Proyecto de Integración de Mesoamérica**

Estos procesos de integración son multidimensionales, aunque acotados. Las formas están conformadas por instituciones más numerosas y un poco más constituidas y son fundamentalmente intergubernamentales. Solamente en ALBA se promueve la participación inicial de los actores sociales. En esta forma se práctica una gobernanza intensa —la toma de decisiones viene de los gobiernos nacionales— a la que se le añaden rasgos de una gobernabilidad germinal —se contempla la formalidad de reuniones presidenciales.

Tabla 3. Análisis político institucional Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo Presi- dencial.	Jefes de Estado o de Gobierno.	Autoasignación.	• Máxima instancia de deliberación y orientación política de la Alianza.	Consenso.	VI Cumbre Ex- traordinaria del ALBA (2009).	Intergubernamental.
Consejo Social.	Ministros de las áreas sociales.	Autoasignación.	• Implementar, profundizar y hacer seguimiento a la ejecución de los programas sociales del ALBA-TPC.	Consenso.		Intergubernamental.
Consejo Económico.	Ministros designados por cada país.	Designación por el país.	• Instancia de coordinación de estrategias, políticas y proyectos para la com- plementación productiva, agroalimentaria, industrial, energética, comercial, finan- ciera y tecnológica.	Consenso.		Intergubernamental.
Consejo de Movimiento Sociales.	Organizaciones sociales de cada país.	Representatividad.	• Articular a los movimien- tos sociales de los países miembros del ALBA-TPC ya a aquellos de los países no miembros, que se identi- fiquen con este esfuerzo y tienen la responsabilidad de aportar al desarrollo y ampliación al ALBA-TPC.	Coordinación.		Intergubernamental.

Consejo Político.	Ministros de Relaciones Exteriores.	Autoasignación.	• Asesorar al consejo pre-sidencial del ALBA-TPC en los temas políticos y presentar propuesta de temas de política internacional para el debate en esta instancia. • Coordinación y orientación estratégica para el funcionamiento de la alianza.	Consenso.	Intergubernamental.
Comisión Política.	Altos Funcionarios de Relaciones Exteriores.	Autoasignación.	• Coordinación y concertación política operativa.		Intergubernamental.
Coordinación Permanente (Secretaría Ejecutiva) Caracas, Venezuela.	Coordinador Permanente (2 años). Coordinadores Nacionales	Autoasignación.	• Órgano de apoyo con la responsabilidad principal para las actividades de cooperación e integración de la Alianza.	Consenso.	Intergubernamental.

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. ALBA-TPC Página Oficial (2010). *Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America - Peoples' Trade Treaty (ALBA-TPC)*. Recuperado de <http://alba-tcp.org/> (Documento deshabilitado). 2. A partir del 2009 se modificó la estructura institucional porque ALBA se fusiona con el Tratado de Comercio de los Pueblos (tcp), Zona Económica de desarrollo compartido. 3.La zona económica tiene importancia porque pone énfasis en la constitución de una estructura productiva en el ámbito regional basada en la complementación y la cooperación encaminada a desarrollar y potenciar capacidades propias en cada uno de los países miembros.

Tabla 4. Análisis político institucional Asociación de Estados del Caribe

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Políticos	Jefes de Estado o Gobierno.	Autodesignación.	Discutir, analizar y proponer políticas.	Consenso.	Convenio Constitu- tivo de la Asocia- ción de Estados del Caribe (1994) Artículo VI.	Intergubernamental.
1. Reunión de jefes de Estado o Gobierno.						
2. Consejo de ministros.	Ministros.	Presidentes.	Dinamizar acciones, políticas y programas.	Consenso.	Convenio Constitu- tivo de la Asocia- ción de Estados del Caribe (1994) Artículo VIII.	Intergubernamental.
3. Comités especiales.	Representantes gubernamentales.	Ministros.	Asistir al Consejo.	—	Convenio Constitu- tivo de la Asocia- ción de Estados del Caribe (1994) Artículo V.	Intergubernamental.
Administrativos	Secretario General.	Consejo de ministros.	Asistir al Consejo y Comités, contactar con organizaciones, realizar estudios so- bre la integración.	—	Convenio Constitu- tivo de la Asocia- ción de Estados del Caribe (1994) Artículo XIV.	Supranacional Inicial.
1. Secretaría.						

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Análisis político institucional Proyecto Mesoamérica

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.	Jefes de Estado o de Gobierno.	Autodesignación.	Máxima instancia del proyecto Mesoamérica. • Toma de decisiones. • Establecen directrices.	Consenso.	Acta que institucionaliza el Proyecto de Integra- ción y Desarrollo de Mesoamérica (arts. 5°, 7°, 8°) (2009).	Intergubernamental.
Comisión Ejecutiva.	Comisionados Pre- sidentiales y Comi- sionado designado por Belice.	Autodesignación.	Planificación, organiza- ción y seguimiento de la ejecución de todos los proyectos y acciones que se adopten al am- paro del proyecto.	Consenso.	Acta que institucionaliza el Proyecto de Integra- ción y Desarrollo de Mesoamérica (arts. 5°, 7°, 8°) (2009).	Intergubernamental.
Oficinas nacionales.	Personal designa- do por el país.	Designado por el país.	Instancias internas que cada país establece de manera formal o funcio- nal, de acuerdo con su normativa, para la coor- dinación y operación de todas las actividades de- rivadas del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.	Particular.	Acta que institucionaliza el Proyecto de Integra- ción y Desarrollo de Mesoamérica (art. 5°) (2009). Reglamento del funcio- namiento del Proyecto de Integración y Desa- rrollo de Mesoamérica (art. 21) (2009).	

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión de Promoción y Financiamiento.	Presidentes o designado del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica, Corporación Andina de Fomento y otro organismos financieros.	Autodesignación.	Apoyar a los países en la identificación y la creación de mecanismos innovadores de financiamiento, así como en la promoción y búsqueda de recursos financieros y de cooperación que se requieran para el diseño y la ejecución de los proyectos contemplados en el proyecto Mesoamérica.	Consenso.	Acta que Institucionaliza el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (arts. 5°, 16, 17) (2009).	Intergubernamental.
Comisiones técnicas.	Titulares de los ministerios, secretarías o instituciones nacionales de los países miembro.	Autodesignación.	Proponer, diseñar, aprobar y ejecutar los proyectos que se acuerden impulsar en el marco del proyecto Mesoamérica.	Consenso.	Acta que Institucionaliza el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (arts. 5°, 20) (2009).	Intergubernamental.

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. En la x Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 27 y 28 de junio del 2008; el Plan Puebla Panamá es reestructurado y renombrado pasando a llamarse Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamericano). 2. En el 2017 se propone la iniciativa de crear un Consejo Empresarial de Mesoamérica. 3. Se genera especial cooperación en cuestiones de desastre. 4. Cooperación en cuestión de nueve ejes de acción: energía, transporte, facilitación comercial y cooperación, telecomunicaciones, medio ambiente, salud, gestión de riesgo, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional. 5. El 22 de noviembre del 2011, México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, firmaron el TLC entre México y Centroamérica. 6. Mecanismo de Tuxtla, máximo foro mesoamericano.

**Forma político-institucional avanzada y dinámica:
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños,
Unión de Naciones Sudamericanas y Alianza del Pacífico**

Los procesos de integración son multidimensionales, aunque todavía un poco limitados. En estas formas, las instituciones son más numerosas, consolidadas y plenamente intergubernamentales; las instituciones políticas y las élites gubernamentales ya se instalan en el centro del esquema institucional. Las instituciones sociales son iniciales y comienzan a propiciar la participación de los actores sociales, sobre todo en la Unasur y la AP. La práctica de la gobernanza es fuerte, debido a la intergubernamentalidad, aunque en la Secretaría General de la Unasur se plasmó un rasgo mínimo de supranacionalidad, y complementada por un ejercicio de gobernabilidad creciente, las reuniones presidenciales, de ministros y de otras autoridades se encuentran debidamente instaladas.

Tabla 6. Análisis político institucional Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Nivel de integración
1. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.	Jefes de Estado y de Gobierno.	Gobiernos nacio- nales.	Instancia suprema de la comunidad: • Definir directrices y lineamientos políticos, y establecer las prioridades, las estrategias y los planes de acción para alcanzar los objetivos de la Celac. • Adoptar los lineamientos políticos y las estrategias para las relaciones con terceros Estados u otras organizaciones o foros intergubernamentales de carácter internacional, regional o subregional.	Consenso.	Intergubernamental.
2. Reunión de ministros de Relaciones Exteriores.	Ministros de Relaciones Exteriores.	Gobiernos nacio- nales.	• Adoptar resoluciones y emitir pronuncia- mientos sobre temas de carácter regional o internacional. • Adoptar resoluciones para implementar las decisiones y declaraciones.	Consenso.	Intergubernamental.
3. Presidencia Pro Tempore.	Jefe de Estado y de Gobierno que ejerza la Presidencia Pro Tempore.	Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno.	Órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Celac. • Preparar, convocar y presidir las cumbres de los órganos más importantes de la Celac, así como las reuniones de los mecanismos regio- nales y subregionales de integración. • Instrumentar las decisiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y la reu- nión de ministros de Relaciones Exteriores.	Consenso.	Intergubernamental.

4. Reunión de coordinadores nacionales.	Coordinadores nacionales.	Gobiernos de cada país.	Vinculación de los Estados Nacionales con la Presidencia Pro Tempore de la Celac. • Coordinar a nivel nacional los temas de la unidad, diálogo y concertación política regional. • Ser la instancia de enlace y coordinación para los temas de la unidad, concertación y diálogo político de la Celac. • Ser la instancia de enlace y coordinación para los programas, proyectos e iniciativas de integración, cooperación y desarrollo.	Consenso.	Intergubernamental.
5. Reuniones especializadas.	Funcionarios de alto nivel.	Gobiernos de cada país.	Atender las áreas de interés y otras prioridades para la promoción de la unidad, integración y la cooperación regionales.	Consenso.	Intergubernamental.
6. Cuarteto (Extroika)	Jefe o jefe de Estado y de Gobierno que ejerza la presidencia Pro Tempore, país sede de la presidencia Pro Tempore anterior, país de la próxima presidencia Pro Tempore y país que ejerza la presidencia Pro Tempore de Caricom.	Gobiernos de cada país.	Asistir a la Presidencia Pro Tempore.	Consenso.	Intergubernamental.

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. Asistentes a la v cumbre de la Celac 2017, Punta Cana: Danilo Medina (República Dominicana, anfitrión); Raúl Castro (Cuba); Nicolás Maduro (Venezuela); Evo Morales (Bolivia); Rafael Correa (Ecuador); Daniel Ortega (Nicaragua); Jocelerme Privert (Haití); Salvador Sánchez Cerén (El Salvador); Andrew Holness (Jamaica). Total: diez presidentes y veinte representantes de países. 2. La vi cumbre de la Celac (2018) no se realizó por falta de consenso entre los presidentes.

Tabla 7. Análisis político institucional Unión de Naciones Suramericanas

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo de jefes de Estado y de Gobierno.	Jefes de Estado y de Gobier- no.	Presidentes.	• Establecer lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos. • Implementación de los anteriores. • Convocar reuniones ministeriales secretariales y crear consejos de nivel ministerial. • Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. • Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.	Consenso.	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (art. 4º).	Intergubernamental.
Consejo de ministros de Relaciones Exte- riores.	Ministros de Relaciones Exteriores.	Consejo de Ministros.	• Adoptar resoluciones para implementar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno. • Proponer proyectos de decisiones y pre- parar las reuniones del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno. • Coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana. • Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional. • Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto.	_____	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (art. 4º).	Intergubernamental.

Consejo de delegados y delegados.	Presidencia Pro Tempore.	Representantes de Estados miembros.	• Implementar mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro tempore y la Secretaría General. • Preparar las reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. • Elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. • Compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos. • Conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo.	_____	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (art. 4º).	Intergubernamental.
Secretaría General.	Secretario(a) General.	Secretario(a) General	• Apoyar al Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegados y a la Presidencia Pro tempore en el cumplimiento de sus funciones. • Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento de las directrices de los órganos de Unasur. • Participar con derecho a voz y ejercer la función de Secretaría en las reuniones de los órganos de Unasur.	Consenso.	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (art. 4º).	Supranacional

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
			• Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos de Unasur. • Servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de la Unasur y disponer su publicación correspondiente. • Preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegados, y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución. • Preparar los proyectos del reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y la aprobación de los órganos correspondientes. • Coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de Unasur. • Celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.			

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. Iniciativa para la conformación del Parlamento Suramericano (2006-reiterada en el 2014). 2. Creación del Foro de Participación Ciudadana de Unasur en el 2013. 3. Proyecto de creación de la ciudadanía suramericana (hacia el sur, la construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional, marzo del 2016). 4. En el 2017, Mauricio Macri declaró que no encontraba sentido en la permanencia de Argentina en Unasur. 5. En abril del 2018, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú anuncian su salida temporal de Unasur.

Tabla 8. Análisis político institucional Alianza del Pacífico

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Cumbres.	Jefes de Estado y de Gobierno	Autodesignación.	• Reunirse para tomar decisiones con respecto a AP. • Tomar decisiones con respecto al camino a seguir por la AP.	Consenso.	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012).	Intergubernamental.
Presidencia Pro Tempore.	Presidente	Designación por miembros.	• Llevar a cabo la coordinación del mecanismo.	Consenso.	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (art. 7.º) (2012).	Intergubernamental.
Consejo de ministros.	Ministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores.	Autodesignación.	• Adoptar las decisiones que desarrollarán los objetivos y acciones específicas previstas en el Acuerdo Marco, así como en las decisiones presidenciales de la AP.	Consenso.	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (art. 4.º) (2012).	Intergubernamental.

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión de Libre Comercio.	Funcionarios gubernamentales de cada parte. (Presidida por la parte que ejerza la Presidencia Pro Tempore).	Autodesignación.	• Velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las decisiones del Protocolo Adicional. • Evaluar los resultados logrados en la aplicación del Protocolo Adicional. • Contribuir a la solución de diferencias. • Supervisar la labor de todos los comités, subcomités y grupos de trabajo.	—	Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP (cap. 16) (2014).	Intergubernamental.
Consejo Empresarial.	—	—	• Vincular al sector privado con este proceso de integración.	—	Declaración Conjunta de Presidentes de la Alianza del Pacífico (Punto 10) (2012).	Intergubernamental.
Tribunal Arbitral.	—	—	• Asistir, a pedido por escrito de la parte reclamante, cuando la Comisión de Libre Comercio no se haya reunido en los 10 días posteriores a la presentación de la reclamación, el asunto no se haya resuelto en los 30 días.	—	Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP (Capítulo 17) (2014).	

	siguientes a la reunión de la Comisión de Libre Comercio, el asunto no ha sido resuelto dentro de cualquier otro plazo acordado por las partes consultantes.			
Grupo de Alto Nivel.	Viceministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores.	Autodesignación.	• Supervisar los avances de los grupos técnicos y preparar una propuesta para la proyección y acercamiento externo con otros organismos o grupos. Consenso.	Declaración Presidencial sobre la AP de Lima (2011). Intergubernamental.
Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza Pacífico.	Miembros de la Comisión de Seguimiento Parlamentario de cada país.	Autodesignación.	• Seguimiento del Acuerdo Marco de la Alianza Pacífico. —	Declaración Conjunta de Presidentes de la AP (2013). Intergubernamental.

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. Proceso que promueve la integración regional profunda mediante la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. 2. Consolidación de la plataforma de movilidad estudiantil y académica.

Forma político institucional amplia y compleja: Comunidad Andina de Naciones, Sistema de Integración Centroamericana, Comunidad del Caribe y Mercado Común del Sur

Los procesos de integración disponen de una multidimensionalidad amplia —están presentes y constituidas cuatro dimensiones— y compleja —hay complementariedad y retroalimentación entre dimensiones—. Las instituciones son mucho más numerosas, más consolidadas y cubren todas las dimensiones; entre las instituciones políticas ya están presentes las necesarias (ejecutivo, legislativo y judicial) con funciones bastante definidas. Algunas de tipo político abordan el nivel de la supranacionalidad: parlamentos, cortes y tribunales de justicia, así como las secretarías administrativas. Las instituciones sociales se han transformado en consejos, comités y foros para la participación de la sociedad civil. La práctica de la gobernabilidad está claramente establecida, pues en cada una de estas dimensiones se produce dirección política y gobernanza; la excepción es la CAN por su involución. En estos casos, la gobernabilidad es un proceso en el que interactúan las instituciones políticas ejecutiva, legislativa y judicial, las instituciones sociales y la misma sociedad civil. En estos procesos subregionales se impulsan procesos democráticos para la elección de los parlamentos respectivos, siendo los más avanzados Mercosur, SICA y CAN y, en menor medida, Caricom.

Tabla 9. Análisis político institucional Comunicad Andina de Naciones.

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de acuerdos	Forma de pro- nunciamiento	Documen- to crea- dor	Modificacio- nes/ Ajustes	Nivel de integra- ción
Políticos								
Consejo Presidencial Andino.	Presiden- tes de las Repúblicas (durante la permancia en su mandato).	Autodesig- nación.	Máximo órgano del Sistema. Definir la política de integración subregional andina. Orientar e impul- sar las acciones en asuntos de interés de la subregión en su conjunto. Evaluar el desarro- llo y los resultados del proceso de la integración subre- gional andina.	Consenso.	Directrices.	Instrumento de creación del CPA y del sistema de coordina- ción de las instituciones de integra- ción andina (mayo de 1990).	Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Decisión 427 (diciembre de 1997).	Interguber- namental.

Clasificación/nombre	Titulares	Nombromiento	Funciones	Toma de acuerdos	Forma de pronunciamentoo	Documentocreador	Modificacio-nes/ Ajustes	Nivel de integra-ción
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.	Ministros de Relaciones Exteriores (durante la permanencia en su cargo).	Presidentes.	Órgano de dirección política. Formular la política exterior de los países miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.	Consenso.	Declaraciones (manifestaciones de voluntad de carácter no vinculante). Decisiones (normas jurídicas).	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre de 1979 en Lima. Protocolo de Trujillo. (Incorporación al SAL, marzo de 1996).	Reglamento: Decisión 407 (junio de 1987).	Intergubernamental.
Comisión de la Comunidad Andina.	Un representante plenipotenciario de cada país (un año).	Presidentes.	Órgano decisorio. Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones.	Consenso. Mayoría absoluta., Mayoría absoluta sin voto negativo (solo para temas específicos).	Decisiones.	Acuerdo de Cartagena. (mayo de 1969).	Protocolo de Quito (mayo de 1987). Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Decisión 404 (abril de 1997). Reglamento: Decisión 471 (agosto de 1999). Decisión 508 (agosto del 2001).	Entre intergubernamental y supranacional acordado.

Parlamento Andino.	Cinco representantes por Estados (durante un periodo igual al mandato en su respectivo país).	Representantes elegidos por sufragio universal. Representantes elegidos por sufragio universal y directo.	Órgano deliberante y de control. Participar en la promoción y orientación del proceso de integración subregional andino. Examinar la marcha del proceso de integración subregional andino y el cumplimiento de sus objetivos. Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del SAI. Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.	Mayoría simple.	Decisiones. Recomendaciones. Propuestas. Acuerdos. Declaraciones. Actos de coordinación y control.	Tratado constitutivo del Parlamento Andino (octubre de 1979).	Protocolo de Quito (mayo de 1987). Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (abril de 1997). Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes (abril de 1997). Reglamento interno del Parlamento Andino (julio de 2000).	Supranacional/ comunitario.
--------------------	---	---	---	-----------------	--	---	---	-----------------------------

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de acuerdos	Forma de pro- nunciamento	Documen- to crea- dor	Modificacio- nes/ Ajustes	Nivel de integra- ción
Tribunal de Justicia.	Cinco ma- gistrados nacionales por Estado (6 años).	Plenipotencia- dos de cada país por unanimidad.	Órgano jurisdic- cional. Declarar el Derecho Andino y asegurar su aplicación e inter- pretación uniforme en todos los países miembro.	Mayoría absoluta.	Resoluciones.	Tratado que crea el Tribunal de Justicia (mayo de 1979).	Decisión 184 (agosto de 1983). Reglamento interno (mayo de 1984). Protocolo de Quito (mayo de 1987). Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Decisión 394 (julio 1996). Decisión 472 (septiembre de 1999). Decisión 500 (julio de 2001).	Supranacio- nal/ comu- nitario.

Sociales					
Consejo Consultivo Empresarial.	Cuatro representantes de alto nivel del sector (1 año).	Organizaciones representativas del sector empresarial	Institución consultiva. Asegurar una participación efectiva del proceso de integración subregional.	Mayoría absoluta. Acuerdos. Opiniones.	Acuerdo de Cartagena (mayo de 1969). Decisión 175 (mayo de 1983). Protocolo de Quito (mayo de 1987).
					Decisión 183 (agosto de 1983). Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Decisión 438 (junio de 1998). Decisión 442 (julio de 1998). Decisión 464 (mayo de 1999). Reglamento interno (marzo de 2002).

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de acuerdos	Forma de pro- nunciamiento	Documen- to crea- dor	Modificacio- nes/ Ajustes	Nivel de integra- ción
Consejo Consultivo Laboral.	Cuatro representan- tes de alto nivel del sector (1 año).	Organizaciones representati- vas del sector laboral.	Institución con- sultiva Asegurar una parti- cipación efectiva en la participación de los trabajadores en el proceso de integración subregional.	Mayoría absoluta.	Acuerdos.	Acuerdo de Cartagena (mayo de 1969). Decisión 176 (mayo de 1983). Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Decisión 441 (julio de 1998). Reglamento interno (marzo de 1998). Decisión 464 (mayo de 1999). Decisión 494 (marzo de 2001).	Decisión 188 (septiembre de 1983). Protocolo de Trujillo (marzo de 1996). Decisión 441 (julio de 1998). Reglamento interno (marzo de 1998). Decisión 464 (mayo de 1999). Decisión 494 (marzo de 2001).	Interguber- namental.
Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales.	Tres representan- tes de cada país miembro (1 año).	Elegidos entre las alcaldías inscritas a la Red Andina de Ciudades y aprobados por el Camre.	Institución consultiva Emitir su opinión sobre los temas del proceso de integración de inte- rés local y presen- tar proyectos de interés comunitario en el ámbito de los gobiernos locales.			Decisión 585 (mayo de 2004).	Aún no cuenta con reglamento interno-	Interguber- namental.

Tabla 10. Análisis político institucional Sistema de Integración Centroamericano

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de deci- siones	Documento creador	Nivel de integración
Políticos						
1. Reunión de presidentes.	Presidentes Consti- tucionales.	Autodesignación.	Definir y dirigir la política.	Consenso.	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991.	Interguber- namental
2. Reunión de vicepresidentes.	Vicepresidentes.	Autodesignación.	Asesoría y consulta.	Consenso.	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991.	Interguber- namental
3. Consenso de Ministros de Rela- ciones Exteriores.	Ministros del Ramo.	Presidente.	Asegurar la ejecu- ción de la política.	Consenso.	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991.	Interguber- namental
4. Parlamento Centroamericano.	20 diputados por cada Estado y ex presidentes.	Elecciones directas y populares excep- to en el caso de República Domini- cana.	Planteamiento, análisis y recomendación.	Mayoría simple.	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991.	Supranacional
5. Corte Centro- americana de Justicia.	Un titular más un suplente por Estado.	Designados por la Corte Suprema de Justicia de cada Estado.	Respeto del dere- cho comunitario.	Mayoría absoluta.	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991.	Supranacional

6. Consejo Focalizador Regional.	Titular de la entidad fiscalizadora superior del país de la sede y dos funcionarios que él elija.	Consenso.	Velar por la transparencia, legalidad, eficiencia, economía y equidad de los órganos del SICA.	Consenso.	Acuerdo de creación del Organismo Superior de Control del SICA 2007.	Intergubernamental
Administrativos						
1. Comité Ejecutivo.	Un representante por cada Estado miembro.	Presidente.	Ejecución de la política.	_____	Protocolo de Tegucigalpa (art. 24) 1991.	Intergubernamental
2. Secretaría General.	Secretario General	Reunión de presidentes.	Representante legal y ejecutor o coordinador de la ejecución de los mandatos.	_____	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991	Supranacional
Social						
1. Comité Consultivo Único.	Representantes de sectores sociales.	Acreditados por los gobiernos nacionales.	Asesorar a la Secretaría General.	Consenso.	Protocolo de Tegucigalpa (art. 12) 1991.	Intergubernamental
2. Comité Consultivo de integración social.	Diversos sectores representativos de la región.	Acreditados por los gobiernos nacionales.	Velar por los acuerdos suscritos en el Tratado de San Salvador y por la Integración Regional.	_____	Tratado de Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador) 1995.	Intergubernamental

Clasificación/ nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de deci- siones	Documento creador	Nivel de integración
Económico						
1. Comité Consul- tivo de integración económica.	Representantes de sectores sociales.	Acreditados por los gobiernos nacio- nales.	Evaluar consultas respecto a deter- minados asuntos de integración económica.	_____	Protocolo al Trata- do General de Inte- gración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala, art. 49) 1993.	Interguber- namental

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. Grado de integración económica: siguen en la unión aduanera imperfecta, pero Honduras y Guatemala decidieron profundizar entre ellos su nivel de integración, tratando de ir hacia un proceso de integración profunda (30 de junio del 2016).

Tabla 11. Análisis político institucional Comunidad del Caribe

Clasificación/nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Conferencia de Jefes de Gobierno	Jefes de Estado o Gobierno	Autodesignación	• Es el órgano supremo de la comunidad del Caribe y determina y provee su dirección política. • Es la autoridad final para la conclusión de tratados en pro de la comunidad y para estar en relaciones entre la comunidad y organizaciones internacionales.	Por mayoría cualificada.	Tratado de Chaguaramas (arts. 11-12) 1973. Declaración Gran Anse (1989). Revisión del Tratado de Chaguaramas (2001).	Intergubernamental
Consejo Comunitario de Ministros o Consejo de la Comunidad	Ministros responsables de las relaciones del Caricom	Autodesignación	• Responsabilidad primaria para el desarrollo del plan estratégico de la comunidad. • Coordinar en las áreas de integración regional, cooperación funcional (desarrollo social y humano) y relaciones exteriores.	Por mayoría cualificada.	Tratado de Chaguaramas (art. 13) 1973. Declaración Gran Anse (1989). Revisión del Tratado de Chaguaramas (2001).	Intergubernamental
Secretaría	Secretario General	Designado por la Conferencia de Jefes de Gobierno	• Es el principal órgano administrativo de la Comunidad del Caribe. • Tiene el mandato de proveer una amplia gama de servicios para promover o intensificar la integración regional de la comunidad.	Por mayoría cualificada.	Tratado de Chaguaramas (art. 23) 1973. Declaración Gran Anse (1989) Revisión del Tratado de Chaguaramas (2001)	Supranacional

Clasificación/nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo de Desarrollo Social y Humano	Ministros designados por los Estados miembros.	Designado por cada país miembro.	• Responsable de la promoción del desarrollo humano y social de la comunidad. • Promover y establecer programas para el desarrollo de la cultura y los deportes.	—	Revisión del Tratado de Chaguaramas (art. 17 de 2001).	Intergubernamental
Consejo de Relaciones Exteriores	Misnistros responsables de las Relaciones Exteriores de los países miembro.	Designado por cada país miembro.	• Responsable de determinar relaciones entre la comunidad y las organizaciones internacionales y los Estados terceros. • Promover el desarrollo de relaciones amistosas y mutuamente benéficas entre los Estados miembros. • Establecer medidas para coordinar las políticas exteriores de los Estados miembros.	—	Revisión del Tratado de Chaguaramas (art. 16 de 2001).	Intergubernamental
Corte Caribeña de Justicia	1 presidente y 9 jueces	El presidente nombrado por la comisión de Servicios Legales y Judiciales de la Región mediante mayoría calificada de 3/4 y los jueces mediante voto mayoritario.	• Atender casos de disputas entre las partes contratantes del acuerdo. • Disputas entre cualquier parte contratante y algún miembro de la comunidad. • Dar asesorías respecto de la interpretación y la aplicación del tratado, solo a petición de alguna de las partes contratantes.	Mayoría calificada.	20 Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado o Gobierno Acuerdo para el Establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia (1999).	Supranacional

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. Con la Declaración de Grand Anse se estableció la Unión Aduanera. 2. Con la Revisión del Tratado de Chaguaramas, en el 2001 (conformado por nueve protocolos), se inició el proceso de conformación del Mercado Común. Se incluyó la Carta de la Sociedad Civil, un Acuerdo para el Establecimiento de la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe y el Acuerdo Sobre Seguridad Social.

Tabla 12. Análisis político institucional Mercado Común del Sur

Nombramiento	Funciones	Toma de acuerdos	Forma de pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/ Ajustes	Nivel de integración
Presidente	Conducción de la política y toma de decisiones.	Consenso	Decisiones	Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991).	Protocolo de Ouro Preto (17 de diciembre de 1994).	Intergubernamental
Ministros Nacionales y Bancos Centrales	Ejecución de políticas.	Consenso	Resoluciones	Tratado de Asunción (1991).	Protocolo de Ouro Preto (1994) Decisión n.º 5800.	Intergubernamental
Poderes Ejecutivos Nacionales	Velar por la aplicación de la política comercial común.	Consenso	Directivas	Decisión n.º 13/93 (1º mención) 1993 Decisión n.º 09/94 1994.	Protocolo de Ouro Preto (1994) Decisión n.º 5800.	Intergubernamental
Ministros Nacionales	Auxiliar del Consejo Mercado Común: ampliar y sistematizar la cooperación política.	Consenso	Recomendaciones	Decisión n.º 18/98 (1998)	Decisión n.º 0202.	Intergubernamental

Nombramiento	Funciones	Toma de acuerdos	Forma de pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/ Ajustes	Nivel de integración
Designación por sociedades civiles nacionales mediante sufragio directo.	• Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración. • Impulsar el desarrollo.	Mayoría simple, absoluta, especial o calificada (dependiendo de la decisión).	Dictámenes, proyectos de norma, anteproyectos de normas, declaraciones.	Protocolo de Constitutivo del Parlamento del Mercosur (2005).	—	Supranacional inicial

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1. Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (1998). 2. Relanzamiento de Mercosur (2000). 3. Fortalecimiento institucional (2002). 4. Por resolución del Grupo del Mercado Común se crea el Tribunal Administrativo Laboral (2003). 5. Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (2004). 6. Se establece la Ciudadanía del Mercosur (2010). 7. Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia (Ushuaia II) (2011). 8. Nivel de integración económica: unión aduanera imperfecta.

9. Elaboración del Plan de Acción para el fortalecimiento del Mercosur comercial y económico (2017). 10. Reestructuración de los órganos existentes con vistas a mejorar la eficiencia y a racionalizar el uso de los recursos humanos y financieros (2017). 11. Existe una propuesta de Parlasur (abril del 2009) para convertir el Tribunal Permanente de Revisión en una Corte de Justicia de Mercosur.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la gobernabilidad regional

Podemos decir que la gobernabilidad de nuestra región fue un asunto continental antes de la existencia de la Celac. El Grupo de Río, por sus limitaciones, fue el primer ensayo tímido y limitado que nos recordó siempre lo que nos hacía falta en la región: una gobernabilidad adecuada. La gobernabilidad continental fue un asunto heterónomo, es decir, un arreglo político-institucional del hegemon mundial y continental norteamericano para mantener bajo control geopolítico a la región mediante el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y otros mecanismos, a los cuales se sumó después la Cumbre de las Américas.

La Celac es el segundo ensayo osado (práctica) y extenso (diseño) de una gobernabilidad regional autónoma, que incluye:

- Un foro político y diplomático regional (incluyente de todos los 33 países).
- Una cumbre de jefes de Estado y gobierno de la región, con capacidad de dotar de dirección política a la región, aunque sea por consenso.
- Una reunión de ministros de la región, así como un cuarteto (en la presidencia *pro-témpore*), capaces de impulsar una suerte de gobernanza regional y generar una dinámica interna regional multisectorial.
- Un cuarteto (en la presidencia *pro-témpore*) habilitado para relacionar a la región con países y regiones del mundo.

La Celac es un ensayo histórico y un experimento trascendental para la región. Nunca antes se había logrado plasmar un nivel importante de autonomía, pues la región comenzó a ser gobernada en función de sus propias perspectivas de desarrollo histórico (Rocha, 2014, pp. 27-44; 2018, pp. 41-60).

La Celac no estuvo sola en este primer despliegue gubernamental regional:

- Recibió apoyos de Unasur y el Foro de Tuxtla Gutiérrez, dos foros políticos meso-regionales.
- Recibió sustento de Mercosur, CAN, SICA, Caricom, AEC, ALBA y AP.

- También fue apoyada hasta el 2015 por todos los gobiernos progresistas y neoliberales.

Con la Celac se configuró el primer bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional, a partir del cual se proyecta continuar trabajando por una mejor vinculación internacional y un diferente posicionamiento mundial de nuestra región.

Conclusiones

En el tercer periodo del proceso de integración regional consideramos que el logro mayor es haber logrado la configuración de un bosquejo de gobernabilidad-gobernanza autónoma regional. Por gobernabilidad autónoma regional entendemos un ensayo de dirección política propia y de gobernanza adecuada para impulsar una dinámica interna-externa con la finalidad de buscar el fortalecimiento de las capacidades internas (materiales, semi materiales e inmateriales) y el despliegue de la región en el mundo.

Este bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional fue apuntalado por la Celac y se sustentó en el conjunto heterogéneo de procesos meso regionales, subregionales y bilaterales. Lo importante fue que este diseño, primero de gobernabilidad-gobernanza, permitió generar una dinámica interna regional de coordinación y convergencia de todos los procesos de integración existentes y una dinámica externa regional de relacionamiento internacional sur-sur y norte-sur. Nunca antes la región se había unificado y cohesionado tanto como en el tercer periodo de su integración regional.

En el cuarto periodo del proceso de integración regional nos encontramos en una total incertidumbre. La Celac se encuentra casi paralizada como foro político-diplomático, no hay consenso ni tampoco cumbres presidenciales. La Unasur también se encuentra casi detenida como foro político-diplomático, tampoco hay consenso y un grupo de países se ha retirado temporalmente; todo indica que este proceso será reestructurado. Mercosur está en proceso de reorientación política y posiblemente también será reestructurado; es probable que la CAN desaparecerá, como la primera víctima del bilateralismo exacerbado; todo bilateralismo extremo, dicho sea de paso,

termina tarde o temprano por cuestionar la cohesión del proceso de integración regional o subregional. El SICA y la Caricom muestran un bajo perfil a la espera de los acontecimientos. La AP es el único proceso que se mantiene y persiste porque está apuntalado por los gobiernos conservadores neoliberales que buscan redefinir y reorientar el llamado *regionalismo abierto*.

Lo cierto es que en el mundo entró en crisis el experimento unipolar estadounidense y se avanza rápidamente hacia un escenario de multipolaridad sumamente competitiva y conflictiva. En ese contexto, las tres regiones más importantes del mundo (América del Norte, Europa y Asia Pacífico) tratan de reconstituirse, fortalecerse y reimpulsarse de acuerdo con la nueva situación mundial.

La pregunta que queda planteada es sobre la estrategia que seguirá América Latina para proseguir con su proceso de integración regional en los nuevos tiempos de multipolaridad mundial. La única respuesta que tenemos es el proceso de convergencia AP-Mercosur, cuyos avances son los siguientes: reunión informativa del Mercosur y la Alianza del Pacífico, Colombia (1° de noviembre del 2014); primera reunión de cancilleres AP-Mercosur, Chile (24 de noviembre del 2014); propuesta de plan de acción remitida a la AP (2015); reunión de los presidentes Mauricio Macri y Michelle Bachelet (diciembre del 2016); reunión de ministros del Mercosur y la AP para crear una hoja de ruta para acercamiento (7 de abril del 2017); realización del Seminario Mercosur-AP, Mendoza, Argentina (19 de julio del 2017; y primera reunión del Grupo de Alto Nivel y Grupo del Mercado Común (4 de agosto del 2017).

Referencias

Bizzozero, L. y Vaillant, M. (eds.)
(1996). *La inserción internacional del Mercosur ¿mirando al sur o mirando al norte?* Montevideo: Arca.

Caetano, G. y Perina, R. (eds.)
(2000). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: Lima.

- Cairo, H. y de Sierra, G. (comp.) (2008). *América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis*. San José: Alma Mater.
- De Sierra, G. (comp.) (2001). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: Clacso.
- De Sierra, G. y Bernal, M. (comps.) (2004). *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*. Uruguay: Unesco-Clacso.
- Dror, Y. (1994). *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Mellado, N. (ed.) (2009). *Mercosur y Unasur, ¿hacia dónde van?* Argentina: Lerner.
- Mellado, N. (ed.) (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Argentina: Lerner.
- Mellado, N. (ed., dir.) (2012). *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*. Argentina: Lerner.
- Prats, J. (2000). Previendo crisis de gobernabilidad democrática un aspecto olvidado de la cooperación política. *Revista Electrónica Dhia*, 3. Recuperado de <http://www.iigov.org/dhial/>
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico. En *Instituciones y desarrollo*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/330077407/Gobernabilidad-democratica-para-el-desarrollo-humano-Marco-conceptual-y-analitico-Joan-I-Prats-Catala>
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Research Gate*. Recuperado de http://www.researchgate.net/scientific-contributions/21913076_Joan_Oriol_Prats
- Preciado, J., Rocha, A. y Estay, J. (eds.) (2006). *El Mercosur en la integración latinoamericana y caribeña. Contextos dimensiones y procesos*. Guadalajara: UdeG-BUAP.

- Regueiro, L. (2008). *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Rocha-Valencia, A. (2018). La Celac en el proceso de construcción de una región autónoma global. En J. Preciado (coord.), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015)* (t. II, Política, Geopolítica y Ecología Política, pp. 41-60). Guadalajara: UdeG.
- Rocha-Valencia, A. (2014). El proceso político-diplomático hacia la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: integración, autonomía y unidad. En I. Medina-Núñez y C. Oliva-Campos (coord.), *Integración, seguridad y democracia en América Latina* (pp. 27-44). Guadalajara: Iteso.
- Rocha-Valencia, A. (2007). La integración regional de ALC ante el Tlcan y el ALCA: el triángulo asimétrico de la hegemonía y las subhegemonías en las Américas. En J. L. Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades* (pp. 245-261). México D. F.: UNAM, Porrúa.
- Rocha-Valencia, A. (2003a). *Configuración política de un mundo nuevo. Las dimensiones políticas de lo global, lo supra regional, lo posnacional y lo local*. Guadalajara: UdeG.
- Rocha-Valencia, A. et al. (2003b). *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*. Guadalajara: UdeG.
- Rocha-Valencia, A. (2001). La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe. En J. Preciado-Coronado (coord.), *La integración política latinoamericana y caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI* (pp. 165-212). Morelia: AUNA, UdeG, Rectoría de Historia de la UMSNH.
- Rocha, A., Loza, M., Lahuerta, M. y Nogueira, M. (coord.) (2014). *Brasil y México en América Latina del siglo XXI*. Guadalajara: UdeG.

- Rocha-Valencia, A. y Preciado-Coronado, J. (comp.) (1997). *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*. Guadalajara: UdeG.
- Rocha-Valencia, A., Preciado-Coronado, J. y Marum-Espinosa, E. (coords.) (2002). *Dinámicas y escenarios estratégicos de la integración en América Latina*. Guadalajara: UdeG.
- Rocha-Valencia, A., Preciado-Coronado, J. y Cairo-Carou, H. (eds.) (2007). *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*. Madrid: Catarata-Universidad Complutense de Madrid.
- Rocha-Valencia, A. y Preciado-Coronado, J. (coords.) (2008). *Proyectos y estrategias de integración. América Latina y el Caribe en el contexto de América del Norte y Europa*. Guadalajara: UdeG.
- Rocha-Valencia, A. y Preciado-Coronado, J. (coords.) (2016). *El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI. La competencia-cooperación entre México y Brasil con la presencia de Estados Unidos y China*. Guadalajara: UdeG.
- SELA (2018, marzo). *Una visión prospectiva de la integración latinoamericana y caribeña*. SELA N.º 2. Caracas. Recuperado de http://www.sela.org/media/2757881/vision_prospectiva_fv_7_05.pdf

2ª PARTE

SITUACIONES PRESENTES Y FUTURAS DE LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA Y EUROPEA

Reflexiones teóricas y enseñanzas sobre integración regional. Diálogos entre la Unión Europea y el Mercosur

María Victoria Álvarez
Hugo Daniel Ramos

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Álvarez, M. V. y Ramos, H. D. (2019). Reflexiones teóricas y enseñanzas sobre integración regional. Diálogos entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 189-219). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Introducción

La integración económica entre países es un fenómeno que ha crecido en las últimas décadas. Hasta hace poco tiempo, la experiencia de integración regional en Europa era una referencia indiscutible como ejemplo exitoso para cualquier proyecto de integración en otras partes del mundo. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema con instituciones supranacionales, así como las políticas y las acciones comunes constituían tres componentes de ese modelo, que configuraban un *triángulo*

virtuoso con capacidad para incidir positivamente sobre el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población (Rueda-Junquera, 2009).

En América Latina, por su parte, los procesos integracionistas ensayados desde la segunda mitad del siglo xx hasta la actualidad se inspiraron, al menos parcialmente, en la experiencia europea, aunque además intentaron desarrollos propios, adaptados a las particularidades de la región y sus sistemas políticos. Sin embargo, a diferencia del caso europeo, no pusieron en práctica un único “modelo” de integración, sino diversos caminos basados en paradigmas disímiles. Aún así, todos tuvieron en común tres rasgos: el fuerte peso de la voluntad política presidencial, el intento de vincular la integración regional con proyectos nacionales de desarrollo y la importancia de la “oferta” de integración desde el Estado ante una “demanda” social escasa. En parte, este último factor se explica por los débiles vínculos entre las economías de la región, aspecto que también diferencia a los proyectos latinoamericanos de su homólogo europeo.

Sin caer en comparaciones fáciles, y ante las relativas semejanzas —y profundas diferencias— que presentan los procesos de integración en ambos continentes, el proceso de integración en Europa, incluyendo el momento actual de crisis de la Unión Europea (UE), se contrastará con algunos de los procesos latinoamericanos, de manera que se puedan extraer conclusiones útiles en cuanto a la integración, en general, y la integración latinoamericana, en particular.

Tal como admiten Warleigh-Lack y Rosamond (2010, p. 998), la UE es la experiencia histórica más exitosa de integración económica institucionalizada y puede ser fuente de aprendizajes, inclusive como un *antimodelo*. En este sentido, una amplia literatura reconoce a la UE como el caso de integración regional más paradigmático y avanzado. A su vez, los procesos latinoamericanos poseen, amén de sus características únicas, cierto “parecido de familia” con la integración europea, impulsado, en parte, por la propia UE a través de la asistencia técnica, financiera y el apoyo político que ameritan un ejercicio de estas características¹. En especial, en el caso

1 Para el caso de las relaciones entre la UE y el Mercosur, se puede consultar Bizzozzero (2004) y Caetano y Bartesaghi (2014), entre otros.

del Mercado Común del Sur (Mercosur), considerando tanto su magnitud como el grado de avance (o profundización) que presenta, este se posicionaba, por lo menos hasta hace unos años, como el bloque con mayores potencialidades en el escenario subregional.

En síntesis, en función de lo planteado, nos preguntamos: ¿qué enseñanzas teóricas podemos extraer del derrotero de la integración en el marco de la UE y el Mercosur? En particular, la situación actual ¿permite repensar algunos supuestos teóricos sobre la integración? Partiendo de dos teorías clásicas de la integración: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, se asume como presupuesto que tanto la integración europea como la latinoamericana se encuentran en crisis. De acuerdo con lo anterior, en un primer momento, se realiza una breve revisión de los principales lineamientos teóricos del trabajo para, luego, desarrollar cuatro posibles enseñanzas útiles para abordar la integración regional. Por último, se presenta una serie de reflexiones a modo de conclusión.

Consideraciones en torno al neofuncionalismo y el intergubernamentalismo como perspectivas teóricas de la integración europea

El neofuncionalismo fue el primer intento sistemático de elaboración teórica acerca de la integración regional surgido en la Europa de posguerra. Pese a que fue desarrollado hace 60 años, el neofuncionalismo continúa siendo utilizado para el estudio y la comprensión de la integración europea². Pero, aunque ha sido la teoría más influyente para el estudio de la integración europea (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p. 101), no es la más acabada ni la más novedosa.

El neofuncionalismo demostró tener importantes dificultades para explicar el desarrollo del proceso de integración en Europa desde los años sesenta y también para ser utilizado en estudios de regionalismo comparado (Rosamond, 2000). Sin embargo, logró su redención en los noventa y la

2 Véase entre otros, Bulmer y Joseph (2015); Diez y Wiener (2009); Eilstrup-Sangiovanni (2006); Schmitter (2004) y Strøby Jensen (2016).

primera década del siglo XXI y legó formidables contribuciones teóricas³. En la actualidad, sus aportes contribuyen a comprender las respuestas dadas a la crisis del euro y sus implicaciones para el proceso de integración (Bulmer y Joseph, 2015, p. 728).

Su principal exponente, Ernst Haas, postulaba que la decisión de avanzar con la integración u oponerse a ella dependía de las expectativas de ganancias o pérdidas que tenían los grupos principales dentro de las unidades que buscaban integrarse. El hecho de que el éxito de la integración dependa del comportamiento de las élites en las estructuras institucionales conduce a *politizar* los fines del proceso. La expansión de la integración económica crea la necesidad de mayor *institucionalización*, es decir, la unión política —o, al menos, la creación de estructuras institucionales con la capacidad de tomar e imponer decisiones obligatorias— resulta un *efecto colateral* más o menos inevitable de la integración económica (Rosamond, 2000, p. 52).

En esta línea está presente la paulatina transferencia de soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales: los decisores en esas instituciones van a resistir el hecho de que las élites nacionales les dicten cuáles deben ser sus creencias y preferencias y van a hacer avanzar sus propias prescripciones (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). Sin embargo, Haas admite que en las etapas iniciales de cualquier proceso de integración política, “el nacionalismo establecido en cada uno de los países participantes es todavía importante. La decisión de participar o abstenerse en las etapas propuestas de integración es defendida en términos de valores nacionales por cada grupo de interés” (Haas citado en Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p.115)⁴. La decisión primigenia perma-

3 Su resurgimiento en los años noventa se dio debido a académicos que tomaron aspectos particulares de este, en lugar de considerarlo una “gran teoría” de la integración. En sus fases posteriores, el neofuncionalismo fue utilizado especialmente como una teoría de alcance medio, sin pretensiones de explicar toda la integración en Europa (Strøby Jensen, 2016, p.63).

4 “During the initial stages of any process of political integration, the nationalism established in each of the participating countries is still supreme. The decision to join in or to abstain from the proposed steps of integration is defended in terms of national values by each interested group” (traducción propia).

nece, entonces, en manos de los gobiernos nacionales, aunque la influencia de los poderes ejecutivos disminuiría a medida que avanza el proceso.

La idea *funcionalista* del neofuncionalismo consistía en integrar áreas de baja sensibilidad o baja política (*low politics*), pero estratégicas, en primer lugar. La integración de sectores económicos específicos crearía presiones para integrar sectores relacionados (Rosamond, 2000). Para Haas, el *efecto derrame* se refiere “a la forma en que la creación y profundización de la integración en un sector económico crearía presiones para una mayor integración económica dentro y fuera de ese sector, además de una mayor capacidad de autoridad a nivel europeo” (Rosamond, 2000, p. 60)⁵.

Más allá de las ideas de su fundador, este enfoque fue reformulado para incluir la idea de que el proceso no siempre avanza indefinidamente, sino que existen otras dinámicas posibles. La profundización solo es una de las estrategias posibles, pero también puede optarse por mantener el *statu-quo* —lo que a largo plazo puede degradar el esquema de integración— o por abandonar los objetivos originarios. La profundización tampoco implica un incremento en la autoridad en relación con las instituciones regionales. A diferencia de la versión original del neofuncionalismo, el “derrame” funcional y político (equivalente a la profundización) es considerado actualmente como solo una de las consecuencias posibles, ni necesaria ni automática” (Schmitter, 2004).

Sin embargo, las reformulaciones del enfoque neofuncionalista no impidieron que este fuese objeto de duras críticas, por parte de autores denominados *intergubernamentalistas*. Así como el neofuncionalismo ve a la integración como el resultado de intercambios graduales e imperceptibles entre una multitud de actores, el intergubernamentalismo resalta el continuo predominio del Estado-nación y de los intereses nacionales como impulsor del proceso (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). La integración es el resultado del comportamiento explícito de los Estados y no de las consecuencias inesperadas de la dinámica del *spillover*.

5 “Spillover referred to the way in which the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further economic integration within and beyond that sector, and greater authoritative capacity at the European level” (traducción propia).

En el intergubernamentalismo —asociado a la tradición realista— se desestimaron los postulados neofuncionalistas referentes a la supranacionalidad y la transferencia de lealtades (Oyarzún Serrano, 2008). Desde esta perspectiva, los Estados son los únicos árbitros de sus políticas exteriores, contrariando la visión pluralista del neofuncionalismo que comprendía una multitud de actores nacionales, transnacionales y supranacionales en la elaboración de la política exterior. Del mismo modo, se rechazaba la noción del *spillover* a favor de una perspectiva que solo se enfocaba en la conducta propositiva de los Estados (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, pp. 97-98). El mayor exponente de la crítica intergubernamentalista a los modelos teóricos basados en la supranacionalidad a mediados de los años sesenta fue el académico estadounidense Stanley Hoffmann (Salomón-González, 1999, p. 205). Posteriormente, este autor, junto con Keohane (Keohane y Hoffmann 1991), elaboraron el enfoque del intergubernamentalismo institucional (Oyarzún-Serrano, 2008, p. 103).

A partir de mediados de los ochenta, el nuevo dinamismo del proceso de integración europeo aceleró la aparición de nuevas variantes del intergubernamentalismo, en particular, el intergubernamentalismo realista y el liberal (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p. 186). Este último enfoque comparte supuestos con el intergubernamentalismo institucional, pero integra a su análisis herramientas del racionalismo institucional y de la teoría de negociación internacional, y otorga relevancia a la formación de preferencias estatales considerando los grupos internos (Oyarzún-Serrano, 2008, p. 104).

No obstante, este trabajo no se enfoca en la vertiente liberal del intergubernamentalismo, criticada por diversos autores, principalmente, por su debilidad para justificar la rutina de las instituciones europeas y las políticas comunitarias y las interpretaciones sobre las preferencias individuales de los Estados (Schimmelfenning, 2004 citado en Oyarzún-Serrano, 2008, p. 104). En particular, para el ámbito regional, Malamud (2010, p. 15) resalta que el intergubernamentalismo liberal es incapaz de explicar de forma cabal las dinámicas del Mercosur “ya que los actores sociales de cada país han permanecido ausentes durante el proceso y las principales negociaciones interestatales no han conducido ni a instituciones comunes ni a la delegación de soberanía”.

Mientras que, en la actualidad, el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo continúan inspirando el trabajo de numerosos especialistas en

integración europea, ambos nos sitúan frente al problema de los límites de su *aplicación* al caso latinoamericano⁶, debido a diferentes contextos sociales, culturales, políticos e históricos en que los procesos integracionistas de nuestra región tuvieron lugar (Álvarez, 2011, p. 216). Tal como sostienen Malamud y Schmitter (2006, p. 4), “dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia”.

No obstante, diversas herramientas conceptuales del neofuncionalismo resultan iluminadoras para el análisis de los procesos de integración en América Latina. Con ciertas precauciones, las premisas del neofuncionalismo —así como su crítica intergubernamentalista— pueden contribuir a identificar las implicaciones que el proceso de integración europeo, especialmente la actual crisis del modelo, tienen para el regionalismo latinoamericano.

Aplicar en nuestra región los conceptos elaborados para la integración europea no implica caer en la tentación de adoptar de manera automática y acrítica otros modelos, sino, justamente, resaltar el hecho de que el contexto, los actores y los antecedentes históricos son factores clave para entender cualquier proceso de integración y, por lo tanto, para percibir las diferencias entre unos y otros. Inclusive, como admite Briceño Ruiz, (2018, p. 185), “la aplicación acrítica y descontextualizada de las teorías europeas al caso latinoamericano puede tener implicaciones negativas”. En esta línea adscribimos lo planteado por Perrota (2013) cuando sostiene que

6 Si bien el neofuncionalismo surgió como un intento de explicar el proceso de integración en Europa, este era visto más bien como un caso de estudio de procesos análogos que podían surgir en otros contextos regionales. Haas abordó ese problema e identificó las condiciones de base (*background conditions*) que conducirían a una integración exitosa, concluyendo que la integración en otras regiones estaba seriamente limitada (Rosamond, 2000). El progreso de la integración fuera de Europa era poco probable por la escasa difusión de esas precondiciones centrales. Haas argumentaba que en la Europa de los seis existían más coincidencias e intereses comunes que en América Latina: independientemente de las visibles diferencias lingüísticas y religiosas; la homogeneidad se percibía en las expectativas de los grupos por integrarse y en la burocratización de la toma de decisiones (Oyarzún-Serrano, 2008).

en tanto la integración regional como objeto de estudio se construye sobre la base de la experiencia europea, los estudios sobre la integración regional en América Latina no lograron generalizarse [...] y, de hecho, las principales preocupaciones teóricas [en Latinoamérica] fueron en torno a las nociones de desarrollo, dependencia y autonomía. (pp. 2-3)

Esto abre un amplio espacio para pensar la integración en nuestra región *desmitificando* el caso europeo “como único modelo de hacer integración” (Perrota, 2013, p. 199) y considerando las precauciones expuestas antes.

Enseñanzas comunes

La situación actual de la integración, desde una perspectiva teórica anclada en el neofuncionalismo, advierte acerca de la crisis de la UE, pero también de las dificultades que enfrentan los procesos latinoamericanos, en particular, el Mercosur. Asimismo, induce a reflexionar acerca de las metas de los procesos integracionistas, los actores capaces de cumplirlas, las herramientas con las que cuentan y, finalmente, el rol que desempeñan en el contexto y las circunstancias cambiantes en las que se desarrollan. A continuación, se exponen estos aspectos en formato de “aprendizajes” teóricos, comparando la integración europea con el proceso de integración del Mercosur y estableciendo tanto las semejanzas como las diferencias observadas, junto con algunos corolarios teóricos.

Primer “aprendizaje”

Nadie puede predecir hasta dónde llegará la integración ni cuáles serán sus resultados. La integración europea se desarrolló con base en los postulados del neofuncionalismo: avanzar en aquellas cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas dando “pequeños pasos” (Malamud y Schmitter, 2006, p. 9). La integración gradual y acumulativa de sectores concretos de la actividad económica se tradujo, en esa región, en el establecimiento, primero, de un mercado común del carbón y del acero, para avanzar posteriormente

en la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Luego de una fase de estancamiento, los países europeos lograron alcanzar el mercado común para mercancías, servicios y capitales, incluida la libre circulación de personas y pronto se incluyó el deseo de crear una unión económica, cumpliendo con la lógica subyacente en la noción neofuncionalista del *spillover*.

La anterior ha sido la última maniobra concreta en pos de alcanzar una unión política como meta final de la integración europea⁷, pero el método de los *pequeños pasos* parece haberse agotado. Las dificultades para avanzar hacia un sistema bancario unificado o una política europea común de asilo constituyen manifestaciones de que la integración posee inconvenientes a la hora de prosperar más allá de ciertos límites y que los Estados son reticentes en relación la *puesta en común*, bajo la égida de la UE de las pocas áreas de política que aún subsisten en la esfera nacional.

Las contrariedades de la Unión Económica y Monetaria (UEM), hoy en funcionamiento en diecinueve de los (todavía) veintiocho Estados miembros, hace especular a algunos que, en Europa, más allá de la fase de mercado común, la integración tiene dificultades para subsistir. Mientras tanto, el 2015 será recordado como el momento en que Europa vivió en “carne propia” una tragedia de dimensiones globales. La *crisis de los refugiados* ha tenido —y continuará teniendo— un fuerte impacto en la región y no únicamente en algunos países; más aún, afecta no solo a alguna de sus políticas, sino al conjunto del proyecto de construcción europea (Morillas, Sánchez-Montijano y Soler, 2015, pp. 5-6).

En América Latina, a diferencia del modesto método gradual del neofuncionalismo, los procesos de integración variaron en función del modelo

7 Los neofuncionalistas han sido reacios a especular sobre el producto final de la integración regional (la finalidad política). El supuesto implícito parece haber sido que eventualmente se aproximaría a un Estado federal supranacional, más cercano al modelo de Suiza o Canadá que al estadounidense. En la base de esta asunción estaba la idea de que progresivos derrames (*spillovers*) en tareas y autoridad se producirían a favor de las instituciones en Bruselas, sobre todo de la Comisión, y que todos los Estados nacionales tendrían los mismos derechos y obligaciones (Lefkofridi y Schmitter, 2014, p. 12).

de desarrollo que los sustentaba. Pero, aun así, tuvieron en común que se autoimpusieron ambiciosas metas económico-comerciales (y políticas y sociales) desde sus inicios, aunque la mayoría de ellos apenas lograron cumplir el objetivo de conformar una zona de libre comercio⁸.

Centrándonos en el caso del Mercosur, este proceso avanzó rápidamente en el periodo 1991-1998 en función de los postulados del regionalismo abierto. En pocos años, logró una amplia liberalización del comercio intra-zona, que abarcó a todos los sectores productivos de bienes, con las únicas excepciones del azúcar y el sector automotriz. En 1994, se acordó avanzar en la conformación de una Unión Aduanera, por lo que se estableció un Código Aduanero Común —que no logró entrar en vigor— y un calendario para alcanzar la convergencia en los sectores hasta entonces excluidos de la liberalización, incluyendo los servicios. Pero el impacto de las crisis externas de finales de la década, sumado a la devaluación de la moneda del principal socio del acuerdo, Brasil, en 1998, alteraron el curso del proceso.

Como además el Mercosur había dejado pendiente un conjunto de negociaciones clave —tales como la elaboración de un presupuesto común para el bloque y la distribución de la renta aduanera— y existían desavenencias en materia de política exterior e inserción internacional entre Argentina y Brasil, se entiende que entre 1999 y el 2002 el proceso se haya paralizado y aún retrocedido, aunque se mantuviera como proyecto. Luego de una década de existencia, el Mercosur se caracterizaba por “la gradual disolución de [...] [la] matriz de intereses comunes [que le habían dado origen] y la falta de un reemplazo adecuado” (Bouzas, 2001, p. 193). A partir del 2003, el recambio de las élites gobernantes en Argentina, Brasil, Uruguay y posteriormente Paraguay, facilitó una reformulación del bloque en clave de regionalismo posliberal. Sin embargo, lo anterior una paralización de la

8 En el plano económico-comercial, el panorama es decepcionante, especialmente en el Cono Sur. Autores como Bouzas, da Motta Veiga y Ríos (2007) confirman abiertamente la existencia de una profunda crisis de las uniones aduaneras, aunque hayan logrado avances en la constitución de áreas de libre comercio.

agenda económica-comercial, que apenas pudo lograr recuperar una parte de la interdependencia lograda en los años noventa⁹.

En términos estrictamente económico-comerciales, los límites del regionalismo en América Latina son claros: la integración regional parece funcionar solo hasta el estadio de zona de libre comercio, erigiéndose todo tipo de obstáculos en el camino hacia fases ulteriores¹⁰. Para algunos autores (Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos, 2007, p. 29), inclusive,

[...] el bajo grado de interdependencia, los resultados de los proyectos de unión aduanera de la década del noventa y la emergencia de divergencias crecientes en las estrategias de inserción internacional de los países de la región indican que el único modelo factible es el del área de libre comercio.

Sin embargo, cabe recordar que la percepción de crisis también se observa en el caso europeo: la situación actual de esa región conduce a interrogarnos acerca de si el regionalismo ha llegado a su apogeo y si partir de ahora solo puede decaer (Romero, 2011). Así, luego de unas primeras décadas exitosas —más allá de alguna crisis—, la integración europea se transformó en una empresa compleja con un número creciente de miembros, un ininteligible esquema institucional y una miríada de políticas para manejar el ámbito intergubernamental de la cooperación y el supranacional de la integración. La ampliación hacia el Este, las fallas de la UEM y los desaciertos en política exterior eran manifestaciones de sus limitaciones para seguir avanzando (Romero, 2011).

9 Al respecto, se recomienda la lectura de Caetano (2016) quien, además de revisar las etapas de los distintos procesos integracionistas en las últimas décadas, plantea la posibilidad de la emergencia de un nuevo paradigma de integración en la actualidad.

10 Aunque se reconoce sus debilidades y limitaciones, la concepción del fenómeno de la integración económica, como un proceso de ascensión ideal a lo largo de un *continuum*, mediante el cumplimiento de determinados requisitos (Viner, 1950; Balassa, 1961), sigue siendo utilizada en la literatura especializada para evaluar la evolución de los procesos de integración.

En lo que se refiere a América Latina y al Mercosur, en particular, existe la posibilidad de que la integración haya alcanzado un punto a partir del cual no puede seguir progresando ni profundizándose (Malamud y Gardini, 2012). Aun así, cabe mencionar que el regionalismo en América Latina transita un camino más sinuoso que el europeo: languidece en el plano económico-comercial, donde definitivamente no se cumple con los acuerdos alcanzados en décadas pasadas, pero consigue mantenerse vivo a través de nuevos desarrollos en la fase de regionalismo *posliberal* y de la ascensión de una *agenda desarrollista* basada en la cooperación en el tratamiento de asimetrías, infraestructura, energía y cuestiones sociales, entre otros temas (Serbin, Martínez y Ramanzini Jr., 2012) al menos hasta el 2015.

En este marco, la integración actual de América Latina está caracterizada por la fragmentación y la superposición de esquemas (Bouzas *et al.*, 2007), con el desarrollo de una nueva arquitectura de iniciativas políticas multilaterales innovadoras que vienen a ocupar el vacío de una integración económica débil. Tal como afirman Malamud y Gardini (2012, p. 120), “como resultado de las cuatro olas consecutivas [de integración], ha surgido una imagen irregular de ‘muchos proyectos coexistentes y rivales con límites difusos’”¹¹.

En este sentido, en América Latina, las fronteras de la región susceptible de integrarse han variado en las últimas décadas —por ejemplo, hasta los años noventa, México era un actor central en los proyectos integracionistas latinoamericanos, pero luego del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tlcán, prácticamente se desvinculó de la región—. Las organizaciones que dieron forma y dirección a la integración han también variado de década en década y se han estructurado en relación con distintas *áreas centrales*, en ocasiones compitiendo entre sí (piénsese el caso del Mercosur y la Alianza del Pacífico, AP), en otras cooperando con base en principios políticos comunes de alcance regional (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur) o continental (con la exclusión de Estados Unidos y Canadá como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac), en la mayor parte de los

11 “As an outcome of the four consecutive waves [of integration], a patchy picture has emerged of “many coexisting and competing projects with fuzzy boundaries” (traducción propia).

casos superponiendo esfuerzos y recursos escasos —el caso del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, es paradigmático en este sentido¹².

Lo expuesto nos indica que no se sabe hasta dónde llegará la integración ni cuáles serán sus resultados. Además, la historia (y la teoría) de la integración en Europa y América Latina enseñan que se puede aprender de las experiencias previas, tanto exitosas como fracasadas, así como de los obstáculos que enfrentan en coyunturas críticas —como las actuales— los procesos de integración, con el fin de construir instituciones y procesos orientados a profundizar los mecanismos cooperativos y de integración entre Estados.

Sobre la base de su integración gradual y acumulativa, en la actualidad, la UE se erige como el proceso más avanzado de integración, pero se enfrenta al agotamiento de ese método y a la aparente imposibilidad de encontrar uno alternativo que le proporcione la misma dinámica. En cambio, los procesos de América Latina han avanzado en forma de “olas” (Malamud y Gardini, 2012), con resultados escasos si los comparamos con la integración europea —y con los tratados fundacionales—, pero fructíferos, si se los analiza en términos de interdependencia y de vínculos de todo tipo que han logrado crear a nivel regional y subregional. El problema es mantener el impulso, no perder lo logrado y avanzar en forma gradual una vez que se haya logrado cierto “piso”, que en nuestra región se circunscribe todavía a zonas de libre comercio en términos estrictamente económico-comerciales.

Segundo “aprendizaje”

La integración no es irreversible y enfrenta crisis que hacen que su desarrollo no sea ni lineal ni progresivo. En estrecha relación con lo planteado en el punto anterior, tanto la UE como el Mercosur brindan otra enseñanza fundamental: los procesos pueden tener retrocesos (aunque pocos analistas estudian

12 Al respecto, se debe tener en cuenta que la multiplicación de iniciativas de cooperación e integración regional en América Latina también responde a estrategias de inserción internacional diversas y no siempre compatibles con los compromisos regionales. Cervo (2001) y Cervo y Lessa (2014) realizan un excelente análisis de esta situación en América Latina, en general, y en Brasil, en particular.

esa posibilidad) o pueden avanzar en algunas cuestiones y no en otras, como bien lo plantea el neofuncionalismo reformulado.

En Europa, la integración logró prosperar en sectores importantes, pero tuvo que sortear enorme cantidad de escollos, incluidas importantes crisis políticas y económicas. La *crisis de la silla vacía*, suscitada por el gobierno francés en los años sesenta, la recesión económica y la paralización del proceso o *euroesclerosis* de los años setenta y el *no* danés a Maastricht solo son algunas muestras de las dificultades que los Estados miembros debieron superar en décadas anteriores. Algunas veces, el proceso se desaceleró, en otras se estancó, pero, hasta ahora, las crisis se resolvieron a largo plazo con una apuesta más fuerte a favor de la integración. Cualquier problema que surgía de la integración se resolvía a través de más —y no menos— cooperación (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). En términos neofuncionalistas,

[...] las crisis han sido una parte integral del proceso de integración europea y, en general, han tenido un efecto positivo. Las reacciones colectivas por parte de los actores nacionales han conducido a un aumento de la autoridad y/o una expansión de las tareas de las instituciones de la UE y sus predecesores (Lefkofridi y Schmitter, 2014, p. 2)¹³

En la actualidad, abundan los interrogantes en Europa sobre la sostenibilidad de sus economías, solidaridad social, sistemas de partidos, valores y el propio proyecto de integración europea. Con la decisión británica de salir del bloque y las fuerzas políticas de gran alcance en otros Estados miembros presionando a favor de movimientos similares, el futuro de la integración europea está en riesgo. Muchos afirman que, si Europa debe revitalizar su economía, sociedad, política y cultura, las transformaciones son necesarias.

Para los esquemas de integración latinoamericanos, las crisis tampoco constituyen una novedad. Sea que provengan de fuerzas externas o de factores internos y sean de tipo político-institucional o económico-comercial,

13 "Crises have been an integral part of the process of European integration and, by and large, they have had positive effects. Collective reactions to crises by national actors have led to an increase in the authority and/or an expansion of the tasks of the institutions of the EU and its predecessors" (traducción propia).

los procesos de integración en nuestra región han transitado por numerosos momentos de dificultades, que intentaron ser superados con diferentes estrategias. El caso del Mercosur es paradigmático: no solo nació como consecuencia de la crisis de un modelo particular de integración (el estructuralista) y su reemplazo por otro más acorde con los tiempos de liberalización e integración al mercado mundial (regionalismo abierto) en los años noventa, sino que en su propia evolución se observa, a lo largo del tiempo, que el mismo proceso puede atravesar distintas etapas. Estas incluyen estancarse (en la actualidad), retroceder (1999-2002), avanzar rápidamente en sus objetivos (1991-1998 y 2003-2012/14), cambiar sus metas (el Mercosur de los noventa *vs.* el Mercosur posliberal) o avanzar en ciertas áreas y retroceder en otras (integración social, educativa, institucional *vs.* integración económica-comercial en el periodo 2003-2012/14).

En la misma región, y desde una perspectiva histórica, los problemas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) condujeron a su reemplazo por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que mantenía el objetivo de la integración, pero a través de otros medios. El Pacto Andino o Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), por su parte, fueron “relanzados” en los años noventa bajo los mismos auspicios que dieron origen al Mercosur, diluyéndose ambos actualmente en los compromisos bilaterales asumidos por parte de sus miembros con actores extrarregionales¹⁴.

En esta línea, el corolario de este aprendizaje es que los procesos de integración no son irreversibles. Para Europa, el neofuncionalismo basaba la explicación de la dinámica del proceso de integración en su automatismo; especialmente, a través del concepto del *efecto derrame*. Esta teoría instaló la idea de que el proceso era linealmente progresivo por medio de un mecanismo de propagación gracias a las actitudes de las élites a partir de la toma

14 En el caso de la CAN, por ejemplo, uno de sus Estados parte abandonó el proceso y se sumó al Mercosur (Venezuela); otro permanece formalmente, pero se reorientó también a favor del Mercosur, estando actualmente en proceso de transformarse en miembro pleno de este último (Bolivia), mientras que otros dos apostaron directamente a tratados de libre comercio con países no miembros (Ecuador, Perú y Colombia).

de conciencia de los beneficios que reportaba la integración (Salomón-González, 1999). Hoy en día está claro que el efecto gradual de *desbordamiento* solo es una de las posibles direcciones que puede tomar la integración. En la actualidad, vuelve a tener plena vigencia la posibilidad de aumentar el objetivo, si se mantiene constante el nivel de autoridad (*spill-around*)¹⁵, el retroceso en objetivos y niveles de autoridad (*spill-back*)¹⁶ o la respuesta a las crisis con modificaciones marginales (*encapsulate*) (Schmitter, 1971, p. 242), en un momento en el cual las instituciones y las políticas y aún los principios y valores fundamentales de la integración europea se han puesto en cuestión. En este sentido, las tribulaciones del proyecto europeo en los años sesenta y setenta les habían enseñado a Haas y otros neofuncionalistas que otros escenarios eran concebibles además de una “unión cada vez más estrecha” (Nelsen y Stubb, 2014, p. 18). Tal como sostiene Haughton (2016, p. 69), “mientras se agradece el énfasis en direcciones alternativas de explicaciones de la desintegración, sería prudente, sin embargo, no exagerar su novedad. Los neofuncionalistas, por ejemplo, tuvieron en cuenta las condiciones de desintegración: no el *spillover* pero el *spill-back*”¹⁷.

En América Latina, por su parte, los procesos se *reinventan* y se *relanzan* permanentemente: modifican su nombre, estrategias e instrumentos; crean nuevas instituciones y expanden o contraen su agenda y ámbitos de cooperación. La irreversibilidad no es una cuestión tangible en nuestra región, pero, a la luz de la crisis en la UE, ningún proceso de integración debería darla por sentado.

15 Implica la ampliación del espectro de tareas realizadas por un número creciente de instituciones regionales, pero sin un incremento paralelo en la autoridad de dichas instituciones (Schmitter, 1971, p. 242).

16 *Spill-back* significa una disminución de las áreas de competencia de las instituciones regionales o del nivel de autoridad de dichas instituciones, volviendo al *status-quo* previo al inicio de la integración (Schmitter, 1971, p. 242).

17 “Whilst the emphasis on alternative directions of travel in disintegration accounts is to be welcomed, we would be wise, however, not to overemphasize their novelty. Neofunctionalists, for instance, did consider the conditions for disintegration: not just spillover, but spillback” (traducción propia).

Todavía es difícil visualizar en la región si el escenario de adaptación se producirá o no. Pero, el derrotero de estos años, con sus avances y frustraciones, permite anticipar que la integración regional continuará siendo valorada por los países y sus opiniones públicas. Al menos, parece haber cierto consenso en que los costos de la no-integración pueden ser elevados. Ello inclina el pronóstico a predecir un progreso sinuoso, con avances y retrocesos, hacia un mayor grado de integración en todos los planos —no solo en el económico— entre países de la región y sus distintas subregiones. Al respecto, es posible imaginar una mayor aproximación a lo que ha sido en los últimos años el modelo asiático y, eventualmente, al que podría llegar a ser en el futuro el modelo europeo (Peña, 2009).

Tercer “aprendizaje”

Los actores supranacionales son importantes para sostener el proceso, pero son los actores nacionales quienes lo inician e impulsan. En este punto es importante retomar los postulados del intergubernamentalismo, apartándonos de la guía del neofuncionalismo. En efecto, el primer enfoque otorga primacía a los actores estatales, a diferencia del segundo que se caracteriza por postular el automatismo de la dinámica integracionista, así como por una insuficiente atención al papel que los actores y los intereses nacionales desempeñan en el proceso. En esta línea y de acuerdo con el intergubernamentalismo, en sus diferentes vertientes, es importante recordar que las instituciones que estructuran un proceso de integración son creadas por los Estados porque se benefician de las funciones desempeñadas por estas mismas (Eilstrup-Sangiovanni, 2006).

Entre las presunciones básicas se halla la idea de que los Estados son actores relevantes que inician, conducen y controlan el proceso de integración. La extensión, forma y esencia de la integración son negociadas entre gobiernos nacionales y reflejan las constelaciones de preferencias y el poder de los Estados (Schimmelfennig y Rittberger, 2006). De este modo, la integración regional exige liderazgo y, en especial, el de los gobiernos nacionales; asimismo, el planteamiento es que la integración demanda uno o dos actores nacionales capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar

un precio desproporcionado por ello, que se traduce en asumir el rol denominado de principal pagador (*paymaster*) (Mattli, 1999). Claramente, en la UE, como sostiene Webber (2014, p. 356), Alemania “ha desempeñado por mucho tiempo el papel de ‘paymaster regional’, haciendo por cierto margen las mayores contribuciones netas al presupuesto de la UE”¹⁸. El liderazgo alemán ha sido acompañado por Francia y el tándem ha sido tan fundamental en la integración europea que ni los inicios ni el desarrollo ulterior del proceso pueden explicarse sin su papel. Sin embargo, Alemania, en el cuarto mandato de Angela Merkel, enfrenta enormes desafíos para gestionar Europa, con una Francia más audaz que nunca en su ímpetu europeísta, que trata de dejar de ser el socio menos importante en una relación bilateral cada vez más asimétrica.

En los últimos tiempos, además, se ha percibido cómo las vanidades nacionales emergen mientras el proyecto europeo lo permite. Pese a que la Comisión formalmente representa un papel importante en la toma de decisiones de la UE:

[...] la integración en el periodo post-Maastricht ha tendido a la creación de órganos “de novo” *más que al empoderamiento de las instituciones supranacionales tradicionales* [...] Los Estados miembros son reacios a delegar autoridad a instituciones supranacionales tradicionales como la Comisión y la Corte. (Bickerton *et al.*, 2015, p. 713)¹⁹

Particularmente, en la cuestión migratoria, países como Eslovaquia, Hungría o Polonia en el Grupo de Visegrado han logrado imponer sus posiciones no solo en cuanto a las instituciones europeas, sino también por encima de los intereses de Alemania (Suanzes, 2017).

18 “The Federal Republic has long played the role of ‘regional paymaster’, making by some margin the largest net contributions to the EU budget” (traducción propia).

19 “Integration in the post-Maastricht period has tended to entail the creation of de novo bodies rather than the empowerment of traditional supranational institutions. [...] Member States are reluctant to delegate authority to traditional supranational institutions such as the Commission and the Court” (traducción propia).

Por su parte, en América Latina, especialmente en el Cono Sur, es incierta la identificación de un único país con vocación de liderazgo. Hasta hace un tiempo, existía una importante rivalidad entre Venezuela y Brasil en la región (Serbin y Ramanzini Jr., 2012), destacándose Venezuela por iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Petrocaribe, y Brasil, por el impulso otorgado a la Comunidad Sudamericana de Naciones, antecedente directo de la Unasur. Algunos autores consideran que la creación y la implementación de instrumentos financieros, como el Fondo de Convergencia Estructural (Focem)²⁰ en el marco del Mercosur, constituyen una demostración de que Brasil asumió progresivamente el papel de *paymaster* en la subregión (Gomes Saraiva, 2012).

Pero el debilitamiento de la economía venezolana por la caída en los precios del petróleo y su complicada situación político-institucional, así como los severos problemas que enfrenta la política y la economía de Brasil tornan actualmente esta discusión en un problema diferente: ¿quién se hace cargo de los costos de la integración cuando los que se integran son países de renta media o baja? —y no de renta alta como los europeos—. Por tamaño, potencialidad y desarrollo económico es claro que Brasil se encuentra en mejores condiciones; sin embargo, difícilmente puede desempeñar el papel de Alemania en la integración de Europa, más aún si consideramos que a sus propias dificultades económicas y políticas se suma la ausencia de una economía en la región con la envergadura necesaria como la de Francia. En términos políticos, ese rol parece desempeñarlo Argentina, pero no en términos económicos.

A diferencia de Europa, la integración en América Latina reconoce cabalmente la dinámica del intergubernamentalismo; de hecho, está basada en este sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos constituyen los actores más importantes (Malamud y Gardini, 2012). Los Estados permanecen en control del proceso: cooperan y coordinan sus políticas en algunos asuntos, pero sin ceder soberanía a una entidad superior. En los procesos de integración de nuestra región, la influencia de los gobiernos

20 Financiado en sus tres cuartas partes por Brasil, el Focem se destina principalmente a inversiones en infraestructura y desarrollo regional en Paraguay y Uruguay.

nacionales es abrumadora e impide la creación de dinámicas *autogeneradas*, como postula el neofuncionalismo.

El Mercosur es un claro ejemplo en este sentido: más allá de las declaraciones políticas a favor de un “nuevo Mercosur”, que se suscitaron a partir del 2003, ningún país estuvo dispuesto a dar pasos decisivos a favor de la creación de instituciones supranacionales con capacidad de acción autónoma (al estilo de la Comisión Europea o más aún del Tribunal de Justicia de la UE). En la actualidad, si bien el Mercosur ha diversificado su estructura institucional, sigue siendo un proceso basado en el intergubernamentalismo con un fuerte peso de los presidentes en la dinámica decisoria²¹.

Más aún, la mayor o menor sintonía político-ideológica entre los gobiernos de la región tiene un efecto directo en el mayor o menor compromiso por profundizar la integración. Como lo plantea crudamente Sanahuja,

lo peor que le puede pasar a un organismo regional es que dependa de la coincidencia astral de que haya un ciclo de gobiernos que se entiendan políticamente. Ellos se ponen de acuerdo, pero ¿qué pasa cuando ese ciclo político termina? En esto hay que ser serios, adoptar tratados, establecer instituciones y, en esos marcos, adoptar acuerdos que trasciendan los ciclos políticos. Eso es lo que tenemos muy poco en la región. (Citado en Bermúdez, 2018, s. p.)

Esta afirmación nos conduce al siguiente aprendizaje.

21 Con la excepción parcial de la CAN, los procesos de integración de la región fueron deliberadamente creados y mantenidos con estructuras institucionales de tipo intergubernamental, donde prima la regla de la unanimidad. Las grandes decisiones son tomadas por los presidentes, pero la integración basa sus estructuras institucionales en funcionarios y expertos nacionales, quienes, en lugar de actuar a favor del bloque, trabajan en pos de intereses vinculados a su adscripción nacional. (Malamud, 2010)

Cuarto “aprendizaje”

Las teorías sobre integración deberían poder explicar también la desintegración o el colapso de los procesos integracionistas. Finalmente, una última reflexión en el plano teórico-conceptual: es primordial reconocer que las teorías sobre integración deberían poder explicar las razones por las cuales los procesos integracionistas pueden dar “marcha atrás” y colapsar. En efecto, Schmitter (2004, p. 49) señala que “cualquier teoría global de la integración debe ser potencialmente una teoría de la desintegración”²². Hasta hace relativamente poco tiempo, la posibilidad de que un Estado abandonara la UE era una posibilidad remota, si excluimos el caso de Groenlandia. Pero, la salida del Reino Unido de la UE (*Brexit*), decidida por los ciudadanos británicos en junio del 2016, así como otros casos en nuestra región como la retirada de Chile del Pacto Andino, en 1976, y de Venezuela, en el 2006, de la CAN, demandan una mejor explicación de bajo qué condiciones la desintegración puede ocurrir y qué efectos produce (Malamud, 2010)

La idea neofuncionalista de irreversibilidad ha sido un supuesto subyacente fundamental en la integración europea. Ahora, sin embargo, esa noción está en entredicho; la decisión del Reino Unido de abandonar la UE, amparándose en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE)²³ que regula la posibilidad de la retirada de un Estado y la posibilidad de *renacionalizar* políticas europeas presentes en el Tratado de Lisboa, es decir, reducir las competencias atribuidas a la UE, al momento de decidir la revisión de los tratados (art. 48.2 TUE), son signos concretos y potenciales de desintegración de la UE.

Por todo ello, las teorías de integración, especialmente —pero no en forma exclusiva— aquellas provenientes de Europa, deberían poder explicar crisis y retrocesos y la salida de Estados miembros; también, las teorías deberían poder explicar el estancamiento. La integración puede entrar en

22 “Any comprehensive theory of integration should potentially be a theory of disintegration” (traducción propia).

23 Firmado en Lisboa el 13 de diciembre del 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17.12.2007. Entrada en vigor: 1º de diciembre del 2009.

ciertas fases de *meseta* donde no se rompen los acuerdos de forma abrupta, sino que el proceso continúa de manera aletargada, en una dinámica general inconsciente, sin fracasos estrepitosos ni tampoco elocuentes triunfos (Malamud, 2010).

En el caso del Mercosur, lo que se constata es que la agenda de comercio ha sido minimizada y reemplazada hasta hace poco tiempo por una agenda más viable para coordinar, que giraba en torno a temas de cierta sensibilidad política y social, intentando satisfacer los intereses de actores privados y públicos (proyectos de infraestructura, energía, etcétera) y, al mismo tiempo, demandas tradicionales de actores de la sociedad civil (salud, educación, redistribución social). Así, desde una perspectiva económica-comercial, el Mercosur estaba *estancado*, en la medida en que había *congelado* la resolución de conflictos comerciales que *arrastraba* casi desde sus orígenes. Por su parte, la agenda política y social había experimentado avances sustanciales, aunque estos no se habían traducido en una reforma cualitativa de la institucionalidad ni en un avance significativo en dirección de la supranacionalidad.

A partir del 2015/16, una nueva dinámica parece imponerse en el bloque, en dirección a una transformación de la agenda. Más importante aún, se ha suspendido a uno de los socios (Venezuela) en lo que a todas luces es un evidente intento de redefinición profunda de la dirección de la integración. La teoría debería, en este caso, al menos en lo que respecta a América Latina, brindarnos herramientas que nos ayuden a explicar las razones por las cuales cierto grado de retroceso (¿desintegración?) parece necesario para los nuevos gobernantes a la hora de avanzar en una nueva dirección de la integración.

Conclusiones

El neofuncionalismo tiene una larga trayectoria en el campo teórico de la integración europea. Su concepción pluralista y consensual de la política, así como la lógica determinista de la integración que prescribía originariamente fueron criticados por el intergubernamentalismo. Pero, más allá de sus desaciertos, ha sido un enfoque útil para reconocer el rol que desempeñan las elites nacionales de distinto tipo en el avance y el fortalecimiento de las instituciones supranacionales (Schimmelfennig y Rittberger, 2006) y en

revelar la lógica subyacente en la integración europea, así como su progresiva institucionalización (Rosamond, 2000).

Por su parte, su enfoque rival, el intergubernamentalismo, con su énfasis en el papel fundamental que los gobiernos representan en los procesos de integración, se ha posicionado de forma ventajosa para explicar particularidades de la integración en América Latina, particularmente en el Mercosur. En este sentido, la integración en nuestra región se basa en un sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, son los actores más importantes que rechazan el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía estatal.

Tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo ofrecen herramientas para captar la dinámica de un proceso de integración y, aunque ontológicamente parten de premisas distintas, han revelado su utilidad para explicar (al menos) parte de esta. El rol que juegan los gobiernos nacionales, instituciones supra o intergubernamentales, élites locales o regionales, diseño e implementación de políticas comunes, por mencionar solo los más relevantes, son aspectos imposibles de ignorar en todo análisis que aborde la integración.

En este marco, la UE y el Mercosur difieren en muchas cuestiones, pero la actual crisis de la UE enseña, desde la perspectiva neofuncionalista, que no se puede predecir la meta última de la integración o sus resultados. En Europa, los límites del *método funcionalista* son evidentes, porque ya no quedan sectores técnicos para la coordinación política. La desarticulada y heterogénea respuesta de los países europeos a la llegada masiva de refugiados en los últimos años es una manifestación de las dificultades que tiene la UE para convertirse en una plataforma efectiva de acción conjunta en temas *sensibles* de alcance transfronterizo. A su vez, pareciera que la integración europea falla en su estadio de unión monetaria, como demuestra la crisis económica y social en algunos de sus miembros.

Por su parte, los límites del regionalismo en América Latina son diferentes: la integración económica parece marchar bien hasta la etapa de zona de libre comercio, que se erige como un modelo factible. Llegado a ese punto, la integración no parece avanzar, por lo menos, en el ámbito económico-comercial; ninguno de los procesos de integración en América Latina se ha

podido erigir como unión aduanera. La parcial excepción del Mercosur no hace más que confirmar esta regla, ya que desde 1994 no ha logrado superar el estadio de unión aduanera incompleta²⁴ y el nivel de integración efectiva se ha estancado. Adicionalmente, no ha logrado avanzar de forma sustantiva ni en materia de complementación productiva ni en el diseño y la implementación de políticas comunes. En contraposición, se han registrado avances en el tratamiento de las asimetrías y, aunque con dificultades, se ha aceptado el principio de acción conjunta en negociaciones comerciales internacionales.

El segundo aprendizaje es que la integración no es irreversible y enfrenta crisis que hacen que su desarrollo no sea ni lineal ni progresivo. En Europa, la integración logró prosperar en sectores económicos importantes, pero tuvo que sortear gran cantidad de crisis políticas y económicas a lo largo de su historia. Actualmente, se encuentra en una *crisis existencial*, como proyecto económico, político y social (Sanahuja, 2012, p. 51) que podría resolverse, como ocurrió en anteriores ocasiones, con una apuesta por más integración, aunque en el corto plazo implique un reforzamiento del poder de los Estados miembros o la puesta en entredicho de la viabilidad y relevancia del proyecto europeo común.

Para los esquemas de integración latinoamericanos, las crisis no constituyen una novedad. Proviengan de fuerzas externas o provocadas por factores internos, sean de índole económica o política, los procesos de integración han transitado por numerosos momentos críticos, que fueron superados con diferentes estrategias, en especial, a través del *relanzamiento* de la liberalización comercial y una mayor *politización*, con la creación de nuevos órganos e instituciones. El Mercosur es un claro ejemplo y ha logrado sortear, al menos hasta el momento, coyunturas complejas.

Los procesos de integración son pasibles de ser reversibles. Pese al fuerte legado del concepto neofuncionalista de *spillover* para la integración europea, el automatismo de la dinámica integracionista podría ser revisado a la

24 Además de excluir a dos sectores (automotriz y azúcar) cada país del Mercosur posee una lista de excepciones al arancel externo común que periódicamente va renovando. Además, cada socio ha mantenido regímenes especiales de importación. Si bien, en el 2010 se aprobó el nuevo Código Aduanero del Mercosur, no ha logrado ser internalizado más que por Argentina, por lo cual no ha entrado en vigor.

luz de los recientes acontecimientos en Europa. La idea de irreversibilidad, tan fundamental en la vida de la integración europea, está ahora en duda.

Por su parte, los procesos de integración en América Latina se *reinventan* permanentemente: cambian de nombre y de instrumentos, crean nuevas instituciones y órganos, y expanden o contraen su agenda de diálogo y cooperación. Inclusive, nuevos modelos de cooperación e integración, tanto en el ámbito regional como subregional, han aparecido en los últimos años, superponiéndose y poniendo en jaque los esquemas existentes.

El tercer aprendizaje es que los actores supranacionales son importantes para el sostenimiento del proceso, pero son los Estados quienes lo inician e impulsan. Durante décadas, en la UE, el poder aparecía como “devaluado” (Caporaso, 1998, p. 347, citado en Malamud, 2010, p. 652); pero, en la actualidad, son los gobiernos nacionales los que tienen el mando, especialmente los más poderosos, en la figura del duopolio alemán-francés, e incluso grupos de países integrados en el 2004 que dejaron atrás la *timidez* de los primeros años.

En América Latina, los gobiernos nacionales, y más todavía, los jefes de gobierno, representan la principal fuerza impulsora de la integración. La integración se decide básicamente entre presidentes y basa su estructura institucional en esquemas de tipo intergubernamental, integrados por funcionarios y expertos nacionales, con la lógica consecuencia del predominio de los intereses nacionales por sobre cualquier atisbo de dinámica supranacional. Por lo tanto, el proceso de integración no se *autorrefuerza* en sentido neofuncionalista.

La crisis de la UE también enseña que las teorías de la integración deberían poder explicar no solamente la evolución progresiva y lineal del proceso, sino también su desintegración, crisis y retrocesos. De igual forma, deberían tener capacidad explicativa para el estancamiento y las fases de “meseta”, donde el proceso continúa de manera inercial.

A la luz de lo expresado en este capítulo, el diálogo comparado entre la integración de la UE y la integración latinoamericana, en especial considerando aquellos procesos que han avanzado como el Mercosur, permite reflexionar sobre aspectos poco desarrollados por la teoría, pero que resultan cruciales no solo para el avance de esta, sino también para la comprensión del derrotero de la integración en ambos continentes.

Referencias

- Álvarez, M. V. (2011). Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*, 74, 207-229.
- Balassa, B. (1961). Towards a Theory on Economic Integration. *International Review for Social Sciences*, 14 (1), 1-17.
- Bermúdez, A. (2018, 30 de abril). ¿Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como en la Unión Europea? *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43916189>
- Bickerton, C. J., Hodson, D. y Puetter, U. (2015). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), 703-722.
- Bizzozero, L. (2004). Las relaciones Mercosur-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. En J. Gómez (Comp.), *América Latina y el (des) orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* (pp. 97-116). Buenos Aires: Clacso.
- Bizzozero, L. y Rodríguez, D. (2015). Un cuarto de siglo del Mercosur: alcances sudamericanos y debates periféricos *Aldea Mundo*, 20 (40), 19-28.
- Bouzas, R. (2001). El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo Económico*, 41 (162), 179-200.
- Bouzas, R.; Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007). Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur [en línea], Trabajo presentado al Taller de Trabajo “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, organizado por ITAM y Fundación Chávez Morán en México, Recuperado de http://campus.ibei.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas_paper.pdf
- Briceño-Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*.

- Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.
- Bulmer, S. y Joseph, J. (2015). European Integration in Crisis? Of Supranational Integration, Hegemonic Projects and Domestic Politics. *European Journal of International Relations*, 22 (4), 725-748.
- Caetano, G. (2016). ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur? Contextos y desafíos de la encrucijada actual. *Revista Relaciones Internacionales*, 30, 27-50.
- Caetano, G. y Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea ¿La última oportunidad? *Aldea Mundo*, 19 (37), 9-24.
- Caetano, G. (Coord.) (2011). *Mercosur, 20 años*. Montevideo: Cefir.
- Cervo, A. (2001). *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília: Funag/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Cervo, A. y Lessa, A. (2014) O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014) *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2), 133-15.
- Cini, M. (2016), Intergovernmentalism. En M. Cini y N. Pérez- Solórzano Borragán (Eds.), *European Union Politics* (5ª ed., pp. 65-78). Oxford: Oxford University Press.
- Choi, Y. y Caporaso, J. (2002). Comparative Regional Integration. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 630-659). SAGE Publications.
- Diez, T. y Wiener, A. (2009). Introducing the Mosaic of Integration Theory. En A. Wiener y T. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 1-22). Oxford: Oxford University Press.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (Ed.) (2006). *Debates on European Integration. A Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Gomes-Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 87-100.
- Haas, E. B. (1964). Technocracy, Pluralism and the New Europe. En S. R. Graubard (Ed.), *A New Europe?* Boston: Houghton Mifflin.
- Haas, E. B. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (2ª ed.). Stanford: Stanford University Press.
- Haughton, T. (2016). Beelines, Bypasses and Blind Alleys: Theory and the Study of the European Union *Journal of Common Market Studies*, 54 (Annual Review), 65-82.
- Keohane, R. y Hoffmann, S. (1991). Institutional Change in Europe in the 1980s. En R. Keohane y S. Hoffmann (Eds.), *The new European Community. Decision-making and institutional change* (pp. 1-39). Boulder: Westview Press.
- Laffan, B. y Mazey, S. (2006). European integration: the European Union —reaching an equilibrium? En J. Richardson (Ed.), *European Union. Power and policy-making* (3ª ed., pp. 30-53). Londres: Routledge.
- Lefkofridi, Z. y Schmitter, P. C. (2014). Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis. *European Political Science Review* 7 (1), 1-20.
- Malamud, A. (2010, jul.). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional Presentado en el v Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip), Buenos Aires.
- Malamud, A. y Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47 (1), 116-133.
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46 (181), 3-31.
- Mattli, W. (1999) *The Logic of Regional Integration. Europe and*

- Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morillas, P., Sánchez-Montijano, E. y Soler, E. (2015). Presentación. En P. Morillas, E. Sánchez-Montijano y E. Soler (Coord.), *Europa ante la crisis de los refugiados 10 efectos colaterales* (pp. 5-6). Barcelona: Cidob.
- Nelsen, Brent F. y Stubb, A. (2014). *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European integration* (4ª ed.). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ontiveros, E. y Valero, F. J. (1996). *La UEM en entredicho*. Madrid: Encuentro.
- Oyarzún-Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28 (3), 95-113.
- Peña, F. (2009). Una experiencia de medio siglo: la integración regional en el nuevo contexto global [en línea]. Recuperado de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-04-integracion-regional-nuevo-contexto-global>
- Perrota, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En E. Llenderrozas (Coord.), *Relaciones Internacionales: teorías y debates* (pp. 197-254). Buenos Aires: Eudeba.
- Ramos, H. (2015). El ‘nuevo Mercosur’: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013. *Revista Dimensões*, 35, 470-493.
- Romero, F. (2011, mar.). Has the Growth of a European Regional Bloc Peaked? Trabajo presentado en Global Order/Disorder: A Multi-National Research Initiative Workshop, Bath, University of Bath.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rueda-Junquera, F. (2009). ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Nueva Sociedad*, 219, 59-75.

- Salomón González, M. (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los ‘Nuevos Intergubernamentalismos’. *Revista Cidob d’afers internacionals*, 45-46, 197-221.
- Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa (Coord.) *Cambio de ciclo: crisis, respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: Ceipaz.
- Sánchez Montijano, E. (2015). Schengen al desnudo. En P. Morillas, E. Sánchez-Montijano y E. Soler (Coord.), *Europa ante la crisis de los refugiados 10 efectos colaterales* (pp. 21-22). Barcelona: Cidob.
- Schmitter, P. C. (1971). A Revised Theory of European Integration. En L. N. Lindberg, y S. A. Scheingold (Eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (pp. 232-264). Cambridge: Harvard University Press.
- Schmitter, P. C. (2004). Neo-Neofunctionalism. En A. Wiener y T. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 46-73). Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, F. y Rittberger, B. (2006). Theories of European Integration. Assumptions and Hypothesis. En J. Richardson (Ed.), *European Union. Power and policy-making* (3ª ed., pp. 71-93). Londres: Routledge.
- Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Jr. (Coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 73-127). Buenos Aires: Cries.
- Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini Jr., H. (2012). Introducción. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Jr. (Coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la*

- Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 7-16). Buenos Aires: Cries.
- Sandholtz, W. y Stone, S. A. (1998). *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Strøby Jensen, C. (2016). Neo-functionalism. En M. Cini y N. Pérez-Solórzano Borragán (Eds.). *European Union Politics* (5ª ed., pp. 53-64). Oxford: Oxford University Press.
- Suanzes, P. (2017, dic.). Los halcones de Visegrado imponen su ley en la Unión Europea. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/14/5a32d89bca47412c2e8b45f2.html>
- Vaillant, M. y Terra, I. (2001). Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. En G. De Sierra (Comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (pp. 45-64). Buenos Aires: Clacso.
- Viner, J. (1950). *The customs union issue*. Oxford: Oxford University Press.
- Warleigh-Lack, A. y Rosamond, B. (2010). Across the EU Studies-New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 993-1013.
- Webber, D. (2014). How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. *European Journal of International Relations*, 20(2), 341-365.

Historia, actualidad y prospectiva de las relaciones Mercosur-Unión Europea

Fernando Romero Wimer

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Romero Wimer, F. (2019). Historia, actualidad y prospectiva de las relaciones Mercosur-Unión Europea. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 221-249). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Introducción

La Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) mantienen relaciones desde 1992. En 1995, ambos bloques regionales firmaron un Acuerdo Marco Interregional; posteriormente, las negociaciones oscilaron entre mayores acercamientos a favor del libre comercio y las tensiones que derivaron en la suspensión de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. En este capítulo se analiza la incidencia de los intereses económicos en estos acuerdos birregionales, vinculando la dinámica de esas relaciones a la luz de los patrones de acumulación dominantes en cada periodo en el Mercosur. Asimismo, se ofrecen recomendaciones para

la formulación de políticas de relacionamiento entre ambos bloques que no perjudiquen a la parte más débil y no fragilicen el proceso de integración de los países sudamericanos.

En una primera sección, se explicita los lineamientos teóricos y analíticos principales. Seguidamente, se caracterizan los antecedentes significativos de las relaciones entre Europa y América Latina previas a la década de los noventa. Una tercera sección aborda las relaciones entre los dos bloques regionales en el marco del regionalismo abierto. En un cuarto apartado se consideran las modificaciones de la relación en un contexto de predominio del regionalismo poshegemónico. En la quinta instancia, se analiza la recomposición de las negociaciones de un tratado de libre comercio luego del fin del ciclo progresista en América Latina. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y las recomendaciones.

Para este abordaje se han utilizado como fuentes documentos diplomáticos disponibles, estadísticas recientes sobre comercio internacional de mercaderías y, complementariamente, noticias de prensa sobre la cuestión y las declaraciones de prensa de diplomáticos y representantes gubernamentales.

Procesos de integración y patrones de acumulación

Con posterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente, a partir de las orientaciones dominantes de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), los países latinoamericanos pretendieron dirigir sus políticas económicas desarrollistas en coordinación con sus esfuerzos de integración regional. Se trató de poner los procesos de integración al servicio de la transformación productiva y la industrialización (Prebisch, 1963). Así, emergieron propuestas de crear un mercado común latinoamericano y de promover el libre comercio regional. “Se entendía que la complejidad productiva de una industrialización en gran escala, requería de mercados más amplios que los compartimientos estancos de los diferentes países” (Briceno-Ruiz, 2018, p. 61). A partir de la década de los años setenta, en el marco de la crisis del petróleo y el inicio del quiebre de las políticas industrialistas y de sustitución de importaciones, este proceso se paralizó; lo anterior llevó al Pacto Andino, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc)

y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) a encontrar fuertes limitaciones en su funcionamiento. Al inicio la década del ochenta, la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos agravó aún más la situación. No obstante, en la segunda mitad de la década, se produjo un relanzamiento de los debates y los diálogos en torno a los procesos de integración.

Ya en la década de los noventa, en el contexto del colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de las economías de Europa Oriental, se produjo una adecuación a la hegemonía del Consenso de Washington y el neoliberalismo. Las propuestas de nuevo regionalismo económico y de regionalismo abierto dieron impulso a las políticas de integración. Sin ser propuestas originales de América Latina, tuvieron su versión latinoamericana desde una perspectiva neoestructuralista comandada por Gert Rosenthal, como secretario ejecutivo de la Cepal. Así, este organismo pasó a defender posiciones a favor del libre comercio global, la desregulación económica y el ajuste estructural, con el fin de mejorar la inserción en la economía mundial a través de la especialización productiva y promover una mayor apertura internacional, evitando las tendencias aislacionistas que podían implicar los bloques regionales (Cepal, 1994).

La crisis económica, política y social que siguió al huracán neoliberal en los países latinoamericanos llevó al poder a gobiernos nacional-populares y de distintas variantes de izquierda, lo que supuso un cambio de rumbo, tanto en los lineamientos de política económica como de las propuestas de integración. En este escenario, las propuestas denominadas de *“regionalismo posneoliberal”* acentuaron —entre otros planteamientos— el predominio de la agenda política y el regreso de la *agenda de desarrollo*, una mejor articulación de los mercados regionales, la creación de instituciones y políticas comunes, nuevas formas de cooperación sur-sur, así como la participación social para obtener mayor grado de legitimación (Briceño-Ruiz, 2018).

Para completar la presentación de nuestras aserciones teóricas debe mencionarse que existe una amplia gama de términos como *régimen de acumulación*, *patrón de acumulación*, *patrón de reproducción del capital* y *modelo de acumulación*, que permiten entender la forma histórica de la acumulación capitalista. Es decir, se trata de conceptos —provenientes de la teoría de la regulación como de la teoría marxista de la acumulación— que se refieren

al conjunto de estrategias y estructuras mediante las cuales gobiernos, instituciones y empresas promueven, organizan y regulan la expansión o la reestructuración de la economía capitalista. En síntesis, nos referimos a la estructura de poder y a las pretensiones de hegemonía y control de conflictos y contradicciones de cierta durabilidad, que se constituyen en torno a las funciones específicas del Estado (en sentido amplio) en la reproducción del capital (Chesnais, 2003).

Según Basualdo (2007, p. 6), régimen o patrón de acumulación representan un concepto amplio que muestra un considerable nivel de abstracción. Estas nociones aluden a la articulación de un funcionamiento concreto de las variables económicas, vinculado a una estructura social específica e involucran una forma particular de Estado y de luchas entre los bloques de clases.

Por su parte, Jaime Osorio (2014a) ha desarrollado, en múltiples abordajes, la herramienta teórico-metodológica de patrón de reproducción del capital para referirse al estudio concreto de las formas en que el capitalismo se estructura y se reproduce en los países latinoamericanos. Ese autor atiende a la división de fracciones y sectores de las clases sociales (en especial de la burguesía) como resultado de la especialización en alguna etapa del ciclo del capital. Osorio considera que los patrones de reproducción de las regiones dependientes están subordinados a las tendencias que generan las economías centrales dentro del sistema mundial capitalista. Asimismo, destaca la incidencia de las estructuras de poder en la configuración del patrón de reproducción, considerando el papel decisivo que desempeña el Estado a través de las políticas económicas (Osorio, 2014a).

De este modo, existe una relación dialéctica entre el patrón de acumulación dominante, y los lineamientos y propuestas de integración regional que marcan los diferentes periodos. Es decir, la forma que asumen los diferentes componentes estructurales de una formación social¹ se concreta en un periodo histórico determinado que está en correspondencia recíproca con la producción intelectual que orienta esas configuraciones, incluidas las

1 Los conceptos formación social, formación económico-social o formación socio-histórica se refieren a una conceptualización que da cuenta de la complejidad que adquiere una totalidad social específica, históricamente determinada (Harnecker, 1999, pp. 170-174).

teorías de las relaciones internacionales relativas a regionalismo e inserción global. A continuación, siguiendo esta perspectiva analítica, se examinan los distintos momentos de las relaciones Europa-Mercosur.

Los antecedentes de la cuestión

A pesar de que la formación de la Comunidad Europea data de 1957, las relaciones con América Latina siguieron durante años en el marco del bilateralismo. Esta circunstancia se explica tanto por el escaso desarrollo de los procesos de integración como por la incidencia de la hegemonía estadounidense. Cuando el proceso de integración europeo avanzó a partir de 1970, América Latina no consiguió desarrollar la propuesta de integración de la Cepal. Entre ambas regiones se dieron los primeros acuerdos de 1ª Generación; en consecuencia, se firmaron acuerdos comerciales de la Comunidad Europea con Argentina en 1971 —dejó de tener vigor tras su renovación en 1975—; con Uruguay en 1973; y con Brasil en 1974 (sustituido por el Acuerdo de Cooperación de 1980). También, en 1975, se firmó un Acuerdo de Cooperación con México; sin embargo, el cumplimiento de los objetivos fue más bien limitado.

A partir de 1982, se lograron los Acuerdos de 2ª Generación, pasando del predominio de los acuerdos comerciales a los acuerdos de cooperación que otorgaban relevancia a la llamada “ayuda al desarrollo” (Aldecoa Luzárraga, 1995, p. 765). En este ámbito de la relación comenzaron los acercamientos al Pacto Andino y, en 1984, se celebró la primera cumbre de la Comunidad Europea y Centroamérica en San José de Costa Rica². A partir de 1986, el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea también incidió en el aumento de atención europea hacia América Latina (Bizzozero, 2004, p. 101).

2 El 28 de septiembre de 1984, los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea, de los países centroamericanos y de los países del Grupo Contadora (Panamá, Colombia, Venezuela y México) celebraron la primera conferencia ministerial de diálogo político y económico, que recibió el nombre de Diálogo de San José. Posteriormente, esas conferencias entre países de la Unión Europea y Centroamérica pasarían a celebrarse anualmente.

Las relaciones Mercado Común del Sur-Unión Europea en el marco del regionalismo abierto

En 1993, la Comunidad Europea cambió su estatus a Unión Europea. En América Latina se produjo un relanzamiento de los procesos de integración ahora centrados en objetivos fundamentalmente económicos en un contexto internacional dominado por el paradigma neoliberal en la economía, la formación de grandes bloques y la necesidad de insertarse en los mercados globales. Así, fundamentalmente sobre la base de los acuerdos bilaterales de cooperación e integración entre Argentina y Brasil se firmó el tratado de Asunción en 1991, dando origen al Mercado Común del Sur (Mercosur) (Kan, 2013).

En la relación entre ambas regiones se produjo un incremento de las relaciones comerciales, el flujo de inversión europea en América Latina y las políticas de cooperación para el desarrollo. Se firmaron acuerdos de tercera generación, que se caracterizaron por la incorporación de la cláusula democrática, la llamada cooperación avanzada (sostenida en vínculos asociativos) y la diversificación de ámbitos e instrumentos de cooperación (Aldecoa Luzárraga, 1995, p. 768).

En el fondo, el avance del interés europeo en el continente estuvo puesto en los intentos de ampliar la expansión de los capitales europeos en nuevos mercados de intercambio comercial e inversión. Esta situación, determinada en los mecanismos esenciales de la dinámica capitalista, se originó en el marco dentro del cual Europa ampliaba su incidencia internacional a partir de su bloque de integración y materializaba una política exterior común. Se produjo una intensificación y una aceleración de las relaciones europeas con América Latina que se expresó en el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional (1992) y en la firma de la Propuesta de un acuerdo interregional UE-Mercosur, alcanzada en la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río, celebrada en São Paulo en abril de 1994. Además, el interés de los países europeos se manifestó en las propias declaraciones emanadas del Consejo Europeo, tendientes a fortalecer las relaciones económicas y políticas con los países latinoamericanos y fijar acuerdos de libre comercio con el Mercosur, Chile y México (Aldecoa Luzárraga, 1995, p. 777).

En diciembre de 1995, la UE y el Mercosur firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. Las características del acuerdo estaban relacionadas tanto con los objetivos promovidos por la política exterior europea como con los lineamientos de regionalismo abierto propuesto por la Cepal (Aldecoa-Luzárraga, 1995, p. 762). Fundamentalmente, se constató por entonces una intensificación del comercio interregional, la cooperación internacional, el financiamiento europeo hacia América Latina, la participación europea en el proceso de privatizaciones latinoamericano (Lara Cortés, 2005) y el diálogo político³. El interés europeo en América Latina también pasó a incrementarse luego de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), en 1994, y el inicio de las conversaciones sobre el proyecto estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ese mismo año (Bouzas, 2004, p. 130).

A su vez, el acuerdo de 1995 debería ratificarse por los respectivos parlamentos nacionales de los Estados de la UE y del Mercosur. En el preámbulo del acuerdo se sostuvo que las partes tiene como “objetivo final, una asociación interregional de carácter político y económico, basada en una cooperación política reforzada” (Unión Europea-Mercosur, 1995). Particularmente significativo es el título II del acuerdo, donde se explicitan los propósitos de cooperación y liberalización comercial entre ambas regiones, y el título III, artículo 12, que se refiere al fomento de las inversiones (Unión Europea-Mercosur, 1995). El acuerdo entró en vigor en julio de 1999.

Sin embargo, los avances en la concreción de la asociación interregional fueron infructuosos, si se los compara con los resultados obtenidos por la UE con otros países latinoamericanos⁴. La UE se mantuvo como el principal

3 Según la Comisión Europea (1994), la UE se ubicaba como primer socio comercial de Mercosur, con un 26 % del total de los intercambios comerciales entre 1985 y 1992; primer inversor extranjero en Mercosur, atrayendo ese bloque el 70 % de las existencias de inversiones directas europeas en América Latina. Otros guarismos indican que, entre 1992 y el 2000, el Mercosur recibió el 68 % de los capitales europeos invertidos en América Latina. De ese total, Argentina recibió un 35 % y Brasil, un 65 %. El 50 % de las inversiones provinieron de España (Cepal, 2001).

4 En 1993, la UE suscribió acuerdos marco de cooperación con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y la Comunidad Andina de

inversionista en el Mercosur, pero las barreras arancelarias y no arancelarias continuaron en pie, así como las distorsiones en los mercados provocadas por los subsidios europeos a la agricultura. A esto se agregaron las dificultades institucionales por parte del Mercosur para negociar con terceras partes y la decisión europea de negociar birregionalmente y no por medio de acuerdos bilaterales (Bouzas, 2004, pp. 133-134).

En mayo de 1999, en el marco de la XIII Reunión de Jefes de Estado del Grupo de Río, los presidentes latinoamericanos expresaron sus expectativas en torno a alcanzar el libre mercado con la UE. Por lo tanto, las actividades para la concreción de la asociación entre las dos regiones comenzaron en noviembre de 1999 en Bruselas, con la reunión del Consejo de Cooperación Mercosur-UE. En ese marco se definió una estructura institucional compuesta por un Comité de Negociaciones Birregionales, un Subcomité de Cooperación, Grupos Técnicos (sobre comercio de bienes⁵, defensa de la competencia y solución de controversias) y Secretarías de Coordinación de ambas partes. Desde ese entonces, se comenzó a negociar un acuerdo de asociación centrado en el libre comercio.

Las negociaciones del 2000 volvieron a expresar las diferencias entre ambas regiones, fundamentalmente en su posicionamiento sobre el sector agrícola en cuanto a las limitaciones sanitarias europeas y la Política Agrícola Común (PAC) de la UE (Ventura, 2005). Las enfermedades del ganado bovino (aftosa y mal de “la vaca loca”) y las restricciones europeas a los productos transgénicos derivaron en dificultades para avanzar en la asociación (Bizozero, 2004, p. 104). En ese contexto, era notorio el acelerado crecimiento que habían tenido las exportaciones europeas hacia el Mercosur, arrojando un significativo déficit para las economías latinoamericanas (Cepal, 2000).

Naciones (CAN). En 1996, firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con Chile y, en 1997, un Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación y Cooperación Política con México. Este último derivó en la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y la UE en el 2000. Asimismo, en el 2002, la UE firmó un Acuerdo de Asociación Económica con Chile, que entró en vigencia en el 2003.

5 Incluía los subgrupos de comercio de servicios, movimiento de capitales, inversiones y propiedad intelectual.

En el 2005, las negociaciones pasaron a estar congeladas debido a las diferencias en materia comercial (Lara Cortés *et al.*, 2009)

De todas maneras, la estrategia europea hacia América Latina mantuvo su accionar mediante el avance con otros países y regiones a la par que extendía diferentes programas de cooperación como el Programa URB-AL, encaminado a impulsar las políticas públicas de las ciudades latinoamericanas; el Programa AL-Invest, orientado a promover la internacionalización y la productividad de micro, pequeñas y mediana empresas de América Latina; el Programa ALFA, cuyo objetivo es contribuir con las instituciones de educación superior latinoamericanas; y el Programa Alure, destinado a fortalecer la presencia económica de la UE en el sector energético de América Latina.

Las relaciones Mercado Común de Sur-Unión Europea en el contexto del regionalismo posneoliberal

Luego de la crisis generalizada que sufrió el patrón de acumulación neoliberal a finales de la década de los años noventa e inicios del siglo XXI, América Latina asistió a un ascenso de gobiernos caracterizados como progresistas (Zibechi, 2015), nacional-populares (Svampa, 2011), neodesarrollistas (Feliz, 2012; Katz, 2015) o de centro-izquierda o izquierda latinoamericana (Borón, 2004; Vilas, 2005). Estas expresiones se manifestaron concretamente en las presidencias de Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013-actual), en Venezuela; Luiz Inácio “Lula” Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2015), en Brasil; Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), en Argentina; Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015), en Uruguay; Evo Morales (2006-actual), en Bolivia; José Manuel Zelaya Rosales (2006-2009), en Honduras; Daniel Ortega (2007-actual) en Nicaragua; Rafael Correa (2007-2017), en Ecuador; Fernando Lugo (2008-2012), en Paraguay; Carlos Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-actual), en El Salvador.

En el plano de la integración regional estos gobiernos se opusieron a políticas neoliberales y a la histórica injerencia de Estados Unidos en la región (Clemente, 2017). De este modo, el *regionalismo abierto* del periodo anterior

fue sustituido por un regionalismo que se caracterizó por una mayor primacía de la agenda política, el retorno a la *agenda de desarrollo* y los actores estatales. Además, enfatizaba la esfera institucional y la cooperación; había mayor preocupación por las carencias de la infraestructura regional y se destacaba la necesidad de alcanzar la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades y de promover la participación social en torno a los procesos de integración (Sanahuja, 2009). El tipo de regionalismo resultante recibió la denominación de posliberal (Motta Veiga y Ríos, 2007), posneoliberal (Sanahuja, 2009), o poshegemónico (Rigirozzi y Tussie, 2012; Clemente, 2017).

En este escenario regional, las negociaciones con la UE de una asociación (con eje el libre comercio) se suspendieron en el 2004, luego de una reunión en Lisboa. En el 2010, se relanzaron las tratativas luego de la VI Cumbre UE-América Latina y Caribe, celebrada en Madrid, y se realizaron diferentes reuniones con el objetivo de negociar en materia comercial. Así, se celebraron la primera ronda de negociaciones del acuerdo (del 29 de junio al 2 de julio del 2010), la segunda ronda en Bruselas (del 11 al 15 de octubre del 2010), la tercera ronda en Brasilia (entre el 22 de noviembre y el 7 de diciembre del 2010), la 23.º reunión del Comité de Negociaciones Birregional en Montevideo (entre el 7 y el 11 de noviembre del 2011), la 8.º ronda de negociaciones y la 24.º reunión del Comité en Bruselas (entre el 12 y el 16 de marzo del 2012). A partir de allí, nuevamente las negociaciones pasaron a una situación de estancamiento.

Las relaciones se mantuvieron a la espera de un acuerdo y volvieron a sondearse perspectivas de negociación. Así, en enero del 2013, el Mercosur y la UE realizaron una reunión ministerial en Santiago de Chile y, en junio del 2015, establecieron un nuevo encuentro ministerial en Bruselas. En esos años, el fin del ciclo de gobiernos progresistas también supuso la reactivación de las negociaciones de libre comercio entre los dos bloques regionales.

El giro neoliberal latinoamericano y las relaciones con la Unión Europea

Aproximadamente, en el 2015 comenzó un giro político en América Latina. Un ciclo ascendente de victorias electorales neoliberales y triunfos políticos

de diversa índole dieron el tono predominante en la nueva configuración de los gobiernos latinoamericanos. Ese año, dos hechos marcaron el escenario regional: la victoria de Mauricio Macri en los comicios presidenciales de la Argentina y el triunfo de la opositora Mesa de Unidad Democrática en las elecciones parlamentarias en Venezuela. En el 2016, la derrota de Evo Morales en el referéndum para una nueva postulación presidencial en Bolivia y la destitución de Dilma Rousseff en Brasil consolidaron la tendencia (Pennaforde, Da Silva Ribeiro y Karkow Bones, 2018); en el 2017, Venezuela fue suspendida del Mercosur por tiempo indefinido. Como se puede observar, hubo países que no formaron parte del *ciclo progresista* latinoamericano de la primera década y media del siglo XXI (como el caso de Colombia) o que anticiparon el cambio hacia la derecha (por ejemplo, Honduras en el 2009 y Paraguay, en el 2012), mientras que en otros aún se mantiene el predominio de fuerzas de izquierda (como en Bolivia, Uruguay y El Salvador).

Un capítulo destacado de este giro lo constituyeron los cambios en las relaciones internacionales impulsados por el gobierno de Macri, con respecto a la UE. En febrero del 2016, el primer ministro de Italia, Matteo Renzi, llegó a la Argentina, se entrevistó con Macri y ambos plantearon el relanzamiento de las relaciones bilaterales entre los dos países⁶.

Poco después, el presidente de Francia, François Hollande, también visitó la Argentina y los dos gobiernos firmaron más de veinte acuerdos bilaterales⁷. Entre estos, se destaca un entendimiento entre el conglomerado transnacional de energía nuclear francés Areva y la empresa estatal argentina Invap para desarrollar en conjunto un reactor de investigación y otro de potencia destinado a Sudáfrica.

6 La última visita de un mandatario italiano había sido en 1998, cuando el primer ministro Romano Prodi visitó Buenos Aires. Renzi visitó junto a Macri las obras de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, desarrolladas por la firma italiana Ghella. En el mismo mes, el presidente de Italia (Sergio Mattarella) y Renzi recibieron la visita oficial de Macri, luego del encuentro del mandatario argentino con el papa Francisco en el Vaticano.

7 El último encuentro oficial de un presidente francés en Buenos Aires había sido en 1997.

Tanto la visita del mandatario italiano como la del presidente francés estaban motivadas por las posibilidades de inversión en Argentina y fundamentalmente por promover el acuerdo de integración UE-Mercosur. En esa línea, Federica Mogherini, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, fue recibida en Buenos Aires en marzo del mismo año. Mogherini elogió las reformas del gobierno Macri que, según su evaluación, propiciaban la inversión, el crecimiento del empleo y el acceso al sistema financiero mundial. Además, la representante europea enumeró el comercio, las inversiones con el Banco Europeo de Inversiones y la competitividad global entre las prioridades comunes de Argentina y la UE (MREYC, 2016).

En abril del 2016, la canciller argentina Susana Malcorra viajó Bruselas con el fin de dialogar sobre las negociaciones de libre comercio entre la UE y el Mercosur. Se entrevistó nuevamente con Mogherini y con Didier Reyners, ministro de Asuntos Exteriores belga. Las negociaciones para un acuerdo entre los dos bloques fueron reanudadas en mayo de ese año y el gobierno argentino desempeñó un papel clave en esa reactivación.

Por su parte, Macri visitó Bruselas el 3 y 4 de julio del 2016, se reunió con Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, y reiteró su compromiso a actuar como portavoz del Mercosur para impulsar el libre comercio con la UE⁸; los representantes europeos ponderaron los cambios económicos del país sudamericano. Argentina pasó a constituirse como una de las vías de acceso principales para mayores inversiones y nuevas oportunidades comerciales europeas en América Latina⁹.

El 5 y 6 de julio del 2016, Macri visitó Berlín con el fin de impulsar las relaciones políticas y atraer inversiones a Argentina. Además de reunirse con el presidente alemán Joachim Gauck, la canciller Ángela Merkel y el vicecanciller Sigmar Gabriel, se entrevistó con directivos de las compañías

8 Además, tomó la responsabilidad de recibir en Argentina 3000 refugiados del Programa Siria.

9 En agosto del 2016, el alemán Martin Schultz, presidente del Parlamento Europeo, visitó Argentina y elogió las negociaciones de integración entre el Mercosur y la UE (MREYC, 2016).

transnacionales Volkswagen, Siemens y Mercedes Benz¹⁰. En marzo del 2017, como fruto de esos esfuerzos, se desarrolló en Buenos Aires la X Reunión de la Comisión Mixta Argentina-UE, luego de 7 años de su última reunión¹¹.

En abril del 2018, la visita a la Argentina del presidente de España, Mariano Rajoy, fue una nueva oportunidad en la que se manifestaron los intereses de alcanzar un Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE, lo cual se expresó en la necesidad de mejorar el acceso a los mercados de bienes y servicios, e incentivar las inversiones (los capitales españoles ocupan el segundo lugar en inversión extranjera directa en Argentina). Rajoy llegó acompañado de un centenar de empresarios españoles que participaron del Encuentro Empresarial España-Argentina. Además, su presencia reforzó el apoyo del país europeo al ingreso de Argentina a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (MREYC, 2018).

En ese marco de aperturismo, las relaciones entre Mercosur y la UE retomaron la senda de las negociaciones en torno a un acuerdo de libre comercio. En mayo del 2016 volvieron a reunirse los jefes negociadores de ambos bloques en Bruselas y concluyeron la décima ronda de negociaciones en octubre de ese año. Entre los desacuerdos estuvieron, en primer lugar, la cuestión relativa a la apertura europea a la carne vacuna y el etanol. La oferta europea,

10 En junio del 2017, la canciller alemana Angela Merkel visitó Argentina y dio un apoyo explícito a agilizar y concretar los acuerdos de libre comercio entre los dos bloques regionales y promover las inversiones de empresas alemanas.

11 Las negociaciones involucran una agenda diversa: género, derechos humanos, seguridad, ciencia y tecnología, migraciones, programas espaciales, cambio climático y diplomacia pública. Además, el Banco Europeo de Inversiones mostró disponibilidad para financiar pequeñas y medianas empresas, servicios de saneamiento de aguas y tratamiento de residuos (MREYC, 2017). Malcorra reiteró su visita a Bruselas en abril del 2017 y se reunió con Anna Cecilia Malmström, Comisaria de Comercio Europeo, Sandra Gallina, jefe negociadora de la Dirección General de Comercio Europeo, y nuevamente con Reyners. La canciller calificó como muy positivas a las recientes negociaciones de integración con la Unión Europea. En julio del 2017, cuando Macri viajó a Hamburgo para la Cumbre del G-20, la agenda incluyó —entre las prioridades— seguir avanzando en las negociaciones de libre comercio entre el Mercosur y el bloque europeo.

70 000 toneladas de carne vacuna y 600 000 toneladas de etanol anuales con preferencia arancelaria, estuvo lejos de las aspiraciones sudamericanas.

En julio del 2017, nuevamente en Bruselas, se realizaron negociaciones de la parte comercial del Acuerdo de Asociación. En noviembre, en Brasilia, los cancilleres del Mercosur le entregaron al vicepresidente de la Comisión Europea, Jyrki Katainen, una propuesta integral para alcanzar un acuerdo entre ambas regiones. Los ministros Jorge Faurie (Argentina), Aloysio Nunes (Brasil), Rodolfo Nin Novoa (Uruguay), el vicescanciller Luis Fernando Ávalos (Paraguay) y Jyrki Katainen, presidente de la Comisión Europea, intervinieron en el acto con discursos en contra del proteccionismo y a favor del multilateralismo y el comercio justo.

En marzo del 2018, reuniones en Asunción, Paraguay, entre ambos bloques, presididas por el canciller paraguayo, Eladio Loyzaga, y la italiana Sandra Gallina, no consiguieron cerrar el acuerdo sobre libre comercio. En paralelo, en Francia, se registraron protestas de agricultores ante el temor de abandono de los subsidios y la liberalización comercial (Damgé, 2018). En este sentido, vale señalar que para la agricultura de los países europeos —especialmente en países como Francia, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Grecia, Hungría, Austria y Finlandia— el acuerdo de libre comercio también podría arrojar una pérdida de subsidios y obligarlos a competir en un mercado abierto con la producción de los países del Mercosur (Makuk *et al.*, 2015). En particular, vale resaltar la oposición al acuerdo que ha expresado el Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA) y la Confederación General de Cooperativas Agrarias (Cogeca), que nuclea organizaciones de productores agrícolas europeos.

En el encuentro de Asunción, los presidentes de las asociaciones empresariales de los países del Mercosur solicitaron la inclusión de una cláusula de desarrollo industrial y la preservación de mecanismos de protección a la producción y los puestos de trabajo. Además, los representantes de las centrales sindicales de trabajadores del Mercosur (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) y de la UE (Confederación Europea de Sindicatos) presentaron conjuntamente una carta en oposición a un acuerdo centrado en el libre comercio y no en el comercio justo ni la protección del empleo

(Della Croce, 2018). En abril del 2018, se realizó una nueva ronda de negociaciones en Bruselas, aunque nuevamente no llegaron a un acuerdo.

Las estadísticas más recientes de la Organización Mundial de Comercio (OMC) indican que, durante el 2016, la UE fue el segundo destino de exportaciones de los cuatro países del Mercosur (tabla 1); en el 2017, esa posición solo varió con respecto a Uruguay y Paraguay, donde pasó al tercer lugar (tabla 2). Además, en los mismos años, la UE fue el primer origen de las importaciones de Brasil, y el tercero de Argentina y Uruguay (tablas 1 y 2). Solo hubo variación con respecto a la posición que ocupó para Paraguay, que pasó de la cuarta colocación, en el 2016, al tercer lugar en el 2017 (tablad 1 y 2).

Tabla 1. Comercio exterior de mercaderías de los países del Mercosur totales en millones de dólares, y con la UE (28 países), porcentajes y ubicación de la UE entre los principales destinos de exportación (Exp.) y orígenes de las importaciones (Imp.). Año: 2016

	2016					
	Exp. totales en Mill. US\$ FOB	Exp. a la UE (%)	Ubic. de UE como destino de Exp.	Imp. totales Mill. US\$ CIF	Imp. desde UE (%)	Ubicación de UE como origen de Imp.
Argentina	57 737	14,8	2°	55 609	17,8	3°
Brasil	185 280	18,0	2°	143 474	22,6	1°
Paraguay	8 494	14,0	2°	9 753	8,4	4°
Uruguay	7 031	13,0	2°	8 137	18,0	3°

Fuente: elaboración propia sobre base de datos de OMC (2017).

Tabla 2. Comercio exterior de mercaderías de los países del Mercosur totales en millones de us\$, y con la UE (28 países), en porcentajes y ubicación de la UE entre los principales destinos de exportación (Exp.) y orígenes de las importaciones (Imp.). Año: 2017

	2017					
	Exp. totales en Mill. US\$ FOB	Exp. a la UE (%)	Ubic. de UE como destino de Exp.	Imp. totales en Mill. US\$ CIF	Imp. desde UE (%)	Ubicación de UE como origen de Imp.
Argentina	58427	14,9	2°	66899	17,2	3°
Brasil	217179	16	2°	157476	21,3	1°
Paraguay	8680	13,3	3°	11875	10,7	3°
Uruguay	7889	11	3°	8458	15,5	3°

Fuente: elaboración propia sobre base de datos de OMC (2018).

Los competidores principales que tienen los europeos dentro del acuerdo subregional son dos potencias extrarregionales (Estados Unidos y la República Popular China) y las dos mayores economías del Mercosur (Brasil y Argentina). De acuerdo con las estadísticas internacionales de la OMC, durante el 2016 y el 2017, Estados Unidos fue el tercer destino de las exportaciones de mercaderías de Brasil (12,6 % y 12,5 % respectivamente) y de Argentina (7,8 % y 7,7 % respectivamente), el cuarto de Uruguay (6,5 % y 5,8 % en esos años). Solo en el caso de Paraguay se ubicó de forma más relegada (2,7 % y 1,4 %, ver tabla 3). En cuanto a ventas a los países del Mercosur, Estados Unidos fue, durante el 2016 y el 2017, el cuarto origen de las importaciones para Argentina (12,6 % y 11,4 % respectivamente), y el quinto de Paraguay (7,2 % y 8,3 % en los años ya mencionados) y de Uruguay (6,9 % y 10,9 %). Con respecto a Brasil, Estados Unidos registró una caída del segundo lugar como origen de las importaciones de mercaderías en el 2016 (17,5 %), al tercer lugar en el 2017 (tabla 3).

Con respecto a China como destino de las exportaciones de mercaderías del Mercosur, durante el 2016 y el 2017, se ubicó como principal destino de las ventas de Brasil (19 % y 21,8 % respectivamente), el cuarto de Argentina (7,7 % y 7,4 %) y el décimo tercero de Paraguay (0,6 % y 0,3 %). En relación con las ventas de Uruguay, subió de la tercera colocación (12,8 %), en 2016, a la primera (18,8 %), en el 2017 (tabla 4). En cuanto a las compras de los países sudamericanos, en los mismos años, China fue el principal origen de las importaciones de Paraguay (27,1 % y 30,9 %, respectivamente) y Uruguay (18,8 % y 20 %), y el segundo de Argentina (18,8 % y 18,4 %). En cuanto a las importaciones de Brasil, entre el 2016 y el 2017, pasó del tercer puesto (17 %) al segundo lugar (18,1 %) (tabla 4).

Tabla 3. Comercio exterior de mercadería de los países del Mercosur con Estados Unidos de América (EE. UU.), porcentajes y ubicación de EE. UU. entre los principales destinos de exportación (Exp.) y orígenes de las importaciones (Imp.). Año: 2016 y 2017

	2016			
	Exp. a los EE. UU (%)	Ubicación de EE. UU como destino de Exp.	Imp. des-de EE. UU (%)	Ubicación de EE. UU como origen de Imp.
Argentina	7,8	3°	12,6	4°
Brasil	12,6	3°	17,5	2°
Paraguay	2,4	9°	7,2	5°
Uruguay	6,5	4°	6,9	5°

	2017			
	Exp. a EE. UU (%)	Ubicación de EE. UU como destino de Exp.	Imp. des- de EE. UU (%)	Ubicación de EE. UU como origen de Imp.
Argentina	7,7	3°	11,4	4°
Brasil	12,5	3°	16,7	3°
Paraguay	1,4	11°	8,3	5°
Uruguay	5,8	4°	10,9	5°

Fuente: elaboración propia con base en datos de la OMC (2017 y 2018).

Tabla 4. Comercio exterior de mercadería de los países del Mercosur con República Popular China (RPCH), porcentajes y ubicación de RPCH entre los principales destinos de exportación (Exp.) y orígenes de las importaciones (Imp.). Años: 2016 y 2017

	2016			
	Exp. a RPCH (%)	Ubicación de RPCH como destino de Exp.	Imp. des- de RPCH (%)	Ubicación de RPCH como origen de Imp.
Argentina	7,7	4°	18,8	2°
Brasil	19	1°	17	3°
Paraguay	0,6	30°	27,1	1°
Uruguay	12,8	3°	18,8	1°

	2017			
	Exp. a RPCH (%)	Ubicación de RPCH como destino de Exp.	Imp. desde RPCH (%)	Ubicación de RPCH como origen de Imp.
Argentina	7,4	4°	18,4	2°
Brasil	21,8	1°	18,1	2°
Paraguay	0,3	30°	30,9	1°
Uruguay	18,8	1°	20	1°

Fuente: elaboración propia con base en datos de la OMC (2017 y 2018).

Mediante un acuerdo entre el Mercosur y la UE, el bloque europeo intentó prevalecer comercialmente frente a los intercambios intrabloque que presentan las economías mercosureñas, dado que Brasil se ubicó como el principal socio comercial de Argentina en el 2016 (15,6 % de las exportaciones y 24,5 % de las importaciones) y en el 2017 (15,9 % de las exportaciones y 26,7 % de las importaciones); y Paraguay, en 2016 (35,4 % de las exportaciones y 24,2 % de las importaciones) y 2017 (32 % de las exportaciones y 23 % de las importaciones, ver tabla 5). Con respecto a Uruguay, la República Popular China desplazó a Brasil como principal socio comercial en el 2017 (tabla 4). En el 2016, Brasil concentró el 17,2 % de las exportaciones y el 18 % de las importaciones de ese país sudamericano y, en el 2017, pasó a representar el 16,5 % de las exportaciones y el 19,5 % de las importaciones uruguayas (tabla 5).

Otro cambio significativo, aunque en menor escala, podría provocarse con el desplazamiento comercial de Argentina. Entre el 2016 y el 2017, este país fue el tercer destino de exportaciones de Paraguay (10,7 % y 13,1 % respectivamente), cuarto de Brasil (8,2 % y 8,1 %) y el quinto de Uruguay (5,2 % y 5,5 %). En cuanto a las importaciones procedentes de Argentina en el resto de las economías del Mercosur, durante el 2016 y el 2017 se pusieron en cuarto lugar para Brasil (6,6 % y 6,3 %) y para Uruguay (13,3 % y 12,6 %). En

Paraguay, las importaciones procedentes de Argentina cayeron del tercer puesto (14,7 %, en el 2016) al cuarto lugar (10,4 % en el 2017, ver tabla 6).

Tabla 5. Comercio exterior de mercadería de los países del Mercosur con Brasil, porcentajes y ubicación de Brasil entre los principales destinos de exportación (Exp.) y orígenes de las importaciones (Imp.). Año: 2016 y 2017

	2016			
	Exp. a Brasil (%)	Ubicación de Brasil como destino de Exp.	Imp. des-de Brasil (%)	Ubicación de Brasil como origen de Imp.
Argentina	15,6	1°	24,5	1°
Paraguay	35,4	1°	24,2	2°
Uruguay	17,2	1°	18	2°
	2017			
	Exp. a Brasil (%)	Ubicación de Brasil como destino de Exp.	Imp. des-de Brasil (%)	Ubicación de Brasil como origen de Imp.
Argentina	15,9	1°	26,7	1°
Paraguay	32	1°	23	2°
Uruguay	16,5	2°	19,5	2°

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la OMC (2017 y 2018).

Tabla 6. Comercio exterior de mercadería de los países del Mercosur con Argentina, porcentajes y ubicación de Argentina entre los principales destinos de exportación (Exp.) y orígenes de las importaciones (Imp.). Año: 2016 y 2017

	2016			
	Exp. a Argentina (%)	Ubicación de Argentina como destino de Exp.	Imp. desde Argentina (%)	Ubicación de Argentina como origen de Imp.
Brasil	8,2	4°	6,6	4°
Paraguay	10,7	3°	14,7	3°
Uruguay	5,2	5°	13,3	4°
	2017			
	Exp. a Argentina (%)	Ubicación de Argentina como destino de Exp.	Imp. desde Argentina (%)	Ubicación de Argentina como origen de Imp.
Brasil	8,1	4°	6,3	4°
Paraguay	13,1	3°	10,4	4°
Uruguay	5,5	5°	12,6	4°

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de OMC (2017 y 2018).

Recientemente, en Curitiba, en el marco de la XIV Semana de Europa en Brasil, los representantes políticos de las dos regiones manifestaron estar cerca de firmar un acuerdo de libre comercio, superando las diferencias en materia industrial y agropecuaria. Pero, en junio del 2018, las negociaciones comerciales entre ambos bloques siguen poniendo en el centro del debate el comercio de carnes vacunas, el recorte de aranceles para los automóviles

procedentes de la UE y las llamadas *indicaciones geográficas*¹² de alimentos y bebidas. Debido a ello, los resultados siguen siendo infructuosos y, aún manteniéndose declaraciones favorables a la continuidad de las negociaciones (Dinatale, 2018), también existen fuertes signos de agotamiento (Gosman, 2018).

En este sentido, las asimetrías de las economías del Mercosur en comparación con la UE son una realidad preocupante¹³ y hasta ahora no están claras las previsiones de que se apliquen mecanismos compensatorios y fondos de convergencia (Muller, 2018). De materializarse el acuerdo, se profundizaría la inserción dependiente y el patrón de especialización productiva y exportadora con base en materias primas de las economías del Mercosur. Entre los impactos previsibles también podría observarse un avance de las importaciones industriales europeas, sustentado tanto en la competencia con la producción industrial local como el desplazamiento de la competencia estadounidense, china, brasileña y argentina.

Conclusiones y recomendaciones

El interés del capital europeo por el mercado del Cono Sur latinoamericano no es reciente. Cabe observar que, luego de la Segunda Guerra Mundial y en pleno auge de la hegemonía estadounidense, los países de la Comunidad Europea alentaron acuerdos que posibilitaron su mayor presencia diplomática y ampliaron su injerencia económica en el continente. En este sentido, la entrada de España y Portugal a la Comunidad Europea incitó a fortalecer lazos políticos, diplomáticos y económicos a partir de la legitimidad que otorgaba una historia y una cultura compartida.

12 Es el derecho reservado de uso de la indicación de origen del producto para aquel que tiene la misma procedencia geográfica, de este modo la indicación geográfica actúa como una marca comercial.

13 Un estudio del 2010 establecía una comparación entre la UE y el Mercosur (incluida Venezuela) en la que el primer bloque representaba ante el segundo un PIB 8 veces superior, un PIB per cápita 4,5 veces mayor y un comercio de mercaderías 5 veces más grande (Cienfuegos-Mateo, 2010).

En la década de los años noventa, luego del final de la Guerra Fría, las posibilidades de fortalecimiento económico de Estados Unidos en el continente se materializaron en la firma del Tlcan y el lanzamiento del proyecto ALCA. En ese sentido, las propuestas de la UE de intensificar las relaciones con América Latina y, en particular, de negociar el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y el Mercosur tuvieron por objetivo competir comercialmente con las empresas estadounidenses, a la vez que el capital europeo ganó posiciones participando en el otorgamiento de créditos y las privatizaciones de las economías latinoamericanas.

A comienzos del siglo XXI, en el contexto político latinoamericano que puso en cuestionamiento las políticas neoliberales y propuso alternativas al desarrollo dependiente, los avances aperturistas quedaron bloqueados. Particularmente, las negociaciones entre la UE y el Mercosur estuvieron virtualmente congeladas entre el 2005 al 2010 y entre el 2012 al 2016.

El retorno de fuerzas políticas que encarnan una reorientación neoliberal en la región ha provocado el regreso de las tratativas. Entre las razones para ello encontramos que, a la particular incidencia de las inversiones y el comercio europeo en la región, se le suma el proteccionismo del mercado estadounidense en el gobierno de Donald Trump y los intentos de reequilibrar las relaciones económicas mantenidas en los últimos años con la República Popular China. No obstante, las posibilidades de impactos negativos en las industrias y el empleo en los países del Mercosur, la perspectiva del deterioro del peso del comercio exterior brasileño y argentino dentro de la región, las previsiones sobre la afectación a la producción agropecuaria europea y la falta de acuerdo sobre las exportaciones de carne y etanol de los países del Mercosur y las importaciones de automóviles europeos a las economías sudamericanas, aún dejan un margen de tensa espera para concretar el acuerdo de libre comercio birregional.

Para finalizar, consideramos oportuno ofrecer algunas recomendaciones para la elaboración de un acuerdo entre las dos regiones, cuyo impacto no sea desventajoso para los sectores económica y socialmente más débiles. En primer lugar, el acuerdo de integración en la UE y el Mercosur no debe sustentarse en la perspectiva del libre comercio y realizarse en desmedro del desarrollo industrial del Mercosur, porque ese escenario aumenta las

posibilidades de acentuar las tendencias reprimarizadoras de los países sudamericanos (fundamentalmente, Brasil y Argentina) y afectar el empleo. Por lo tanto, el nuevo escenario internacional debería contribuir a la búsqueda de asociaciones de desarrollo estratégico y complementación científico-tecnológico de las economías mercosureñas con las europeas, y no al relanzamiento de una nueva asociación subordinada del capital sudamericano con el capital europeo o cualquier otra gran potencia.

En segundo lugar, un acuerdo de integración birregional sustentado en los beneficios de la exportación de carnes y etanol sudamericano a través del libre comercio mantiene las tendencias ya anunciadas, lo cual favorece principalmente el poder del sector de los agronegocios. Asimismo, perjudicaría a los productores europeos que se verían abarrotados de productos de menores costos procedentes del Mercosur. En este sentido, se propone que el acuerdo impulse nuevas formas de cooperación con el fin de estimular la democratización de la propiedad agraria, incitar la desconcentración de las grandes ciudades y el sostenimiento de la población rural sobre el territorio y promover el uso sustentable de los recursos naturales.

Por último, el acuerdo birregional debe contribuir a trascender la visión estrecha del comercialismo y el economicismo y no relegar los diálogos políticos y la cooperación al papel de subordinados o complementos legítimos del acuerdo de libre comercio. Con una redefinición de los avances en la materia, el centro de la agenda debe estar enfocado en el desarrollo birregional, contribuyendo, principalmente, en las áreas de educación, ciencia, tecnología, salud pública, derechos humanos, derechos laborales, promoción industrial, desarrollo rural, seguridad energética y cooperación internacional. El comercio y las inversiones son dimensiones significativas por considerar en función de intercambios externos justos que no conduzcan a una integración asimétrica en la que los sectores económicos más fuertes y eficientes terminen fagocitando a los más débiles.

Referencias

- Aldecoa-Luzárraga, F. (1995). El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina. *Revista de Instituciones Europeas*, 22 (3), 761-792.
- Basualdo, E. (2007, mar.). Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. *Documento n.º 1*, Buenos Aires, Maestría en Economía Política Argentina, Área de Economía y Tecnología de Flacso. Recuperado de www.flacso.org.ar/economia.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia/Cepeg.
- Bizzozero, L. (2004). Las relaciones Mercosur-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. En J. M. Gómez (Ed.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* (pp. 97-116). Buenos Aires: Clacso.
- Borón, A. (2004, jun.). La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 5 (13), 41-56.
- Bouzas, R. (2004). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición *Nueva Sociedad*, 190, 125-135.
- Clemente, D. (2017). El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contrahegemónica. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1, 109-130.
- Cienfuegos-Mateo, M. (2010, jun.). El interregionalismo en cuestión. El caso de las relaciones de la Unión Europea con el Mercosur. *Aportes para la integración latinoamericana*, XVI (22), 1-42. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11360/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

(1994). *El regionalismo abierto en América Latina y Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2000). *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la UE*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2001). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Europea (1994, oct.). *Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur. Comunicación de la Comisión al Consejo*. Com. (94) 428 final/2. Bruselas.

Chesnais, F. (2003, abr.). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes *Revista de Economía Crítica*, 1, 37-72.

Damgé, M. (2018, feb.). Agriculture: les cinq raisons de la colère. *Le Monde* (París). Recuperado de

http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/02/28/agriculture-les-cinq-raisons-de-la-colere_5263674_4355770.html?xtmc=viande_vache_mercosur&xtcr=1

Della Croce, C. (2018, mar.). Otro revés para el TLC entre el Mercosur y la Unión Europea. *América Latina en Movimiento* (Quito, Ecuador, Agencia Latinoamericana de Información, ALAI). Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/191415>

Dinatale, M. (2018, jun.). El Mercosur y la Unión Europea buscan cerrar el acuerdo de libre comercio en julio. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/06/19/el-mercursos-y-la-union-europea-buscaran-cerrar-el-acuerdo-de-libre-comercio-en-julio/>

Gosman, E. (2018, jun.). El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur está al borde del naufragio. *Clarín*. Recuperado el 18 de junio del 2018, de https://www.clarin.com/politica/acuerdo-union-europea-mercursos-borde-naufragio_o_ryMyiDNWX.html

- Harnecker, M. (1999). *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. México: Siglo XXI.
- Kan, J. (2013). Una relación particular. Clase dominante, gobierno y orígenes del Mercosur. En J. Kan *et al.* *¿Integrados? Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* (pp. 155-203). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica: Argentina y Brasil *Serviço Social e Sociedade*, 122, 224-249.
- Lara-Cortés, C. (2005). Liberalización y subordinación de los servicios públicos a la lógica del capital en los países del Cono Sur. En J. Estay Reino (Ed.), *La economía mundial y América Latina* (pp. 317-341). Buenos Aires: Clacso.
- Makuc, A. *et al.* (2015). *La negociación Mercosur-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: ¿Quo Vadis?* Buenos Aires: BID-INTAL.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) de la República Argentina (2016, ago.). *Informe para la Prensa n.º 274/16*. Recuperado de <http://www.mrec.gob.ar/visita-del-presidente-del-parlamento-europeo-martin-schulz>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) de la República Argentina (2017, mar.). *Informe para la Prensa n.º 082/17*. Recuperado de <http://www.mrec.gob.ar/1odeg-reunion-de-comision-mixta-argentina-union-europea>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) de la República Argentina. (2018, abr.). *Informe para la Prensa n.º 141/18*. Recuperado de <https://www.mrecic.gov.ar/comunicado-conjunto-visita-oficial-presidente-mariano-rajoy-brey-la-republica-argentina>
- Motta Veiga, P. de y Ríos, A. (2007). *O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Muller, A. (2018, abr.). Los riesgos del acuerdo Mercosur-Unión Europea. Ordenamiento y disciplinamiento. *Página 12*. Recuperado de <https://>

www.pagina12.com.ar/111365-ordenamiento-y-disciplinamiento

latinoamericano. México: Fondo de Cultura Económica.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2017). *Perfiles comerciales 2017*. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2018). *Perfiles comerciales 2017*. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC.

Osorio, J. (2014a). *Estado, reproducción del capital y lucha de clases. La unidad económico-política del capital*. México: Seminario de Teoría del Desarrollo, IIEC-UNAM.

Osorio, J. (2014b). La noción de patrón de reproducción del capital. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1, 17-36.

Pennaforte, C., Da Silva Ribeiro, G. y Karkow Bones, N. (2018). O acordo Mercosul-União Europeia: entre o discurso e a realidade. Impactos e perspectivas *Conjuntura Austral*, 9 (46), pp. 5-21.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una nueva dinámica del desarrollo*

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Coord.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-16). Dordrecht: Springer.

Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 12-54.

Svampa, M. (2011). Argentina, una década después: Del “que se vayan todos” a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, 235, 17-34.

Unión Europea (2003). *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José (1984-2002)*. San José: Oficina de la Comisión Europea en Costa Rica.

Unión Europea- Mercosur (1995). Acuerdo Marco Interregional de

- Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra. Madrid.
- Ventura, D. (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Vilas, C. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, 197, 84-99.

Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos

Juan Carlos Fernández Saca

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Fernández Saca, J. C. (2019). Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinomericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 251-286). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Introducción

Un mundo multipolar ha emergido a consecuencia del resurgimiento de nacionalismos, populismos y proteccionismos comerciales. China y Rusia buscan ocupar los espacios que Estados Unidos deja como potencia hegemónica mundial e incrementan su influencia comercial, militar o política cada vez más en los países en desarrollo. La Unión Europea (UE), además de lidiar con el difícil proceso de negociación que implica la salida del Reino Unido (Brexit), enfrenta la probabilidad de que deberá enfrentarse a Estados Unidos, su aliado tradicional, en una guerra comercial a causa del neoproteccionismo imperante en la nación norteamericana.

En un contexto multipolar, marcado por la incertidumbre, los bloques de integración regional vigentes en América Latina (Mercado Común del Sur [Mercosur], Sistema de la Integración Centroamericana [SICA], Comunidad Andina de Naciones [CAN], Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América [ALBA]), con la parcial excepción de la Alianza del Pacífico (AP), parecen haber desempeñado un rol pasivo en sus estrategias de inserción internacional. Las potencias regionales, Brasil y México, han perdido el ímpetu por convertir a la región en un jugador importante en las relaciones de poder mundial. Brasil está aquejado por una intensa crisis política y económica y, por su parte México, atrapado en una viral de violencia sin precedente ocasionada por el narcotráfico.

Los países centroamericanos¹, en el marco de su proceso de integración regional, muestran escasa articulación o cooperación entre sus gobiernos con miras a construir estrategias comunes que les permitan afrontar de manera más efectiva los desafíos externos e internos a los que se enfrentan. Sus estrategias de inserción internacional están signadas por problemas internos de índole estructural y por la ideología política de sus gobiernos. Debido a ella, la región, como bloque, no cuenta con políticas orientadas a la convergencia con el resto de los procesos de integración regional de América Latina y continúa privilegiando su relación con Estados Unidos, cada vez más amenazada por las políticas adoptadas por la administración de Donald Trump.

En la actualidad, Centroamérica carece de liderazgos políticos que busquen en la integración regional un mecanismo efectivo de inserción internacional en defensa y promoción de sus intereses. En un mundo claramente multipolar, las naciones centroamericanas aún no logran establecer estrategias que les permitan relacionarse de manera efectiva y provechosa para sus ciudadanos con las nuevas potencias mundiales y regionales que emergen en el vacío de poder que está dejando Estados Unidos.

1 Para los efectos del presente capítulo, los países en estudio son los pertenecientes al Sistema de Integración Económica Centroamericana (Sieca), a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Inserción internacional de Centroamérica: estrategias individuales que profundizan las diferencias regionales

Durante la década de los noventa, en pleno proceso de pacificación y ajustes estructurales de sus economías sobre la base de los lineamientos del Consenso de Washington, los países centroamericanos pusieron en marcha estrategias individuales de inserción internacional. Ellas estaban basadas primordialmente en la liberalización de la economía a través de rebajas arancelarias —unilaterales o como resultado de negociaciones de tratados de libre comercio—, la profundización del proceso de integración económica —basada en premisas del regionalismo abierto—, pocas o nulas restricciones al movimiento de capitales e incentivos fiscales para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en sectores orientados en especial a actividades agroexportadoras y de maquila.

Las estrategias de inserción internacional adoptadas por los países centroamericanos han tenido escaso encadenamiento regional, ignorando las ventajas estratégicas compartidas (como su ubicación geográfica, recursos ambientales y turísticos, por ejemplo) y compitiendo directamente entre ellos. Esta situación se observó, sobre todo, en los beneficios o exenciones fiscales ofrecidos a los inversionistas extranjeros.

Si bien es cierto que en el ámbito intergubernamental se llevaron a cabo acciones tendientes a profundizar el proceso de integración económica regional, los principales avances (incremento en comercio intrarregional y aumento de las inversiones intracentroamericanas) fueron el resultado de actividades de agentes privados, es decir, grandes grupos empresariales de Centroamérica que, orientados por sus intereses particulares, pujaron por una mayor apertura en la región. Este proceso de integración informal mostró ser más efectivo que el proceso formal de naturaleza política.

A pesar de que insistentemente se muestra a Centroamérica como una región homogénea, la realidad es otra. Las políticas públicas implementadas por los gobiernos, los diferentes grados de desarrollo del capital humano, los distintos niveles de gobernabilidad y la fortaleza institucional, así como diversos estadios de cohesión social han derivado en sociedades con distintos niveles de

desarrollo humano. Esto no solo se hace visible entre países, sino que, dentro de cada uno de ellos, se observan enclaves de alto desarrollo caracterizados por dinamismo económico y accesibilidad tecnológica junto a amplios sectores económica y socialmente deprimidos, signados por el desempleo y la violencia.

A su vez, las condiciones económicas y sociales presentes en Centroamérica han influido en los resultados de las estrategias de inserción internacional. El Informe Estado de la Región 2008 esquematiza esos resultados y los agrupa, según sus características, en dos subregiones (tabla 1). Destaca además que estos distan mucho de ser las consecuencias esperadas cuando las estrategias nacionales fueron concebidas y, lamentablemente, 10 años después de dicho informe esa situación persiste.

Tabla 1. Situaciones prototípicas de inserción internacional en Centroamérica

Primera situación estratégica	Segunda situación estratégica
a. Una inserción internacional de bajo nivel tecnológico, basada en agroexportación e industria de maquila textil. b. Altos volúmenes de emigración y flujo de remesas. c. Poca capacidad de atracción de IED. d. Nivel exportador bajo o intermedio, con fuerte peso del mercado centroamericano. e. Magros resultados económicos y sociales.	a. Una inserción internacional basada en mayor incorporación tecnológica de productos no tradicionales, industria o servicios. b. Bajos o nulos volúmenes de emigración y flujos de remesas. c. Mayor capacidad de atracción de IED. d. Alto nivel exportador, orientado a mercados extrarregionales. e. Resultados económicos y sociales intermedios.
Países en este subgrupo: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.	Países en este subgrupo: Costa Rica y Panamá.

Fuente: Programa Estado de la Región 2008.

Se observan dos subgrupos de países, pero en ninguno de ellos la apertura comercial, el crecimiento económico y el aumento de la IED implicaron una mejora sustancial en la disminución de los índices de pobreza, de equidad en la distribución del ingreso o de encadenamientos productivos entre inversionistas extranjeros y productores locales (tabla 2).

Tabla 2. Análisis comparativo de la inserción internacional por rubro y por país

Rubros	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Sectores de inserción						
Agro exportación tradicional	Alto	Bajo	Intermedio	Alto	Bajo	Bajo
Agroexportación no tradicional	Bajo	Bajo	Alto	Intermedio	Alto	Bajo
Maquila textil	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Alta tecnología	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo
Turismo	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Alto	Alto
Centro logístico de comunicaciones	Bajo	Intermedio	Bajo	Bajo	Intermedio	Alto
Plaza financiera internacional	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Inversión externa directa	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Migración-remesas	Alto	Alto	Alto	Intermedio	Bajo	Bajo
Orientación						
Nivel exportador	Bajo	Bajo	Intermedio	Bajo	Alto	Alto
Importancia de Centroamérica	Alto	Alto	Intermedio	Alto	Bajo	Bajo
Resultados						
Económicos	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Intermedio	Intermedio
Sociales	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Intermedio	Intermedio

Fuente: Programa Estado de la Región 2008 (p. 554).

La apuesta por el comercio internacional e intrarregional

Entre 1998 y el 2018, los países centroamericanos negociaron o suscribieron de forma unilateral, subregional o regional, un total de veintiocho tratados de libre comercio con diversos países del mundo². De estos acuerdos se destacan, por su importancia estratégica, los suscritos con Estados Unidos —principal socio comercial de cada uno de los países centroamericanos— y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE), con lo cual Centroamérica se constituye en la única región del mundo que, hasta ahora, alcanzó este tipo de acuerdos con la UE de forma birregional.

Los países con los cuales se suscribieron los acuerdos son reflejo de las distintas estrategias de inserción comercial adoptadas. Así, se plasma un mayor interés de Costa Rica por la diversificación de los mercados al firmar acuerdos con China, Singapur y países miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom) y el resto de naciones orientadas a consolidar el acceso a sus mercados tradicionales, ubicados en su entorno geográfico más inmediato, particularmente con Estados Unidos y México (tabla 3). Como resultado de las negociaciones comerciales y las reducciones unilaterales, el arancel promedio en los países centroamericanos es menor al 10 %.

Tabla 3. Acuerdos de libre comercio suscritos por los países centroamericanos

Países participantes	Firma	Vigencia
Centroamérica-República Dominicana.	16 de abril de 1998.	• Costa Rica: 7 de marzo del 2002. • El Salvador: 4 de octubre del 2001. • Guatemala: 3 de octubre del 2001. • Honduras: 19 de diciembre del 2001. • Nicaragua: 3 de septiembre del 2002.

2 Véase Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Recuperado de http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

Países participantes	Firma	Vigencia
Centroamérica-Chile.	18 de octubre de 1999.	• Costa Rica: 15 de febrero del 2002. • El Salvador: 3 de junio del 2002. • Guatemala: 23 de marzo del 2010. • Honduras: 18 de julio del 2008. • Nicaragua: 19 de octubre del 2012.
Canadá-Costa Rica.	23 de abril del 2001.	1 de noviembre del 2002.
Centroamérica-Panamá.	6 de marzo de 2002.	• Costa Rica: 23 de noviembre del 2008. • El Salvador: 11 de abril del 2003. • Guatemala: 22 de junio del 2009. • Honduras: 9 de enero del 2009. • Nicaragua: 21 de noviembre del 2009.
Panamá-Taiwán.	21 de agosto del 2003.	1° de enero del 2004.
Caricom-Costa Rica.	9 de marzo del 2004.	• Barbados: 1° de agosto del 2006. • Belice: 10 de marzo del 2011. • Guyana: 30 de abril del 2006. • Trinidad y Tobago: 15 de noviembre del 2005.
México-Panamá.	3 de abril del 2004.	1° de julio de 2015.
Cafta-DR (Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana).	5 de agosto del 2004.	• El Salvador y Estados Unidos: 1° de marzo del 2006. • Honduras y Nicaragua: 1° de abril de 2006. • Guatemala: 1° de julio de 2006. • República Dominicana: 1° de marzo del 2007. • Costa Rica: 1° de enero del 2009.
Guatemala-Taiwán.	22 de septiembre del 2005.	1° de julio del 2006.
Panamá-Singapur.	1° de marzo del 2006.	24 de julio del 2006.
Nicaragua-Taiwán.	16 de junio del 2006.	1° de enero del 2008.
Chile-Panamá.	27 de junio del 2006.	7 de marzo del 2008.

Países participantes	Firma	Vigencia
El Salvador-Taiwán.	7 de mayo del 2007.	1 de marzo del 2008.
Honduras-Taiwán.	7 de mayo del 2007.	15 de julio del 2008.
Estados Unidos-Panamá.	28 de junio del 2007.	31 de octubre del 2012.
Colombia-Triángulo del Norte.	9 de agosto del 2007.	• Guatemala: 13 de noviembre del 2009. • El Salvador: 1° de febrero del 2010. • Honduras: 27 de marzo del 2010.
Costa Rica-Singapur.	6 de abril del 2010.	1° de julio del 2013.
Costa Rica-China.	8 de abril del 2010.	1° de agosto del 2011.
Canadá-Panamá.	14 de mayo del 2010.	1° de abril del 2013.
Panamá-Perú.	25 de mayo del 2011.	1° de mayo del 2012.
Costa Rica-Perú.	26 de mayo del 2011.	1° de junio del 2013.
Centroamérica-México.	22 de noviembre del 2011.	• Guatemala: 1° de septiembre del 2013. • Costa Rica: 1° de julio del 2013. • Honduras: 1° de enero del 2013. • El Salvador: 1° de setiembre del 2012. • Nicaragua: 1° de septiembre del 2012.
Centroamérica-Unión Europea.	29 de junio del 2012.	• Costa Rica y El Salvador: 1° de octubre del 2013. • Guatemala: 1° de diciembre del 2013. • Honduras, Nicaragua y Panamá: 1° de agosto del 2013.
Colombia-Costa Rica.	22 mayo del 2013.	1° de agosto del 2016.
Centroamérica-AELC.	24 de junio del 2013 (por Costa Rica y Panamá).	• Costa Rica, Panamá y Noruega: 19 de agosto del 2014. • Liechtenstein y Suiza: 29 de agosto del 2014. • Islandia: 5 de septiembre del 2014.

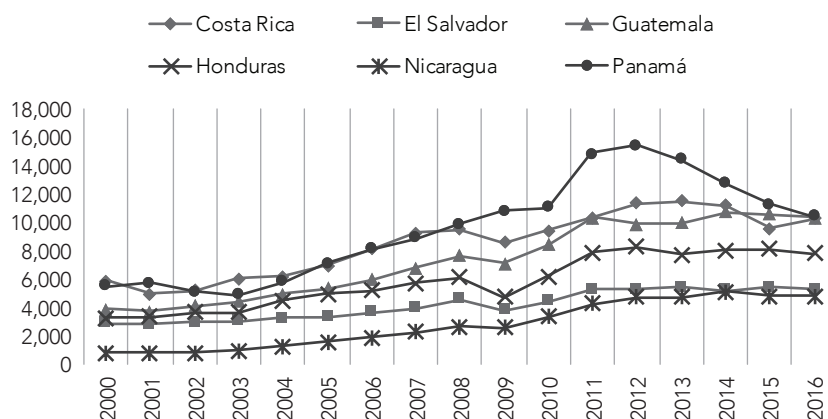
Países participantes	Firma	Vigencia
Canadá-Honduras.	5 de noviembre del 2013.	1° de octubre del 2014.
Honduras-Perú	29 de mayo del 2015.	1° de enero del 2017.
Centroamérica-Corea del Sur	21 de febrero del 2018.	Pendiente. Firmado por todos los países excepto Guatemala.

Fuente: elaboración propia con datos del SICE de la OEA

Véase: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

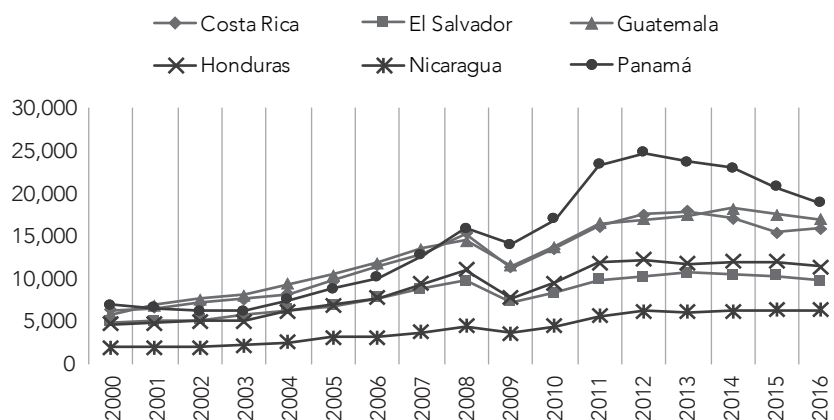
La dinámica del comercio internacional de bienes y servicios ha sido dispar para cada país de la región. Guatemala (en los rubros de agroindustria y maquila), Costa Rica (en alta tecnología, agroindustria no tradicional y turismo) y Panamá (logística y transporte, servicios financieros y turismo) presentan los sectores exportadores más dinámicos de la región medidos en función del valor exportado (figuras 1, 2 y 3).

Figura 1. Centroamérica: exportaciones FOB por país 2000-2016. Millones de us\$



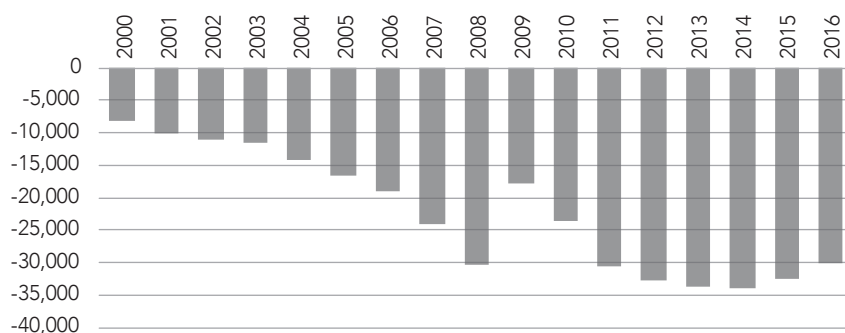
Fuente: Programa Estado de la Nación-Región (2017). Estadísticas de Centroamérica.

**Figura 2. Centroamérica: importaciones (CIF)
por país 2000-2016. Millones de us\$**



Fuente: Programa Estado de la Nación-Región
(2017). Estadísticas de Centroamérica.

**Figura 3. Centroamérica: balance comercial
2000-2016. Millones de us\$**



Fuente: elaboración propia con datos de Programa Estado de la Nación-Región (2017). Estadísticas de Centroamérica. Recuperado de <https://www.estadisticascentroamerica.estadonacion.or.cr/index.php>

La maquila textil es particularmente importante para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, países que han apostado fuertemente a este

sector considerando los bajos niveles de desarrollo de la mano de obra. Sin embargo, esta industria, aun siendo altamente dinámica, ha demostrado generar escasos encadenamientos productivos con empresas locales y, a partir de los beneficios fiscales de los que goza, refleja una baja contribución tributaria. En cambio, Costa Rica y Panamá han transitado hacia sectores exportadores de mayor valor agregado, partiendo de mejores niveles de desarrollo de su talento humano y de un entorno social y político más favorable. No obstante, a pesar de atraer IED en sectores de mediana y alta tecnología, se presentan situaciones similares a las observadas en los casos de la maquila textil: escasos encadenamientos productivos y baja contribución fiscal. Por otra parte, las exportaciones se vuelven altamente sensibles al contexto económico mundial y a las decisiones de negocios que empresas particulares adoptan, como ha sido el caso del cierre del área de manufactura de Intel en Costa Rica durante el 2014, lo que ocasionó un año después una baja del 14 % en las exportaciones del país, según estimaciones de la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) de dicho país (*La Nación*, 2015).

En este marco de apertura comercial es importante abordar la importancia relativa que el comercio intrarregional tiene para cada uno de los países centroamericanos, los cuales, insertos en un proceso de integración, han buscado establecer las condiciones necesarias para facilitar los flujos comerciales entre ellos. Como región, Centroamérica ha logrado liberalizar el 99,87 % de sus partidas arancelarias, dejando como excepciones el café sin tostar y el azúcar de caña, refinada o sin refinar. Cuenta además con un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento (Sieca, 2018).

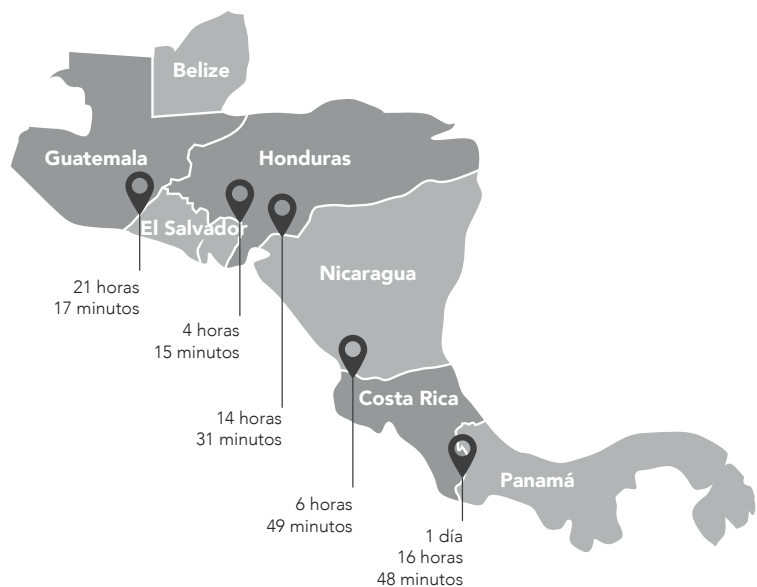
Sin embargo, a pesar de ser uno de los procesos de integración más longevos del mundo y de intentarlo en numerosas oportunidades, el establecimiento de una unión aduanera (como paso previo a un mercado común) no es todavía más que una aspiración. En la actualidad, el proceso ha sido retomado por Guatemala y Honduras, llevándose a cabo negociaciones para la adhesión de El Salvador. Aunque estos tres países concluyan satisfactoriamente el proceso, es poco probable que a este se le sumen Costa Rica y Panamá. En el caso de Nicaragua, la situación es incierta por cuanto dicha nación pasa por un proceso de alta incertidumbre política por la ruptura

del acuerdo de co-gobierno económico que se había establecido entre el presidente Daniel Ortega y las cúpulas empresariales locales. Esto se debió a decisiones unilaterales en materia de pensiones adoptadas por el gobierno y por el excesivo uso de la fuerza para aplacar manifestaciones de rechazo de los estudiantes universitarios y diversos sectores de la sociedad civil.

Otro aspecto que muestra la debilidad de los encadenamientos económicos en la región y que atenta, de forma directa, en sus flujos comerciales son los obstáculos que se enfrentan en las fronteras. La facilitación de los trámites aduaneros se encuentra sujeta a la voluntad política de las autoridades nacionales y a la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros al momento de aplicar la normativa. La Sieca estimaba, en un estudio del 2011 del Proyecto Regional de Usaid para Comercio y Alianzas de Mercado (Prucam / Usaid), un total de 11 horas solamente de tramitología para el tránsito de mercancías entre Guatemala y Panamá, lo cual implica altos costos de transporte de carga. Según estimaciones del Banco Mundial (Osborne, Pachón y Araya, 2013), el transporte terrestre de carga en Centroamérica cuesta 0,17 dólar/ por tonelada/kilómetro; en Estados Unidos, el precio ronda entre los US\$0,02 y los US\$0,10; y en África no supera los US\$0,12 (figura 4). Así mismo, un factor adicional se ha estado sumando a esos costos: la inseguridad del tránsito intrafronterizo, que estaría obligando a costear servicios de guardia de custodia, o en casos extremos, a pagar “peaje” a bandas delincuenciales en ciertos trayectos regionales.

**Figura 4. Tiempo promedio para cruce fronterizo en
corredor del Pacífico Centroamericano (2015)**

De norte a sur



De sur a norte

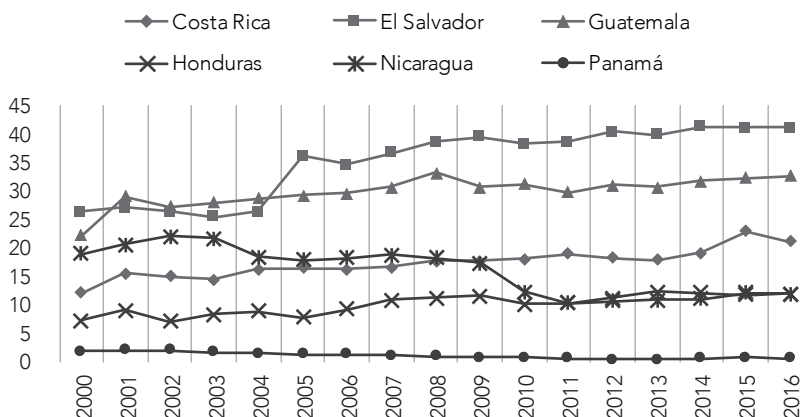


Fuente: Prucam / Usaid (2015).

No obstante los obstáculos antes detallados, el comercio intrarregional ha dado muestras de ser de especial importancia para los países del istmo, particularmente El Salvador y Guatemala, cuyas exportaciones a otros países centroamericanos significaron, durante 2016, el 41,3 % y el 32,9 %, respectivamente, de sus exportaciones totales. En el otro extremo, las exportaciones intrarregionales de Panamá representaron apenas el 0,8 % en ese año.

Una característica por destacar del comercio intrarregional de Centroamérica es el alto componente de productos industriales de valor agregado que son comercializados (alimentos preparados, plásticos, minerales y productos químicos, productos farmacéuticos, papel, metales, productos textiles y aparatos mecánicos y eléctricos), contrario a lo que ocurre con las exportaciones extrarregionales que se concentran, en la mayor parte de países, en productos de origen vegetal o animal y maquila textil. En cuanto al dinamismo mostrado por las exportaciones intrarregionales, hay pocas variaciones a lo largo de los años en los aportes de estas a las exportaciones totales, lo que demuestra la necesidad de reformas estructurales que permitan subsanar los obstáculos existentes al comercio entre centroamericanos. La crisis económica mundial de 2008 y el 2009 tuvo bajo impacto negativo en los flujos comerciales intrarregionales, aunque su impacto en las exportaciones al resto del mundo fue mayor, considerando que Estados Unidos es el principal socio comercial de la región. A pesar de todo, en años recientes se observa leves crecimientos en la participación del comercio intrarregional en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, en menor medida, en Honduras, y decrecimientos en Nicaragua y Panamá (Programa Estado de la Nación-Región 2017, Estadísticas de Centroamérica).

Figura 5. Centroamérica: exportaciones intrarregionales como porcentaje del total exportado (2000-2016)



Fuente: Programa Estado de la Nación-Región
(2017). Estadísticas de Centroamérica.

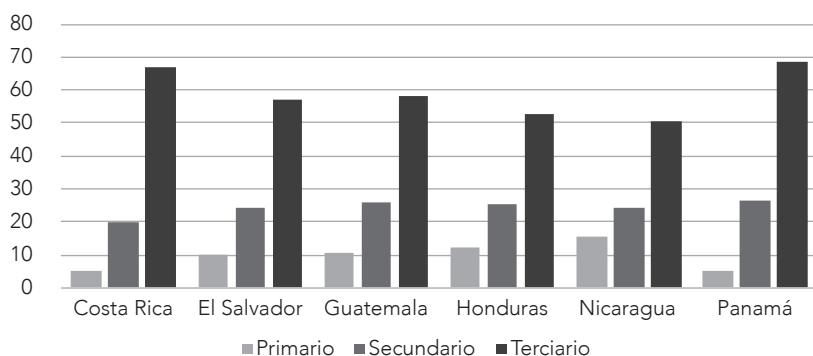
Nuevas estrategias orientadas al desarrollo de servicios y productos de mayor valor agregado

Conscientes de la necesidad de encontrar sectores más dinámicos de inserción internacional, los países centroamericanos han emprendido una serie de medidas destinadas a establecer las condiciones para convertirse en oferentes de servicios y bienes de mediana y alta tecnología. Las apuestas se han concentrado particularmente en logística, transporte, aeronáutica, centros de llamadas, componentes electrónicos y médicos, turismo y financieros.

Panamá es, indiscutiblemente, el país de la región que más se ha especializado en la prestación de servicios logísticos y de transporte. Los puertos marítimos panameños compiten en eficiencia a nivel mundial, el aeropuerto internacional de Tocumen es el más eficiente de Centroamérica y el Caribe, ya que registró un tráfico de 13,4 millones de pasajeros en el 2015 y el canal interoceánico, recientemente ampliado, ha venido a reafirmar la importancia del país como pieza fundamental del comercio y las finanzas mundiales. Por su parte, Costa Rica ha sido más efectiva en el desarrollo de plataformas de exportación basadas en componentes electrónicos y médicos de alta tecnología,

estimándose una participación que excede el 43 % en el total de exportaciones desde el 2000, así como en servicios especializados en centros de llamadas. El Salvador ha incursionado con éxito en la industria aeronáutica; su aeropuerto internacional, en plena etapa de expansión, es uno de los centros de conexión internacional en el istmo y es sede de una de las principales compañías especializadas en mantenimiento de aviones. La industria farmacéutica del país es dinámica y dirige gran parte de su producción al mercado regional, mientras los centros de llamadas también son un sector en continuo crecimiento.

Figura 6. Centroamérica: porcentaje de participación en el PIB por sectores (2016)



Fuente: Programa Estado de la Nación-Región
(2017). Estadísticas de Centroamérica.

En relación con la capacidad de los países centroamericanos para atraer IED, se observan importantes desigualdades entre ellos. Panamá y Costa Rica han sido los más exitosos en su estrategia de atracción. Nicaragua se había erigido como la estrella emergente en este rubro hasta los sucesos violentos de abril del 2018, que han puesto en jaque al gobierno y la economía del país. Honduras, Guatemala y El Salvador presentan los mayores retos por superar, porque son economías que reciben montos de IED relativamente bajos como porcentaje de su producto interno bruto (PIB).

Las deficiencias de los países centroamericanos son múltiples y su baja competitividad en el ámbito internacional es el resultado de una serie de

problemas de índole estructural, los cuales, sin embargo, son heterogéneos. Así, por ejemplo, Costa Rica ha dejado de ser el principal destino de la IED en la región, siendo superado por Panamá, y las causas principales están asociadas a la falta de infraestructura, ineficiencia gubernamental, burocracia y primordialmente a los desequilibrios macroeconómicos que enfrenta el país en lo que se refiere a déficit fiscal (6,2 % del PIB). Panamá muestra sus principales rezagos en la calidad de sus sistemas públicos de salud y educación; como resultado de esto último, la población panameña no alcanza los niveles de capacitación que su economía requiere. El fortalecimiento de sus instituciones es también otra deuda; sin embargo, ese país cuenta con la mejor infraestructura de la región y es una plaza financiera mundial. Guatemala, Honduras y El Salvador se ven seriamente afectados por la violencia, la corrupción, la incertidumbre política, la burocracia y la baja cualificación de la mano de obra. En los dos primeros países debe agregarse además la baja calidad de sus infraestructuras.

Nicaragua ha logrado posicionarse como plaza atractiva para la IED, a pesar de tener más problemas que sus vecinos del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). Lo anterior ha sido posible gracias a sus niveles de seguridad, puesto que Nicaragua se ha erigido como el país más seguro del istmo con las tasas más bajas de homicidios, además, otro factor diferenciador había sido el trato preferencial del gobierno para con las empresas. A pesar de que el gobierno de Daniel Ortega se declara de corte izquierdista, ha sido exitoso en su comunicación con la empresa privada, llegando a establecer una especie de co-gobierno en materia económica con las cúpulas empresariales del país. Sin embargo, todo ello parece haberse roto a partir del 18 de abril del 2018, cuando se aprobó de manera inconsulta las reformas realizadas por el gobierno al sistema previsional, que significan un mayor aporte monetario de trabajadores y empresas para sanear un sistema quebrado por la inoperancia administrativa. El 19 de abril se iniciaron las manifestaciones estudiantiles que recibieron una fuerte respuesta por parte de la policía y el ejército nicaragüense, así como de grupos a favor del gobierno. El resultado ha sido la muerte de, al menos, 41 personas, la indignación de amplios sectores sociales y la caída de la imagen de Nicaragua como país seguro y políticamente estable.

El más importante es el rompimiento de la alianza gobierno-empresa privada-Iglesia católica, lo cual le había permitido a Ortega distorsionar la institucionalidad del Estado para mantenerse en el poder por 11 años a pesar de la limitante constitucional a la reelección. Hasta la fecha, las protestas continúan y crecen las voces de distintos sectores de la sociedad civil que claman por un adelanto de las elecciones con la intención de sacar del poder a Ortega y su vicepresidenta (y esposa) Rosario Murillo.

Tabla 4. Centroamérica: datos seleccionados de competitividad e inversión extranjera directa

País	Posición en el informe Doing Business ^a	Posición en facilidades para la apertura de un negocio ^b	Posición en facilidades para el comercio transfronterizo ^c	Posición en protección a los inversionistas minoritarios ^d	Calidad de la infraestructura portuaria ^e	Participación de la IED en el PIBF (%)
Costa Rica	61	127	73	119	3,1	4,7
El Salvador	73	140	43	160	4,0	1,4
Guatemala	97	139	79	172	3,9	1,7
Honduras	115	150	115	129	4,6	4,7
Nicaragua	131	138	74	167	2,8	6,7
Panamá	79	39	54	96	6,3	9,5

Fuentes: (a) (b) (c) (d) Banco Mundial, Doing Business 2018, número de países considerados: 190, donde la posición 1 indica el país con las mejores regulaciones para hacer negocios (Nueva Zelanda) y el 190 el país con las peores regulaciones (Somalia). (e) Banco Mundial 2016, los valores oscilan entre 1 (muy precaria) y 7 (buen desarrollo y eficiencia respecto a estándares internacionales). (f) Programa Estado de la Nación-Región (2017), Estadísticas de Centroamérica, las cifras corresponden al 2016.

Tabla 5. Centroamérica: datos seleccionados de corrupción, gobernabilidad y violencia

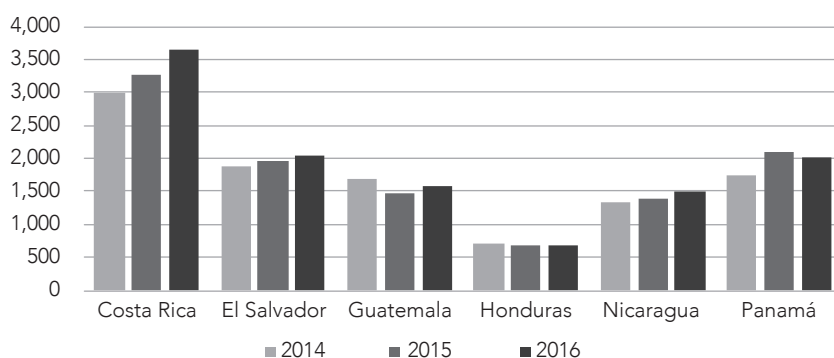
País	Percepción de la corrupción^a	Efectividad del gobierno^b	Calidad regulatoria^c	Tasa de homicidios dolosos^d
Costa Rica	58	67	69	11,8
El Salvador	36	45	60	81,0
Guatemala	28	25	48	27,3
Honduras	30	20	38	59,1
Nicaragua	26	21	37	7,6
Panamá	38	65	65	10,3

Fuentes: (a) Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2016, escala de 0 (muy corrupto) a 100 (nada corrupto). (b) Programa Estado de la Nación-Región (2017), Estadísticas de Centroamérica con datos del Banco Mundial 2015, percepción de calidad de servicios públicos, administración pública, formulación y ejecución de políticas, entre otros; escala de 0 a 100 donde el 100 refleja la mejor percepción posible. (c) Programa Estado de la Nación-Región (2017), Estadísticas de Centroamérica con datos del Banco Mundial 2015, percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; escala de 0 a 100 donde el 100 refleja la mejor percepción posible. (d) Programa Estado de la Nación-Región (2016), cantidad de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

El turismo se está convirtiendo en el motor económico de algunos de los países centroamericanos. Tradicionalmente Costa Rica y Guatemala se han destacado en la región por contar con sectores turísticos más desarrollados, los atractivos naturales del primero y los arqueológicos y culturales del segundo los han posicionado por muchos años como líderes en el rubro. Pero, el resto de países del área está actuando de forma proactiva para atraer turistas primordialmente de Estados Unidos, Europa y sus países vecinos.

Panamá se ha establecido como área de interés para el turismo de compras y convenciones, además de que el canal interoceánico es en sí mismo un polo de atracción. El Salvador busca especializarse en turismo de playa y ha sabido explotar el turismo nostálgico (más de dos millones de salvadoreños residen fuera del país). Nicaragua y Honduras son los destinos menos explorados, pero sus atractivos coloniales, en el caso del primero, y sus hermosas playas en el mar Caribe, para el segundo, los están poniendo en el radar de los viajeros (figura 7).

**Figura 7. Centroamérica: ingreso de turistas
2014-2016. Miles de visitantes**



Fuente: Programa Estado de la Nación-Región
(2017), Estadísticas de Centroamérica.

La emigración como proceso informal de inserción internacional

Los países del llamado Triángulo Norte mantienen altos niveles de emigración y, resultado de ello, son los flujos de remesas se han convertido en importantes flujos de divisas. No son pocos los críticos que afirman que el modelo económico implantado por estas naciones tiene como objetivo no revelado la expulsión de su población para aliviar las tensiones sociales internas debido a la baja generación de fuentes de empleo y porque además la *exportación de mano de obra* genera remesas. Los migrantes del Triángulo

Norte tienen como principal destino Estados Unidos; en cambio, en el caso de Nicaragua, un considerable porcentaje de sus migrantes se dirigen hacia Costa Rica (tabla 6).

Tabla 6. Centroamérica: datos migratorios seleccionados

País	Porcentaje de la población fuera del país ^a	Remesas recibidas desde Estados Unidos en us\$ ^b	Participación de las remesas como % del PIB ^c
Costa Rica	2,70	403 000 000	0,9
El Salvador	18,99	3 985 000 000	17,1
Guatemala	5,86	5 981 000 000	10,7
Honduras	7,43	3 259 000 000	17,9
Nicaragua	9,51	621 000 000	9,6
Panamá	3,50	617 000 000	0,8

Fuentes: (a) OIT, Migración laboral en América Latina y el Caribe, 2017.

(b) Centro de Investigación Pew con datos del Banco Mundial, las cifras corresponden a 2015. (c) Programa Estado de la Nación-Región (2017),

Estadísticas de Centroamérica, las cifras corresponden al 2016.

Además de los problemas de índole social que la separación de las familias trae consigo, los países centroamericanos que más expulsan población tienen una pérdida real de capital humano. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), los centroamericanos son el tercer grupo de origen hispano más grande en Estados Unidos (7,9 % del total); el promedio de edad es de 37 años, en los hombres, y 40 años, en las mujeres; tienen un nivel de instrucción bajo, si se les compara con otros grupos de inmigrantes, ya que el 73,9 % de los centroamericanos cuentan con estudios de secundaria o menor. Asimismo, los mercados laborales poco desarrollados de la mayor parte de países centroamericanos, los bajos niveles de generación de empleo, la violencia, el rezago social y las limitaciones para el desarrollo de emprendimientos hacen que personas de mayor nivel de

instrucción también emigren en busca de mejores oportunidades laborales o crecimiento profesional, que sus países de origen no pueden ofrecerles. Centroamérica enfrenta un serio problema social y económico, si se considera que es la población en edad productiva la que más emigra.

La mano de obra que emigra, como mecanismo no formal de inserción internacional de Centroamérica, contribuyó a la economía regional con más de 13 mil millones de dólares en el 2016 y un poco más de 14 mil millones de dólares en el 2017 (Programa Estado de la Nación-Región 2017, Estadísticas de Centroamérica). Se espera que ese flujo de dinero continúe creciendo ante el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos bajo la administración del presidente Donald Trump; el temor que infunden en la población migrante es real y ante posibles deportaciones masivas, ellos buscan proteger su capital enviando la mayor cantidad de remesas a sus países de origen. La cancelación en noviembre del 2017 del programa de Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) para Nicaragua (5349 inmigrantes afectados) y la posibilidad real de que ocurra lo mismo para El Salvador (263 282 inmigrantes inscritos) y Honduras (86 163 inmigrantes inscritos) (U.S. Citizenship and Immigration Services, Uscis, 2017) ha encendido todas las alarmas en ambos países, cuyos gobiernos y sociedad, en su conjunto, no tienen capacidad real de absolverlos en el caso de que deban abandonar definitivamente Estados Unidos.

Los flujos de remesas que reciben las economías de El Salvador, Guatemala y Honduras primordialmente, y en menor medida Nicaragua, contribuyen a mantener a buena parte de la población por encima del umbral de la pobreza. El uso que los hogares centroamericanos hacen de las remesas les permite acceder a educación, tecnologías de comunicación, bienes de consumo e incluso al desarrollo de pequeños negocios. Las remesas apuntalan las economías de estos países, pero a un costo social alto.

La incursión de China y Rusia en Centroamérica y el peligro del neoproteccionismo estadounidense

Las políticas, vaivenes y discrecionalidades características de la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos han significado para los países cen-

troamericanos una fuente inagotable de incertidumbre y temor, particularmente en lo que se refiere a migración y el comercio. Desde su candidatura a la presidencia de Estados Unidos, Trump no ha escatimado palabras en su ataque hacia los migrantes latinoamericanos en su país, particularmente a los procedentes de México. Ha emitido calificativos xenófobos y no han sido pocas las ocasiones en las cuales ha incluido a los centroamericanos en sus diatribas. Su proyecto insignia, la construcción de un muro en la frontera con México solo es la expresión física del neoproteccionismo en el que ha ingresado Estados Unidos.

Trump ha sido eficiente en abrir múltiples focos de conflictos, incluyendo países con los cuales históricamente Estados Unidos ha sido aliado. México ha sido su blanco favorito, además del muro en la frontera y el endurecimiento de las medidas para frenar la migración, obligó a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) y ante las posturas mexicanas relativas al sector automotriz no ha dudado en amenazar con una salida unilateral del tratado. También Trump sacó a su país del Acuerdo Transpacífico (TPP), privándolo de una posición estratégica en el Pacífico, área sobre la cual cada vez ejerce más influencia China. Estados Unidos está a las puertas de una guerra comercial con la UE, China y otros países por la aplicación de aranceles a la importación de acero y aluminio. La relación entre Estados Unidos y la UE, pilar fundamental del comercio mundial, está en su peor momento y pone en peligro la recuperación económica del continente que la ha basado en sus exportaciones. Estas ahora se ven amenazadas ante el incremento unilateral de aranceles y el riesgo de quiebre al que está sometido el sistema de reglas mundiales relativas al comercio. Alemania, motor económico de la UE, ve con frustración cómo desde la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos se han ido achicando los canales efectivos de comunicación, a lo que debemos añadir el apoyo manifiesto de Trump al Brexit.

Estados Unidos, China y Rusia están en curso de colisión. China, con su impresionante crecimiento económico ahora es una potencia mundial que ocupa los espacios que Estados Unidos está dejando en el Pacífico y en el África subsahariana. Una situación similar se observa en años recientes en Sudamérica, donde China fue eje fundamental del crecimiento de las

exportaciones de materias primas e influyó en sus tasas de crecimiento económico. Por su parte, Rusia ha demostrado interés en posicionarse como potencia militar. Su rol en la guerra de Siria, la anexión de Crimea, su apoyo a gobiernos pro rusos y a regiones separatistas en países vecinos son clara expresión de que este país ha retomado su posición como potencia mundial.

En este contexto geopolítico, parece que el gran perdedor será la UE porque, a pesar de su poderío económico, su influencia política está mermando a pasos agigantados. Para su seguridad depende fuertemente de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyo principal socio es Estados Unidos; para el suministro de gas depende en gran medida de Rusia; y la incursión de China en las excolonias europeas en África a través de proyectos de inversión en infraestructuras es patente. China invierte en África sin establecer requisitos sobre respeto de derechos humanos, protección del medio ambiente o protección de trabajadores, como lo hace la UE, situación que resulta conveniente para muchos gobiernos africanos.

Centroamérica no es ajena a la nueva coyuntura geopolítica y comercial, aunque se presenta como un actor pasivo, no solo por su peso económico, sino porque además no ha sido capaz de establecer una estrategia conjunta que le permita negociar en mejores condiciones los mecanismos de inserción internacional. Teniendo a Estados Unidos como principal socio comercial, los países del istmo temen que luego de la renegociación del Tlcán, Estados Unidos pueda iniciar un proceso similar para el el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (Cafta-DR, por sus siglas en inglés). También es oportuno reconocer que en materia de comercio, Estados Unidos está más centrado en su relación con México y China que con Centroamérica; pero la principal preocupación está ligada a temas migratorios, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Honduras. La permanencia legal de miles de ciudadanos de esos países en Estados Unidos parece alejarse cada vez más ante el endurecimiento de la política migratoria de dicho país y no se vislumbra en el corto o mediano plazo una solución por parte del Congreso de Estados Unidos. El presidente Trump ha dejado claro su deseo de que emigrantes de esos y otros países dejen de llegar a la nación norteamericana.

Ante este nuevo entorno, China se hace cada vez más visible en Centroamérica. Históricamente, la región mantuvo lazos diplomáticos con Taiwán, país que contribuyó por medio de fondos de cooperación con múltiples proyectos de infraestructura y desarrollo productivo en la región, aunque también se presentaron casos en los cuales los fondos provenientes de Taiwán no fueron utilizados de forma adecuada por los gobiernos centroamericanos, algunos de los cuales investigados por corrupción. A cambio de esa cooperación, Centroamérica abogaba por la inclusión de Taiwán en la comunidad internacional. En el 2007, Costa Rica se convirtió en el primer país del istmo en establecer relaciones diplomáticas con China continental, lo que implicó el rompimiento definitivo con Taiwán. A cambio, China construyó el estadio nacional y la sede de la escuela policial del país, invirtió en infraestructura vial y ambos establecieron un tratado de libre comercio que está vigente desde el 2011.

Panamá hizo lo mismo en junio del 2017 y ha iniciado conversaciones para un tratado comercial a partir de enero de 2018. Se estableció un vuelo comercial que conecta Pekín con Ciudad de Panamá, como parte de un proyecto más ambicioso por establecer una moderna “Ruta de la Seda” que le facilite a China el acceso a mercados en la costa oeste de Estados Unidos y a otros mercados del Atlántico a través del Canal de Panamá. Además, Panamá se ha financiado a través de la colocación de bonos en la Bolsa de Pekín con los llamados “Bonos Panda”. En mayo del 2018, la República Dominicana y, en agosto de 2018, El Salvador anunciaron el establecimiento de relaciones diplomáticas con China.

Según datos del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Clacds), en 2011, el comercio entre China y Centroamérica ascendió a 12 700 millones de dólares, aunque el 94 % de ese monto corresponde a exportaciones chinas hacia Centroamérica. De las exportaciones del istmo a China, Costa Rica representa el 54 % de ellas, Guatemala el 24 % y Honduras un 16 %. Como socio comercial, China aún no representa la importancia que tienen Estados Unidos y otros países centroamericanos en sus exportaciones. Así por ejemplo, en el 2012 fue el octavo socio comercial para Costa Rica y Honduras y para el resto de países se ubicó después de la

posición 25. En cuanto a las importaciones, la situación es diferente, puesto que China se ubica ya en las primeras cinco posiciones como origen de las importaciones para todos los países centroamericanos (Clacds, 2014, pp.11-12).

En términos competitivos y de acceso a mercados, China representa para Centroamérica una seria amenaza en su relación comercial con Estados Unidos. La economía china ha mostrado ser complementaria con varias naciones sudamericanas, pero competitiva cuando se trata de Centroamérica, particularmente, cuando se refiere al sector de maquila textil. Las posibilidades de inversiones chinas en la región en infraestructuras de transporte, generación de energía y corredores logísticos aún no pasa en la mayoría de las situaciones a ser una realidad concreta. El principal proyecto de infraestructura de la región con fondos chinos es el canal interoceánico de Nicaragua, el cual está cada vez más lejos de realizarse, no solo por el enorme costo del proyecto (aproximadamente 50 mil millones de dólares), sino también porque la viabilidad ambiental y política del proyecto es cuestionada. Sin embargo, la creciente presencia de China en Centroamérica lanza un claro mensaje a Estados Unidos: es un país convertido en potencia mundial con capacidad para incursionar en una región que históricamente se ha encontrado en la zona de influencia directa del país norteamericano.

En cambio, Rusia ha mostrado ser menos determinada para establecer relaciones con Centroamérica. Quizás, el elemento más destacado al respecto es la alianza militar entre dicho país y Nicaragua. Esta relación no es nueva porque durante la década de los ochenta la influencia de la Unión Soviética era evidente en Nicaragua en pleno apogeo de la Revolución Sandinista. Desde el retorno de Ortega al poder en el 2007, los lazos entre ambos países se han fortalecido; Nicaragua es una de las pocas naciones en reconocer la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, apoyados por Rusia; ha recibido además donaciones para la construcción de una planta de producción de vacunas, equipos de transporte como buses y taxis y primordialmente se han establecido mecanismos de cooperación en materia militar. Según datos del Banco Central de Nicaragua y publicados por CNN en español (2017), desde el 2007 Rusia le ha donado a Nicaragua 151,2 millones de dólares y

la cooperación militar incluye 50 tanques, 12 sistemas de defensa antiaéreas y 2 barcos misilísticos. La presencia y/o influencia rusa en el resto de países centroamericanos es prácticamente nula.

La brecha digital en Centroamérica como lastre a su efectiva inserción internacional

Gracias a los acelerados avances tecnológicos, el mundo vive una verdadera revolución digital que promete mejorar la calidad de vida de la humanidad, pero, a su vez, se presenta un alto riesgo de pérdida de empleos existentes ante la posibilidad de que muchas de esas actividades puedan ser llevadas a cabo de forma automatizada. Esta revolución digital implica la generación de redes neuronales, criptomonedas, inteligencia artificial, *blockchain*, robótica, tecnologías de la información y comunicación (TIC), minería de datos, entre otros aspectos, que aceleran el desarrollo de muchas industrias, pero amenazan a otras.

América Latina, en general, y Centroamérica, en particular, muestran serios rezagos para la adopción, el uso y el acceso a las TIC. Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017), en América Latina y el Caribe solo el 10 % de la población tiene acceso a banda ancha fija y el 30 % a banda ancha móvil, comparado con el 28 % y el 72 % respectivamente en la OCDE. En este mismo estudio se estima que ante un aumento del 10 % en la penetración de servicios de banda ancha en la región, llevaría asociado un incremento del 3,2 % en el PIB. En cuanto al acceso a infraestructuras digitales, solo el 22 % de la población centroamericana está cubierta por redes de cuarta generación de banda ancha móvil (4G), contra el 77 % en los países de la OCDE. Los hogares centroamericanos con acceso a internet representan el 34 % en comparación con 81 % en la OCDE (Prats y Puig, 2017, pp. 1-6).

Tabla 7. Centroamérica: indicadores de infraestructura y telecomunicaciones

País	Líneas de telefonía fija ^a	Suscripciones a teléfonos celulares móviles ^b	Usuarios de internet ^c	Acceso a internet de banda ancha ^d
Costa Rica	16,3	159,2	66,0	11,6
El Salvador	14,4	140,7	29,0	6,0
Guatemala	10,1	115,3	34,5	3,0
Honduras	5,2	91,2	30,0	2,6
Nicaragua	5,8	122,1	24,6	2,8
Panamá	15,8	172,3	54,0	9,5

Fuente: Programa Estado de la Nación-Región (2017), Estadísticas de Centroamérica, con datos de la UIT (2016).

Notas: a) líneas telefónicas fijas instaladas en todo el territorio nacional por cada 100 habitantes; b) abonados del sistema celular o sistema de telefonía móvil por cada 100 habitantes; c) cantidad de personas que utilizan internet por cada 100 habitantes; d) abonados a internet de banda ancha por cada 100 habitantes.

El rezago digital presente en Centroamérica, aunado a sistemas educativos con déficit de calidad, hacen que la región sea vulnerable a la destrucción de empleos como resultado de la revolución digital. La constante en la mayor parte de estos países es contar con mano de obra de baja o mediana calificación, orientada en especial a actividades económicas vinculadas con servicios e industria manufacturera. Si los países del istmo no incrementan los fondos destinados a erigir sistemas educativos basados en la cobertura y en la calidad, integrando en los planes de estudio el uso intensivo de las TIC y fomentando el desarrollo de ecosistemas de innovación e investigación, cualquier estrategia de inserción internacional que se desarrolle será de alcance limitado y suscrito a actividades económicas intensivas en mano

de obra, pero de baja generación de riqueza, escaso desarrollo tecnológico y débil encadenamiento productivo con las empresas locales. Centroamérica continúa siendo una sociedad que consume conocimiento desarrollado en otros países, la generación de conocimientos fruto de investigación y desarrollo es seriamente limitada en esta región.

Tabla 8. Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del producto interno bruto en Centroamérica y países seleccionados

País	2011	2012	2013	2014	2015
Costa Rica	0,47	0,56	0,56	0,58	n/d
El Salvador	0,03	0,03	0,06	0,08	0,13
Guatemala	0,05	0,04	n/d	n/d	n/d
Hondurasa	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Nicaragua	0,08	0,11	0,10	0,09	0,11
Panamá	0,17	0,08	0,06	n/d	n/d
Chile	0,35	0,36	0,39	0,38	0,38
China	1,78	1,91	1,99	2,02	2,07
Corea del Sur	3,75	4,02	4,15	4,28	4,23
España	1,33	1,29	1,26	1,23	1,22
Estados Unidos	2,77	2,70	2,74	2,75	2,79
Singapur	2,15	2,01	2,01	2,20	n/d
Unión Europea	1,97	2,01	2,02	2,04	2,05

Fuente: Banco Mundial. Véase: <https://datos.bancomundial.org/indicador/gb.xpd.rsdv.gd.zs>

Nota: a) último dato disponible corresponde al 2004 por valor de 0,04 %.

A manera de conclusión: las estrategias de inserción internacional de Centroamérica signadas por magros resultados, baja convergencia y enormes retos futuros

A partir de la década de los noventa, los países centroamericanos establecieron una serie de estrategias de inserción internacional basados en la atracción de IED, con la finalidad de potenciar su sector exportador, particularmente en maquila textil y agroindustrias, considerando los niveles de calificación de su mano de obra y las ventajas competitivas inherentes a ellos. Estas estrategias se establecieron, generalmente, al margen del proceso de integración regional, dando como resultado la adopción de medidas e incentivos nacionales que establecieron una fuerte competencia entre ellos, sin prestar atención al potencial económico que como región integrada podrían ofrecer al mundo.

La suscripción de tratados de libre comercio con la mayor cantidad de países posible, el establecimiento de zonas francas, incentivos fiscales, rebajas de aranceles, leyes laborales y medioambientales laxas fueron acciones concretas llevadas a cabo en el marco de las estrategias nacionales de inserción internacional. Sin embargo, aspectos asociados a diferencias en los niveles de calificación de la mano de obra, desarrollo democrático, corrupción, estado de derecho, crimen, violencia y estabilidad política, económica y social dieron como resultado la conformación de dos subgrupos regionales en función de los logros alcanzados por sus estrategias: por una parte, Costa Rica y Panamá, que lograron transitar, en el caso del primero, hacia sectores exportadores de mediana y alta tecnología (incluyendo centros de llamadas), y en la prestación de servicios de clase mundial en logística, transporte y finanzas para el caso del segundo. Por otra parte, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador presentan sectores exportadores que basan su dinamismo en la maquila textil o el sector agroindustrial; si bien en años recientes se observa un importante crecimiento en los centros de llamadas, particularmente en El Salvador y Guatemala. Pero, en todos los casos, se observa un débil encadenamiento de esos sectores con las economías locales y la baja participación tributaria, dados los incentivos fiscales de que gozan.

La vocación de competencia entre los países centroamericanos, a pesar de sus inconvenientes, sigue vigente. Considerando su posición geográfica, aunque de manera aislada, cada país desarrolló planes para la construcción de infraestructuras destinadas a establecer corredores logísticos que le hicieran competencia al Canal de Panamá. El Salvador fue el país que más avanzó en ese sentido, aunque al carecer de una salida hacia el Caribe sus planes para el establecimiento de un canal seco pasan por unir esfuerzos con Honduras. Los planes de construir canales secos están vigentes en Guatemala, Honduras y Costa Rica aunque con resultados palpables muy limitados; Nicaragua, por su parte, revivió el viejo sueño de construir en su territorio un canal interoceánico que nuevamente parece que quedará en un sueño. A pesar de su posición geográfica y pequeñez de su territorio, Centroamérica ha sido incapaz de establecer medidas conjuntas que faciliten el comercio y el transporte de mercancías, tiene déficits en infraestructura de carreteras, puertos y aeropuertos, y la burocracia y la inseguridad elevan considerablemente sus costos de transacción.

Desde la óptica del proceso de integración económica, aun cuando es importante destacar la liberalización del 99,875 % de las partidas arancelarias intrarregionales y la suscripción de una unión aduanera entre Guatemala y Honduras, los avances en otras áreas son lentos, como por ejemplo, el flujo y el transporte de mercancías, así como el establecimiento de estrategias comunes que le permitan a la región la negociación conjunta de acuerdos comerciales. Tampoco se observa la concatenación de sus estrategias exportadoras y el desarrollo de infraestructuras con enfoque regional, que permitan desarrollar las áreas fronterizas, que sufren los mayores rezagos sociales y económicos en el istmo.

Los serios retos que enfrentan actualmente los países centroamericanos es una llamada para que actúen unidos, sin embargo, las diferencias ideológicas entre sus gobiernos, la debilidad y la baja gobernabilidad en la mayoría de ellos, así como la ausencia de verdaderos liderazgos hace difícil esa tarea. De forma individual y, por lo tanto, menos efectiva, esos países están enfrentando el neoproteccionismo y las restricciones a la migración establecidas por el gobierno estadounidense, la amenaza de pandillas y el narcotráfico,

la creciente brecha digital, los impactos negativos del cambio climático y la debilidad de sus Estados nacionales aquejados por la corrupción.

Los procesos de integración regional de América Latina en la segunda década del siglo XXI han entrado en una etapa de letargo. Algunos, incluso, parecen estar destinados a su desaparición: ALBA, con la lenta agonía económica y social de Venezuela, su principal impulsor, y Unasur con la reciente salida de Brasil, Argentina, Chile, Perú, Paraguay y Colombia. La Comunidad Andina de Naciones, gracias a los desencuentros ideológicos de los gobiernos de los países que la integraban, pasó de ser un referente en materia de integración regional a jugar un rol marginal en América Latina. Mercosur, SICA, Caricom y la Alianza del Pacífico son los procesos de integración regional que, al menos, aún llevan a cabo proyectos y acciones tendientes al logro de sus objetivos, quizás no con la profundidad que se esperaría, pero debe reconocerse que los apoyos políticos en años recientes a la integración están siendo más declarativos que efectivos.

Los bloques de integración regional de Centroamérica, América Latina y el Caribe no pueden contar con un desarrollo institucional y de gobernabilidad más elevado que el que tiene cada uno de los países que lo conforman, el término jurídico *Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habere* (“Nadie puede transmitir a otro más derecho del que posee o tiene”) se ha vuelto particular y lamentablemente cierto en el caso del avance y desarrollo de la integración en la región.

El establecimiento de estrategias efectivas de inserción internacional puede convertirse en una herramienta útil para el desarrollo económico y la cohesión social en Centroamérica, siempre y cuando estas se basen en la generación de altas calificaciones de la mano de obra de la región. Esto implica mejorar la inversión en sistemas de salud y educación, que los gobiernos faciliten el establecimiento de ecosistemas de innovación con base en investigación y en diseño de políticas públicas, orientadas a disminuir los elevados índices de desigualdad persistentes, asimismo, mejorar los mecanismos de coordinación y encadenamiento regional. Dado el tamaño y las capacidades de cada uno de los países centroamericanos, el establecimiento de políticas y estrategias conjuntas en prácticamente todos los ámbitos económicos,

políticos, medioambientales, sociales y físicos es un imperativo que ha sido aplazado en más de una oportunidad.

Referencias

- Altmann-Borbón, J. (2016). Entre la unión y la desunión: alcances y limitaciones de la integración centroamericana. *IdeAs* [Versión electrónica]. Recuperado de <http://ideas.revues.org/85>
- Banco Mundial (2018). *Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs*. Washington D. C.
- Barquero, M. (2016). Lazos militares: Efecto de Intel causó baja del 14 % en las exportaciones del 2015. *La Nación* [Versión electrónica]. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/indicadores/efecto-de-intel-causo-baja-del-14-en-las-exportaciones-del-2015/RFIJTQNZ4RCX5BKFTLJD4TQWE4/story/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017). *La gobernanza de las telecomunicaciones: hacia la economía digital*. Washington, D.C.: BID.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Clacds) (2014). *Comercio e Inversión entre América Central y China. Incae Business School*. [Versión electrónica]. Recuperado de <http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen1410es.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2008). *Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica: de la integración interna a la integración externa*. México. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25460-estrategias-politicas-competitividad-centroamerica-la-integracion-externa-la>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2009). *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*. México. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/>

publicaciones/25871-vision-estrategica-centroamerica-su-insercion-internacional

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Gobierno de la República de Panamá (2016). *Memoria Anual 2015*. Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. Ciudad de Panamá, Panamá [versión electrónica]. Recuperado de http://tocumenpanama.aero/transparencia/data_2017/10.3/pdf/memoriasaitsaverfinal5-4-16.pdf

KPMG (2018). *Growth Promise Indicators 2018*. Reino Unido.

Kuwayama, M. y Durán-Lima, J. E. (2003). La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial. *Cepal - Serie Comercio Internacional*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4365-la-calidad-la-insercion-internacional-america-latina-caribe-comercio-mundial>

La clave de América Latina para eliminar la brecha digital en la región (2018). *Revista Summa* [Versión electrónica]. Recuperado de <http://www.revistasumma.com/la-clave-de-america-latina-para-eliminar-la-brecha-digital-en-la-region/>

La Nación (2016). Efecto de Intel causó baja del 14 % en las exportaciones del 2015 [versión electrónica]. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/indicadores/efecto-de-intel-causo-baja-del-14-en-las-exportaciones-del-2015/RFIJTQNZ4RCX5BKFTLJD4TQWE4/story/>

Lugo, S. (2017). Lazos militares: ¿Qué se traen Rusia y Nicaragua? *CNN español* [versión electrónica]. Recuperado de <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/20/lazos-militares-que-se-traen-rusia-y-nicaragua/>

Naím, M. (2018). Cuatro choques externos que transformarán América Latina. *El País* [versión electrónica]. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2018/04/13/>

actualidad/1523626880_607321.html

Organización Internacional del

Trabajo (OIT) (2017). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina*, 16 [versión electrónica]. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_553535.pdf

Osborne, T., Pachón, M. C. y Araya, G. E. (2013). *What drives the high price of road freight transport in Central America?* Banco Mundial [versión electrónica]. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/876301468011141486/pdf/857710WP0P14790veyoReportoDeco2013d.pdf>

Prats Cabrera, J. O. y Puig Gabarró, P. (2017). *La gobernanza de las telecomunicaciones: hacia la economía digital*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <file:///C:/Users/HP/Downloads/La-gobernanza->

[de-las-telecomunicaciones-Hacia-la-econom%C3%ADa-digital.pdf](#)

Programa Estado de la Nación-Región (2017). *Estadísticas de Centroamérica*. San José. Recuperado de <http://www.estadisticascentroamerica2017.estadonacion.or.cr/>

Programa Estado de la Nación-Región (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José.

Programa Estado de la Nación-Región (2008). *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

Prucam/Usaid (Proyecto Regional de Usaid para Comercio y Alianzas de Mercado) (2011). Recuperado de <https://www.facebook.com/comerciocentroamericano/posts/935819373126790>

Prucam/Usaid (2015). Estudio elaborado para el Sieca y presentado en San Salvador, El Salvador, en Power Point, Recuperado de <http://www.sieca.int/>

Secretaría de Integración Económica

Centroamericana (Sieca) (2018).

Estado Actual de la Integración

Económica. Ciudad de Guatemala,

Guatemala [versión electrónica].

Recuperado de [https://www.](https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/)

[sieca.int/index.php/integracion-](https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/)

[economica/integracion-economica/](https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/)

[estado-actual-del-proceso-de-](https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/)

[integracion/estado-actual-de-la-](https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/)

[integracion-economica/](https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/)

Sistema de Información sobre

Comercio Exterior (SICE) de

la Organización de Estados

Americanos (OEA) (varios años)

Recuperado de [http://www.sice.](http://www.sice.oas.org)

[oas.org](http://www.sice.oas.org)

U.S. Citizenship and Immigration

Services (Uscis) (2017). Estatus de

Protección Temporal. Ecuperado

de <https://www.uscis.gov/es/TPS>

Sobre los autores

María Victoria Álvarez

Doctora en Relaciones Internacionales, magíster en Integración y Cooperación Internacional y docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). También es profesora invitada en la Universidad de Paraná (Brasil), Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos) y Sciences Po Paris (Francia). Coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y directora del Proyecto Jean Monnet “Acercando la Unión Europea a Estudiantes y Sociedad Civil” (2018-2020).

Fernanda Caballero Parra (editora)

Economista de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, con maestría en Análisis de problemas Políticos, Económicos y de Relaciones Internacionales contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, en proceso de evaluación de trabajo de tesis: “Impactos mixtos por migración en el desarrollo socioeconómico de Norte de Santander entre los años 2000- 2015”. Actualmente se desempeña como especialista del Centro de Pensamiento Global –CEPEG, de la Universidad Cooperativa de Colombia. Áreas de interés: migraciones internas, migración internacional, política migratoria, desarrollo sostenible, gobernabilidad y gobernanza global. Grupo de trabajo: 2 Contacto. Publicaciones: “Las tecnologías disruptivas y el mercado laboral en un entorno globalizado”, columna de opinión en *El Diario*, 29

junio 2016. “Las 10 tecnologías más disruptivas y sus desafíos”, columna de opinión en *UCC Prensa*, 25 agosto 2016. “Globalización al estilo chino”, columna de opinión en *UCC Prensa*, 26 mayo 2016.

Isabel Clemente Batalla

Magíster en Ciencia Política, de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia) y Ph. D del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres. Actualmente, coordina el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, y es docente e investigadora en régimen de dedicación total. Sus áreas de investigación son sistema internacional, estudios fronterizos, interregionalismo y negociación internacional.

Philippe De Lombaerde

Profesor asociado de Economía Internacional en la Neoma Business School (Rouen, Francia). Anteriormente, fue director asociado de Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS) (Brujas, Bélgica) y profesor asociado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá).

Juan Carlos Fernández Saca

Licenciado en Economía y maestro en Administración Pública por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador. Magíster en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Candidato a doctor en Educación. Decano de la Facultad de Posgrados y Educación Continua de la Universidad Dr. José Matías Delgado.

Rita Giacalone (editora)

Profesora de historia económica, investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, de la Universidad de los Andes (Venezuela) y profesora invitada del Centro de Pensamiento Global, de la Universidad Cooperativa de Colombia. Obtuvo su Ph. D. en Historia en la Universidad de Indiana, con una Beca

Fulbright-Hayes, luego de graduarse en la Facultad de Filosofía y Letras, en la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Detlef Nolte

Doctor en Ciencia Política; investigador asociado del GIGA (German Institute of Global and Area Studies) y profesor de Ciencia Política en la Universidad Hamburg. Fue director del GIGA-Institute for Latin America Studies (ILAS) (2006-2018) y presidente de la Asociación Alemana de Estudios Latinoamericanos (Adlaf) (2010-2016). Fue profesor visitante en Flacso (Argentina), en la Universidad del Salvador (Buenos Aires), en la Pontificia Universidad Católica (Santiago de Chile) y en la Universidad de São Paulo (Brasil). Es miembro honorífico del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Hugo Daniel Ramos

Doctor en Relaciones Internacionales, magíster en Integración y Cooperación Internacional, licenciado y profesor en historia. Docente ordinario de la cátedra problemática contemporánea de América Latina en el Profesorado y la Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias, de Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Sus investigaciones se relacionan con la integración regional, en particular, en el Mercosur y los partidos políticos latinoamericanos. Dirige el proyecto de investigación *Nuevas estrategias de integración y cooperación en el marco del Mercosur y Unasur* (2003-2015).

Alberto Rocha Valencia

Doctor por la Universidad de Paris VIII, Francia. Profesor investigador titular del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos; profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Departamento de Estudios Internacionales y de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación del Centro Universitario en Ciencias Económicas y Administrativas: Profesor de la maestría y el doctorado en Ciencias Políticas, Departamento de Estudios Políticos, de la Universidad de Guadalajara (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Conacyt, México).

Edgar Vieira Posada (editor)

Doctor en estudios latinoamericanos de la Universidad de París III Sorbona Nueva, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana de Bogotá, especialista en Desarrollo Económico del IRFED de París y economista de la Universidad de Medellín. Actualmente es Director del Centro de Pensamiento Global – CEPEG en la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC) y Coordinador General del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE. Fue profesor titular en el Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA y Director Especialización en el Sistema Internacional en la Universidad Javeriana. Autor de cinco libros, los más recientes: *Los actuales desafíos del proceso de globalización* (2016); *La globalización en un mundo en transformación* (2012) y *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina* (2008). Capítulos de libro y editor de ocho libros sobre TLC de Colombia con Estados Unidos, Canadá y Corea del Sur, sobre China, sobre la Alianza del Pacífico, sobre energía y sobre infraestructura física

Fernando Romero Wimer

Doctor en historia, profesor de la carrera de Relaciones Internacionales e Integración, de la Universidade Federal da Integração Latinoamericana (Unila, Brasil) y coordinador del Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa sobre *Capitais Transnacionais, Estado, classes dominantes e conflitividade na América Latina e Caribe* (Gieptalc), en Brasil. Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y director del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (Ceiso), Argentina.

Resúmenes / Abstracts

Resumen general

Este libro abarca una serie de investigaciones que promueven reflexiones sobre dos temas en general: el marco de la integración regional en el siglo XXI y las situaciones presentes y futuras de la integración latinoamericana y europea. Los temas que se analizan en la primera parte incluyen una amplia gama de matices con respecto al proceso de integración regional, tanto desde la perspectiva de su situación actual, como de proposiciones que apuntan a canalizar su futuro. El análisis de las características y las implicaciones de los tratados de libre comercio destaca la existencia de posiciones ideologizadas, que entorpecen el debate académico sobre la integración regional y el mismo proceso de integración, ya que ese tiempo y esfuerzos podrían emplearse mejor en analizar, reflexionar y construir propuestas y recomendaciones viables. En la segunda parte encontramos una revisión histórica, actual y prospectiva de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Tanto el marco general de la primera sección como las situaciones concretas de la segunda muestran la riqueza y la variedad de las interpretaciones que se producen en la actualidad sobre la integración regional. Consideramos positiva la participación de académicos provenientes de distintos campos, disciplinas y distintas experiencias nacionales. A los de Argentina, Brasil, El Salvador, México, Uruguay y Venezuela, se agregan dos de la UE, mientras en las disciplinas que representan encontramos la ciencia política, la economía, la historia, las relaciones internacionales y la sociología.

PALABRAS CLAVE: *América Latina, goberna, integración, regionalidad.*

Abstract

This book covers a series of investigations that promote reflections on two themes in general: the framework of regional integration in the 21st century and the present and future situations of Latin American and European integration. The topics analyzed in the first part include a wide range of nuances regarding the regional integration process, both from the perspective of your current situation and from proposals that aim to channel your future. The analysis of the characteristics and implications of free trade agreements highlights the existence of ideological positions, which hinder the academic debate on regional integration and the same integration process since that time and efforts could be better used to analyze, reflect and build viable proposals and recommendations. In the second part, we find a historical, current and prospective review of the relations between Mercosur and the European Union. Both the general framework of the first section and the specific situations of the second show the richness and variety of interpretations currently produced on regional integration. We consider the participation of academics from different fields, disciplines and different national experiences to be positive. To those of Argentina, Brazil, El Salvador, Mexico, Uruguay and Venezuela, two of the EU are added, while in the disciplines they represent we find political science, economics, history, international relations, and sociology.

KEYWORDS: *Latin America, governance, integration, regionality.*

Resumen: este capítulo presenta un esquema de análisis para estudiar el regionalismo latinoamericano, basado en la combinación de los conceptos de regionalidad y gobernanza regional. El esquema propuesto se aplica a las diferentes fases del regionalismo sudamericano y latinoamericano desde los años noventa. Concluye que, en la actualidad, el regionalismo latinoamericano se caracteriza por una baja regionalidad y una gobernanza regional cada vez más segmentada.

PALABRAS CLAVE: *gobernanza regional, integración regional, regionalismo latinoamericano, regionalidad.*

Abstract: This chapter presents an analytical framework for the study of Latin American regionalism based on the combination of the concepts of regionality and regional governance. The author applies the proposed framework to the different phases of South American and Latin American regionalism since the 1990s. He concludes that Latin American regionalism is low in regionality and has a more segmented regional governance.

KEYWORDS: *Latin American regionalism, regional governance, regional integration, regionality.*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Nolte, F. (2019). Regionalidad y gobernanza regional en América Latina. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 19-38). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Capítulo 2

La asimetría en la integración regional latinoamericana del siglo xxi

Rita Giacalone

Resumen: este capítulo explora de qué forma la asimetría se mantiene como un problema central para la integración regional latinoamericana en el siglo xxi, aunque acuerdos como el Pacto Andino plantearon desde 1969 medidas para mitigarla. Se identifica, en primer lugar, los problemas que plantea la asimetría a países pequeños y grandes, para analizar luego cómo se han tratado esos problemas en los acuerdos regionales y en la literatura sobre regionalismo. Finalmente, se explica por qué las medidas adoptadas y las interpretaciones hechas no alcanzan a disminuir o a hacer desaparecer los problemas de la asimetría. Se concluye que es necesario incluir la asimetría en cualquier reflexión acerca de la reconfiguración del regionalismo en América Latina.

PALABRAS CLAVE: América Latina, asimetría, integración regional, regionalismo.

Abstract: This chapter explores how asymmetry remains a key problem in Latin American regional integration in the XXIst century, though since 1969 agreements such as the Andean Pact took measures attempting to diminish it. The author identifies, first, the main problems generated by asymmetry, and, secondly, the measures that regional agreements and analysts have taken or suggested to deal with asymmetry. Finally, the chapter explains why those measures and suggestions have not managed to solve problems and concludes that asymmetry should be included in any serious discussion of the future of regionalism in Latin America.

KEY WORDS: asymmetry, Latin America, regional integration, regionalism.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Giacalone, R. (2019). La asimetría en la integración regional latinoamericana del siglo XXI. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 39-61). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Política comercial, tratados de libre comercio (TLC) y regionalismo económico

Philippe De Lombaerde

Resumen: este capítulo busca contribuir al debate sobre los tratados de libre comercio (TLC) y su relación con el regionalismo en América Latina, enfocándose en observaciones de tipo conceptual y estadístico, que conllevan la necesidad de matizar fuertemente este debate. Los datos estadísticos sobre TLC y variables relacionadas que se presentan se refieren a una muestra de 33 países de América Latina continental y del Sureste asiático (Asean+3). De igual forma, el capítulo invita a ir más allá de las posiciones atrincheradas a favor o en contra de los TLC. Como se demuestra, no existe un modelo único de TLC, mejorar su diseño es posible, no son sinónimos de un modelo de desarrollo específico, pueden (o no) contribuir al crecimiento económico y no necesariamente deben verse como un modelo de integración regional o regionalismo.

PALABRAS CLAVE: América Latina continental y del Sureste asiático (Asean), política comercial, regionalismo, Sudamérica, tratados de libre comercio.

Abstract: This chapter seeks to contribute to the debate on free trade agreements (FTA) and their relationship with regionalism in Latin America, focusing on conceptual and statistical observations, which lead to the need to strongly qualify this debate. The presented statistical data on FTA and related variables refer to a sample of 33 countries in continental Latin America and Southeast Asia (Asean+3). The chapter invites to go beyond the entrenched positions for or against FTA. As shown, there is no single model of FTA, improvements in their designs are possible, FTA are not synonymous with a specific development model, they may (or may not) contribute to economic growth, and they do not necessarily represent a model of regional integration or regionalism.

KEYWORDS: Asean, free trade agreements, regionalism, South America, trade policy.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

De Lombaerde, P. (2019). Política comercial, tratados de libre comercio (TLC) y regionalismo económico. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su futuro y presente* (pp. 63-86). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Capítulo 4

Desafíos de la gobernanza global e impactos en la integración latinoamericana: ¿hacia un nuevo escenario?

Isabel Clemente Batalla

Resumen: el sistema global enfrenta serios desafíos que surgen de la inestabilidad política en Estados relevantes, conflictos militares prolongados, incertidumbre económica y masivos desplazamientos de población en África y Medio Oriente. Las instituciones internacionales, creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, enfrentan retos sin precedentes a las reglas y los procedimientos que aseguraron el orden en las relaciones internacionales desde 1945. Este capítulo revisa la discusión teórica sobre la gobernanza global con un foco en las aproximaciones institucionalistas. Desde esa perspectiva, se examina el sistema multilateral y algunas alternativas, como el minilateralismo y los grupos de trabajo *ad hoc* involucrados en el estudio de problemas internacionales y su posible solución. De acuerdo con otro abordaje, basado en la lógica de las unidades territoriales, el análisis se concentra en el regionalismo y el interregionalismo y sus potencialidades en términos de gobernanza.

PALABRAS CLAVE: *gobernanza, interregionalismo, multilateralismo, regionalismo.*

Abstract: The global system confronts serious challenges emerging from political instability in relevant states, prolonged military conflicts, economic uncertainty, and massive displacement of population in Africa and the Middle East. The international institutions created in the aftermath of World War II face unprecedented challenges to the rules and procedures that have secured order in international relations since 1945. This chapters presents an overview of the theoretical discussion on global governance with a focus on institutionalist approaches. From this perspective, the chapter examines the multilateral system and alternatives such as minilateralism, and *ad hoc* groups involved in the study of international problems. From another approach, based on the logics of territorial units, the analysis focusses on regionalism and inter-regionalism and their potentialities in terms of global governance.

KEYWORDS: *governance, interregionalism, multilateralism, regionalism*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Clemente Batalla, I. (2019). Desafíos de la gobernanza global e impactos en la integración latinoamericana: hacia un nuevo escenario. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para una reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 87-135).

Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Un ensayo de gobernabilidad autónoma regional en un contexto de gobernabilidad-gobernanza subregional en América Latina (2000-2016)

Alberto Rocha Valencia

Resumen: este trabajo aborda el análisis de la dimensión político-institucional del tercer periodo del proceso de integración regional (2000-2015/2016) de América Latina y el Caribe, que se distinguió por propiciar un impulso sustantivo de este y se caracterizó por ser progresista y semiabierto. No solo avanzaron los procesos subregionales (Mercosur, Unasur, PIM, SICA, Caricom, AP, ALBA), sino que con la creación de la Celac (Foro político y diplomático regional) se logró constituir un bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional, que generó unidad y autonomía.

PALABRAS CLAVE: América Latina, gobernabilidad regional, gobernanza regional, integración regional, modelo de integración semiabierto

Abstract: This paper addresses the political-institutional dimension of the third period of regional integration (2000-2015 /2016) in Latin America, which gave a substantive impetus to that process and was progressive and semi-open. Subregional processes advanced (Mercosur, Unasur, PIM, SICA, Caricom, AP, ALBA) and also a new regional political and diplomatic forum, Celac, was established, creating a regional governability-governance outline, that generated unity and autonomy.

KEYWORDS: Latin America, regional governability, regional governance, regional integration, semi-open integration model

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Rocha Valencia, A. (2019). Un ensayo de gobernabilidad autónoma regional en un contexto de gobernabilidad-gobernanza subregional en América Latina (2000-2016). En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para una reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 137-186). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Capítulo 6

Reflexiones teóricas y enseñanzas sobre integración regional. Diálogos entre la Unión Europea y el Mercosur.

María Victoria Álvarez

Hugo Daniel Ramos

Resumen: la integración europea fue durante décadas objeto de admiración en diversas partes del planeta; América Latina fue una de las regiones que con más entusiasmo abrazó ese modelo. Sin embargo, cuando analizamos el regionalismo en esta región y en el Mercado Común del Sur (Mercosur), las posibilidades de que la Unión Europea (UE) siga siendo un modelo por seguir están disminuidas. El proceso de integración europeo puede contrastarse en forma parcial con Mercosur de manera que se puedan extraer conclusiones acerca de integración, en general, y latinoamericana, en particular. La comparación permite plantear preguntas poco desarrolladas por la teoría, como ¿qué enseñanzas teóricas podemos extraer de ambas trayectorias?, y si la situación actual puede llevar a repensar supuestos teóricos sobre la integración. Partiendo de nociones neofuncionalistas y del intergubernamentalismo, el objetivo es identificar posibles enseñanzas para el regionalismo de UE y Mercosur a la luz de las dificultades que enfrenta la integración en ambas orillas del Atlántico.

PALABRAS CLAVE: intergubernamentalismo, Mercosur, neofuncionalismo, procesos de integración, Unión Europea.

Abstract: European integration was the object of admiration and fascination in different parts of the world for decades. Latin America was one of the regions that most enthusiastically embraced this model. However, the limits of the benefits of this inclination are evident. When we look at regionalism in Latin America and, particularly, at the Common Market of the South (Mercosur), in view of European current crises, the chances that the European Union (EU) remains a model have decreased. Considering the relative similarities (and differences) of the integration processes in both continents, European integration, including its current critical situation, may be contrasted with Mercosur, in order to draw useful conclusions on integration in general and Latin American integration in particular. Our research questions are What theoretical lessons can be drawn from integration on both continents? Can the current situation make us rethink some theoretical assumptions on integration?

KEYWORDS: European Union, integration processes, intergovernmentalism, Mercosur, neofunctionalism.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Álvarez, M. V. y Ramos, H. D. (2019). Reflexiones teóricas y enseñanzas sobre integración regional. Diálogos entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para una reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 189-219). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Historia, actualidad y prospectiva de las relaciones Mercosur-Unión Europea

Fernando Romero Wimer

Resumen: la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) mantienen relaciones desde 1992. En 1995, ambos bloques regionales firmaron un Acuerdo Marco Interregional; posteriormente, las negociaciones oscilaron entre mayores acercamientos a favor del libre comercio y las tensiones que derivaron en la suspensión de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. El objetivo de este capítulo es analizar la incidencia de los intereses económicos en ambos acuerdos, vinculando la dinámica de sus relaciones a la luz de los patrones de acumulación dominantes en cada periodo dentro del Mercosur. Junto con las conclusiones generales del análisis se hacen recomendaciones para la formulación de políticas en torno a las relaciones entre las dos regiones.

PALABRAS CLAVE: bloques regionales, Integración, Mercosur, relaciones interregionales, Unión Europea.

Abstract: The European Union (EU) and the Common Market of the South (Mercosur) have maintained relations since 1992. In 1995, both regional blocks signed an Interregional Framework Agreement. Subsequently, negotiations oscillated between greater rapprochements in favor of free trade and tensions that led to the suspension of those negotiations. The objective of this chapter is to analyze the incidence of economic interests in both agreements, linking the dynamics of their relations to the dominant pattern of accumulation in different Mercosur stages. Together with the general conclusions of our analysis, we provide recommendations about formulating policies regarding the relationships between the two regions.

KEY WORDS: European Union; Integration; Interregional Relations; Mercosur; Regional blocks

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Romero Wimer, F. (2019). Historia, actualidad y prospectiva de las relaciones Mercosur-Unión Europea. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para una reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 221-249). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Capítulo 8

Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos

Juan Carlos Fernández Saca

Resumen: los países centroamericanos, en el marco de su proceso de integración regional, muestran escasa articulación o cooperación entre sus gobiernos con miras a construir estrategias comunes que les permitan afrontar de forma efectiva los desafíos que enfrentan. Sus estrategias de inserción internacional están signadas por problemas de índole estructural y por diferencias ideológicas entre sus gobernantes. En un mundo claramente multipolar, las naciones centroamericanas aún no logran establecer estrategias que les permita relacionarse de manera efectiva y provechosa para sus ciudadanos con las nuevas potencias mundiales y regionales que emergen por el vacío de poder que deja Estados Unidos.

PALABRAS CLAVE: *brecha digital, Centroamérica, comercio regional, emigración, inserción internacional*

Abstract: Central American countries, within the framework of their regional integration process, show scant articulation or cooperation among their governments with a view to building common strategies that allow them to face external challenges. Their strategies of international insertion suffer due to structural problems and ideological differences among their rulers. In a multipolar world, Central American nations have not yet managed to establish strategies that allow them to link effectively and profitably their citizens with the new world and the emergent economies in the power vacuum left by the United States.

KEYWORDS: *Central America, digital divide, emigration, international insertion, regional trade*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Fernández Saca, J. C. (2019). Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos. En F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada (Eds.), *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para una reflexión sobre su presente y su futuro* (pp. 251-286). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602067>

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en
diciembre de 2019, en los talleres de Xpress Estudio
Gráfico y Digital S.A.S.
Fue publicado por Ediciones Universidad
Cooperativa de Colombia.
Se utilizaron las familias de fuentes tipográficas
Garamond Premier pro y Avenir LT, y se imprimió
en papel Bond Beige de 70 gramos.



UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA



EDICIONES



Peer review



978-958-760-204-3

Este libro abarca una serie de investigaciones que promueven reflexiones sobre dos temas en general: el marco de la integración regional en el siglo XXI y las situaciones presentes y futuras de la integración latinoamericana y europea. Los temas que se analizan en la primera parte incluyen una amplia gama de matices con respecto al proceso de integración regional, tanto desde la perspectiva de su situación actual, como de proposiciones que apuntan a canalizar su futuro. El análisis de las características y las implicaciones de los tratados de libre comercio destaca la existencia de posiciones ideologizadas, que entorpecen el debate académico sobre la integración regional y el mismo proceso de integración, ya que ese tiempo y esfuerzos podrían emplearse mejor en analizar, reflexionar y construir propuestas y recomendaciones viables. En la segunda parte encontramos una revisión histórica, actual y prospectiva de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Tanto el marco general de la primera sección como las situaciones concretas de la segunda muestran la riqueza y la variedad de las interpretaciones que se producen en la actualidad sobre la integración regional. Consideramos positiva la participación de académicos provenientes de distintos campos, disciplinas y distintas experiencias nacionales. A los de Argentina, Brasil, El Salvador, México, Uruguay y Venezuela, se agregan dos de la UE, mientras en las disciplinas que representan encontramos la ciencia política, la economía, la historia, las relaciones internacionales y la sociología. Ponemos en manos de los lectores un libro que busca incentivar la discusión acerca de la integración regional de acuerdo con un marco de reflexión que asume los temas importantes de ese proceso, desde perspectivas que reivindiquen algunas aristas teóricas y empíricas a veces descuidadas.

Rita Giacalone