



Nuevas propuestas de integración regional

Tendencias y retos
de transformación

Catherine Ortiz Morales y Edgar Vieira Posada (Editores)



NUEVAS PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL:

tendencias y retos de transformación

NUEVAS PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL:

tendencias y retos de transformación

Catherine Ortiz Morales y Edgar Vieira Posada
(Editores)



TOMO 4



Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, diciembre 2019
© María Inés Barbosa Camargo, Ricardo Buitrago, Sergio Caballero, Carlos Alberto Chaves García, Roberto Goulart Menezes, Geneviève Marchini, Catherine Ortiz Morales, Karina Lilia Pasquariello Mariano, Fabio Sánchez, Francisco Santos Carrillo, Eric Tremolada Álvarez

ISBN (impreso): 978-958-760-201-2

ISBN (PDF): 978-958-760-202-9

ISBN (EPUB): 978-958-760-203-6

DOI: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

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 Sua Páez

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO Y LECTURA DE PRUEBAS

María Carolina Ochoa Gutiérrez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Mauricio Salamanca

DISEÑO DE PORTADA

Julián Salamanca

IMPRESIÓN

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

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

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Nuevas propuestas de integración regional : tendencias y retos de transformación / [autores, María Inés Barbosa Camargo ... et al.] ; editores, Catherine Ortiz Morales y Edgar Vieira Posada. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

p. -- (Colección Gridale ; tomo 4)

Incluye datos curriculares de los autores. -- Texto en español con resúmenes en inglés.

ISBN 978-958-760-201-2

1. Integración regional - América Latina 2. Regionalismo - América Latina 3. América Latina - Integración económica

I. Barbosa Camargo, María Inés II. Ortiz Morales, Catherine, editor III. Posada, Edgar Vieira, editor IV. Serie

CDD: 337.18 ed. 23

CO-BoBN- a1055560

Contenido

Prólogo	7
<i>Edgar Vieira Posada</i>	
Introducción	11
<i>Catherine Ortiz Morales</i>	
1ª PARTE REGIONALIZACIÓN, INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA	
Y REGIÓN REAL	21
CAPÍTULO 1. Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades	
	23
<i>Sergio Caballero</i>	
CAPÍTULO 2. La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos	
	45
<i>Geneviève Marchini</i>	
CAPÍTULO 3. La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica?	
	95
<i>María Inés Barbosa Camargo</i>	
<i>Ricardo Buitrago</i>	
CAPÍTULO 4. De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana	
	119
<i>Francisco Santos Carrillo</i>	

2DA PARTE REGIONALISMO, INSTITUCIONALIDAD Y REGIÓN FORMAL	163
---	-----

CAPÍTULO 5. Reflexões teóricas sobre a integração regional: a construção de novos pressupostos	165
--	-----

Karina L. Pasquariello Mariano

Roberto Goulart Menezes

CAPÍTULO 6. Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?	197
--	-----

Carlos Alberto Chaves García

Catherine Ortiz Morales

CAPÍTULO 7. Unasur y Prosur, el dilema suramericano	249
---	-----

Fabio Sánchez

CAPÍTULO 8. La Alianza del Pacífico: ¿marketing sin contenido? ...	267
--	-----

Eric Tremolada Álvarez

Sobre los autores	307
-------------------------	-----

Resúmenes/Abstracts	311
---------------------------	-----

Prólogo

El Centro de Pensamiento Global (CEPEG), de la Universidad Cooperativa de Colombia, inició contactos a finales de 2016 con diversos académicos latinoamericanos y europeos que trabajan los temas de la integración, con miras a la creación de una estructura académica que sirviera para analizar, evaluar y proponer medidas necesarias para la reformulación y relanzamiento de los estancados y limitados procesos de integración latinoamericanos.

Para el desarrollo de estas tareas, se convino tener como marco de referencia lo avanzado por 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 tales propósitos fue constituido en mayo de 2017 el GRIDALE (Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina), el cual, para comienzos de 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.

Iniciados los trabajos de reflexión en cuatro grupos de trabajo temáticos, se organizó y realizó en Bogotá el Primer Congreso del GRIDALE (21 y 22 de junio de 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 desarrolladas en los cuatro grupos de trabajo 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 a 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 a 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 de las regiones y de la sociedad civil en la integración.

El Grupo 4 se pronuncia sobre la revalorización y el reforzamiento de lo multilateral ante la generalización de negociaciones bilaterales, regionales e interregionales que reducen las condiciones favorables a alcanzar por los países en desarrollo, con el fin de recuperar un entorno multilateral que facilite a 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 dicho congreso 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, y se trabajaron las reflexiones y propuestas con 9 participantes en 2 mesas redondas y 18 participantes con ponencias en 4 grupos de trabajo, más los documentos elaborados por los coordinadores de cada grupo sobre las reflexiones hechas en cada uno de ellos.

Ante la riqueza del material de reflexión presentado en el congreso, se invitó a los ponentes a que profundizasen los términos de sus ponencias preparando capítulos de libro, lo cual arrojó como resultado la respuesta favorable inicial de 30 integrantes del GRIDALE, de los cuales 25 realizaron el proceso completo de entrega final de su documento con la incorporación de observaciones hechas por pares.

Estos 25 capítulos se reparten en 3 libros correspondientes a los tomos 2, 3 y 4 de esta nueva Colección GRIDALE sobre Integración latinoamericana y europea, de Ediciones UCC, que se suman al primer tomo sobre *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*, editado por José Briceño y el suscrito, fruto del trabajo investigativo de académicos de la Universidad de los Andes (ULA) de Venezuela y del Centro de Pensamiento Global (CEPEG) de la Universidad Cooperativa de Colombia.

De los tomos 2, 3 y 4, 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, y Fernanda Caballero Parra, de la Universidad Cooperativa de Colombia; y Catherine Ortiz, de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia. A todas ellas expreso mi profundo agradecimiento por su colaboración.

Del segundo tomo titulado *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, son editores Edgar Vieira y Martha Ardila y 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. El libro contiene, además, nueve capítulos de autores de Francia (Christian Girault), Brasil (Miriam Gomes Saraiva), Colombia (Gisela Da Silva Guevara), Argentina (Andrés Serbín), Venezuela (Ana Marleny Bustamante), Colombia (Martha Ardila), Brasil (Paula Daniela Fernández), España (Carlos Francisco Molina del Pozo) y Chile (Fernando Villamizar Lamus).

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

Y del cuarto tomo titulado *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*, son editores Edgar Vieira y Catherine Ortiz y contiene ocho capítulos de autores de España (Sergio Caballero), México (Geneviève Marchini), Colombia (María Inés Barbosa Camargo y Ricardo Buitrago), España (Francisco Santos Carrillo), Brasil (Karina L. Pasquariello Mariano y Roberto Goulart Menezes) y de Colombia (Carlos Alberto Chaves García y Catherine Ortiz Morales, Fabio Sánchez y Eric Tremolada Álvarez).

Los tres libros recogen planteamientos ampliados de reflexiones llevadas al Primer Congreso del GRIDALE en junio de 2018, las cuales sirven como un primer grupo de ideas correspondientes a los objetivos del GRIDALE. Ahora siguen los trabajos de preparación de los temas a ser discutidos en el II Congreso del GRIDALE, a celebrarse en Buenos Aires, Argentina, a mediados de 2020.

Edgar Vieira
Editor, Bogotá, junio de 2019

Introducción

Catherine Ortiz Morales

El libro *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* es resultado de la ardua labor académica y de investigación de los autores que aquí se presentan. Sus contribuciones son aportes desde la academia y como miembros del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale), abordan los grandes desafíos generados con las nuevas tendencias internacionales y regionales que han surgido a partir de las transformaciones del actual sistema internacional y los recientes acontecimientos.

La integración regional como fenómeno y objeto de estudio, así como estrategia de desarrollo e inserción internacional, enfrenta grandes desafíos ante los recientes cambios nacionales, regionales e internacionales, entre los cuales en términos generales se pueden resaltar la relativa pérdida de peso de Occidente, el relativo repliegue de Estados Unidos como *paymaster*, la consolidación de nuevas potencias emergentes, las nuevas estrategias de inserción internacional como el interregionalismo (transregionalismo) y los efectos de la globalización que ante las externalidades negativas generadas con la creciente interdependencia demandan mayor cooperación internacional para una acción colectiva, obstaculizada por el creciente unilateralismo.

Frente a este contexto internacional, una de las principales características del proceso de integración en América Latina para responder a dichas tendencias ha estado reducida a esquemas de concertación política y coopera-

ción económica marcada por la flexibilidad institucional desde una visión de integración negativa, entendida como un proceso en el cual las políticas han sido dirigidas más hacia la eliminación de barreras y la promoción de la liberalización comercial. Por otra parte, esta tendencia ha coexistido con otras propuestas de regionalismo —poshegemónico o posliberal— en un marco institucional de un “nuevo” multilateralismo regional acotado —revisionista, afirmativo y cooperativo frente a un multilateralismo defensivo— en el siglo XXI, que ante el cambiante escenario político regional ha dado paso a un retroceso de dicha tendencia planteando un escenario de crisis —desorden— de la región latinoamericana en materia de integración regional, limitando su proyección mancomunada como actor regional cohesionado en el sistema internacional para responder a las nuevas tendencias y desafíos internacionales.

A partir de este marco de referencia de un escenario internacional cambiante como eje central del libro, los autores analizan y reflexionan acerca de los desafíos internos —regionales— y externos —internacionales— para la construcción de una región real resultante de un fuerte proceso de interdependencia económica dado a partir de las relaciones económico-comerciales intrarregionales (regionalización), y también para la construcción de una región formal sobre la base de principios organizadores (principios generales de conducta) en un multilateralismo regional resultante de las convergencias de propósitos, fines e intereses en un proyecto político (regionalismo) y sobre bases institucionales sólidas que los blinde ante el cambiante escenario político latinoamericano.

Pese al agotamiento, la crisis o el caos de los procesos (regionalización) y proyectos (regionalismo) de integración latinoamericana, los autores resaltan escenarios de oportunidad para superar la encrucijada del estado actual en materia de integración regional. De esta manera, el libro comprende ocho capítulos organizados en dos grandes apartados. La primera parte responde a los análisis de la dimensión económico-comercial de la integración latinoamericana (regionalización) y el segundo apartado responde a la dimensión político-diplomática de las relaciones internacionales en el marco de la institucionalidad de la integración latinoamericana (regionalismo).

Regionalización, interdependencia económica y región real

Sergio Caballero, en el capítulo 1 sobre “Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades”, presenta un amplio análisis a partir de la correlación conceptual entre regionalismo, interregionalismo —en particular, el transregionalismo— y multilateralismo. En su abordaje académico, argumenta que existe un desacompasamiento en tres sentidos: (1) a nivel de políticas exteriores que han dado paso a la divergencia de intereses y valores opuestos; (2) entre las tendencias de regionalismo y multilateralismo a partir del cual el interregionalismo surge como nueva tendencia internacional; y, (3) entre las estrategias de orden internacional y las regionales dado el cambio de la variable política a partir de acontecimientos como el ascenso de Donald Trump con medidas proteccionistas y el Brexit que a nivel regional se contraponen con el escenario político latinoamericano actual. En el último caso, el autor resalta que se asiste a un escenario caracterizado por una fuerte incertidumbre, dadas las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior que han dado paso a una revisión y a un replanteamiento del regionalismo y del multilateralismo dado el desacompasamiento entre políticas proteccionistas y la vía media del transregionalismo selectivo —transregionalismo a la carta o globalización selectiva— excluyente del comercio internacional y nueva estrategia de inserción internacional ante los posibles costos de exclusión.

En materia de integración latinoamericana, el autor expone las dos maneras de inserción internacional que tuvieron lugar en la primera década del siglo XXI. Por una parte, una estrategia basada en el liberalismo, aperturismo y multilateralismo, de la cual surge la promoción de un transregionalismo económico sobre la base de una integración negativa entendida como eliminación de aranceles y barreras. Por otra parte, en el marco del regionalismo posliberal, el autor identifica una estrategia a partir de la redefinición de prioridades del proyecto regional que incluye agendas ampliadas y multidimensionales, enfatizando el retorno de la política y del Estado. Sin embargo, su origen y desarrollo tuvo lugar en un contexto económico internacional

favorable a partir de la bonanza regional con el boom de los precios internacionales. Este contexto ha dado paso a un repliegue a partir de lo que el autor denomina péndulo ideológico, dándose un retorno al aperturismo y la liberalización económica con el desgaste del regionalismo posliberal; es decir, un nuevo ciclo regional que se contrapone con la retórica actual estadounidense sobre proteccionismo y guerras comerciales.

En el capítulo 2, Gneviéve Marchini presenta su artículo “La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos”. Su análisis parte de la tendencia actual con la firma de acuerdos comerciales entre países o grupos de países como un fenómeno relativamente reciente en la economía global y que pueden ser entendidos desde distintas perspectivas como “agrupaciones transnacionales” o “regionalismo cruzado”, entre otras. Estas nuevas tendencias han traído ventajas y desventajas para el regionalismo latinoamericano. Desde este contexto, el propósito de la autora es analizar el potencial de integración económica y productiva entre los miembros de la Alianza del Pacífico y tres socios asiáticos claves en este relacionamiento transregional: China, Corea y Japón.

A partir de un análisis de la evolución de las relaciones comerciales y financieras entre estos actores interregionales, la autora resalta dos aspectos de una nueva estructura. En primera medida, la activa inserción en la región de Asia del Este por medio de la firma de acuerdos de Chile y Perú, con lo que se espera que las relaciones se vean fortalecidas a partir del nuevo marco TPP (CPTPP). El segundo aspecto de esta revisión histórica es que para el año 2000 se presentó un incremento en los intercambios comerciales de carácter interindustrial; sin embargo, una fuerte asimetría a partir del tipo de exportaciones primario por parte de los miembros de la Alianza del Pacífico en relación con las mayores importaciones de contenido tecnológico desde Asia que han generado un déficit comercial a nivel agregado, en especial para México y Colombia.

Desde este diagnóstico, la autora resalta la voluntad política de los países miembros de la Alianza del Pacífico para responder a esta debilidad con el documento “Visión Alianza 2030”, a partir del cual se ha buscado adoptar metas que fortalezcan las cadenas de valor regional dada la baja participación

en las cadenas globales de valor (CGV) manufactureras, resaltando en su análisis las oportunidades de fortalecer sus vínculos con los socios asiáticos a partir de un mayor comercio intraindustrial y conexiones productivas que son medidas sobre la base del índice de Grübel-Lloyd o IGL. Sin embargo, el análisis de las oportunidades que la autora identifica y expone no es ajeno a las nuevas tendencias y cambios en la configuración del orden internacional dadas las perspectivas de un sistema internacional cambiante.

María Inés Barbosa Camargo y Ricardo Buitrago contribuyen a esta serie con el capítulo 3 “La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica?”. Para los autores, el bloque de países denominado Alianza del Pacífico (AP) es la propuesta de integración más reciente del continente americano; sin embargo, su conformación ha sido objeto de críticas y de halagos desde su misma conceptualización. Los autores analizan los principios conceptuales en los que se fundamenta el bloque regional para contrastarlos con los marcos de análisis de la integración y determinar así, con mayor claridad, bajo qué esquema se pretende desarrollar esta iniciativa y sus posibles repercusiones en los procesos integradores de América Latina.

Los autores proponen un enfoque multidimensional desde las dinámicas comerciales, de inversión y migratorias que la misma AP propone en su declaratoria de constitución. Esta aproximación busca evidenciar: si efectivamente los objetivos de mayor crecimiento, desarrollo y competitividad para las economías del bloque se han cumplido (por lo menos parcialmente); si se han desarrollado esquemas de convergencia política, económica y social; y cuál es la senda que se vislumbra en el futuro de esta propuesta de integración a partir del nivel de integración de la AP que los autores miden y analizan desde seis factores: (1) comercio de bienes y servicios, (2) grado de movilidad de capital, (3) grado de movilidad laboral, (4) nivel de importancia de la institucionalidad, (5) grado de coordinación de la política monetaria y (6) grado de coordinación de la política fiscal.

Francisco Santos Carrillo es autor del capítulo 4 denominado “De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana”. En este capítulo, analiza de forma crítica la evolución del proyecto integracionista

centroamericano a través del catálogo histórico de políticas sectoriales formuladas en el ámbito del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Los resultados muestran cómo el diseño institucional y el modelo de gobernanza intergubernamental resultante obstaculizan la implementación de políticas comunes que permitan avanzar hacia mayores niveles de interdependencia y regionalización. Ante estas dificultades, la ejecución de la práctica y la totalidad de iniciativas, terminan condicionadas por los intereses y la financiación de la cooperación internacional.

Según el autor, la lógica de la integración centroamericana termina sustentándose sobre una abigarrada y costosa estructura institucional de carácter político que no hace políticas, generando con ello importantes dosis de descrédito. *De facto*, su papel queda reducido al de una organización internacional de cooperación entre países vecinos que compite por la captura de fondos con otros espacios de cooperación multilateral. Para el autor, se debe tener en cuenta que el intergubernamentalismo es el modelo predominante en el complejo escenario del regionalismo latinoamericano, en el cual se plantea si la vía de la cooperación multilateral y los acuerdos comerciales son suficientes para promover una integración más efectiva en términos de interdependencia y regionalización que dé respuesta a los problemas del desarrollo de la región y la convierta en un actor de peso en la gobernanza global.

Regionalismo, institucionalidad y región formal

Los autores Karina L. Pasquariello Mariano y Roberto Goulart Menezes presentan el capítulo 5, que se titula “Reflexões teóricas sobre a integração regional: a construção de novos pressupostos”. Proponen un nuevo esquema analítico para comprender, a partir de las especificidades, los procesos de integración regional no europeos. De esta manera, la integración puede ser entendida en dos sentidos opuestos. El primero, en su sentido más amplio, el fenómeno de la integración representa un mecanismo de adaptación al sistema internacional; es decir, un instrumento de ajuste y acomodación. En el segundo sentido, la integración hace referencia a una estrategia a largo plazo para alterar la inserción y el peso internacional del país/región dentro del

orden mundial; un intento de alterar el statu quo desde una visión geopolítica y estratégica. Así, a partir de este marco de referencia se plantean dos tipos de integración: (1) una integración pasiva que busca solo el acoplamiento al orden mundial (lógica de acomodación) y (2) un tipo de integración para la autonomía como estrategia de contestación (lógica de autonomía).

Los autores identifican dos grandes tendencias. (1) En la primera década del siglo XXI, se asistió a una multiplicación de procesos regionales y a una tendencia a la consolidación de una lógica multilateral en todos los continentes; sin embargo, algunos de estos procesos enfrentan situaciones de crisis. (2) Actualmente, se asiste a un reordenamiento del sistema internacional a partir del comportamiento de actores centrales, en particular, Estados Unidos y su proteccionismo económico, a lo que se suma el ascenso de nuevos actores en el sistema internacional como China. Estos factores externos (tendencias) traen nuevos elementos para el análisis del actual orden mundial. Uno de los principales aportes del capítulo se centra a nivel institucional en la propuesta de una descentralización decisoria y una democratización que le permitan mayor estabilidad y dinamismo al proceso de integración, limitando la posibilidad de cambios bruscos con la llegada al poder de nuevos gobiernos con visión contraria a la de sus antecesores.

Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto Chaves, en el capítulo 6 “Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?”, abordan el multilateralismo latinoamericano a partir de su origen, evolución y tipología para analizar el actual escenario regional retomando el debate denominado “nuevo” multilateralismo latinoamericano que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI y parte de la segunda. Los autores reflexionan acerca del surgimiento del Grupo de Lima como escenario de concertación política de carácter *ad hoc* que responde a un tipo de multilateralismo beligerante a partir de algunos de sus elementos y estrategias, siendo considerado un punto de inflexión dentro del debate del nuevo multilateralismo latinoamericano del siglo XXI.

El rol institucional ejercido por el Grupo de Lima en el actual contexto político ha estado marcado por una estructura normativa de rivalidad, contexto en el cual su acción colectiva se ha reducido a una estrategia presión-cerco diplomático que no ha representado en sí una instancia

efectiva y eficiente para la salida de la crisis intraestatal venezolana, ni ha permitido alterar y modificar la estructura normativa y el rol estructural a nivel regional como en su momento se logró en escenarios como: (1) la alianza político-diplomática del Grupo Contadora frente a la crisis centroamericana, (2) la tensión diplomática Colombia-Ecuador en el marco del Grupo de Río y (3) la crisis intraestatal boliviana en el escenario multilateral de Unasur.

Fabio Sánchez, en el capítulo 7 denominado “Unasur y Prosur, el dilema suramericano”, aborda los efectos de algunos acontecimientos que han tenido lugar en la segunda década del siglo XXI y que han desafiado a la Unasur. Según el autor, esta organización de carácter subregional constituye el punto de partida para proponer un marco analítico denominado *surlateralismo* que puede ser de referencia para las organizaciones y para la construcción de una agenda en la Suramérica contemporánea. Este concepto —*surlateralismo*— es entendido como un proceso de aprendizaje institucional y normativo que busca fortalecer el diálogo suramericano, así como la concertación de una agenda a partir del ritmo propio de los actores regionales, destacando actividades en infraestructura, cultura, seguridad y observación electoral, a lo que se suma su participación para mediar y resolver, en su momento, crisis intra e interestatales.

Pese a las capacidades tangibles de la región suramericana, el autor argumenta que para el desempeño en el orden internacional se requiere de una organización como la Unasur para promover y proteger la democracia, los derechos humanos y salir del subdesarrollo y la pobreza. Para el autor, el multilateralismo latinoamericano emergente de una “nueva ola latinoamericana” se caracteriza por un marcado aire de autonomía; su carácter intergubernamental, con énfasis presidencialista, busca destacar una agenda social y promover la construcción de una agenda regional. Sin embargo, se ha sufrido una ralentización a partir del cambio en el escenario político del denominado *giro a la izquierda* o *marea rosa*, que en su origen y desarrollo los potenció. Actualmente, la Unasur enfrenta un progresivo apaciguamiento ante la falta de capacidad de respuesta institucional; se plantea el debate de un escenario de crisis de la Unasur manifestada de

manera explícita por los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú al dejar de participar temporalmente.

Por último, Eric Tremolada Álvarez presenta su capítulo “La Alianza del Pacífico: ¿*marketing* sin contenido?”. El autor hace un análisis de lo que él denomina “la irrupción ruidosamente mercadeada de la Alianza del Pacífico”, que va más allá de la atracción que genera en líderes políticos y empresarios del mundo en medio de la coyuntura inestable de una Latinoamérica marcada por la coexistencia de distintos modelos políticos —cargados ideológicamente— que ofertan distintos esquemas de integración.

Su escrito parte de cuestionar si realmente la Alianza del Pacífico está configurando un bloque nuevo y pragmático como esquema de regionalización en América Latina. Para contestar este interrogante, el autor aborda el estudio de su Tratado Constitutivo a la luz de las teorías económicas y jurídicas de la integración frente a sus desarrollos, avances y retos. El capítulo, en términos del autor, “transita por los rimbombantes desafíos del preámbulo, se centra en los deslumbramientos de sus objetivos, continúa con los anunciados marcos cooperativos para, finalmente, analizar su escaso andamiaje institucional” cuestionando si como organización internacional goza de personalidad jurídica.

Algunas de sus conclusiones y reflexiones se enmarcan en señalar que la Alianza del Pacífico tendrá escaso contenido sin una explícita voluntad política al más alto nivel y un rediseño de la estructura institucional. Por ahora, para el autor, la Alianza no es más que una sumatoria de zonas de libre comercio pactadas de forma bilateral y en la Comunidad Andina, y solo configura una tradicional zona de libre comercio que se recoge en su Protocolo Adicional; de ahí que sus principales desarrollos sean eminentemente cooperativos —integración superficial—. Pese a su proyección (Visión 2030), dista mucho de ser una integración trascendental y profunda, aunque los gobiernos de los Estados que la componen insistan en esto y en que son más que un simple TLC. ¿Mucho *marketing* y poco contenido?

1ª PARTE

REGIONALIZACIÓN, INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA
Y REGIÓN REAL

Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades

Sergio Caballero

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

Caballero, S. (2019). Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 23-44). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

En el actual contexto internacional de incertidumbre por las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior, el regionalismo y el multilateralismo están en cuestión, pero al mismo tiempo se erigen en expectativas de una visión del mundo más abierta e interdependiente. Frente a una visión cerrada y crecientemente nacionalista, sea por medio de políticas proteccionistas o por medio de un transregionalismo selectivo y excluyente del comercio internacional, el regionalismo se presenta como un posible mecanismo de inserción internacional para los países latinoamericanos. Sin embargo, asistimos a un

fuerte desacompañamiento entre la actual narrativa dominante procomercio en la mayoría de los países de la región (por ejemplo, la Argentina de Macri, el Brasil de Temer, etc.) y el reforzamiento de las visiones pragmáticas, nacionalistas y cortoplacistas (por ejemplo, los Estados Unidos de Trump, Brexit, etc.), así como las crecientes aspiraciones geopolíticas de China para llenar el vacío de liderazgo global hoy existente.

En este texto, en una primera parte (tres primeros apartados) se abordarán los desafíos de inserción internacional que genera el desacompañamiento entre las políticas exteriores de Estados Unidos y las del grueso de la región latinoamericana. En una segunda parte (siguientes tres apartados), se explorarán las relaciones entre el multilateralismo, el transregionalismo y el regionalismo latinoamericano para acabar concluyendo con unas reflexiones (último apartado) sobre la oportunidad e idoneidad de la integración regional frente a un escenario crecientemente nacionalista y fragmentado.

Contexto estructural y coyuntural

En el actual contexto internacional de incertidumbre por las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior, asistimos a un proceso de revisión y de replanteamiento del regionalismo y del multilateralismo, al mismo tiempo que pueden erigirse expectativas de una visión del mundo más abierta e interdependiente.

En el escenario latinoamericano, se perciben algunos elementos estructurales que tienen que ver tanto con el recurrente debate sobre el modelo de inserción internacional y la aspiración de autonomía, como con el propio modelo económico en aras de promover el desarrollo en la región. Estos elementos estructurales se refieren principalmente al hecho de que el fin del ciclo de precios altos de las *commodities* (2003-2013) ha evidenciado que la principal estrategia latinoamericana de inserción en la economía global se trata de un modelo exhausto, inequitativo y vulnerable a la volatilidad internacional. El *boom* de los precios de las materias primas, y la bonanza económica que llevó aparejada, coincidió con una decidida apuesta por estrategias de regionalismo posliberal (Sanahuja, 2017). Así, la emergencia del ALBA y la Unasur —y posteriormente la Celac— se entendió como una

suerte de vuelta de la política y del Estado con una agenda regional múltiple y ambiciosa que trascendía el enfoque económico-comercial característico del regionalismo abierto de los años noventa.

Sin embargo, el fin de este ciclo alcista motivó el cuestionamiento del modelo existente tanto por la dependencia económica que la región presentaba frente a otros actores en ascenso (en este caso, China, que actuaba como centro económico y generador de valor añadido, frente a una América Latina periférica y exportadora de materias primas), como por la creciente desafección sociopolítica (ejemplificada en la irrupción de casos de corrupción de índole regional, frente a la insatisfacción de las expectativas de las clases medias) (Sanahua, Closa, Caballero y Palestini, 2017).

Esta doble crisis estructural, en lo económico y en los liderazgos políticos, se ha plasmado en lo coyuntural en las elecciones de nuevos presidentes en varios países de la región en lo que pareciera ser un giro hacia políticas más aperturistas y promercado, desconfiando de las recetas autóctonas y neodesarrollistas. Aunque sería deseable un abordaje más exhaustivo, baste el breve análisis de los tres países más relevantes¹ de América Latina para constatar estos cambios coyunturales en los palacios presidenciales que, como ya se ha apuntado, descansan en cambios estructurales de mayor calado.

Como es bien sabido, una de las muchas consecuencias para Latinoamérica derivadas de la crisis financiera internacional de 2008 fue la constatación de que la estrategia mexicana de apostar su desarrollo económico al motor estadounidense (vía TLCAN-NAFTA desde 1994) era desproporcionada. En esa línea, se replanteará una diversificación de las relaciones económicas apostando por una creciente mirada hacia los mercados de Asia-Pacífico, de la mano de la creación de la Alianza del Pacífico, así como un mayor

1 Aquí se seleccionan México, Brasil y Argentina no por su capacidad de liderazgo ni por el poder y legitimidad en la región, sino simplemente por una cuestión de volumen y peso demográfico, político y económico regional en términos relativos, como lo atestigua por ejemplo su pertenencia al G-20. Sin embargo, la tendencia aquí expresada podría extenderse al resto de miembros de la región. Baste como ejemplo enunciar el reciente caso del gobierno paraguay traslizando su embajada en Israel a Jerusalén en aras de satisfacer y congraciarse con Washington.

reenganche con la región latinoamericana, por medio del impulso a la constitución de la Celac. Esta resignificación de las prioridades de política exterior de México (Caballero, 2017) se verá agudizada, si cabe, tras la elección del presidente estadounidense Donald Trump haciendo gala de un discurso peyorativo y agresivo para con su vecino del sur².

En este contexto, se ha procedido a la renegociación del TLCAN-NAFTA, acuerdo comercial que, en el caso particular de México y Estados Unidos, se había erigido en el hito de esa apuesta simbiótica de una economía manufacturera y con bajos costes laborales con una economía de tecnología avanzada y altos niveles de consumo. De este modo, las crecientes tensiones discursivas, así como la virulencia y agresividad del discurso de Washington enfatizando su política comercial crecientemente proteccionista y su aspiración de reducir el notable déficit comercial con México, ahondarán en la necesaria prioridad mexicana de diversificar sus socios comerciales.

En este sentido, desde el DF, y sumándose a la idea de proyección de marca país (*status seekers* para Nolte (2016)) de la Alianza del Pacífico, se apostará por una política exterior pragmática tendiente a abrir nuevos mercados de exportación con Asia-Pacífico (Caballero, 2017), al mismo tiempo que se aplica una contención de daños para evitar que la retórica trumpista pudiera materializarse drásticamente. Es ese el escenario al que llegamos en la que será una nueva elección presidencial en México: con una alta incertidumbre por la nueva política exterior que pudiera adoptarse desde el DF, máxime tras materializarse la victoria de López Obrador como próximo presidente mexicano.

En el caso de Brasil y Argentina, la falta de sintonía y sincronización con Estados Unidos es, si cabe, más patente. En la década de los noventa, en consonancia con el Consenso de Washington y con una apuesta por el multilateralismo, Estados Unidos impulsó la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con énfasis en la liberalización comercial de todo el hemisferio occidental. Esta iniciativa esbozada desde Miami en 1994 fue presentada como una invitación a sumarse (como hacía México vía TLCAN-NAFTA) a una estrecha vinculación con Estados Unidos de forma

2 Para algunos ejemplos de estas declaraciones, ver entre muchos otros medios de comunicación: BBC News (2016) y Wolf (2018).

regional (al hilo del regionalismo abierto de la época). Sin embargo, desde un inicio el mayor rechazo a esta iniciativa estadounidense se presentó desde los países del Mercosur y del ALBA al poder oponerse como bloques subregionales más o menos cohesionados. La hostilidad llegó a su máximo nivel en la mediática cumbre de Mar de Plata de 2005 cuando el Mercosur de Néstor Kirchner y Lula da Silva, junto a Hugo Chávez, trasladaron al presidente estadounidense George W. Bush el acta de defunción del ALCA.

Este suceso reflejó de forma muy gráfica la franca oposición entre dos maneras de insertarse en el mundo y de desplegar los instrumentos de política exterior. Por un lado, Estados Unidos intentaba encarnar el liberalismo, el aperturismo y el multilateralismo en el mundo, máxime tras el revés diplomático mundial impulsando una guerra ilegal en Irak al no contar con el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así, fomentaban un creciente transregionalismo económico con la intención de promover elementos de integración negativa (eliminación de aranceles y barreras que favorecieran su proyección comercial), obviando la integración positiva (creación de institucionalidad y mecanismos para promover la coordinación de políticas comunes).

Por el otro lado, tras la profunda crisis mercosureña de 1998-2002 y el evidente desengaño de las bondades del regionalismo abierto basado en la liberalización económica, unos nuevos presidentes suramericanos convergen y coinciden en la necesidad de redefinir las prioridades del proyecto regional, tal y como Kirchner y Lula evidenciaron en el Consenso de Buenos Aires (2003), así como el rol de la región en el mundo. En este sentido, surgirán nuevas iniciativas regionales (Unasur, ALBA, Celac) y se resignificarán las ya existentes (como el Mercosur), incluyendo agendas ampliadas y multidimensionales, que trascienden la integración estrictamente económica y que enfatizan el retorno de la política y del Estado en detrimento de los mercados. Al hilo de este regionalismo posliberal (Sanahuja, 2007), se pondrán en práctica experiencias neodesarrollistas que limitan el aperturismo comercial y derivan en sesgos proteccionistas con el afán de salvaguardar la industria local.

A modo de síntesis, podemos subrayar que el ciclo del regionalismo posliberal en Latinoamérica, coincidente con el ciclo de altos precios de *commodities* en el mercado global (2003-2013), se caracteriza por una prioridad

neodesarrollista y proteccionista en lo económico comercial. Aunque al mismo tiempo, se aspire a una mayor proyección geopolítica como pudieran evidenciar las dos administraciones de Lula da Silva que, por medio de mecanismos de cooperación Sur-Sur, la pertenencia a foros de gobernanza global como los BRICS y el liderazgo en misiones de Naciones Unidas y organismos internacionales, entre otras estrategias de *soft power*, proyectan a Brasil como un aspirante —no exitoso— a *global player* (Caballero, 2015; Malamud, 2018b).

Inversión recíproca y simultánea de estrategias

Este desacompasamiento se va a invertir recíproca y simultáneamente desde los años 2015-2016. En lo que respecta al ámbito latinoamericano, el fin del ciclo de bonanza económica va a tener un efecto demoledor para el conjunto de la región dada la reprimarización de las exportaciones que se había llevado a cabo (Sanahua et al., 2017). Las consecuencias económicas, unidas a la creciente desafección política (encarnada en los numerosos casos de corrupción) y a las legítimas demandas de una amplia y empoderada clase media, provocarán un tsunami político en lo que algunos explicarían como el recurrente péndulo ideológico en el devenir latinoamericano.

A raíz de estos fenómenos, tendrán lugar dos importantes eventos coyunturales, pero con implicaciones que van más allá de lo episódico: el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil y la victoria de Mauricio Macri en las presidenciales argentinas. En ambos casos, en el lapso de menos de un año (entre finales de 2015 y mediados de 2016), asistimos en ambos países a cambios en la jefatura de Estado que, lejos de ser meramente coyunturales, se entroncan con un marco estructural de mayor recorrido. Por tal motivo, independientemente del escaso margen de maniobra y capacidad de agencia que pudieran ostentar los nuevos inquilinos de la Casa Rosada (Mauricio Macri) y del Palacio del Planalto (Michel Temer), sus respectivas apuestas de política exterior pragmática y supeditada a la consecución de una agenda económico-comercial trasciende sus propios gobiernos. Así, ya durante el segundo mandato de la presidenta Rousseff, la ambiciosa política exterior de Lula da Silva (2003-2010) y la inercia que se mantiene en el primer mandato

de Rousseff (2011-2014), se tornará en una cierta desidia de Itamaraty por la falta de liderazgo y energía presidencial (Borges, 2018).

Tras el periodo de larga continuidad y proyección internacional del carismático ministro de Exteriores brasileño Celso Amorim (2003-2010), las rápidas sucesiones de Patriota (2011-2013), Figueiredo (2013-2015), Vieira (2015-2016), Serra (2016-2017) y Nunes (2017-) denotan tanto la falta de una coherencia de política exterior como un perfil de ministro principalmente centrado en que la política exterior pudiera mitigar el aislamiento comercial de Brasil y revertir la tendencia a la recesión económica. Al mismo tiempo, la diplomacia brasileña proyectará desde Itamaraty un inédito bajo perfil internacional que pudiera minimizar el pernicioso efecto que los casos de corrupción infligían a la imagen de Brasil en el mundo, máxime cuando el país se presentaba en el escaparate internacional de la mano de las Olimpiadas y la Copa Mundial de Fútbol (Caballero, 2018).

Con características muy diferentes, pero en una dirección similar, podemos analizar el contexto argentino. Tras el largo mandato presidencial de Cristina Fernández (2007-2015), al que aquí le podríamos agregar el de su marido Néstor Kirchner (2003-2007), la política exterior argentina se caracteriza por una suerte de desconexión del mundo tanto por el previo *default* económico, como por el patrón de inserción internacional del periodo signado por una suerte de neodesarrollismo proteccionista y la búsqueda de nuevos socios extrarregionales (China, Irán, Rusia) en contraposición a los tradicionales (Europa y Estados Unidos). Así, más allá de la derrota del peronismo en las elecciones presidenciales de 2015, incluso desde el entorno del candidato oficialista, Daniel Scioli, se avizoraban propuestas de cambio del rumbo económico y la necesaria eliminación de un modelo de inserción internacional ya exhausto.

Finalmente, la victoria de Mauricio Macri y su asunción presidencial en diciembre de 2015 se enmarca en un doble eje: por un lado, el reenganche con el mundo occidental de la mano de la entonces ministra de exteriores, Susana Malcorra, antigua jefa de gabinete de Ban Ki-moon en la Secretaría General de Naciones Unidas; y por otro lado, la reinserción en una economía globalizada con la aspiración de ser presentado como un país normal, esto es, un país con un marco jurídico donde poder invertir de forma segura.

Esta idea de previsibilidad jurídica y garante de la inversión extranjera directa se presentará en contraste con el anterior periodo presidencial (recuérdese por ejemplo la expropiación de YPF en 2012) y se sobredimensionará con hechos como la presidencia temporal argentina del FMI y la celebración del G20, siendo ambos escaparates mundiales para ser concebido como nuevo adalid del multilateralismo y el liberalismo económico.

Sin embargo, estas políticas exteriores pragmáticas y eminentemente economicistas desplegadas desde Brasilia y Buenos Aires, y con una reducida agenda presidencial³ y de capital político, se han visto confrontadas con la retórica estadounidense sobre el proteccionismo y las guerras comerciales. Aunque pareciera que los gobernantes de los dos principales países suramericanos aspiraran a retrotraerse a un tiempo pasado en el que Estados Unidos (y la Unión Europea) buscaban socios comerciales fidelizados en las bondades del aperturismo comercial y la liberalización económica, esos tiempos ya no están más ahí. Por el contrario, tal y como se constató en el Foro de Davos de 2017, el presidente chino Xi Jinping paradójicamente se erige en estos tiempos como el principal promotor global tanto de la lucha contra algunos desafíos globales (por ejemplo, la contención del cambio climático), como la promoción del multilateralismo y la liberalización económica.

No es este un tema menor dada la creciente tendencia al transregionalismo *à la carte* o a la globalización selectiva (Caballero, 2016) en virtud de la cual pareciera que, en términos de procesos estructurales de larga duración, el mundo habría transitado desde las divisiones bipolares (de la Guerra Fría) hasta los bloques regionales (característicos del neoliberalismo y del nuevo regionalismo de los noventa) para entrar ahora en una nueva fase de megaregiones o megabloques económicos (Hänggi, 2006). En este sentido, la necesidad de una política exterior comprehensiva, ambiciosa y diversificada se haría más necesaria que nunca para evitar los riesgos de convertirse en un *outsider* o sencillamente de no ser invitado a esos selectos clubes transregio-

3 A pesar de que algunos analistas (Burdman, 2018) hayan enfatizado el carácter idealista del presidente Macri, en todo caso la política exterior argentina se ve constreñida y supeditada a las urgencias y necesidades domésticas.

nales y, por tanto, pagar los costes de las desviaciones del comercio mundial y del acceso restringido a los mercados más dinámicos y pujantes.

Desacompasamiento y *bad timing*

La historia de la política exterior en la región ha versado tradicionalmente entre la idea de autonomía (Briceño, 2014) y la inserción internacional; entre protegerse del otro exterior⁴ conformando proyectos unitarios y cooperando intrarregionalmente, y la idea de proyectarse al mundo usando la región como trampolín para mejorar el desarrollo y las capacidades propias definidas en virtud del interés nacional.

El regionalismo posliberal característico de los inicios del siglo XXI se fundamentaba en el rechazo a las lógicas imperantes en el neoliberalismo de los años noventa y a una apuesta colectiva por generar una mayor autonomía de la mano de mecanismos regionales suficientemente representativos e inclusivos (Celac) y multidimensionales y con agendas sectoriales (Unasur). Así, mientras los principales actores internacionales, la Unión Europea y Estados Unidos, propugnaban acuerdos regionales (ya fuera vía ALCA o vía Asociación Birregional UE-LAC), gran parte de la región apostaba por explorar posibilidades autóctonas de desarrollo endógeno a pesar del reconocimiento explícito de un modelo económico basado en la exportación de *commodities*. De hecho, tanto la UE como Estados Unidos, ante las dificultades en sus respectivas negociaciones con la región, adoptaron estrategias indirectas de bilateralización selectiva de relaciones. En el caso estadounidense a través de acuerdos de libre comercio con los países más inclinados a esta estrategia (Chile, Colombia) y en el caso europeo a través de Partenariados Estratégicos como los signados con Brasil y México.

Esta contraposición de prioridades de política exterior es relevante, pero lo paradójico será la falta de *timing* a la hora de acometer la recíproca inversión de estrategias, concluyendo por tanto en una nueva divergencia o desacom-

4 Ya fuera ese otro las potencias coloniales europeas a principios del XIX, la amenaza estadounidense de la mano de la Doctrina Monroe (1823) y el Corolario Roosevelt (1904), la globalización económica del final del siglo XX... o cualquier otra amenaza.

pasamiento. Así, frente a la creciente desafección de las clases medias en los países del Norte global, agudizada por las acuciantes desigualdades a la hora de abordar respuestas a la crisis financiera global originada en estos países desde 2008, asistimos tanto al ascenso de discursos políticos nacionalistas, como a una retórica proteccionista en lo comercial, securitizadora en lo político y racista en lo sociocultural. Solo desde esta óptica se explican sucesos como la victoria electoral de Donald Trump, el Brexit y otros fenómenos menos mediáticos, pero que también se nutren de los miedos a un mundo abierto, global y multilateral.

Simétricamente, asistimos en América Latina a un proceso paralelo en la dirección opuesta. Tanto la preferencia de Macri por la candidatura de Hillary Clinton en aras de una apuesta por el multilateralismo, como las invitaciones de Peña Nieto y de Temer ofreciendo sus países como destinos privilegiados para las inversiones extranjeras como estratégicos socios comerciales, evidencian el giro de política exterior hacia una apuesta por una mayor inserción internacional en un mundo que, paradójicamente, ya no quisiera integrarse en demasía. O para ser más preciso, serían las economías emergentes, tales como China e India, las que propugnarían esa suerte de multilateralismo y aperturismo comercial en detrimento de los que históricamente sacaron un mayor rédito de ese diseño del comercio internacional: Estados Unidos y la Unión Europea⁵.

En última instancia, este desacompasamiento de políticas exteriores se resumiría en la divergencia entre intereses y valores opuestos: por un lado, los que adoptan la narrativa del proteccionismo comercial y la seguridad nacional vinculada a una visión material y tangible de las amenazas globales; por otro lado, los que han apostado —frente a esa creciente corriente

5 Para ser preciso, el debate en la Unión Europea aún no ha adoptado un claro resultado, toda vez que la pasada victoria electoral de Macron en Francia pareciera actuar como revulsivo para un proyecto común europeo, aunque persistan las dudas sobre esas tendencias renacionalizadoras y proteccionistas como ha quedado patente en otros foros o en otros eventos, como las últimas elecciones alemanas o las italianas, además de los gobiernos de Hungría y Polonia por poner solo dos ejemplos.

imperante— por la inserción internacional mediante el multilateralismo y la confianza en las bondades emanadas de un mundo interdependiente.

Multilateralismo y transregionalismo⁶

Como ya se ha mencionado, en los últimos años asistimos a un aparente cambio de ciclo tanto por razones particulares en el interior de muchos de los Estados latinoamericanos, como por la propia coyuntura internacional. Así, la finalización del ciclo de precios altos de las materias primas y de las incertidumbres generadas en el seno de la Unión Europea, unida a los nuevos derroteros en política exterior adoptados por los nuevos gobiernos latinoamericanos donde se aúna crisis económica y desafección política —con el caso paradigmático de Brasil como referente—, nos llevan a un replanteamiento de los objetivos y las fórmulas de inserción internacional. Es ahí donde surge con fuerza el actual desgaste del regionalismo posliberal a la par de la desconfianza en la posibilidad de destrabar el multilateralismo vía Organización Mundial de Comercio (OMC), motivando con ello una renovada apuesta por el transregionalismo y la participación en acuerdos megarregionales.

De manera inédita en la historia reciente, una gran crisis económica internacional —como la que tuvo su origen en Estados Unidos en 2008 y se extendió de forma especialmente virulenta por la Unión Europea— tuvo un reducido impacto inicial en los llamados países emergentes. En ese sentido, la región de América Latina y el Caribe mostró diferentes caras en relación con las repercusiones de la crisis dependiendo de quiénes fueran sus principales socios internacionales y su específico modelo productivo. Dado que a pesar de las evidentes simplificaciones que conlleva una visión general de trazo grueso agruparon tanto a México como a la región centroamericana, sufrieron severamente en primera instancia los efectos de la crisis, debido a su estrecha vinculación con la economía estadounidense vía TLCAN-NAFTA. Por su parte, la región del Caribe ha presentado diferentes matices, aunque en general la especial vinculación con la Unión Europea le ha granjeado los

6 Algunas de las ideas han sido tomadas parcialmente de Caballero (2016).

efectos colaterales de la propia crisis europea, ensimismada en sus propios problemas domésticos aparte de los externos.

En un segundo grupo, los países suramericanos en su conjunto se vieron favorecidos por el viento de cola que suponían los altos precios de las *commodities* en el mercado internacional y el ascenso de los llamados países emergentes, principalmente de la mano de los BRICS y, más en concreto, de la demanda china. Sin embargo, el patrón comercial basado en la exportación de productos con poco valor añadido ahondó una creciente dependencia de un actor que cobró cada vez mayor relevancia en la región: China. De este modo, aunque los primeros años de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 eludieron los problemas económicos sin mayores complicaciones, la posterior reconversión de la economía china de exportadora de bienes baratos a productora de bienes con valor añadido y centrada en alimentar su mercado doméstico sí ha generado un efecto dominó, en virtud del cual no solo se ha reducido el monto de sus exportaciones, sino que además se ha dificultado la recepción de inversión extranjera directa, generando estancamiento económico a la par de una creciente desafección política.

Esta última variable venía ya alimentada por una corrupción endémica y una falta de transparencia, pero se ha agudizado en la medida en que las nuevas clases medias han demandado servicios públicos acordes (transporte, salud, educación, etc.) sin que estas aspiraciones se vieran satisfechas. Esta brecha entre altas expectativas y magros resultados —abonada por el hecho de que se han reducido los recursos materiales al mismo tiempo que decrecía el crédito y capital político en los gobiernos elegidos democráticamente— ha generado una suerte de tormenta perfecta en la que asistimos a sucesos que bordean peligrosamente el marco democrático —ya sea Brasil o Venezuela, por poner dos ejemplos— y unos escenarios donde asistimos a índices récord de desaprobación y falta de respaldo de sus gobernantes, como es el caso de Paraguay, entre otros.

El interregionalismo y los megabloques comerciales

De la mano de la globalización y la regionalización en los años noventa, hemos asistido al auge de lo que ha venido en llamarse nuevo interregiona-

lismo. Basándonos en la obra de Hänggi (2006), podemos distinguir tres categorías: (a) interregionalismo puro, cuando la relación es entre grupos regionales, como en el caso de las relaciones Mercosur-Unión Europea; (b) transregionalismo, cuando los Estados participan en estos acuerdos a título individual, como ocurre en un megabloque comercial como el TPP; y (c) interregionalismo híbrido, en los casos en que un grupo regional se relaciona con un Estado, como por ejemplo los partenariados y asociaciones estratégicas de la Unión Europea o un megabloque comercial como el TTIP.

Abordando específicamente los acuerdos megarregionales (como son el TTIP, el RCEP⁷, el TPP, etc.), estos se caracterizan (i) por la gran dimensión espacial, poblacional y de PIB que engloban, (ii) por la aspiración de abarcar áreas continentales y (iii) por presentar una agenda temática plural que sobrepasa lo tradicionalmente negociado a través de la OMC (Rosales y Herreros, 2014). Estos elementos denotan la novedad del fenómeno, al mismo tiempo que permiten avizorar las dimensiones de sus potenciales efectos a nivel global. Nos encontramos, por tanto, ante instrumentos con potentes connotaciones geopolíticas, en la medida en que no solo reconfiguran los flujos de comercio internacional, sino que también habilitan para presentarse ante el mundo como un socio confiable, previsible y respetable.

A priori, se visibilizan dos claros impactos derivados de la constitución de estos megabloques comerciales (Manrique y Lerch, 2015): en primer lugar, la creación y posible desviación de comercio en una suerte de globalización regionalizada o bilateralismo selectivo, cuyos efectos serían más severos en los países en desarrollo que no formaran parte de dichos mecanismos y que podrían pagar los costes de su exclusión; y en segundo lugar, la modificación

7 Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP), que engloba al Grupo ASEAN+6 (es decir, los diez miembros de la asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya, más China, Japón, Corea del Sur, Australia, India y Nueva Zelanda). En cierta manera, se trata del modelo impulsado por China para ejercer una mayor influencia en su región en contraposición con el proyecto del TPP liderado en su día por Estados Unidos.

del régimen multilateral de comercio global, con connotaciones geopolíticas en la medida en que los Estados miembros tendrían la capacidad para fijar el nuevo estándar global.

Hay que apuntar que el TPP, que se erige en el megabloque con mayor impacto en la región de América Latina y el Caribe, se remonta a un primer acuerdo estratégico transpacífico de asociación económica, conocido como P-4, y suscrito por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam en 2005 (Rosales, Herreros, Frohmann y García-Millán, 2013). Tras el interés estadounidense por sumarse a este en 2010 y ampliarlo, cambiaron sus aspiraciones y connotaciones pasando a ser uno de los instrumentos más ambiciosos para tender puentes comerciales a ambas orillas del Pacífico. La fuerte apuesta por la región Asia-Pacífico emanada desde Washington⁸ marcó su liderazgo en esta negociación, al mismo tiempo que suscitó el interés de otros actores por adherirse a la iniciativa.

La inclusión en las negociaciones de Canadá, de México y de Japón, especialmente, supuso un punto de inflexión en este proceso. Hasta ese momento, el volumen comercial de los socios, excluyendo a Estados Unidos, era muy reducido en términos relativos. Sin embargo, la irrupción de Canadá y México dotó al proyecto de mayor volumen —en términos económicos, pero también regionales al abarcar todo el TLCAN-NAFTA—, y la incorporación de Japón a la mesa de negociaciones suscitó un mayor interés económico al tratarse de una de las principales economías mundiales.

Como no podía ser de otro modo, el reverso de la moneda de este hecho es que las negociaciones se dificultaron, toda vez que ya no se trataba de un proyecto con un claro sesgo asimétrico en favor de un único dominador negociador —Estados Unidos—, sino con la posibilidad de coaliciones negociadoras y acuerdos cruzados en función de diversos intereses. Posteriormente, las dificultades han sido aún mayores, dado el rechazo de la administración Trump al acuerdo en aras de impulsar una visión proteccionista en detrimento de estos megabloques comerciales. Así, finalmente

8 Para un análisis de las lógicas de la política exterior estadounidense y la dimensión económica-comercial, consultar el artículo de la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, "America's Pacific Century" en *Foreign Policy*, noviembre 2011 (Clinton, 2011).

se ha constituido un TPP-11 a raíz de la firma del acuerdo el pasado mes de marzo, con lo que el resto de socios evidenciaron su compromiso con esta estrategia transregionalista.

Regionalismo, interregionalismo e inserción internacional

En el contexto específico de la región de América Latina y el Caribe, han seguido presentes los debates sobre la idoneidad del regionalismo como instrumento de inserción internacional. En este sentido, aparte de las críticas a su ineficacia (Gardini y Malamud, 2012) y de los llamados a mejoras en ciertos proyectos regionales (Caetano, 2015), la principal novedad ha sido la irrupción de la Alianza del Pacífico (AP)⁹. En todo caso, es sintomático que debido a sus objetivos, su diseño institucional y su agenda negativa de integración —mayoritariamente centrada en la eliminación de aranceles entre los miembros, que a día de hoy alcanza hasta el 92% del comercio, acompañado de algunas otras medidas como la eliminación de visas y la promoción de intercambios educativos y turísticos—, la AP está más cerca del regionalismo abierto de los noventa o de una suerte de regionalismo pragmático que del regionalismo posliberal de principios de este siglo.

Si aceptáramos la metáfora de que históricamente el regionalismo latinoamericano funciona como una suerte de péndulo o fenómeno cíclico, podríamos anticipar que tras un ciclo de regionalismo posliberal con énfasis en modelos neodesarrollistas impulsados por el Estado, nos veríamos ahora abocados a un nuevo ciclo de regionalismo latinoamericano con un marcado sesgo comercial y promercado, y a una propuesta para enfatizar la dimensión económica por encima de la estrictamente política... a la espera de que el agotamiento del actual ciclo ocurra en una suerte de mito de Sísifo.

Uno de los objetivos implícitos —y neurálgicos— de la AP no sería tanto fomentar cadenas de valor ni incrementar el comercio intrarregional, toda vez que sus flujos comerciales prioritarios son externos, sino presentar a sus

9 La Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, fue creada en virtud de la Declaración de Lima de 2011 y entró en vigor en 2015. Cuenta actualmente con 52 países observadores de los cinco continentes.

integrantes como potenciales candidatos fiables para comerciar e invertir de cara a actores extrarregionales, en contraposición con sus antagónicos pares proteccionistas y neodesarrollistas encuadrados en el Mercosur. De este modo, se abonaría la creciente narrativa entre los buenos y los malos en América Latina, señalando así los Estados susceptibles de ganarse la confianza de los mercados. En este contexto, será pertinente preguntarse si más allá de un objetivo regional real o de una agenda integracionista, la AP no busca sino una suerte de obtención de estatus, esto es, si los miembros y los candidatos a unirse no son sino *status-seekers* en una estrategia de *nation-branding* (Nolte, 2016). Esto explicaría el gran número de observadores de este mecanismo regional, 52, y los cautos avances desde su creación. De hecho, dicho estatus sería entendido como un éxito en sí mismo para la propia AP, pero principalmente y de forma aún más importante, para cada uno de sus integrantes a título individual, fomentando indirectamente con esto una competencia entre ellos en detrimento de un proyecto común. En ese sentido, la AP ahondaría en esa visión de bilateralismo selectivo inmerso en una globalización regionalizada a pesar de que usara tanto los ropajes del regionalismo, al intentar presentarse como el esquema regional más exitoso, como el lenguaje del multilateralismo, al señalar su compromiso con la reducción de los obstáculos al comercio.

En línea con esta perspectiva de entender la AP como un medio más que como un fin, es decir, más como una palanca de inserción internacional, como un trampolín para poder comerciar con la dinámica región Asia-Pacífico, entronca el desarrollo del TPP. De hecho, la vinculación entre la AP y el TPP es observable por las aspiraciones de algunos de tejer un puente directo entre ambas. Así, a pesar de la no adhesión automática de Colombia al TPP¹⁰, los países candidatos a sumarse a la AP (Panamá y Costa Rica) ya han manifestado que parte de su motivación para integrar la AP es su ulterior interés en solicitar su adhesión al TPP. En otras palabras, aunque la AP se constituya formalmente en un mecanismo regional, lejos de fomentar una inserción internacional de región a región —en lo que sería interregionalismo en sentido estricto—, po-

10 En el caso de Colombia, debido a su no pertenencia previa a la APEC, fue excluida de las negociaciones para el TPP, pero todo parece apuntar a que existe la voluntad política por ambas partes para que Bogotá acabe sumándose a este megabloque comercial.

dría conllevar una acentuación de la bilateralización de la política exterior de los miembros haciendo uso de un instrumento transregional o interregional en sentido amplio —en este caso el TPP—, con el objetivo de satisfacer sus preferencias e intereses económico-comerciales estrictamente nacionales.

Reflexiones finales

Finalmente, cabe abordar la relación entre regionalismo e interregionalismo en Latinoamérica, analizando dos opciones: (a) si como pudiera parecer *a priori* de forma intuitiva, ambos fenómenos se retroalimentaran —los éxitos del regionalismo incentivan el interregionalismo en aras de extrapolar ese modelo y viceversa—; o (b) si, por el contrario, tras el ocaso del ciclo del regionalismo posliberal, la región apostara por una política exterior de globalización regionalizada o bilateralismo selectivo en la que la inserción internacional viniera de la mano de acuerdos comerciales para conformar megaregiones, esto es, una suerte de transregionalismo *à la carte*.

En virtud de la primera posibilidad, cabría deducir que el mal desempeño del regionalismo latinoamericano acarrearía la ineficacia y la falta de interés por el interregionalismo, ya que no respondería a la finalidad *a priori* encomendada (Gardini y Malamud, 2014). Sin embargo, atendiendo a la segunda posibilidad y entendiendo que no siempre lo declarado públicamente y lo perseguido realmente coinciden —este es el recurrente *gap* o brecha entre retórica y realidad tan característico del regionalismo latinoamericano—, se plantea de forma paradójica cómo un creciente interregionalismo en sentido amplio por parte de los actores latinoamericanos redundaría en un debilitamiento del regionalismo latinoamericano propiamente dicho. Esto es, frente a la tesitura de un regionalismo crecientemente deslegitimado por las narrativas que lo vinculan con gobiernos e ideologías pasadas¹¹ y su apuesta posliberal, los nuevos tomadores de decisión entonces apostarían marcadamente por valerse de un mecanismo regional —la Alianza del Pacífico— como forma de pro-

11 Baste pensar en el actual contexto de la Unasur con el abandono temporal de seis de sus doce integrantes aduciendo desencuentros ideológicos a la hora de nombrar al próximo secretario general de la organización.

yección nacional bajo un enfoque de globalización regionalizada o selectiva a través de un megabloque comercial como es el TPP.

En este contexto, hay que subrayar que la tendencia a la constitución de megabloques comerciales en una suerte de transregionalismo selectivo, si fuera entendido de forma general como un *fait accompli*, esto es, el hecho de que en la práctica la mayoría del comercio mundial se rigiera por los esquemas del transregionalismo, nos presentaría al menos dos consecuencias obvias en relación con la región de América Latina y el Caribe. La primera tendría que ver con la manera como se habría consolidado una suerte de *bypass* del multilateralismo de la OMC. Es decir, dado el bloqueo del foro multilateral y de la Ronda de Doha, esta estrategia por fuera obligaría a la OMC a adoptar estos nuevos estándares como un hecho consumado o, por el contrario, a condenarse a una creciente irrelevancia. La segunda consecuencia derivaría de este hecho: mientras que en el marco de la OMC los países latinoamericanos y caribeños tienen margen para establecer coaliciones negociadoras o incluso vetar y oponerse a acuerdos perjudiciales, la asunción tácita de un patrón comercial pactado en un contexto de bilateralismo selectivo sería impuesta en la práctica sin posibilidad real de resistirse a lo que se pudiera entender como efectos perniciosos, incluyendo con ello las medidas que pudieran erosionar ciertas cuotas de autonomía o soberanía de estos países. En relación con esto último, no podemos olvidar que una de las principales críticas vertidas frente a estos megacuerdos es la referente a los *Investor-State Dispute Settlements* (ISDS), lo que conlleva el socavamiento de la soberanía de un Estado al verse este obligado a pleitear por disputas con inversores internacionales (Schmieg, 2015).

En definitiva, aunque los impactos son inciertos y asimétricos para la región de América Latina y el Caribe en su conjunto, sí hay un relativo consenso en el perjuicio que generaría no ser parte de una iniciativa capaz de generar importantes repercusiones en el terreno global —no solo de índole comercial, sino también geopolítico—. En este sentido, ser un sujeto pasivo sin ninguna posibilidad de incidir en la negociación y en la toma de decisiones (es decir, ser un mero *rule taker* en vez de un *rule maker*) abocaría a la gran mayoría de países de la región, y por ende a la propia región en su conjunto, a una creciente irrelevancia.

Frente a este panorama, todo parece indicar que la mejor receta para acometer problemáticas domésticas compartidas sería regionalizar las soluciones, esto es, decisiones coordinadas para problemas comunes transnacionalizados —desde problemas de inequidad y desarrollo hasta luchas contra la corrupción, la seguridad ciudadana o el crimen organizado—. Lo anterior podría ser entendido *a priori* como cesión de soberanía o transferencia de competencias a un ente superior —en última instancia, esto es lo que significaría la integración regional—, y redundaría en un mayor margen de maniobra y capacidad de agencia que la pretendida autonomía que deriva del transregionalismo *à la carte* o de un bilateralismo selectivo. En un escenario que algunos (Sanahuja, 2018) califican como fin de globalización o posglobalización, en el que se transitaría del multilateralismo hegemónico al multilateralismo revisionista, nuevos desafíos estarían surgiendo y por tanto nuevas recetas y estrategias serán necesarias. En este sentido, el regionalismo latinoamericano se presentaría como un instrumento útil para coordinar, consensuar e implementar dichas estrategias.

De tal modo, en vez de presentarlo como una disyuntiva de ser parte o no de ese transregionalismo *à la carte*, quizás sea este un buen escenario para obligarnos a repensar la idoneidad de más y mejor integración regional como el mejor antídoto ante la irremediable irrelevancia de actuar como un mero Estado en un mundo guiado por Estados de dimensiones continentales y megabloques restringidos, exclusivos y de membresía selectiva. Si no fuera así, podríamos pensar que lejos de adquirir mayor autonomía en un escenario poshegemónico, el regionalismo no debiera preocuparse tanto por el adjetivo que le califica, sino por el propio nombre que le sustenta, esto es, más que transformarse podría estar en vías de retroceso como algunos autores apuntan¹². En ese caso, el regionalismo, en vez de configurarse como un instrumento generador de desarrollo regional, estatal y local, se presen-

12 En palabras de Malamud (2018a, p. 167): "*The U.S. repeal of the TransPacific Partnership (TPP) and the termination of Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiations suggest that the end of hegemony might not become a boost but a burst for regionalism as a top foreign strategy. So much have we been discussing adjectives that we have lost sight of the noun—and regionalism may have been surreptitiously receding rather than transforming*".

taría como una estrategia meramente nacional y tendiente a satisfacer los intereses patrios; y, por tanto, ahondaría en una percepción deslegitimadora del regionalismo que se ha extendido por una sociedad latinoamericana crecientemente desafecta de sus líderes y procesos políticos.

Referencias

- BBC News. (2016, agosto 31). "Drug dealers, criminals, rapists": What Trump thinks of Mexicans. Recuperado de https://www.bbc.com/news/video_and_audio/headlines/37230916/drug-dealers-criminals-rapists-what-trump-thinks-of-mexicans
- Briceño Ruiz, J. (2014). Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(18), 9-41.
- Burdman, J. (2018). El creyente. *Revista Anfibia*. Recuperado el 28 de mayo de 2018, de <http://revistaanfibia.com/ensayo/creyente/>
- Burges, S. (2018). Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap. En E. Hannes y D. Flandes (eds.), *Regional Powers and Contested Leadership* (pp. 63-84). Cham: Palgrave Macmillan.
- Caballero, S. (2015). El Brasil de Dilma o cómo resignarse al pragmatismo económico en política exterior. *Temas del Cono Sur. Dossier de Integración*, (133), 4-11.
- Caballero, S. (2016). El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión. *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, 21(44), 77-106.
- Caballero, S. (2017). El papel de México en la megaregión transpacífica: bisagra entre América y Asia-Pacífico. *Aldea Mundo*, 22(43), 7-17.
- Caballero, S. (2018). Política exterior brasileña tras Lula: inercia y caída. En J. Bautista Lucca, E. Iglesias y C. Pinillos (eds.), *Política brasileña en español*. Entre Ríos: Universidad Nacional de Entre Ríos.

- Caetano, G. (2015). ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur? Contextos y desafíos de la encrucijada actual. *Relaciones Internacionales UAM*, (30), 27-50.
- Clinton, H. (2011, octubre 11). America's Pacific Century. *Foreign Policy*. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Gardini, G. L. y Malamud, A. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- Gardini, G. L. y Malamud, A. (2014). *Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique — With a Transatlantic Focus*. Atlantic Future Working Paper. Recuperado de <http://www.atlanticfuture.eu/contents/view/interregionalism-in-the-atlantic>
- Hänggi, H. (2006). Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In search of a Typology. En H. Hänggi, R. Roloff y J. Rüland (eds.), *Interregionalism and International Relations*. Londres: Routledge.
- Malamud, A. (2018a). BookReview: Regionalism with Adjectives in LatinAmerica. *Latin American Policy*, 9(1), 164-168.
- Malamud, A. (2018b, mayo 23). *Ponencia en congreso LASA*. Barcelona, Latin America Studies Association.
- Manrique Gil, M. y Lerch, M. (2015). *The TTIP's Potential Impact on Developing Countries: A Review of Existing Literature and Selected Issues*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549035/EXPO_IDA\(2015\)549035_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549035/EXPO_IDA(2015)549035_EN.pdf)
- Nolte, D. (2016). The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations. *GIGA Focus*, (4), 1-13.
- Rosales, O. y Herreros, S. (2014). *Mega-Regional Trade Negotiations: What is at Stake for Latin America?* Recuperado de <https://www.thedialogue.org/>

wp-content/uploads/2015/04/
Rosales_Trade_1.pdf

Rosales, O., Herreros, S., Frohmann, A. y García-Millán, T. (2013). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal.

Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento iberoamericano*, (0), 75-106.

Sanahuja, J. A. (2017). Beyond the Pacific-Atlantic Divide: Latin American Regionalism before a New Cycle. En J. Briceño Ruiz e I. Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide?* Londres: Routledge.

Sanahua, J. A., Closa, C., Caballero, S. y Palestini, S. (2017). *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*. Buenos Aires: CRIES.

Sanahuja, J. A. (2018, mayo 23). *Ponencia en congreso LASA*. Barcelona, Latin America Studies Association.

Schmieg, E. (2015). *TTIP- Opportunities and Risks for Developing Countries*. Recuperado de https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/zeitschriftenschau/2014/zs01engl_scm.pdf

Wolf, B. (2018, abril 6). *Trump basically called Mexicans Rapists Again*. CNN. Recuperado de <https://edition.cnn.com/2018/04/06/politics/trump-mexico-rapists/index.html>

La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos

Geneviève Marchini

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

Marchini, G. (2019). La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 45-93). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Los acuerdos comerciales firmados entre países o grupos de países que pertenecen a distintas regiones del mundo son un fenómeno relativamente reciente en la economía global. En América Latina, después de la firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entre México, Estados Unidos y Canadá (entrado en vigencia en 1994), los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP) han encabezado la firma de tratados de libre comercio (TLC) o de acuerdos de asociación económica (AAE) con naciones de Europa y Asia a partir del año 2000.

Estos acuerdos han generado debate tanto en la región como a nivel global (Garzón, 2015). Ravenhill (2011) ubica el florecimiento de estas agrupaciones «transregionales» en un contexto global marcado por el fin de la Guerra Fría, por una mayor interdependencia global y por el ascenso de la ideología neoliberal (Ravenhill, 2011, p. 189). Garzón (2015) las sitúa en el contexto de un mundo multipolar, y plantea que este «regionalismo cruzado» (*cross regionalism*)¹ puede traer distintas ventajas a los países firmantes. Además de un mejor acceso a los mercados globales, o una mayor atracción de inversión extranjera directa (IED), permitiría «reducir la dependencia económica de un solo socio comercial grande» y hacer más visibles a los países pequeños o medianos, pues estos se pueden transformar “en ‘hubs’ de TLC que cubren varias regiones” (Garzón, 2015, p. 11). En este sentido, se subraya el carácter novedoso de la Alianza del Pacífico, único mecanismo de integración en América Latina en definir sus objetivos parcialmente en relación con otra área del mundo: Asia-Pacífico (Bárcena, 2016; Rodríguez, 2015). Más allá de dicha especificidad, tanto la naturaleza de esta nueva agrupación como su impacto en la integración regional han sido discutidos ampliamente, desde distintas perspectivas, por especialistas en la integración regional latinoamericana (Garzón y Nolte, 2018; Ghymers, 2016; Leví Coral y Reggiardo, 2016; Malamud, 2012, 2015; Pastrana y Castro, 2017; Regueiro, 2014; Rocha y Morales, 2015; Vieira, 2015).

En este texto, buscamos explorar el potencial de integración económica y productiva entre los miembros de la AP y sus tres primeros socios en Asia: la República Popular China (China de aquí en adelante), Corea del Sur (Corea de aquí en adelante) y Japón. Nos centramos sobre todo en analizar la evolución de las relaciones comerciales y financieras entre estos dos grupos de países entre 2000 y 2016, y más específicamente en estimar la presencia de encadenamientos productivos entre los miembros de la AP y entre estos y sus socios asiáticos (2008-2014).

1 El autor lo define como “una política llevada a cabo de manera individual por estados que establecen áreas de libre comercio a pequeña escala con estados ultramarinos” (Garzón, 2015, p. 9).

Este tema es especialmente relevante por varios motivos. En primer lugar, porque la AP estableció desde sus inicios en 2011 el objetivo de una mayor “proyección al mundo”, en particular hacia la región de Asia-Pacífico. En segundo lugar, porque las tres economías de Asia del Este han señalado su interés en estrechar lazos con la Alianza, pues se incorporaron en forma temprana al grupo de países observadores de esta, y sus mandatarios visitaron a sus cuatro miembros entre 2013 y 2016. En tercer lugar, porque las relaciones económicas de la AP con estos tres países se han fortalecido desde 2000, en especial a través del comercio, pero se han caracterizado por un patrón interindustrial. La AP da predominancia a la exportación de bienes de tipo primario hacia Asia del Este, importando a cambio bienes manufacturados de creciente contenido tecnológico, en ciertos casos, produciendo un profundo déficit en sus intercambios comerciales, en particular de contenido tecnológico (México, Colombia). Ello se vincula directamente con el último motivo de este trabajo: la AP adoptó en 2014 metas relacionadas con el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales para subsanar la baja participación de sus economías —con la excepción de México— en las cadenas globales de valor (CGV) manufactureras y modificar el patrón primario-exportador de sus socios andinos².

Este capítulo se plantea por lo tanto las preguntas siguientes: ¿qué relaciones económicas se dan entre los miembros de la AP y sus socios de Asia del Este? ¿Existen encadenamientos productivos y en qué sectores? ¿Son complementarios con las cadenas productivas regionales existentes? ¿Existen tendencias en la economía global que los puedan favorecer o debilitar, y qué tipo de medidas resultarían necesarias para fortalecerlos? En última instancia, estas preguntas se refieren a si puede existir complementariedad entre los objetivos de integración económica en la propia AP y de fortalecimiento de las relaciones económicas con Asia, y cómo estimular unas

2 La Alianza sigue en eso las recomendaciones de numerosas instituciones internacionales, incluida la Cepal, que asocian una mayor integración en CGV a ritmos de crecimiento económico más dinámicos. Véase en particular: Cepal (2014b); Gereffi (2015); Gereffi y Sturgeon (2013); Hernández, Martínez-Piva y Mulder (2014); OECD, WTO y UNCTAD (2013); UNCTAD (2013, 2015 y 2018). World Bank Group (2017) presenta una visión bastante más crítica.

relaciones económicas con estos países que sean más favorables al desarrollo económico de los miembros de la Alianza.

El texto inicia caracterizando en forma resumida las relaciones comerciales y financieras de los miembros de la AP con China, Corea y Japón, para luego abordar la presencia de CGV entre ambos grupos de países. En una tercera sección, se analiza la presencia de encadenamientos productivos regionales en la AP para debatir finalmente acerca de las oportunidades de fortalecer sus vínculos con los socios asiáticos.

Especificidades de la relación comercial y financiera entre la Alianza del Pacífico y Asia del Este, 2000-2018

Los miembros de la AP son los países de América Latina que han firmado el mayor número de acuerdos de libre comercio tanto en la región como con socios externos a esta (tabla 1). Sin embargo, es sobre todo a partir de mediados de 2000 que firmaron tratados comerciales con países de Asia-Pacífico: entre 2004 —firma del TLC Chile-Corea— y 2016 Chile firmó diez acuerdos comerciales con países de esta región, mientras Perú estableció cinco tratados entre 2009 y 2013. México y Colombia divergen relativamente de esta tendencia, pues mientras la encabezó el AAE México-Japón (entró en vigencia en 2005), el país no firmó más acuerdos con economías asiáticas, pues las negociaciones posteriores llevadas a cabo con Singapur, Corea, Australia y Nueva Zelanda se estancaron. Por otro lado, Colombia se sumó tardíamente a esta tendencia, con un solo acuerdo, el TLC Colombia-Corea, vigente desde 2016.

Tabla 1. Acuerdos comerciales firmados por los países fundadores de la Alianza del Pacífico

AÑOS	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
1969	Comunidad Andina			Comunidad Andina
1992	TLCAN (1994)			
1993				

AÑOS	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
1994		México	Colombia	
1995				
1996	Mercosur (ACE 35) (1996)			
	Canadá (1997)			
1997			Unión Europea (2000)	
			Chile (ACE 41) (1999)	
1998	México (ACE 41) (1999)			
1999	Centroamérica*			
2000			Israel (2001)	
			AELC (2001)	
2001				
2002	Unión Europea (2003)			
2003	Estados Unidos (2004)		Uruguay (ACE 60) (2004)	
	AELC (2004)			
	Corea del Sur (2004)			
2004			Japón (2005)	
2005	China (2006)			Tailandia (2011)
	P4*** (2006)			Mercosur (ACE 58)
2006	Colombia (2009)	Estados Unidos (2012)		Estados Unidos (2009)
	Perú (2009)	Chile (2009)		Chile (2009)
	Panamá (2008)			
2007	Japón (2007)	Triángulo del Norte**		
2008	Australia (2009)	Canadá (2011)		Canadá (2009)
		AELC (2011)		Singapur (2009)
				AELC (2011)
2009	Turquía (2011)			China (2010)
2010	Malasia (2012)		Bolivia (ACE 66) (2010)	Corea del Sur (2011)
2011	Vietnam (2014)		Perú (ACE 67) (2012)	México (ACE 67) (2012)
				Costa Rica (2013)
			Centroamérica*	Panamá (2012)
				Japón (2013)
				Guatemala
2012		Unión Europea (2013)		Unión Europea (2013)
2013	Tailandia (2015)	Corea del Sur (2016)		
		Costa Rica (2016)		
		Panamá		

AÑOS	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
		Israel		
2014	Alianza del Pacífico (2016)	Alianza del Pacífico (2016)	Alianza del Pacífico (2016) Panamá (2015)	Alianza del Pacífico (2016)
2015				Honduras (2017)
2016	Uruguay			
2017				
2018	CPTPP****		CPTPP	CPTPP

Nota: Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), Organización de Estados Americanos, actualizado el 30/08/2018 en <http://www.sice.oas.org>.
 La lista comprende Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Asociación Económica, ordenados por año de firma. El año de entrada en vigencia figura entre paréntesis.
 * Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.
 ** El Salvador, Guatemala y Honduras.
 *** Nueva Zelanda, Singapur y Brunei
 **** El CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) incluye, además de los tres miembros de la Alianza del Pacífico, los siguientes países: Australia, Brunei, Canadá, Malasia, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.

Finalmente, en 2018, Chile, México y Perú firmaron el *Comprehensive and Progressive Agreement for Transpacific Partnership* (CPTPP), sucesor del TPP —ya sin Estados Unidos—, que incluye siete países del lado asiático del Pacífico³, además de Canadá.⁴ Se puede esperar que este nuevo marco fortalezca en especial las relaciones comerciales e impacte las economías de México y Perú, países que, a diferencia de Chile, no tienen ningún acuerdo comercial vigente con Malasia, Vietnam, Australia o Nueva Zelanda.

Las relaciones económicas de la AP con China, Corea y Japón: principales tendencias

Asia, China, Corea y Japón son los principales socios de la AP, y desde 2000 las relaciones económicas entre ambos grupos de países se pueden caracterizar a través de las siguientes tendencias:

1. El notable fortalecimiento de las relaciones económicas de la AP con los países de Asia ha sido encabezado hasta la fecha por las relaciones comerciales, mientras que la inversión extranjera directa, los préstamos

3 Estos son: Australia, Brunei, Malasia, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.

4 Debido a que no es miembro de APEC, Colombia no participa en el CPTPP.

bancarios y los flujos de portafolio siguieron dominados por socios «tradicionales», como Estados Unidos o miembros de la Unión Europea.

2. La expansión de la economía china, cuyo crecimiento ha sido más rápido que el de Corea y más aún de Japón (figura 1), su elevada demanda de materias primas y el dinamismo de sus exportaciones manufactureras hicieron de este país el primer socio comercial asiático de la AP, y en el caso de Chile o Perú, su primer socio comercial absoluto⁵. En el mismo periodo, Japón, el socio más antiguo de los países de la región, perdía importancia relativa en materia comercial.

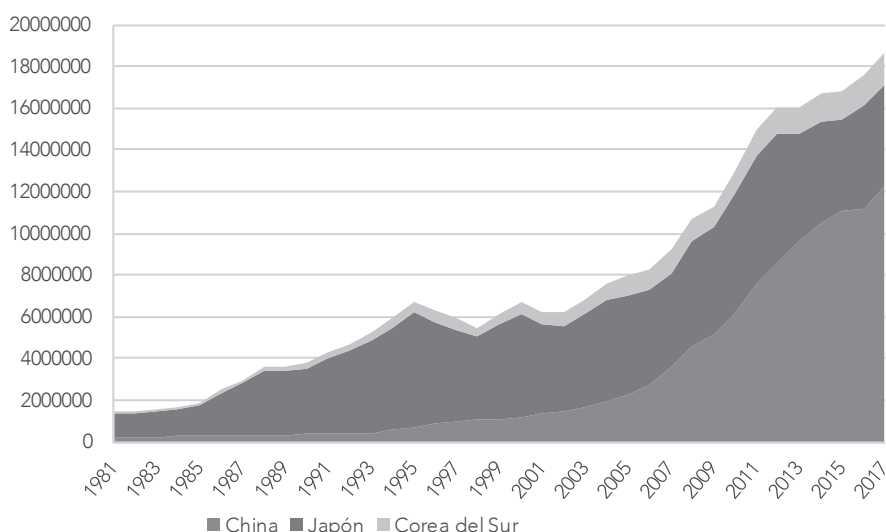


Figura 1. PIB de China, Japón y Corea del Sur, 1980-2017 (millones de dólares corrientes). Tomado de Banco Mundial

5 Esta evolución está estrechamente vinculada con los altos precios de las materias primas, que dominan las exportaciones hacia China y los demás países asiáticos: cuando las cotizaciones internacionales disminuyen, el peso relativo de estos países en las exportaciones baja, como sucedió después de 2013. En las postrimerías de la crisis global, el programa de estímulo de la actividad económica en China sostuvo claramente el nivel de actividad en Chile, Colombia y Perú, al mantener altos precios de sus exportaciones de materias primas.

3. Ahora bien, las relaciones comerciales más sostenidas de la AP con China y con los demás países de Asia se han asociado a un creciente déficit comercial: a nivel agregado, este se multiplicó casi diez veces en valor, pasando de 8884 millones de dólares en 2000 a cerca de 82 318 millones de dólares en 2016 para Asia del Este (China, Corea, Japón y ASEAN).
4. Esta cifra agregada no refleja sin embargo las posiciones muy diferentes de los cuatro miembros de la AP. Por un lado, Chile y Perú orientan una alta proporción de sus exportaciones hacia Asia y muestran superávits en sus intercambios —modesto en el caso de Perú—, mientras que las dos economías con un sector manufacturero más diversificado, Colombia y México, presentan un déficit (figura 2). Si medimos los intercambios en dólares corrientes, Chile y México son los países que exportan/importan más con Asia del Este a partir de 2003-2004, pero las posiciones comerciales de ambos países se contraponen: Chile es un exportador neto, cuyo primer socio es ahora China, mientras en 2014 las exportaciones mexicanas hacia la región representan una fracción pequeña de sus importaciones, con un déficit comercial de México con todos los países, encabezados por China. La situación de Perú y Colombia difiere de las Chile y México en cuanto a las cantidades intercambiadas, pero en este caso también la situación de Perú, superavitaria, con intercambios crecientes desde 2005-2006, se contrapone a la de Colombia, cuyas exportaciones hacia Asia empezaron a crecer solo a partir de 2010 y representaban en 2014 las dos terceras partes del valor de sus importaciones. Para los países andinos, en especial Chile y Colombia, es notable la caída en valor de sus exportaciones hacia socios asiáticos, atribuible a los menores precios de sus *commodities* de exportación.
5. Con Asia, la AP es superavitaria en sus intercambios comerciales en productos primarios y procesados, mientras es importadora neta de bienes manufacturados finales (de consumo y de capital), así como de partes y componentes (P&C)⁶; estas últimas constituyen una proporción muy

6 En este trabajo, utilizamos tanto los datos de la base COMTRADE de Naciones Unidas, como las series calculadas por el Instituto RIETI (Research Institute of Economy, Trade and Industry) de Japón, que agrega esos datos en una forma que facilita la evaluación de la presencia de CGV en el comercio exterior de los países.

elevada de las importaciones mexicanas. Tales características se asocian respectivamente a la especialización primario-exportadora de Chile y Perú, y a la posición de México en tanto plataforma manufacturera en las CGV orientadas hacia el mercado norteamericano, cuya dinámica le ha llevado a proveerse cada vez más de insumos en Asia.

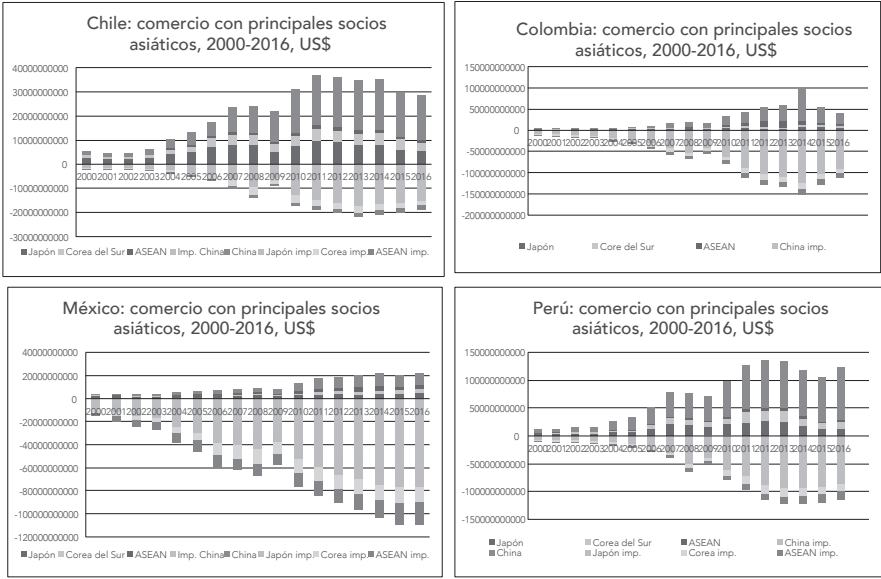


Figura 2. Alianza del Pacífico: comercio con principales socios asiáticos, 2000-2016. Tomado de RIETI y COMTRADE

6. América Latina, en su conjunto, es un destino secundario de los flujos de inversión directa (ID) asiática: en 2015-2016 Japón destinaba 5,6% de su ID a la región; Corea, 8,7%; y China, el inversionista más reciente, 13%. La AP representa una proporción aún menor: en 2015-2016 México y Chile eran los principales destinos de la ID japonesa con respectivamente 7367 y 6834 millones de dólares (tabla 2). Corea tenía sus principales inversiones en México (4354 millones de dólares) y en Perú (1884 millones de dólares). Mientras tanto, China habría destinado cerca de 18 000 millones de dólares de ID a Perú entre 2003 y 2016, así como 6000 y 3000 millones de dólares respectivamente hacia México y Chile. Estos datos parecen sugerir que, en años recientes, China se

volvió el primer inversionista directo de Asia en la AP o por lo menos un inversionista de primer nivel.⁷

7. Sin embargo, si consideramos los flujos de préstamos y de inversiones de portafolio, en 2016 Japón seguía siendo de lejos el primer inversionista en la AP, con 78 759 millones de dólares (64% de las inversiones totales de los tres países de Asia), compuestos a altura de 33,6% de préstamos, de 19% de inversiones de portafolio y de 47% de ID. Las inversiones chinas alcanzaban cerca de 33 000 millones de dólares (27% del total) y se componían al 85% de ID, con una participación de 10% de los préstamos y una proporción mínima de inversiones de portafolio.⁸ Las inversiones coreanas, con cerca de 10 500 millones de dólares, eran constituidas sobre todo de ID (63%) y de préstamos (28%), con 9% de inversiones de portafolio. Japón es pues el primer prestamista asiático de la AP (85%) y la primera fuente de flujos de portafolio (90%) desde esta región, algo totalmente congruente con la posición internacional del país, en tanto economía madura exportadora de capitales. Corea y China, ambos países de desarrollo más tardío, han concentrado sus inversiones en la ID, en sectores complementarios con sus economías; estos son, para Corea, la industria manufacturera —al igual que Japón— vinculada con CGV encabezadas por sus empresas, y para China, la minería.

Tabla 2. Inversión de China, Corea y Japón en la Alianza del Pacífico, 2015-2016 (millones de dólares y porcentaje)

7 La inversión directa es especialmente difícil de evaluar con precisión: con frecuencia los datos procedentes de fuentes nacionales —emisores y receptores— e internacionales, como el *Coordinated Direct Investment Survey* (CDIS) del FMI, difieren sensiblemente. En efecto, las estadísticas registran en general el origen inmediato de los fondos, lo cual lleva a errores cuando estos hacen “escalas” en paraísos fiscales o provienen de otras economías donde operan filiales de las matrices: es el caso en particular de la ID japonesa en México, que proviene en parte de filiales japonesas en Estados Unidos y se encuentra por tanto registrada como ID estadounidense, llevando a una importante subevaluación de la ID japonesa.

8 El *Coordinated Portfolio Investment Survey* (CPIS) del FMI solo registra datos de inversiones de portafolio chinas a partir de junio de 2015.

Japón	Inversión de portafolio (06/2016)	% de inversión total del país emisor	Préstamos bancarios (06/2016)	% de inversión total del país emisor	IED (2015- 2016)	% de inversión total del país emisor	Inversión total país emisor
Chile	2540	15,11%	7435	44,23%	6834	40,66%	16808
Colombia	1536	27,35%	3624	64,54%	455	8,10%	5614
México	22098	41,79%	23416	44,28%	7367	13,93%	52881
Perú	305	8,83%	2911	84,27%	238	6,90%	3455
Suma AP	26479	33,62%	37385	47,47%	14894	18,91%	78758
Corea	126	14,87%	314	37,19%	405	47,94%	845
Colombia	62	98,94%	0	0,00%	1	1,06%	63
México	726	9,65%	2445	32,48%	4355	57,86%	7525
Perú	28	1,36%	151	7,31%	1884	91,33%	2063
Suma AP	942	8,97%	2910	27,72%	6644	63,31%	10496
China	296	8,59%	150	4,35%	3000	87,06%	3446
Colombia	142	12,43%	0	0,00%	1000	87,57%	1142
México	1076	13,32%	1000	12,38%	6000	74,29%	8076
Perú	65	0,32%	2350	11,51%	18000	88,17%	20415
Suma AP	1579	4,77%	3500	10,58%	28000	84,65%	33079

Nota: Inversion de portafolio, *Coordinated Portfolio Investment Survey* (CPIIS), FMI, a junio de 2016; Préstamos bancarios: *Consolidated banking statistics* BIS, international claims, immediate counterparty basis, all maturities, a junio de 2016, recuperado en <https://www.bis.org/statistics/consstats.htm?m=6%7C31%7C70>; Inversión directa: Japón, JETRO, stock a fines de 2015, recuperado de <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>, 23/06/2016, y DIRECON para Chile; Corea, Korea Eximbank, a fines de 2015, recuperado en <https://www.koreaexim.go.kr>; China, flujos acumulados 2003-2016, Avendaño *et al.*, 2017.

Nota. Archivo AP-ASIA inversion de portafolio

Los vínculos productivos: una estimación de la presencia de CGV entre la AP y las tres economías asiáticas: 2008-2014

Desde el surgimiento de las CGV en tanto actores clave de la economía global, se han elaborado distintos métodos para estimar su importancia relativa en el comercio exterior de un país y por ende el grado de inserción de las economías nacionales en estas redes productivas internacionales. Si bien las CGV incluyen tanto encadenamientos internacionales de procesamiento de materias primas, como distintos tipos de cadenas manufactureras, es la inserción en estas últimas que los distintos organismos multilaterales han recomendado más precisamente a los países en desarrollo, en razón de efectos benéficos esperados sobre su crecimiento económico.⁹

En la medida en que los intercambios de P&C se han asociado estrechamente a la expansión de las CGV manufactureras, la proporción que representan en el comercio exterior de los países constituye por tanto un primer indicador de su inserción. Entre 2000 y 2014, la participación de los intercambios de P&C en el comercio de bienes entre los tres socios asiáticos y la AP se puede sintetizar rápidamente: los tres países andinos no exportan P&C hacia Asia del Este y sus importaciones de estos bienes han declinado como proporción de sus importaciones agregadas desde estos socios.¹⁰ En contraste, México exporta una proporción significativa de P&C hacia los tres socios asiáticos —cerca de 25% de sus exportaciones totales— y esta clase de bienes ha ido creciendo en importancia, de 35 a 42%, en sus importaciones agregadas desde estos socios. Por ello, en el comercio neto clasificado por

9 Numerosas publicaciones relativas a este tema se difundieron desde 2013-2015: entre estas, Gereffi (2015), OECD, WTO y UNCTAD (2013) y UNCTAD (2013) analizan las CGV y hacen recomendaciones para economías en desarrollo. Taglioni y Winkler (2016) producen también sugerencias de política económica para naciones en desarrollo y el Banco Mundial et al. (2017) presentan un análisis actualizado de las CGV y los países en desarrollo. Hernández et al. (2014) y Cepal (2014a) hacen un balance de la posición de los países de América Latina, y Cepal (2014b) presenta recomendaciones para fortalecer la integración regional a través de vínculos productivos más densos. UNCTAD (2015) relaciona las CGV con el comercio Sur-Sur y UNCTAD (2018) adopta una postura más crítica hacia las CGV y sus resultados en materia de desarrollo.

10 El declive para Colombia ha sido más pronunciado —de 17,7% del total importado a 11%— que en los casos de Chile y Perú —respectivamente de 11 a 8,4% y de 13 a 9,6% (cálculos del autor a partir de datos de RIETI y COMTRADE)—.

tipo de bienes con China, Corea y Japón, México destaca sobre sus socios debido a la importancia relativa creciente de las P&C (figura 3); esto último es una particularidad que señala cómo la integración del país en las cadenas manufactureras de América del Norte se ha traducido a lo largo de los años en un creciente papel de los socios asiáticos en tanto proveedores de insumos para su plataforma exportadora; en contraste, los datos sugieren la exigua integración de los demás socios de la AP en cadenas manufactureras con estos socios.

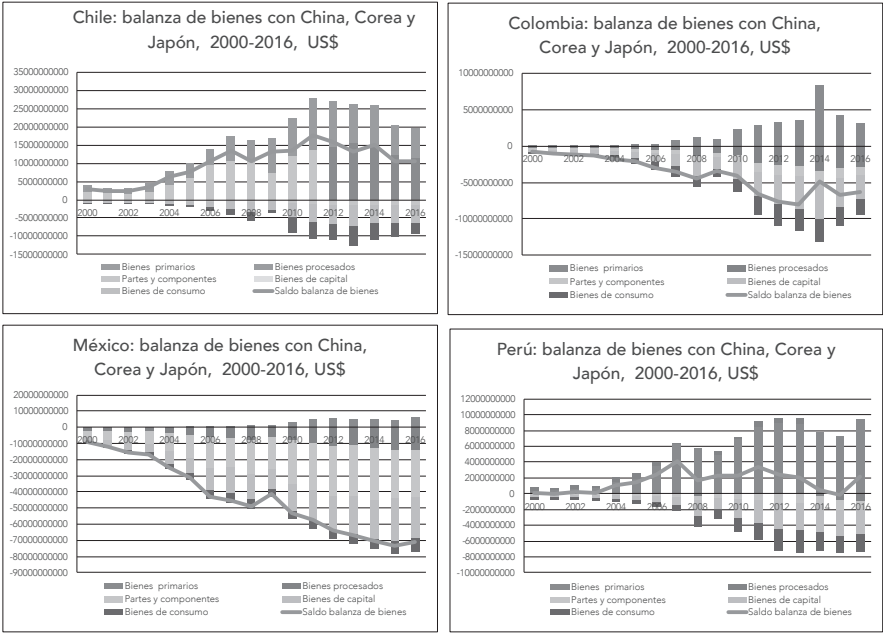


Figura 3. Alianza del Pacífico: intercambios de bienes netos con China, Corea del Sur y Japón por tipo de bien, 2000-2016 (miles de dólares). Tomado de RIETI y COMTRADE

Analizaremos ahora las características del comercio intraindustrial entre los miembros de la AP y sus tres principales socios en Asia del Este a través del índice de Grubel-Lloyd, calculado con datos de COMTRADE. El índice de Grubel-Lloyd o IGL (Grubel y Lloyd, 1975) busca estimar las conexiones intraindustriales entre dos países a partir del comercio de doble vía en bienes similares. Si bien este índice estático se debe interpretar con cuidado,

en particular cuando se busca comparar periodos o cuando se producen desbalances en el comercio bilateral¹¹, ha sido utilizado recientemente en diversas publicaciones relativas al comercio intraindustrial regional (Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI], 2012; Durán, Cracau y Saeteros, 2018; Durán y Lo Turco, 2010; Durán y Zaclicever, 2013; Gayá y Michalczewsky, 2014). Roldán, Castro y Eusse (2013), por su parte, utilizan esta metodología para estimar el comercio de dos vías entre América Latina y Asia-Pacífico.

En este texto, se presenta el IGL calculado a partir de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI rev. 4 a 3 y 4 dígitos) tanto para los intercambios de los miembros de la AP entre sí, como para con sus tres principales socios asiáticos, para los años 2008, 2013 y 2014, siguiendo la metodología de Durán y Álvarez (2008).¹² El IGL adquiere valores comprendidos entre 0 y 1; y se plantea que niveles inferiores a 0,1 señalan que existe comercio interindustrial entre dos países, mientras que valores superiores o iguales a 0,33 indican la presencia de comercio intraindustrial (CI), y valores intermedios (superiores o iguales a 0,10 e inferiores a 0,33) tienden a indicar comercio intraindustrial potencial (CIP).

Cabe también recalcar que el IGL recubre dos tipos de comercio intraindustrial: el comercio intraindustrial horizontal, que se produce cuando se intercambian bienes similares con un mismo nivel de procesamiento (este caso refleja la diferenciación del consumo); y el comercio intraindustrial vertical, con intercambios de doble vía de bienes de diferentes niveles de

11 Vean al respecto la discusión que presenta Roldán Pérez, Castro Lara, & Eusse Giraldo (2013), los índices alternativos presentados en (Brülhart, 1994; Bulmer-Thomas, 2001).

12 El IGL se calculó para cada año y para cada subpartida k y los países i y j con la fórmula siguiente: $1 - (|X_{ij}^k - M_{ij}^k| / (X_{ij}^k + M_{ij}^k))$. Para cada país y cada socio se calculó el IGL ponderado: $IGLL = \sum^n (IGLL^k * S^k)$ donde $IGLL = 1 - (\sum |X_{ij}^k - M_{ij}^k| / \sum (X_{ij}^k + M_{ij}^k))$.

$k=1$

donde S^k es la proporción que las exportaciones e importaciones de la subpartida k representan en el comercio bilateral de los países i y j (Durán Lima y Álvarez, 2008, p. 31).

procesamiento, se relaciona con la fragmentación del proceso productivo y los encadenamientos productivos entre países, que nos interesa destacar. Se estimará su peso relativo aplicando el método del valor unitario, basado en la diferenciación de precios de los flujos de importación y exportación.¹³

En concordancia con lo subrayado en la sección 1 de la CUCI, el IGL agregado entre pares de países calculado para los años 2008, 2013 y 2014 muestra el carácter predominantemente interindustrial del comercio entre ambos grupos de naciones. El valor del índice es netamente inferior a 0,10 en los intercambios de Chile, Colombia y Perú con sus socios asiáticos. México constituye la excepción a este patrón, con una tendencia al alza del IGL para las relaciones con Japón: el índice adquiere un valor de 0,11 en 2014, señalando a nivel agregado la presencia de CIP. Las relaciones con Corea parecen seguir una tendencia similar: ello se produce aun cuando el déficit comercial de México con estos países se ha ido profundizando en el periodo, con efectos negativos sobre el valor del IGL agregado.

Tabla 3. IGL AP-Asia del Este, 2008, 2013 y 2014

IGL 2008, 3 dígitos			
	China	Corea	Japón
Chile	0,025541722	0,005143154	0,007649367
Colombia	0,020922527	0,009248072	0,006523203
México	0,047984507	0,025451415	0,093228919
Perú	0,008383948	0,004575284	0,00353713

IGL 2013, 3 dígitos			
	China	Corea	Japón
Chile	0,01610754	0,00805421	0,00758658
Colombia	0,00601209	0,01023091	0,0102679

13 Este método diferencia el comercio en la siguiente forma: si para una subpartida $P_m/P_x \geq 1,15$, se plantea que el comercio es de tipo vertical bajo; si $P_m/P_x \leq 0,85$, el comercio es de tipo vertical alto; finalmente, si $0,85 < P_m/P_x < 1,15$, se trata de comercio horizontal (Bulmer-Thomas, 2001, p. 77). El método fue introducido inicialmente por Abd-el-Rahman (1991).

México	0,05124649	0,07155563	0,10360236
Perú	0,01964277	0,00432394	0,00332344

IGL 2014, 3 dígitos			
	China	Corea	Japón
Chile	0,02508677	0,01331602	0,0098407
Colombia	0,00456007	0,0063231	0,00838913
México	0,04861746	0,086745	0,11546851
Perú	0,00859407	0,00626476	0,00371197

Nota. Archivo resumen IGL AP

Nota. Elaboración propia con datos de COMTRADE.

La desagregación realizada para los años 2008 y 2014 a cuatro dígitos para el CI y el CIP muestra que este último es predominantemente de tipo vertical, con la excepción de la relación México-Corea, en la que el comercio horizontal adquiere cierta relevancia (figura 4). Si bien cada país exhibe comercio intraindustrial en algunas actividades, en algunos casos al alza —Chile con China y Corea, Perú con Corea—, se destaca, como era de esperarse, el caso de México. En efecto, México muestra CI de tipo vertical con Japón en 67 subgrupos industriales en 2014 (contra 59 en 2008), y muestra CIP con este país en 76 subgrupos en 2014 (contra cuarenta en 2008). Se observa una tendencia similar con Corea y China, en particular para el comercio intraindustrial potencial. Colombia, el país que más tardíamente ha vuelto la mirada hacia Asia, es también el que muestra más escasos vínculos intraindustriales.

Analizaremos ahora en forma más precisa cuáles son los sectores productivos en los que existen relaciones intraindustriales relevantes con los tres socios asiáticos. Para ello, nos enfocamos solo en las secciones 5 a 8 de la CUCI, que corresponden a los intercambios de bienes manufacturados (tablas 4 a 6). Los resultados son los siguientes: en primer lugar, en concordancia con lo señalado en párrafos anteriores, en el caso de los tres países andinos los subgrupos manufactureros (CUCI a cuatro dígitos) en los que existe comercio intraindustrial son poco numerosos y constituyen una proporción pequeña o muy pequeña del comercio total: para los pares Colombia-China, Chile-Corea, Colombia-Corea, Perú-Corea y Chile-Japón, esta proporción es menor a 0,5% —o apenas supera 0,5%— del

comercio bilateral, o es algo más solo en el intercambio Chile-China. En contraste, los subgrupos con indicios de CI o CIP significan más de 7% del comercio de bienes entre México y China, 18,6% del comercio México-Corea y 21,5% del comercio México-Japón.

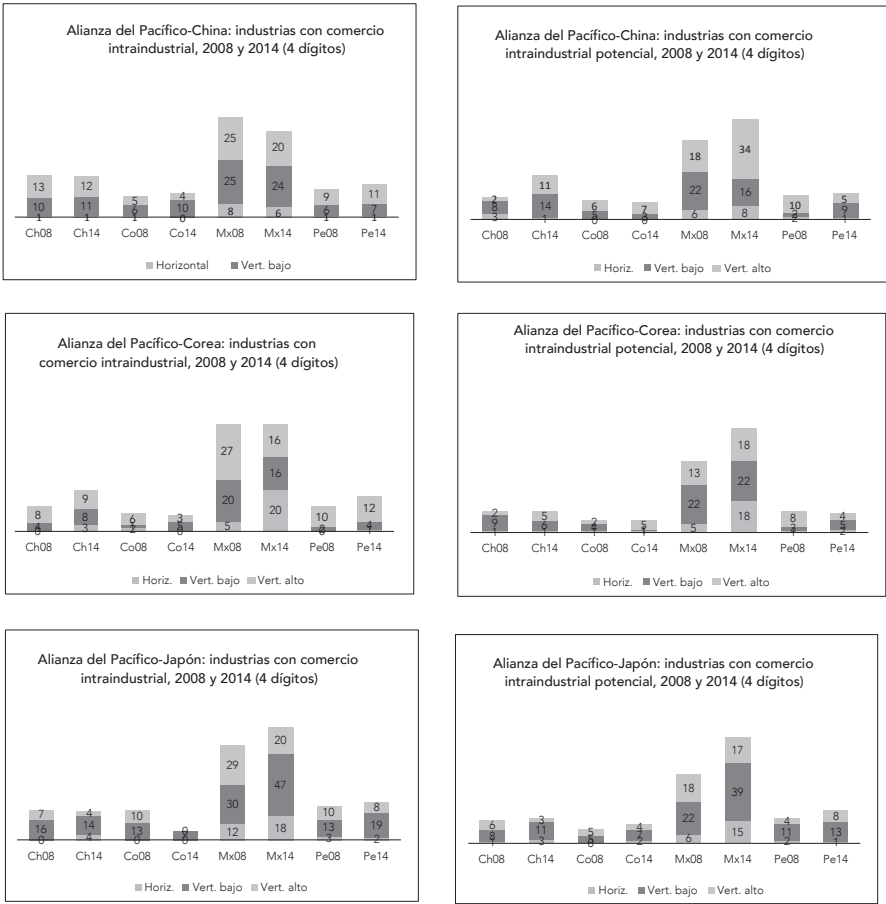


Figura 4. Comercio intraindustrial vertical y horizontal entre la Alianza del Pacífico y China, Corea y Japón. Elaboración propia con datos de COMTRADE

En segundo lugar, las industrias más representadas son las de la sección 5 de la CUCI (productos químicos y conexos), en la que todos los países muestran grupos y subgrupos con presencia de CI o CIP, en especial con China y

Japón. Destacan en el caso de Chile, subgrupos de la división 51 (químicos inorgánicos) con los tres países de Asia, y de la división 56 (abonos) con China; y en el caso de Perú destacan plásticos en formas primarias de la división 58 también con China. Los subgrupos de otras materias y productos químicos (div. 59) destacan entre Colombia y Japón y entre Colombia y Corea; y los químicos orgánicos (div. 52) y los plásticos en formas no primarias (div. 58) destacan entre México y China, entre México y Japón, y entre México y Corea (solo la división 58).

En la sección 6 (artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material) de la CUCI, existe comercio intraindustrial relevante entre Chile y China en la división de metales no ferrosos (68) y entre Chile y China, Chile y Corea, México y Japón en la división de otras manufacturas de metales (67); entre México y China, en hierro y acero (div. 67) y en los pares México-Corea y México-China en subgrupos de la división 62 (manufacturas de caucho). Existen intercambios intraindustriales más pequeños en los pares Colombia-Japón y Perú-Japón en manufacturas de minerales no metálicos (div. 66).

Es en la sección 7 de la CUCI en la que más destaca la posición particular de México, con CI en numerosas divisiones —71, 72, 74, 75, 76, 77, 78— con los tres países de Asia, las cuales representan proporciones elevadas del comercio bilateral y un número relativamente alto de subgrupos. Estos pertenecen a las divisiones 75 a 78 en el caso de Corea, a las divisiones 71, 76, 77 y 78 en el caso de Japón, y a la división 78 para China. Existen pues indicios de un intenso comercio intraindustrial en la división de vehículos de carretera (78), y no solo en la relación México-Japón, donde el comercio intraindustrial potencial en esta división representa 6,3% del comercio total. En efecto, hay CI relevante entre México y Corea (8,5% del intercambio total si sumamos CI y CIP) y entre México y China (CI a la altura de 2,8% del intercambio de bienes). Las demás divisiones importantes para el comercio intraindustrial de esta sección entre México y Asia son las de maquinaria y equipo generadores de fuerza (71 en México-Japón y en menor medida México-Corea y México-China), y las divisiones 75, 76 y 77, relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en las relaciones México-Japón y México-Corea del Sur.

Chile muestra también CI en las ramas 75 y 79 con China y en la 77 con Japón, con escasos subgrupos involucrados que representan cada uno algo más de 0,1% del comercio bilateral. En los casos de Colombia y Perú, si bien existen indicios de CI en las divisiones 71 a 74 (Perú con Corea y con China, respectivamente) y 72 y 78 (Colombia con China y con Japón, respectivamente), su peso en el comercio bilateral es muy pequeño. Por último, el comercio intraindustrial vinculado con las TIC está prácticamente ausente en las relaciones comerciales de Colombia y Perú con los tres socios asiáticos.

Finalmente, existe comercio intraindustrial en divisiones de industrias “tradicionales” de la sección 8 (artículos manufacturados diversos) de la CUCI entre los socios de la AP, Japón, Corea y China, pero en general constituyen un porcentaje bajo del valor de los intercambios. Así, existen relaciones de tipo intraindustrial en las actividades de la industria del vestido (div. 84) entre Japón, Corea y los cuatro socios de la AP, o en la división 85 (calzado). Las relaciones más relevantes se sitúan en la división 87 (instrumentos y aparatos profesionales), en la cual se registran indicios de comercio intraindustrial entre México y los tres países de Asia.

En suma, tanto la interpretación de los intercambios de P&C entre la AP y sus tres principales socios en Asia, como el análisis de las conexiones productivas estimadas a través del IGL permiten concluir que estas se concentran principalmente alrededor de México y se deben a la posición de este país en las CGV enfocadas al mercado norteamericano, en especial alrededor de la industria automotriz y la electrónica. En el caso de los países andinos, y aun cuando su comercio con Asia es de tipo interindustrial, destaca el par Chile-China en industrias de metales, productos químicos y ciertas divisiones de maquinaria, el par Colombia-Japón con algunos subgrupos de las secciones 5 y 8, o la relación Perú-China también con algunos subgrupos industriales de las secciones 5 y 6.

Tabla 4. Alianza del Pacífico: comercio intraindustrial con China (actividades manufactureras), porcentaje del comercio agregado y número de subpartidas, 2014

	Chile	Chile (potencial)	Colombia	Colombia (potencial)	México	México (potencial)	Perú	Perú (potencial)
	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral
	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas
Sección 5								
Productos químicos y productos conexos, n.e.p.								
51			0,084%	1	0,160%	2	0,091%	3
52	0,309%	3	0,412%	3			0,153%	3
53				0,090%	1	0,049%	0,154%	3
54					0,016%	1	0,040%	2
55				0,001%	1		0,020%	2
56								
57	0,001%	1			0,014%	3	0,040%	4
58							0,234%	3
59			0,139%	1	0,012%	3	0,094%	4
Sección 6								
Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material								
61		0,001%	0,002%	1	0,047%	3	0,000%	1
Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas curtidas							0,728%	2

	Chile	Chile (potencial)		Colombia		Colombia (potencial)		México		México (potencial)		Perú		Perú (potencial)	
	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas
Manufacturas de caucho, n.e.p										0,504%	3				
Manufacturas de corcho y de madera (excepto muebles)	0,085%	1				0,022%	1	0,000%	1	0,003%	1	0,001%	1	0,010%	1
Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón								0,016%	1	0,004%	1				
Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p. y productos conexos								0,062%	3	0,037%	4	0,002%	2	0,010%	1
Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.								0,020%	3			0,000%			
Hierro y acero	0,003%	1						0,019%	2	0,111%	2				
Metales no ferrosos	0,204%	2						0,002%	1	0,013%	1	0,001%	1	0,008%	1
Manufacturas de metales, n.e.p										0,034%	1			0,007%	1
Sección 7 Maquinaria y equipo de transporte															
Maquinaria y equipo generadores de fuerza								0,278%	2	0,554%	3			0,043%	1
Maquinarias especiales para determinadas industrias								0,008%	2	0,368%	3			0,030%	1
Máquinas para trabajar metales								0,009%	2						

	Chile % de comercio bilateral	Chile (potencial) % de comercio bilateral	Colombia (potencial) % de comercio bilateral	México % de comercio bilateral	México (potencial) % de comercio bilateral	Perú % de comercio bilateral	Perú (potencial) % de comercio bilateral
74 Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p. y partes y piezas de máquinas, n.e.p.		0,037%		0,035%	0,183%		
75 Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos		0,255%			0,795%		
76 Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido					0,058%		
77 Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p., y sus partes y piezas eléctricas(incluso las contrapartes no eléctricas, n.e.p., del equipo eléctrico de uso doméstico)		0,043%			0,070%		
78 Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)				2,849%	0,011%		
79 Otro equipo de transporte		0,141%		0,000%	0,001%		
Artículos							
Sección 8 manufacturados diversos							
Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado, n.e.p.	81						

		Chile		Chile (potencial)		Colombia		Colombia (potencial)		México		México (potencial)		Perú		Perú (potencial)	
		% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas
Sección 5	Productos químicos y productos conexos, nep																
	Productos químicos orgánicos			0,006%	1	0,076%	1			0,105%	5	0,269%	3				
	Productos químicos inorgánicos	0,411%	1							0,002%	3	0,023%	1	0,010%	3		
	Materias tintóreas, curtientes y colorantes											0,092%	2	0,001%	1	0,077%	1
	Productos medicinales y farmacéuticos																
	Aceites esenciales y resinoídes y productos de perfumería, preparados de tocador y para pulir y limpiar	0,001%	1							0,052%	2	0,002%	3			0,018%	1
	Abonos (excepto los del grupo 272)									0,001%	1						
	Plásticos en formas primarias			0,048%	2												
	Plásticos en formas no primarias	0,001%	1														
	Materias y productos químicos, n.e.p.	0,039%	2					0,734%	1	0,192%	5	0,054%	2			0,015%	1
Sección 6		Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material															
Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas curtidas										0,015%	2			0,003%	2		

	Chile	Chile (potencial)	Colombia	Colombia (potencial)	México	México (potencial)	Perú	Perú (potencial)
	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas
Manufacturas de caucho, n.e.p	62							
Manufacturas de corcho y de madera (excepto muebles)	63	0,000%	1		0,000%	2	0,001%	1
Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	64	0,003%	2	0,000%	1		0,000%	2
Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p. y productos conexos	65	0,004%	1	0,000%	2		0,004%	3
Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.	66	0,008%	2	0,048%	2	0,042%	3	0,040%
Hierro y acero	67				0,001%	2		
Metales no ferrosos	68	0,003%	1		0,016%	2	0,007%	2
Manufacturas de metales, n.e.p	69	0,000%	1	0,009%	1	0,000%	3	0,683%
Sección 7								
Maquinaria y equipo de transporte								
Maquinaria y equipo generadores de fuerza	71				0,604%	1	2,299%	5
Maquinarias especiales para determinadas industrias	72	0,001%	1	0,008%	1	0,080%	2	
Máquinas para trabajar metales	73						0,342%	1

	Chile	Chile (potencial)	Colombia	Colombia (potencial)	México	México (potencial)	Perú	Perú (potencial)
	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral
	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas
74		0,022%	1	0,000%	4	0,664%	5	
75	0,012%	2			3	0,703%	4	
76			0,000%	1	2,922%	4	0,039%	1
77		0,042%	2		2	3,344%	2	0,000%
78				0,025%	1	6,360%	2	
79					0,012%	1		
80								
81						0,008%	1	
82	0,000%	1			2	0,455%	1	0,001%
83								3

	Chile	Chile (potencial)	Colombia	Colombia (potencial)	México	México (potencial)	Perú	Perú (potencial)
	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral
	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas
Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas curtidas	61					1		
Manufacturas de caucho, n.e.p	62				1,483%	3		
Manufacturas de corcho y de madera (excepto muebles)	63	0,000%			0,000%	1	0,001%	1
Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	64		0,008%	1				
Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p. y productos conexos	65				0,031%	3	0,012%	6
Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.	66	0,037%			0,042%	4	0,004%	2
Hierro y acero	67				0,083%	1	0,012%	1
Metales no ferrosos	68	0,022%			0,009%	2		1
Manufacturas de metales, n.e.p	69	0,100%	3	0,010%	0,075%	3	0,020%	1
Sección 7								
Maquinaria y equipo de transporte								
Maquinaria y equipo generadores de fuerza	71				0,442%	1	0,265%	3
								0,015%
								1

	Chile	Chile (potencial)	Colombia	Colombia (potencial)	México	México (potencial)	Perú	Perú (potencial)
	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas	% de comercio bilateral	n° sub-partidas
72			0,012%	1				
73	0,001%	1			0,022%	2	0,003%	1
74			0,035%	1	0,024%	3	0,487%	7
75	0,004%	1			0,027%	2	1,186%	1
76					0,054%	1	2,852%	5
77	0,009%	1	0,009%	1	0,195%	2	1,093%	3
78					4,070%	1	4,566%	1
79							0,001%	1
Sección 8	Artículos manufacturados diversos							

	Chile	Chile (potencial)	Colombia	Colombia (potencial)	México	México (potencial)	Perú	Perú (potencial)
	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral	% de comercio bilateral
	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas	n° sub-partidas
Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado, n.e.p.	81							
Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares	82	0,051%	1	0,014%	1			
Artículos de viajes, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos	83	0,007%	1		0,001%	2		
Prendas y accesorios de vestir	84	0,000%	3	0,018%	3	0,003%	5	0,013%
Calzado	85	0,001%	1	0,004%	1	0,003%	1	0,006%
Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control, n.e.p	87	0,001%	1		0,238%	2	0,246%	4
Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, n.e.p., relojes	88	0,000%	1	0,000%	1			
Artículos manufacturados diversos, n.e.p.	89	0,014%	1	0,003%	2	0,009%	2	0,011%
	0,415%	18	0,075%	10	0,366%	7	0,110%	6
					6,919%	50	11,663%	58
					0,123%	12	0,092%	8

Nota. Autor con datos de COMTRADE.

Intercambios que superan 0.1% del comercio bilateral
Intercambios que superan 1% del comercio bilateral

El comercio entre los socios de la AP solo representa una parte mínima de sus intercambios con el mundo, pues los principales socios de cada país —Estados Unidos, la Unión Europea, China y Japón— están fuera de la región.¹⁴ Si Colombia y Perú son los dos socios que exportan más en proporción a su comercio exterior hacia los demás miembros de la Alianza, y México es el que se encuentra menos integrado, se observa para todos los socios andinos una pérdida de relevancia en el mercado regional desde 2000 o desde mediados de los años dos mil (figura 5). México muestra una tendencia opuesta que, paradójicamente, no se sostiene después de 2011-2012. En materia de importaciones, el papel de los socios de la AP se ha fortalecido para Chile y Colombia durante aproximadamente una década —2004-2014—, mientras que para México y Perú su peso siguió contrayéndose. En suma, hasta la fecha no se nota un impacto muy relevante de la creación de la Alianza del Pacífico sobre el peso relativo del comercio intrarregional.¹⁵

Ahora bien, a pesar de esta baja proporción, las relaciones comerciales intra-AP presentan características muy interesantes, como son un mayor peso de los bienes manufacturados y en general intercambios de productos de mayor nivel tecnológico.

A nivel agregado, el comercio entre los socios de la Alianza del Pacífico clasifica en la categoría de comercio intraindustrial potencial, con excepción de la relación México-Perú. La tabla 7 muestra además que los valores del IGL han ido en general al alza, en particular entre 2008 y 2013, y que las relaciones bilaterales Colombia-Perú y Chile-Perú presentan mayores indicios de comercio intraindustrial.

14 Es en especial el caso de México, muy poco vinculado comercialmente con sus socios de la AP, mientras los intercambios entre los países andinos son más sustanciosos.

15 Esta es una característica compartida en general por el comercio intrarregional latinoamericano (ALADI, 2012; Durán Lima y Lo Turco, 2010).

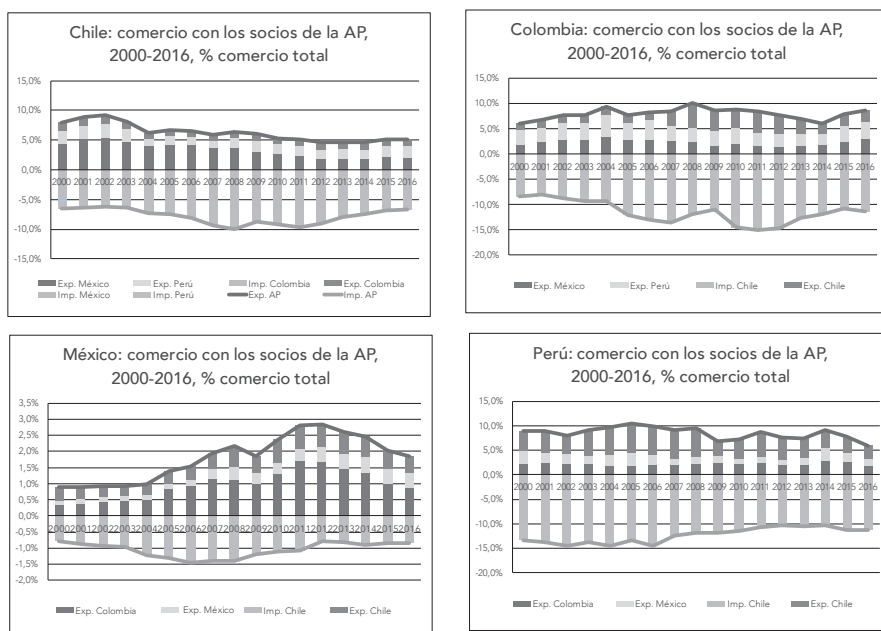


Figura 5. Alianza del Pacífico: intercambios de bienes intra-Alianza por socio, 2000-2016 (porcentaje del comercio total de bienes).
Tomado de RIETI y COMTRADE

Tabla 7. IGL intra-AP, 2008, 2013 y 2014

IGL 2008 3 dígitos			
	Chile	Colombia	México
Chile			
Colombia	0,156957167		
México	0,150136082	0,14148975	
Perú	0,214293072	0,233939247	0,064973691
IGL 2013 3 dígitos			
Chile			
Colombia	0,114445283		
México	0,214567929	0,202116547	
Perú	0,232736391	0,292365075	0,091989152
IGL 2014 3 dígitos			
Chile			
Colombia	0,144407093		
México	0,216891436	0,195997766	
Perú	0,241008376	0,275144575	0,105643909

Nota. Autor con datos de COMTRADE

Un abordaje más desagregado de las relaciones intraindustriales entre socios de la AP, basado en las secciones manufactureras de sus intercambios, permite plantear los siguientes puntos:

La sección 5 (químicos y conexos) de la CUCI desempeña un papel destacado en todas las relaciones bilaterales, en particular entre Colombia y Perú (14% del intercambio sumando CI y CIP), y entre Colombia y México (8,6%). Las divisiones que dominan estos intercambios son, en primer lugar, los productos medicinales y farmacéuticos (div. 54), los aceites esenciales y resinoides (div. 55) —en particular entre Colombia y México y entre Colombia y Perú—, seguidos, en segundo lugar, de los plásticos en formas primarias y no-primarias (div. 57 y 58) —Chile-Colombia, Colombia-México, Colombia-Perú—. La división 56 (abonos) destaca en la relación Perú-Chile.

La sección 6 (artículos manufacturados clasificados principalmente según el material) de la CUCI resalta por su importancia en las relaciones Chile-Colombia, Chile-Perú y Colombia-Perú. La división 64 (papel, cartón y artículos conexos) desempeña un papel importante en el CI y el CIP entre estos países, mientras que la división 65 (hilados, tejidos [...] y productos conexos) es muy relevante en la relación Colombia-Perú (18 subgrupos, involucrando 2,6% del intercambio bilateral) y en menor medida, en las relaciones Colombia-México y Chile-Perú. Finalmente, los subgrupos de la división 69 (manufacturas de metales n.e.p.) sobresalen en la relación Chile-Perú —3% del intercambio bilateral, dieciséis subgrupos—, siendo también muy relevantes en los intercambios entre países andinos y en el par México-Perú.

Las divisiones de la sección 7 (maquinaria y equipo de transporte) de la CUCI presentan por lo general menores niveles de comercio intraindustrial, con excepción de la relación Colombia-México y de la relación Chile-Perú. En estos dos casos, las divisiones involucradas difieren: entre Colombia y México destaca en 2014 el comercio intraindustrial en dos subgrupos de vehículos de carretera (15,8% del intercambio total). En cambio, son industrias de las divisiones 72 (maquinarias especiales para determinadas industrias) y 74 (maquinaria y equipo industrial en general) que implican CIP y un elevado número de subgrupos manufactureros entre Chile y Perú.

Estas dos divisiones revisten también importancia en los intercambios de todos los países entre sí. En contraste, las divisiones relacionadas con las TIC —75 y 76— están prácticamente ausentes del comercio intraindustrial en la AP, y la división 77 muestra un nivel relativamente modesto de intercambio intraindustrial.

Finalmente, en la sección 8 (artículos manufacturados diversos) de la CUCI se destaca la división 84 (prendas y accesorios de vestir) entre Chile y Perú (2,5% del intercambio y 27 subgrupos industriales) y entre Colombia y Perú (1,6% del intercambio y 28 subgrupos). La industria textil es relevante en los intercambios entre todos los socios, con numerosos subgrupos que muestran CI y CIP, pero representa una importancia menor en tanto porcentaje de los intercambios bilaterales, mientras que la división de calzado (85) solo es relevante en el par Chile-Perú. La división 89 (artículos manufacturados diversos) resalta entre todos los socios y en especial entre Colombia y Perú.

Tabla 8. Comercio intraindustrial entre socios de la Alianza del Pacífico, 2014

	Chile - Colombia Chile - Colombia % de com. bilat.	n° sub-partidas	Chile - Colombia (pot.) % de com. bilat.	Chile - México Chile - México % de com. bilat.	n° sub-partidas	Chile - México (pot.) % de com. bilat.	Chile - Perú Chile - Perú % de com. bilat.	n° sub-partidas	Chile - Perú (pot.) % de com. bilat.			
Sección 5	Productos químicos y productos conexos, nep	33	1,152%	18	4,790%	18	2,448%	15	3,108%	27	2,660%	26
Sección 6	Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material	34	4,454%	26	1,901%	33	0,823%	22	4,913%	38	1,923%	33
Sección 7	Maquinaria y equipo de transporte	41	0,279%	21	1,255%	32	1,491%	29	0,995%	36	5,683%	50
Sección 8	Artículos manufacturados diversos	38	1,395%	29	0,911%	28	0,748%	24	3,701%	41	2,798%	32
		146	7,280%	94	8,858%	111	5,509%	90	12,717%	142	13,064%	141
					Colombia - México				Colombia - Perú			
					Colombia - México				Colombia - Perú			
					% de com. bilat.	n° sub-partidas	% de com. bilat.	n° sub-partidas	% de com. bilat.	n° sub-partidas	% de com. bilat.	n° sub-partidas
Sección 5	Productos químicos y productos conexos, nep				3,202%	28	5,441%	17	5,679%	16	8,356%	23
Sección 6	Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material				1,887%	48	1,754%	32	3,636%	46	5,471%	23
Sección 7	Maquinaria y equipo de transporte				17,063%	42	1,617%	33	1,415%	36	1,555%	29
Sección 8	Artículos manufacturados diversos				1,992%	49	0,853%	27	5,524%	46	1,448%	24
					24,144%	167	9,664%	109	16,254%	144	16,831%	99
									México - Perú			
									México - Perú			
									% de com. bilat.	n° sub-partidas	% de com. bilat.	n° sub-partidas
Sección 5	Productos químicos y productos conexos, nep									13	0,407%	6
Sección 6	Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material									29	1,903%	15
Sección 7	Maquinaria y equipo de transporte									26	0,742%	21
Sección 8	Artículos manufacturados diversos									26	0,227%	14
										94	4,477%	56

Nota. Autor con datos de COMTRADE (4 dígitos).

Ahora bien, ¿qué coincidencias o ausencias se detectan entre estos encadenamientos regionales y los vínculos productivos con socios asiáticos? Las divisiones en que se detecta CI con Asia corresponden con frecuencia a industrias donde existe CI o CIP entre los socios de la AP. En cambio, algunas divisiones muy importantes para el comercio intraindustrial intra-AP no están representadas en los intercambios intraindustriales con Asia.

En el primer caso, en las divisiones 52, 53 y 59 de la industria química los países que muestran CI con uno o varios socios asiáticos¹⁶ también mantienen densos vínculos intraindustriales con sus socios de la AP. En contraste, en algunas partidas —51, 57— el CI con socios asiáticos no se asocia con vínculos intraindustriales relevantes entre los miembros de la AP¹⁷ y en divisiones de gran importancia para el CI intra-AP, como la 54 (productos medicinales y farmacéuticos) y la 55 (aceites esenciales y resinoides), los lazos intraindustriales con los socios de Asia son prácticamente inexistentes.

En la sección 6, tampoco existe una correspondencia plena entre CI intra-AP y CI con los socios asiáticos: algunas de las divisiones donde se dan los vínculos intraindustriales más densos entre los socios de la AP, en especial entre países andinos —las divisiones 64 (papel, cartón y derivados...) y 65 (hilados, tejidos...)—, no muestran CI o CIP con los socios de Asia. Las conexiones intraindustriales identificadas con Asia, en las divisiones 62, 66, 67, 68 y 69, se concentran alrededor de los derivados del caucho (industria automotriz) y con los metales, minerales no-metálicos y sus manufacturas. Con excepción de la división 69, los vínculos intraindustriales intra-AP son menos densos en estos sectores productivos.

En la sección 7 de la CUCI, el desfase entre el CI intra-AP y el CI con los socios asiáticos es bastante notable: hemos visto que es sobre todo México el país que concentra el CI en numerosas divisiones con los tres socios asiáticos

16 Son respectivamente Chile y Perú (52), Colombia, México y Perú (53) y Chile, Colombia y México (59).

17 En la división 51, el CI entre Colombia y China y Japón corresponde con CI con Chile más no existe ningún vínculo intraindustrial con México o Perú, y en el caso de México (CI con Corea, China y Japón) no se detecta CI con ningún socio de la AP. En la división 57 (CI entre México, Perú y China) solo hay indicios de CI en los pares México-Chile, México-Colombia y Perú-Colombia.

—con Chile, en un lejano segundo lugar—, en particular en las divisiones vinculadas al sector automotriz y a la electrónica. En cuanto a las conexiones intra-AP en estos sectores, si bien existe CI relevante tanto en peso en el comercio como en cuanto a número de subgrupos en las divisiones 72, 74, 77 y 78 (en este último caso solo con Chile y sobre todo Colombia), no existe CI en la AP en las divisiones 71, 75 y 76.

Finalmente, en las industrias de la sección 8 de la CUCI, también muy importantes en cuanto a la densidad de los vínculos intraindustriales —numerosos subgrupos y valores relevantes—, entre los países de la AP en las divisiones 84, 85 y 89 los vínculos intraindustriales con Asia son muy similares y poco densos. Corresponden por lo general con CI intra-AP, pues se ubican en las divisiones 82, 84 y 85, 88 y 89, y se concentran alrededor de la relación con Japón en el caso de México, y con Japón y Corea para Chile, Colombia y Perú. En cambio, están del todo ausentes entre todos los países y China. Ahora, si bien concierne un número relativamente alto de subgrupos, estos vínculos solo representan una proporción bastante baja del comercio bilateral con Asia.

Perspectivas

En los apartados anteriores, hemos mostrado que las relaciones económicas entre la Alianza del Pacífico y sus principales socios en Asia del Este se han fortalecido desde el año 2000, y han sido encabezadas por un crecimiento dinámico de relaciones comerciales asimétricas. Estos vínculos se caracterizan por un posicionamiento primario-exportador de la AP y un comercio de tipo interindustrial. Hay pocos —mas no inexistentes— eslabonamientos productivos que corresponden en ciertos casos a un nivel de comercio intraindustrial denso intra-AP y en otros casos, a pocas conexiones intra-AP. En materia financiera, donde los socios asiáticos no han adquirido la misma importancia que en lo comercial, Japón es el primer inversionista asiático en la AP, con préstamos, inversiones de portafolio e ID, mientras que China y Corea, países de desarrollo más tardío, se han concentrado alrededor de inversiones directas. Por último, Japón y Corea muestran más inversiones en el sector manufacturero que China, más enfocada al sector primario-exportador.

Los datos empíricos del IGL a 2014 permiten plantear que los encadenamientos productivos más sólidos entre Asia y la AP se concentran alrededor de México, en particular en las industrias automotriz y electrónica. Se vinculan estrechamente con los desarrollos de la plataforma manufacturera para la exportación hacia América del Norte y, en menor medida, hacia América Latina. Las relaciones intraindustriales entre los países andinos y Asia, mucho más escasas, se dan alrededor de subgrupos industriales específicos de las secciones 5, 6 y 8, y se relacionan con productos de nivel tecnológico bajo o medio en los que los tres países tienen ventajas. En el nivel muy agregado en el cual se sitúa este trabajo, el análisis del comercio intraindustrial entre miembros de la AP produjo evidencias de CI en la mayoría de estas secciones, indicando posibles complementariedades que se podrían desarrollar entre estos encadenamientos regionales y las CGV existentes con Asia, con excepciones importantes en divisiones de mayor nivel tecnológico de la sección 7, donde no existe CI intra-AP, o en divisiones con mucho CI intra-AP de productos como los farmacéuticos y los de tocador, o los derivados del papel y los hilados, donde las conexiones con Asia son muy débiles o de plano inexistentes.

Ahora bien, los resultados empíricos analizados en este trabajo conciernen a un periodo anterior a la entrada en vigencia del Protocolo Adicional en 2016 y a una serie de desarrollos en la economía global y regional que tuvieron lugar a partir de 2017. En consecuencia, discutir las perspectivas de un enriquecimiento simultáneo a las relaciones económicas de la AP con sus socios asiáticos y a un fortalecimiento de las cadenas regionales de valor y su vinculación con Asia-Pacífico implica tomar en cuenta una multiplicidad de variables vinculadas con cambios en curso y nuevas fuentes de incertidumbre en la economía global. En lo que sigue, abordaremos algunos de los aspectos más relevantes, sin pretender a la exhaustividad: las propias políticas iniciadas por los socios de la AP y las metas contenidas en el documento “Visión Alianza 2030”, las propuestas de los países de Asia en las visitas de alto nivel de los años 2013-2016, y la participación de la AP y de sus socios en la redefinición de las relaciones comerciales globales, en la disputa relativa al libre comercio y al sistema multilateral.

En el primer punto, cabe considerar en primer lugar el impacto del Protocolo Adicional sobre el comercio intra-AP y sobre los encadenamientos

productivos entre los socios: además de rebajas arancelarias, este instrumento contiene una serie de medidas de facilitación comercial y un mecanismo de acumulación de origen, con un potencial reconocido para fortalecer las cadenas regionales de valor. En segundo lugar, algunas iniciativas en curso apuntan en la misma dirección: se trata de la cooperación entre agencias de promoción del comercio exterior, de las Macrorruedas de Negocios para Pymes, las Macrorruedas de Negocios del Turismo, los Foros de Oportunidades de Inversión, los Foros de Emprendimiento e Innovación (LAB4), y los Foros de Empresarias Líderes, que estimulan los contactos entre empresas y las inversiones intra-Alianza. Así mismo, los trabajos de homologación de normas técnicas en los sectores industriales de alimentos, de medicamentos y de cosméticos —congruentes con densas relaciones intraindustriales en la Alianza—, lanzados por el Consejo Empresarial de la AP (CEAP) tenderán a fortalecer estas conexiones. Hasta ahora, estas parecen ser las principales iniciativas destinadas a fortalecer el comercio y el CI en la AP.

Recientemente, la vigencia del objetivo de fortalecimiento del CI en la agenda de la AP ha sido confirmada en el documento “Visión Alianza 2030”, en el cual los mandatarios de los países miembros establecieron cuatro ejes para alcanzar una Alianza “más integrada, más global, más conectada y más ciudadana”. De hecho, el documento estableció una meta precisa para el comercio intra-Alianza, en medio de una serie de objetivos generales de apertura, facilitación y fortalecimiento del sector financiero y del sector servicios: en el primer eje, se menciona de manera explícita la búsqueda de reducción de la dependencia de las materias primas¹⁸, y se plantea duplicar el comercio intra-Alianza a través de encadenamientos productivos y de la integración de las pymes al comercio internacional.

Los instrumentos que deberán favorecer la internacionalización de las pymes se precisan en el segundo eje, donde la consolidación de la integración regional se plantea como un aspecto de la “doble dimensión del modelo de

18 El texto busca establecer en un plazo de doce años “un bloque comercial que crece de forma sostenible, dependerá menos de materias primas y contará con un mercado más competitivo, más eficiente, productivo y plenamente integrado”. A nuestro juicio, se trata de una de las pocas novedades en esta lista de metas y objetivos que han ido apareciendo desde 2011.

integración de la AP”: mejor acceso al financiamiento, apoyo a la difusión de sus productos, apoyo al conocimiento y a buenas prácticas fiscales y financieras. Así mismo, otras herramientas se mencionan en el tercer eje: la mejora de la infraestructura digital, la difusión de las TIC y la capacitación humana para conformar una economía digital regional. En suma, hasta la fecha, las políticas introducidas y propuestas para fortalecer los encadenamientos regionales son de tipo horizontal, destinadas a mejorar la competitividad general de todos los sectores productivos. Es notable la ausencia de políticas sectoriales de fomento más específicas o de una política industrial conjunta; el informe 2018 de la UNCTAD señala que tres miembros de la AP establecieron políticas industriales en los últimos cinco años: Chile, Colombia y México, siendo Perú la única excepción a este patrón. Cabrá analizar el contenido y el alcance de estas políticas nacionales y su grado de congruencia y complementariedad entre sí y con los objetivos planteados por la agrupación. Ahora bien, en el documento “Visión 2030” no se mencionan compromisos concretos de los socios de la AP relativos a inversiones públicas, educación e investigación y desarrollo que permitirían sostener el fortalecimiento de los encadenamientos regionales; y en el contexto internacional actual, donde la mayoría de economías y en particular los socios asiáticos de la AP aplican políticas industriales más asertivas, cabe preguntarse si este conjunto de medidas será suficiente para impulsar una dinámica regional de fortalecimiento del comercio y de los encadenamientos productivos.¹⁹

Ello tanto más pues en la “Visión 2030” la AP al reafirmar su compromiso con la globalización y el libre comercio, multiplica las iniciativas para avanzar en el segundo aspecto de la “doble dimensión” de su modelo de integración y en el fortalecimiento de su red de acuerdos y tratados internacionales, que aparece mucho más detallado que las políticas de integración regional. Estas comprenden tanto la articulación con foros internacionales (APEC, OCDE) y con otros bloques como la ASEAN o la Unión Europea, como una mayor vinculación con países, a través del alza del número de Estados

19 El informe 2018 de la UNCTAD analiza la nueva tendencia global hacia la adopción de políticas industriales y señala que entre 2013 y 2018, 84 países establecieron políticas industriales, entre estos los tres miembros de la AP ya citados (UNCTAD, 2018).

asociados (diez en 2030) y del fortalecimiento de la cooperación con países observadores. La impresión que prevalece es que el objetivo de apertura prima hoy sobre el de integración regional posiblemente debido al nuevo contexto global, más desafiante y menos benigno para países que han apostado decididamente al mercado externo y poco al mercado interno. Así, después de la elección de Donald Trump y la salida de Estados Unidos del TPP, la AP multiplicó las iniciativas: —renovado diálogo con la ASEAN, acercamiento con el Mercosur, firma del nuevo TCTPP por Chile, México y Perú, creación de la categoría de países asociados e inicio inmediato de negociaciones conjuntas con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur. Estas iniciativas, tomadas en su conjunto, tienden a transformar la AP en un “hub” latinoamericano de TLC y acuerdos comerciales.

Ahora bien, el impacto agregado de estas iniciativas es extremadamente difícil de predecir. Pueden favorecer el fortalecimiento o la creación de intercambios comerciales y de vínculos intraindustriales, a nivel de la subregión latinoamericana, como es el caso del acercamiento con Mercosur, con el cual ya existe un mayor nivel de CI que con Asia. Pero a su vez, la apertura a una mayor competencia desde nuevos países no será necesariamente favorable o incluso puede contrarrestar el fortalecimiento del comercio y el CI intra-AP. Por un lado, porque puede llegar a exponer, en un plazo relativamente corto, a los productores regionales y en especial a las pymes a importaciones de países más competitivos o con costos de producción menores en sectores importantes para el CI intra-Alianza. Por otro lado, porque las necesarias inversiones en infraestructura para conectar el mercado interno de la AP y reducir los costos de transporte y comunicación tomarán tiempo para materializarse. El riesgo es pues que los miembros de la AP sigan relacionándose con el mundo sobre la base de su especialización actual, primaria-exportadora en el caso de los países andinos, plataforma de ensamblaje final de manufacturas para México, y que se debiliten los encadenamientos regionales que constituyen uno de los objetivos de la Alianza.

A modo de conclusión: el futuro de las relaciones económicas de la Alianza del Pacífico con China, Corea y Japón

Finalmente, ¿qué perspectivas se pueden trazar para el enriquecimiento de las relaciones económicas entre la AP y Asia del Este y para la disminución de las asimetrías comerciales? La AP ha establecido estos objetivos formalmente, y entre 2013 y 2016 los cuatro socios de la Alianza del Pacífico han recibido la visita de los mandatarios o primeros ministros de los socios de Asia del Noreste; estos han hecho propuestas específicas, que plantean ir más allá de las relaciones comerciales y de inversión existentes, y se establecieron algunos intereses convergentes y ciertos niveles de competencia entre los socios asiáticos.

Los socios asiáticos han manifestado un marcado interés por la construcción de infraestructuras, que abarca las infraestructuras de transporte, con propuestas tanto de Japón (México), como de Corea y China, con los proyectos de ferrocarril de los dos océanos (Brasil-Perú o Brasil-Chile), o con los dos proyectos de desarrollo rural y de infraestructura planeados en Colombia.²⁰ Los intereses de los países asiáticos incluyen también la generación y el transporte de energía, en especial energía renovable —eólica, fotovoltaica, centrales hidroeléctricas medianas (China), redes inteligentes, energías verdes o renovables (Corea) y tecnología altamente eficiente de generación de energía por carbón (Japón)—.

Las propuestas relativas al desarrollo de sectores específicos coincidieron alrededor de los sectores tradicionales vinculados con los recursos naturales, como la minería y las cadenas de suministro mineras, la agricultura y la I&D

20 Las propuestas técnicas a su vez van asociadas a préstamos o acuerdos para financiar dichos proyectos. Así, China empieza a diversificar sus inversiones financieras en América Latina más allá de los miembros del Mercosur y de Cuba para fondar estos importantes proyectos de infraestructura; Japón ha firmado varios Memorandos de Entendimiento entre instituciones financieras y ha concedido un préstamo específico al Banco Mexicano de Comercio Exterior; y Corea y Colombia hicieron una primera aportación a un fondo común de financiamiento de infraestructuras.

agroindustrial, la industria forestal y la cooperación en manejo de bosques, y la pesquería; o en la relación México-Japón, el sector petrolero. Pero incluyen también sectores más novedosos o de mayor nivel tecnológico —hierro y acero, materiales de construcción, equipo de ingeniería (China-Colombia), productos para la defensa (China-Chile), pymes de las industrias creativas, TIC (Corea-Chile), industria espacial y astronomía (Corea-Chile y México-Japón), Parques de Ciencia y Tecnología, biotecnologías, nuevos materiales y TIC (Corea-Perú)—.

En suma, estas nuevas propuestas de cooperación podrían apuntalar la creación de la necesaria infraestructura física y digital planteada por la AP, con una importante condición: que sus miembros presenten y negocien una postura conjunta y propuestas comunes, algo que hasta la fecha no se ha concretado. Por otro lado, si bien hay pocas propuestas de parte de los tres socios asiáticos relativas a encadenamientos productivos, un planteamiento conjunto de la AP podría utilizar el carácter atractivo del mercado formado por los países miembros para atraer inversiones más allá de los sectores de interés tradicional e incluso fortalecer el desarrollo de actividades y de encadenamientos productivos de mayor nivel tecnológico.

Existen sin embargo vientos recientes en la economía global y cambios a nivel regional que soplan en contra de, o crean, una gran incertidumbre acerca de un fortalecimiento de los encadenamientos regionales intra-AP y con los socios asiáticos. A nivel global, se trata de los cambios en curso en las CGV, debido a avances tecnológicos o a presiones de tipo proteccionista, que tienden a producir los fenómenos de “reshoring”, “onshoring” o “nearshoring”. El impacto de estas tendencias es difícil de predecir, pero debería ser anticipado por las autoridades de la AP para buscar beneficiarse y no padecerlos. En particular, la firma del nuevo USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) no es beneficiosa para la vinculación productiva de los tres países andinos con la plataforma exportadora mexicana, pues el alza acordada del contenido regional resulta desfavorable para proveedores externos al acuerdo norteamericano, y no permitirá aprovechar los mecanismos de “acumulación de origen” incluidos en el Protocolo Adicional de la AP. Este nuevo acuerdo es también problemático para el desarrollo de nuevos vínculos formales con China, pues el artículo 32.10 restringe a los participantes la capacidad de firmar nuevos

tratados de libre comercio que involucren a países cuyas economías no son consideradas “de mercado” por uno de los socios.

En la medida en que Estados Unidos planea introducir tales artículos en los demás TLC que busca firmar o renegociar —Japón, Corea, la UE, Gran Bretaña, hasta la actualidad—, ello tendrá implicaciones potenciales tanto regionales como globales, que podrían pesar a mediano plazo sobre la economía global y en especial sobre la organización productiva de las CGV. Específicamente, constituye una amenaza potencial para los miembros de la AP que ya tienen un TLC con China, que podrían verse obligados a elegir entre China y Estados Unidos. Finalmente, en el propio seno de la Alianza del Pacífico, un mecanismo “light” a nivel institucional de tipo intergubernamental que no dispone de secretariado y por lo tanto depende mucho de la dinámica establecida a nivel de mandatarios, las elecciones colombianas y mexicanas han llevado al poder nuevos ejecutivos con prioridades distintas que cabe evaluar para analizar el futuro del mecanismo.

Referencias

- Abd-el-Rahman, K. (1991). Firms' competitive and national comparative advantages as joint determinants of trade composition. *Review of World Economics: Weltwirtschaftliches Archiv*, 127(1), 83-97.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). (2012). *Evolución del comercio intraindustrial en la ALADI* (N.º ALADI/SEC/Estudio 201). Recuperado de <http://www.aladi.org/boletin/documentos/secestudio%20201.pdf>
- Bárcena, A. (2016). The Pacific Alliance: Trade, Investment and Strategic Challenges. En M. Torres Jarín y J. Violante Pica (eds.), *The Pacific Alliance: Perspectives and Opportunities for Latin America*. Salamanca: European Institute of International Studies.
- Brühlhart, M. (1994). Marginal Intra-Industry Trade: Measurement and Relevance for the Pattern of Industrial Adjustment. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130, 600-613.

- Bulmer-Thomas, V. (2001). Regional Integration and Intra-Industry Trade. En V. Bulmer-Thomas, *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2014a). *Latin America and the Caribbean in the World Economy* (N.º 2014 (LC/G.2625-P)). Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2014b). *Regional Integration: Towards an Inclusive Value Chain Strategy* (N.º LC/G.2594 (SES.35/11)). Santiago de Chile: Cepal.
- Durán Lima, J. E. y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3690/S2008794_es.pdf
- Durán Lima, J. E., Cracau, D. y Saeteros, M. (2018). *Integración productiva en la Comunidad Andina. Cadenas de valor entre Colombia y el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal.
- Durán Lima, J. E. y Lo Turco, A. (2010). El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador. En J. E. Durán Lima, M. I. Terra y F. Carbajal (eds.), *Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?* Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Durán Lima, J. E. y Zaclicever, D. (2013). *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. Santiago de Chile: Cepal.
- Garzón, J. (2015). *Latin American Regionalism in a Multipolar World*. Recuperado de http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35417/RSCAS_2015_23.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance. En P. Ruggirozzi y

- C. Wylde (eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-189). Londres-Nueva York: Routledge.
- Gayá, R. y Michalczewsky, K. (2014). *El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales*. Washington D.C.: BID, INTAL.
- Gereffi, G. (2015). *Global Value Chains, Development and Emerging Economies*. Maastricht: UNIDO/ UNU-MERIT.
- Gereffi, G. y Sturgeon, T. J. (2013). Global Value Chains and Industrial Policy: The Role of Emerging Economies. En D. K. Elms y P. Low (eds.), *Global Value Chains in a Changing World* (pp. 329-360). Ginebra: Fung Global Institute, Nanyang Technological University y Organización Mundial del Comercio.
- Ghymsers, C. (2016). The Pacific Alliance: A Potential Catalyst for strengthening the CELAC and paving the Way towards a Genuine Strategic Alliance with the EU. En *The Pacific Alliance. Perspectives and Opportunities for Latin America* (pp. 203-242). Salamanca: European Institute of International Studies.
- Grubel, H. G. y Lloyd, P. J. (1975). *Intra Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade with Differentiated Products*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hernández, R. A., Martínez-Piva, J. M. y Mulder, N. (Eds.). (2014). *Global Value Chains and World Trade. Prospects and Challenges for Latin America*. Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Levi Coral, M. y Reggiardo, G. (2016). La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), 187-204.
- Malamud, C. (2012, junio 27). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en America Latina*. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/>

a151dd004bc4dc4bab27
bbea9816cod8/ARI46-2012_
Malamud_Alianza_Pacifico_
integracion_America_Latina.
pdf?MOD=AJPERES&CA
CHEID=a151dd004bc4dc
4bab27bbea9816cod8

Malamud, C. (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Madrid: Real Instituto Elcano.

OECD, WTO, UNCTAD. (2013). *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd_wto_2013d1_en.pdf

Pastrana, E. y Castro, R. (2017). La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TTP. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe: una compleja transición* (pp. 71-94). Buenos Aires: CRIES.

Ravenhill, J. (2011). Regional Trade Agreements. En J. Ravenhill (ed.), *Global Political Economy* (3.ª ed., pp. 173-212). Oxford: Oxford University Press.

Regueiro, L. M. (2014). La Alianza del Pacífico: un pilar para el apuntalamiento del liderazgo global de Estados Unidos. *Revista de Estudios Estratégicos (CIPi, La Habana)*, (1), 149-176.

Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. E. (2015). Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el continente americano y Asia Pacífico. En E. Vieira Posada e I. Rodríguez Aranda (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: CESA-CEGLI.

Rodríguez Aranda, I. (2015). Oportunidades y desafíos que plantea la Alianza del Pacífico para la política exterior y para los nuevos modelos de integración regional de sus miembros. En E. Vieira Posada e I. Rodríguez Aranda (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: CESA-CEGLI-Universidad del Desarrollo-CERI.

Roldán Pérez, A., Castro Lara, A. S. y Eusse Giraldo, M. (2013). *Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza*

- del Pacífico, 2007-2011*. Santiago de Chile: Cepal.
- Taglioni, D. y Winkler, D. (2016). *Making Global Value Chains Work for Development*. Washington D.C.: World Bank Group.
- UNCTAD. (2013). *World Investment Report 2013. Value Chains. Investment and Trade for Development*. Banco Mundial. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf
- UNCTAD. (2015). *Global Value Chains and South-South Trade*. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2015d1_en.pdf
- UNCTAD. (2018). *Trade and Development Report 2018. Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018_en.pdf
- Vieira Posada, E. (2015). La Alianza del Pacífico, ¿integración profunda hasta qué grado? En E. Vieira Posada e I. Rodríguez Aranda (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico* (pp. 63-103). Bogotá: CESA-CEGLI.
- World Bank Group. (2017). *Global Value Chain Development Report 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. Washington D.C.: World Bank Group.

La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica?

María Inés Barbosa Camargo
Ricardo Buitrago

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

Barbosa Camargo, M. I. y Buitrago, R. La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica? En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 95-117). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Este documento busca hacer una aproximación multidimensional a la propuesta de integración denominada Alianza del Pacífico (AP), que al ser la propuesta subregional más reciente en el continente americano y al incorporar países que ya se encontraban inmersos en otros procesos de integración, bilateral o multilateral, merece una revisión más cuidadosa para entender su razón de ser y sus objetivos a mediano y a largo plazo.

Como primera medida, se revisan los principios fundadores de la propuesta de integración en contraste con las teorías de integración, lo que permitirá identificar si la AP puede ser una propuesta de integración profunda o si se enmarcará en los lineamientos del regionalismo estratégico.

Posteriormente, se analizan las dinámicas comerciales, de inversión y migratorias entre los países miembros de la AP, y se realiza una aproximación a la situación económica y social en indicadores de crecimiento (PIB) y desarrollo (GINI, tasa de mortalidad infantil, gasto en educación), con miras a identificar la existencia o no de procesos de convergencia política (migratoria, económica, social).

Por último, se describe cuál es, desde este análisis, el desarrollo que se vislumbra para la AP y sus efectos en los procesos de integración regional.

Los principios fundadores de la Alianza del Pacífico

En la Declaración de Lima (2011), los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú le dan vida a la AP como un área de integración profunda en el marco del Pacífico latinoamericano. Así mismo, manifiestan en la declaración que se propenderá a la integración regional y al crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las economías, priorizando las siguientes áreas de trabajo:

- Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo cooperación policial;
- Comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera;
- Servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores;
- Cooperación y mecanismos de solución de diferencias;
- Impulsar los procesos de interconexión física y eléctrica.

La anterior priorización se establece con miras a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países miembros, que permita el logro de los objetivos principales. En la misma Declaración queda el compromiso de la homologación de los acuerdos de libre comercio existentes entre los miembros.

La AP se orienta hacia la modernidad y hacia la voluntad política necesaria para enfrentar los retos del actual entorno económico internacional,

planteando convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y de proyección al mundo, con miras a una mejor inserción en la región Asia Pacífico (Alianza del Pacífico, 2013).

El acuerdo comercial establecido facilita el comercio entre los cuatro países a través de la reducción arancelaria, la disminución de todo tipo de obstáculos al comercio y la agilización de operaciones de importación y exportación; ofrece abiertamente ventajas competitivas para los negocios internacionales en sectores como minería, recursos forestales, energía, agricultura, automotriz, pesca y manufactura, entre otros.

Un aspecto importante que soporta la relevancia de este acuerdo tiene que ver con el tamaño de los países que lo integran y con el valor del PIB de cada uno de ellos. Según cifras del FMI (2018), México, Colombia, Chile y Perú ocupan los puestos 15, 40, 42 y 48 en tamaño de las economías y su PIB conjunto asciende a 1950 millones de dólares, siendo aproximadamente el 40% del PIB de América Latina y el Caribe. En la misma medida, estos cuatro países aportan el 50% del comercio externo y el 44% del total de los flujos de inversión extranjera directa de América Latina (World Economic Outlook [WEO], 2018).

La AP cuenta con ventajas en materia de fuerza laboral, pues la población en su mayoría es joven y calificada, y la región tiene un mercado atractivo con relativo poder adquisitivo. La integración de los mercados de valores, a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), también ofrece facilidades a la hora de hacer inversiones en la región.

Regionalismo estratégico versus integración profunda

Existe una gran cantidad de literatura sobre regionalismo que describe una variedad de actividades, desde los esfuerzos dirigidos por el Estado para desarrollar una región económica, política o de seguridad, hasta la creación orgánica de cooperación regional a través de una política económica o una política intensificada de interdependencia.

Para hacer claridad sobre las aproximaciones teóricas desde las cuales hacemos el abordaje, definiremos lo que, a la luz de la literatura existente, hemos considerado como integración profunda y regionalismo estratégico.

Integración profunda. El término de integración profunda (Schiff y Winters, 2003) fue acuñado hace varios años y se deriva de lo que inicialmente fue denominado integración positiva (Haas, 1958; Lindberg, 1963; Tinbergen, 1954). Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de un proceso de concertación, colaboración y cooperación previo a la integración, en donde la armonización de políticas macroeconómicas requiere de una cesión de soberanía en favor de instituciones regionales (supranacionales) que propendan al logro de los objetivos comunes de los países que componen el esquema de integración.

Hablar de integración profunda exige entender que los países deben realizar una serie de interacciones, las cuales dan un tránsito lógico al proceso de integración. Estas interacciones comienzan con un proceso de concertación, pasan a la colaboración, luego a la cooperación y finalmente a la integración. Cada una de estas etapas posee características particulares e involucra un nivel de participación distinto, desde la perspectiva política y económica.

La concertación es el estadio en el que los países no necesariamente deben negociar o pujar por la adopción de políticas. En esta etapa, se explora la necesidad o el interés de las partes en el logro de objetivos comunes. Es posible que un país pueda cambiar su política en dirección a las preferencias de los demás sin tener en cuenta el efecto de su acción en el otro Estado. La colaboración implica una voluntad de las partes para avanzar en la consecución de metas comunes; los países buscan que su accionar y el cambio de su política no tenga consecuencias adversas para su socio.

Las dos etapas previas son la base para la cooperación, que es el proceso que ocurre cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales (o que se pueden anticipar) de sus aliados. Acotando, la cooperación intergubernamental tiene lugar cuando los socios consideran que las políticas seguidas por un gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos (Keohane, 2005).

La integración se da como resultado del proceso anterior, en el que la figura de supranacionalidad es fundamental, pues sin ella el tránsito por las

etapas de integración¹ —y la coordinación de políticas macroeconómicas que estas requieren— sería imposible. Podríamos afirmar entonces que ante la ausencia de supranacionalidad, no existiría integración profunda.

Regionalismo estratégico. Hablaremos de regionalismo estratégico para referirnos a cualquier forma de integración que busque establecer un equilibrio de poder y desarrollar una ventaja competitiva, en los mercados globales, a favor del grupo de países que la constituyen (Deblock y Brunelle, 1993; Tay, 2001). Desde esta perspectiva, la fuerza política o económica del proceso de integración genera un peso de carácter geopolítico que es de interés para los Estados miembros y potencialmente para terceros países (Gamble y Payne, 1996; Mattli, 1999). En este caso, las fuerzas externas son clave para el surgimiento de una región como mecanismo para competir con, insertarse en o hacerles frente a las dinámicas multidimensionales de la globalización (Grugel y Hout, 1998).

El regionalismo estratégico representa enfoques colectivos o convergentes para el liderazgo conjunto sobre ciertas acciones de política exterior dentro de un contexto regional específico que busca, a través de la integración, la forma de lograr los intereses particularistas de bloques económicos (Hettne, 1996; Ruiz, 2010).

Las dinámicas de la Alianza del Pacífico

Desde su constitución a partir de la Declaración de Lima de 2011, la AP ha tenido doce declaraciones adicionales que buscan la delimitación, inclusión y puesta en operación de los objetivos propuestos. Teniendo en cuenta que hablar de integración profunda implica identificar los procesos previos a la integración, la tabla 1 presenta el alcance de las diferentes declaraciones, con base en los temas que fueron tratados y los compromisos que se definieron en materia de concertación, colaboración y cooperación.

1 Zona libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y unión política.

Tabla 1. Declaración y alcances en la AP

Declaración	Alcance
Lima 2011	Concertación
Mérida 2011 Memorándum de Entendimiento "Plataforma de Cooperación del Pacífico"	Concertación
Mérida 2011	Concertación
Cumbre presidencial virtual, 2012	Colaboración
Acuerdo Marco 2012	Cooperación
Declaración de Cádiz 2012	Cooperación
Declaración de Santiago 2013	Cooperación
Declaración de Cali 2013	Cooperación
Declaración de Cartagena 2014 (Protocolo Adicional)	Cooperación
Declaración de Punta Mita 2014	Concertación
Declaración Cambio Climático 2014	Concertación
Declaración de Paracas 2015	Cooperación
Declaración de Puerto Varas 2016	Concertación / cooperación

Nota. Elaboración propia con base en documentos oficiales (Alianza del Pacífico, s. f.).

A partir de lo establecido en las declaraciones, podría afirmarse que el proceso de integración de la AP ha sido previsto dentro del marco del concepto de integración profunda; siendo el primer compromiso asumido por los países miembros el de avanzar hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Sin embargo, en ningún documento oficial de la AP se mencionan o vislumbran escenarios para la creación de entidades de carácter supranacional o que las decisiones que se tomen tengan carácter vinculante para los países miembros. Se percibe más como un esquema de cooperación desde la visión de integración negativa, en el que siguiendo el concepto propuesto por Tinbergen (1954) las políticas han sido dirigidas más hacia la eliminación de barreras y la promoción de la liberalización comercial.

Con miras a identificar si se ha alcanzado dicho objetivo, su grado de avance, o si se ha adelantado una zona de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, más desde la perspectiva de conseguir intereses particulares propia de la integración estratégica, se propone realizar un análisis a partir de indicadores de comercio, inversión y migración para los países miembros del bloque regional, teniendo en cuenta la propuesta de Feng y Genna (2003) descrita más adelante.

Los primeros intentos por medir el grado de integración regional fueron hechos por Lindberg (1970), quien planteó un decálogo de lo que deberían preguntarse los Estados que planean ejecutar toma de decisiones colectivas a través de un proceso de integración. Después, Feng y Genna (2003), con base en Hufbauer, Schott y BID (1994), propusieron un puntaje para medir el grado de integración basado en seis factores, a saber: (1) libre comercio de bienes y servicios, (2) abolición de restricciones sobre inversión, (3) libre flujo de mano de obra (al menos para profesionales), (4) armonización de políticas monetarias, (5) armonización de políticas fiscales, y (6) establecimiento de una organización regional que conserve la integración y resuelva las disputas. En esta medición, la cual es adoptada para el análisis presentado a continuación, cada uno de los factores es calificado de 0 a 5, siendo 0 el menor nivel de integración y 5 el mayor nivel de integración.

De acuerdo con lo descrito en la tabla 1 que recoge los alcances de las declaraciones de la Alianza, y considerando los criterios de valoración mencionados anteriormente, a continuación se presenta la tabla 2 que muestra la calificación del proceso de integración de la AP:

Tabla 2. Calificación del nivel de integración de la Alianza del Pacífico

Factor	Calificación
1. Comercio de bienes y servicios	
3 = Área completa de libre comercio	3
2. Grado de movilidad de capital	
3 = Acceso total para la inversión extranjera y el retiro de capital, excepto adquisiciones del Gobierno nacional	3
3. Grado de movilidad laboral	
1 = Derecho de movimiento otorgado para determinadas profesiones	1
4. Nivel de importancia de la institución supranacional	
0 = Sin instituciones supranacionales	0
5. Grado de coordinación de la política monetaria	
0 = Sin coordinación de política monetaria	0
6. Grado de coordinación de la política fiscal	
0 = Sin coordinación de política fiscal	0
Nivel de integración AP	1,16

Nota. Elaboración propia con base en Feng y Genna (2003).

Libre comercio de bienes y servicios. El comercio internacional de bienes y servicios constituye el primer factor de análisis propuesto en la medición. La calificación asignada es de 3, siendo que hace referencia a la existencia de un área completa para el libre comercio, considerando las dinámicas comerciales de los países miembros, que no presentan unión aduanera y mantienen barreras comerciales.

Revisando el desempeño en el interior del proceso de integración, el país que obtiene mejores ventajas en materia comercial es México, teniendo en cuenta que antes de la entrada en vigencia de la Alianza presentaba una balanza comercial deficitaria con Chile; en el periodo observado, muestra una balanza comercial superavitaria frente a sus socios en el acuerdo, aunque con tendencia a la baja, ocasionada por la relación comercial con Colombia, con quien presenta una disminución en las exportaciones que realiza.

Colombia, por su parte, es consistentemente deficitario frente a México, si bien ha presentado una disminución sostenida en el periodo de vigencia de la Alianza, debido principalmente a la reducción de las compras que realiza desde México; no obstante, en sus relaciones con Perú, Colombia mantiene relaciones comerciales superavitarias. El desempeño de Chile es ambiguo, frente a Perú registra algunos superávits, a partir de 2013, siendo deficitario frente a Colombia (con repuntes en 2015 y 2016) y México. Finalmente, Perú es deficitario frente a sus socios en el periodo observado, y si bien en términos nominales ha incrementado sus exportaciones hacia Chile, para la entrada en vigencia del bloque, ha presentado reducción en la balanza comercial superavitaria que mantenía con dicha economía, que se profundiza en la medida en que mantiene condiciones de comercio estable con Colombia y México. La figura 1 muestra estos comportamientos².

2 Para efectos de comprensión de la gráfica, cada serie evidencia la diferencia entre las exportaciones (X) hacia el socio comercial y las importaciones (M) desde el socio comercial. (X)CHL (M) COL es la diferencia entre las exportaciones de Chile hacia Colombia y las importaciones de Chile desde Colombia, y así sucesivamente.

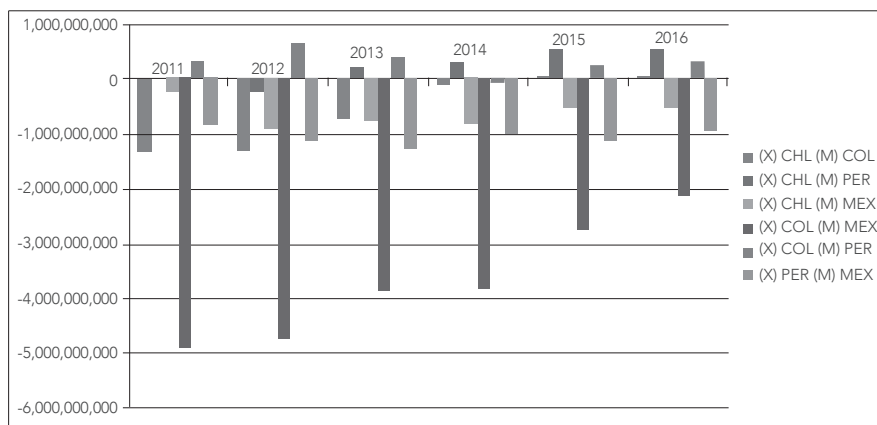


Figura 1. Comercio intra-AP 2011-2016 (dólares corrientes). Elaboración propia con datos de World Bank (2018)

Añádase a lo anterior un análisis de los principales socios comerciales de cada uno de los países miembros para los años 2006, 2011 y 2016, buscando realizar un ejercicio de estática comparativa que muestre posibles similitudes y diferencias en un escenario anterior a la constitución de la Alianza, en el momento de su establecimiento y en un periodo posterior durante la vigencia de la integración.

Para Colombia, Estados Unidos es su principal socio comercial con alrededor del 35% de su flujo total de exportaciones, siendo esta una condición que se mantiene en todo el periodo de análisis. La participación de los demás países miembros de la Alianza apenas sí alcanza el 8% y también se mantiene. Destacan aumentos en la participación de China, que pasa de 1% en 2006 a 3,6% en 2011 y a 6,31% en 2016, constituyéndose en el segundo socio comercial al final del periodo de análisis. Estados Unidos también es el principal socio comercial de México, con participaciones superiores al 72% de las exportaciones totales, seguido por Canadá con cerca del 6% y China con el 2,5% para 2016, siendo muy marginal la participación de los países de la AP.

En cuanto a Perú y Chile, si bien tienen un flujo de comercio importante con Estados Unidos, su participación apenas alcanza 16% en el caso de Perú y 14% en el caso de Chile para 2016; siendo China su principal socio comercial, el cual ha venido ganando espacio al pasar de 11% en 2006 a 16%

en 2011 y 25% en 2016, en el caso de Perú; y de 8,7% en 2006 a 22,6% en 2011 y 28% en 2016 en el caso de Chile. El comercio intra-AP para estos países es cercano al 6% en ambos casos, sin mayores cambios en los años de análisis.

Grado de movilidad de capital. El segundo factor a tener en cuenta en el análisis del grado de integración de la Alianza hace referencia a la movilidad de capital. La calificación asignada para este factor también es de 3, lo cual indica que se cuenta con acceso total para la inversión extranjera y el retiro de capital, excepto adquisiciones del Gobierno nacional, sin alcanzar movilidad total de capitales.

En la Declaración de Puerto Varas (2016), se hace especial énfasis en las condiciones de los países miembros de la AP para la atracción de inversión extranjera directa (IED) (Alianza del Pacífico, 2016). De acuerdo con datos del Banco Mundial (World Bank, 2018), las dinámicas en el interior de los países que conforman la Alianza señalan que Chile es el que más invierte dentro de la región, con un monto total de 111 845 millones de dólares en el periodo 2009-2016, haciendo evidente el incremento de los flujos de IED desde 2012. La distribución para la inversión chilena en la región es el 38% en Colombia, el 6% en México y el 56% en Perú.

El siguiente país en flujos de IED dentro de la región es México, con un monto de 46 578 millones de dólares, distribuidos en Chile con el 49%, en Colombia con el 35% y en Perú con el 16%. Colombia, con 7522 millones de dólares de inversión saliente, los distribuye en Chile con el 51%, en México con el 17% y en Perú con el 32%. Finalmente, Perú es el que menor IED presenta en el interior de la AP en el periodo observado, con 975 millones de dólares, distribuidos el 90% en Chile y el 10% en Colombia.

Grado de movilidad laboral. El tercer factor a tener en cuenta en la medición alude al grado de movilidad laboral existente entre los países miembros de la Alianza. Se asigna una calificación de 1, que señala el derecho de movimiento otorgado para determinadas profesiones, muy lejos de una total movilidad laboral; principalmente porque aún se debe avanzar en la flexibilización de las políticas de inmigración y las normas de visado, con el fin de permitir que los ciudadanos trabajen dentro de los otros países de la Alianza y facilitar el movimiento de personas a través de sus fronteras (PWC, 2016).

Si bien las estadísticas de migración no se encuentran consolidadas a partir de los mismos indicadores, en general se logran identificar algunas variables que permiten un análisis de este aspecto de la integración. Se observan algunos incrementos en la movilidad de personas entre México y Colombia, con una leve disminución de la entrada de extranjeros de nacionalidad peruana a Chile.

Así mismo, a partir del análisis del flujo de remesas intra-AP en el periodo 2011-2016, realizado haciendo uso de datos del Banco Mundial (World Bank, 2018), se identifica a Chile como el emisor neto de remesas con un monto de 1.589.033 millones de dólares, le sigue México con 212.490 millones de dólares, Colombia con 77.029 millones de dólares y Perú con 67.705 millones de dólares. El receptor neto es Perú, siendo Chile la principal fuente de remesas, también se nutre de los otros miembros de la AP. Los flujos de remesas entre los demás miembros de la AP no son significativos para las economías.

Nivel de importancia de la institución supranacional. El cuarto factor a tener en cuenta dentro del análisis es la importancia de las instituciones supranacionales. La supranacionalidad se entiende como la transferencia de competencias soberanas de los Estados miembros a una institución externa; por lo tanto, las instituciones de gobernanza y su formulación de políticas está por encima del Estado-nación (Rosamond, 2000).

Como se mencionó antes, la supranacionalidad es la característica fundamental del proceso de integración profunda; al carecer de este tipo de instituciones y, más aún, al no vislumbrarse la posibilidad de la creación de estas, el sentido de integración se diluye en otros esquemas de relacionamiento entre los países.

Grado de coordinación de la política monetaria. El quinto factor hace referencia a la política monetaria coordinada entre países, entendida como la necesidad de armonizar los tipos de interés y los tipos de cambio en beneficio de la economía de los países miembros. Esta función está en cabeza de un banco central, que controla la oferta de dinero en las economías. Sin embargo, si cada país miembro gestiona su propia política monetaria, la eficacia de un mercado común se vería reducida y se podría afectar el comercio, la movilidad de factores productivos y los beneficios.

En el caso de la AP, no existe la figura de banco central y cada economía dicta sus propias políticas monetarias, lo que impacta negativamente el proceso de integración.

Grado de coordinación de la política fiscal. El último factor de análisis es la coordinación de la política fiscal; este aspecto es vital en el proceso de integración, toda vez que afecta la libre circulación de bienes y la libre prestación de servicios. Una política fiscal coordinada ayuda a evitar que la competencia entre los Estados miembros resulte afectada por la disparidad de tipos y regímenes impositivos; así mismo, establece medidas para evitar los efectos negativos que acarrearán las fugas de factores de producción por la desigualdad en los esquemas de tributación.

En este sentido, la AP no evidencia un interés en la armonización de políticas fiscales y ya es un hecho la fuga de capitales productivos entre los Estados miembros de la iniciativa (*Semana*, mayo 23 de 2015).

Evolución de la Alianza del Pacífico

De acuerdo con el análisis realizado, pareciera que la propuesta de integración de la AP está más alineada en procesos de concertación y cooperación, más propios del regionalismo estratégico, que en procesos propios de una integración profunda, lo cual desvirtúa el planteamiento inicial de “establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de *integración profunda* en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano” (Declaración de Lima, 2011, cursiva fuera de texto).

Vale la pena entonces indagar acerca del planteamiento restante, por cuanto “[...] alienta la integración regional, así como un *mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías*. A tal efecto, expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la *libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas*” (Declaración de Lima, 2011, cursiva fuera de texto).

En relación con el *crecimiento*, el *desarrollo* y la *competitividad*, ya existe mucha literatura que ha demostrado que la liberalización comercial no basta y que crecimiento no es igual a desarrollo, pues se hacen necesarios otros factores para alcanzar ese sueño (Buitrago, 2010). De igual forma, en la

literatura se ha discutido cómo la misma liberalización ha afectado los procesos de integración subregional y también cómo esta ha favorecido a unos u otros Estados dependiendo de su nivel de desarrollo histórico (Buitrago, 2006).

Por esta razón, a continuación se realiza una comparación de indicadores de crecimiento (PIB) con indicadores de desarrollo que incluyen índice de GINI, gasto en educación y brecha de pobreza, entre otros que buscan evaluar los niveles de asimetría o igualdad entre los Estados Miembros de la AP.

Crecimiento. En la AP convergen tres países de ingreso medio-alto (Colombia, México y Perú) y uno de ingreso alto – OCDE (Chile) acorde con la clasificación del Banco Mundial (World Bank, 2018). En el periodo 2011-2016 los países mantienen un nivel estable en términos del tamaño de su PIB, salvo México que evidencia una reducción desde 2014.

Con base en las cifras del Banco Mundial (World Bank, 2018), se observa que la sumatoria del PIB de Chile, Colombia y Perú equivale al 69% del PIB de México. Si a esto se le suma la diferencia en la composición del PIB (ver figura 2), encontramos que en el interior de la AP hay un desbalance importante a favor de México.

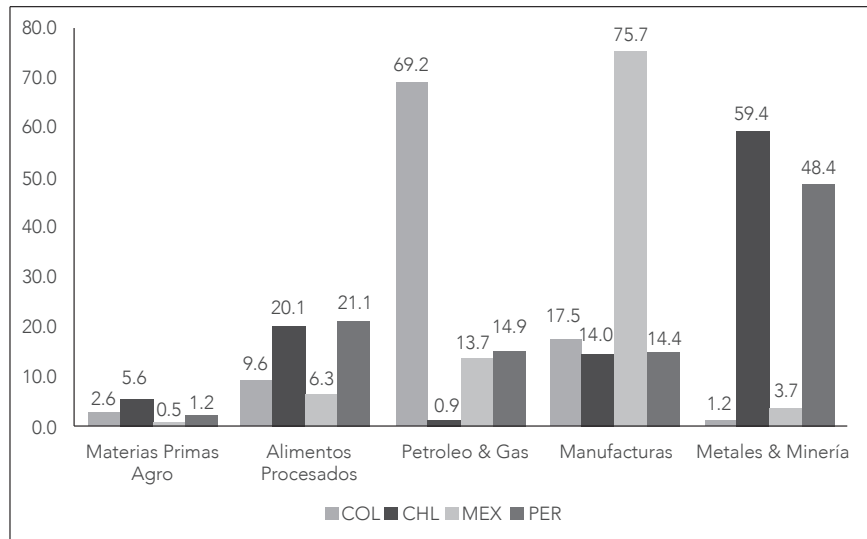


Figura 2. Composición del PIB – Economías de la AP. Elaboración propia con datos de World Bank (2018)

Con el objetivo de entender la dinámica del comercio intrarregional en la AP, se calcula el índice de comercio intrarregional que mide la proporción que representa el comercio entre los miembros de la AP. Si bien dicho indicador no alcanza a tener niveles altos en países pequeños que forman grupos de integración (Durán y Álvarez, 2008), su comportamiento permite señalar que no se evidencian mejoras frente a la dinámica de comercio que se traía antes de la firma de la Declaración de Lima, sino que se presenta una disminución para todo el periodo de existencia del bloque regional. Lo anterior sugiere que las dinámicas de comercio del bloque no han presentado un crecimiento en el comercio en el interior de sus países miembros.

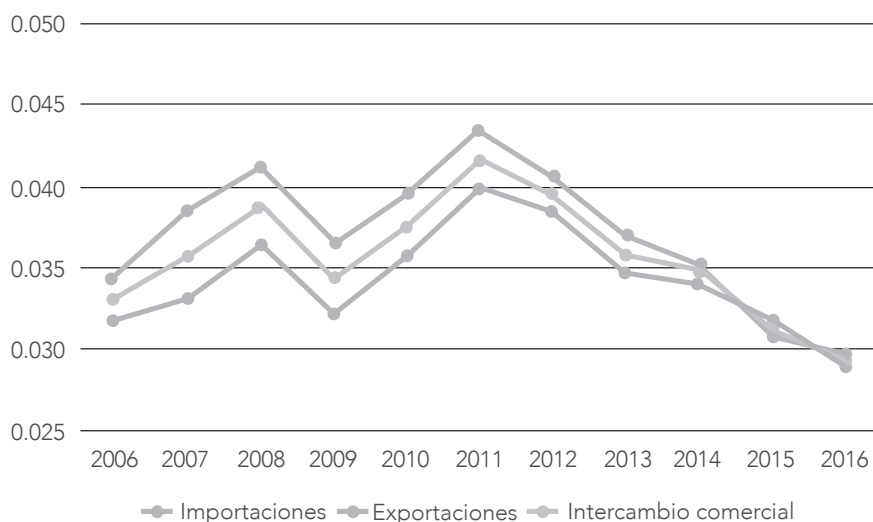


Figura 3. Índice de comercio intrarregional. Cálculos propios con base en datos de International Trade Center (2018)

Desarrollo. El análisis del desarrollo se presenta a partir de variables de educación, salud, desigualdad y pobreza. Uno de los indicadores asociados al esfuerzo que realiza una sociedad en educación, se puede medir a partir de los recursos públicos destinados para el sector educativo como porcentaje del PIB. En general, se observa un comportamiento similar en todas las economías de la Alianza (tabla 3), con algunos incrementos leves pero sostenidos para Chile y Perú, mientras que en Colombia ha disminuido a partir del año 2014.

Tabla 3. Gasto del Gobierno en educación (% pib y % gasto del Gobierno)

País	Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Chile	% PIB	4,05	n.d.	4,53	4,72	4,90	n.d.
	% Gasto	17,73	n.d.	19,61	19,89	19,57	n.d.
Colombia	% PIB	4,46	4,39	4,90	4,67	4,50	4,48
	% Gasto	15,53	15,51	16,91	15,85	15,11	15,96
México	% PIB	5,15	5,17	4,74	5,33	n.d.	n.d.
	% Gasto	19,01	18,66	16,95	19,10	n.d.	n.d.
Perú	% PIB	2,66	2,92	3,30	3,69	3,98	3,81
	% Gasto	13,55	14,37	15,22	16,22	17,60	17,85

Nota. Elaboración propia con datos de World Bank (2018).

En salud, se utilizan como variables de política la tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos) y la esperanza de vida al nacer como reflejo de las condiciones de salud y mortalidad de los habitantes en los países. La figura 4 muestra una disminución en el primer indicador más fuerte en el caso de Colombia y mucho menos marcada para México, mientras que la esperanza de vida ha ido en aumento en todos los países; esto se evidencia para todo el periodo de análisis. Lo anterior sugiere que si bien la adopción de políticas a nivel individual presenta la misma tendencia en los países, es necesario avanzar en una dinámica conjunta de integración que promueva de una manera más ágil mejoras en los indicadores.

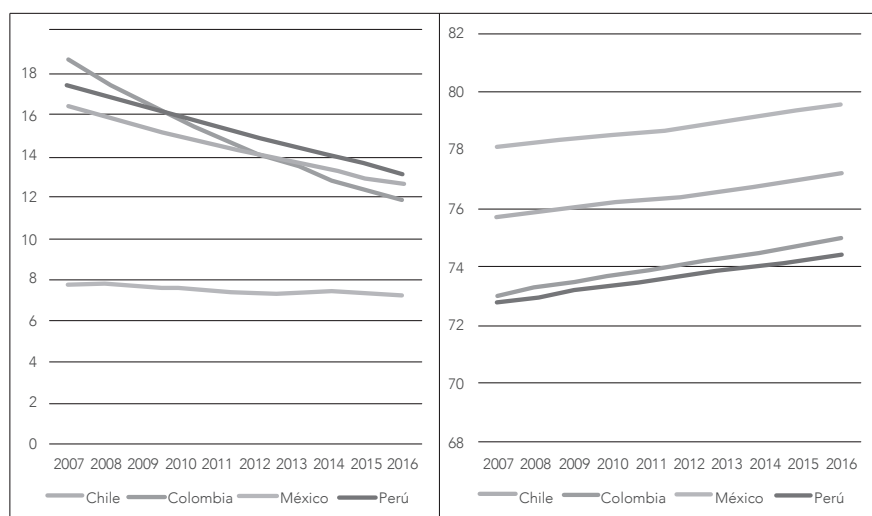


Figura 4. Tasa de mortalidad infantil (cada mil nacidos vivos) y esperanza de vida al nacer (años), 2007-2016. Elaboración propia con datos de World Bank (2018)

Por último, se analizan indicadores de desigualdad y pobreza. El índice de GINI, que mide la desigualdad del ingreso entre los habitantes de un país, muestra a Colombia con el más alto de la región (siendo también el séptimo país más desigual del mundo), pero presenta comportamientos similares a los demás países miembros de la Alianza, incluyendo a Chile, que es un país de ingreso alto.

En contraste, el indicador de pobreza utilizado, que mide el porcentaje de población que subsiste con menos de 1,9 dólares diarios, evidencia condiciones que se mantienen estables para Chile y México, mientras que presenta progresos tanto para Colombia como para Perú, en donde pareciera que los esfuerzos por tener mejores condiciones para sus habitantes empiezan a verse reflejados.

Tabla 4. Índice gini y porcentaje de población con menos de 1,9 dólares diarios

País	Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Chile	Gini	47,6	n.d.	47,3	n.d.	47,7	n.d.
	<1.9	0,7	n.d.	0,5	n.d.	0,8	n.d.
Colombia	Gini	53,6	52,9	52,9	52,8	51,1	50,8
	<1.9	2,4	2,4	2,2	2,0	1,7	1,8
México	Gini	n.d.	45,4	n.d.	45,8	n.d.	43,4
	<1.9	n.d.	0,8	n.d.	1,0	n.d.	0,6
Perú	Gini	44,9	44,7	44,1	43,4	43,5	43,8
	<1.9	1,4	1,4	1,2	1,0	1,0	0,9

Nota. Elaboración propia con datos de World Bank (2018).

Perspectivas de la Alianza del Pacífico y la integración regional

En el desarrollo de este escrito, hemos planteado algunos puntos de reflexión frente a la novedad que en materia de integración ofrece la AP. Los Estados miembros ya cuentan con mecanismos previos de interacción, fruto de negociaciones bilaterales/multilaterales pasadas. Entre las economías de la AP hay acuerdos de libre comercio, de complementación económica y de uniones aduaneras, según se muestra en la tabla 5; sin embargo, la intensidad del comercio de estos países es todavía baja de acuerdo con los estándares internacionales, en promedio las exportaciones representan apenas el 26% con respecto al PIB (Corredor y Buitrago, 2014).

Tabla 5. Acuerdos comerciales intra-AP

	Chile	Colombia	México	Perú
Chile		Acuerdo Libre Comercio (8-may-09)	Acuerdo Complementación Económica 41 (1-ago-99)	Acuerdo Libre Comercio (1-mar-09)
Colombia	Acuerdo Libre Comercio (8-may-09)		Acuerdo Libre Comercio (13-jun-94)	Comunidad Andina de Naciones (26-may-69)
México	Acuerdo Complementación Económica 41 (1-ago-99)	Acuerdo Libre Comercio (13-jun-94)		Acuerdo Complementación Económica 67 (1-feb-12)
Perú	Acuerdo Libre Comercio (1-mar-09)	Comunidad Andina de Naciones (26-may-69)	Acuerdo Complementación Económica 67 (1-feb-12)	

Nota. Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información de Comercio Exterior - SICE de la Organización de los Estados Americanos - OEA (SICE, 2019).

Como se aprecia en la figura 3, el comercio intrarregional presenta una reducción significativa que sugiere un escaso o nulo comercio intraindustrial; este evidencia la complementariedad de las economías (Durán y Álvarez, 2008), es decir que las economías de la AP no son complementarias, son sustitutas en su mayoría. México es la economía dominante en el acuerdo y claramente es la más beneficiada en perspectiva histórica. Por su parte, Chile es el país que mayor número de socios comerciales tiene y el más diversificado en oferta exportable. México y Colombia tienen una alta dependencia de su relacionamiento con Estados Unidos, lo que ya ha ocasionado la ruptura de procesos de integración previos.

Las Declaraciones Presidenciales, en particular las de Paracas (2015) y Puerto Varas (2016), hacen ver que lejos de propender a una *integración profunda* se está generando un espacio de regionalismo estratégico, fundamentado en el peso geopolítico que puede tener la AP. Con 49 Estados observadores, y con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur en proceso de negociación como Estados Asociados, la propuesta de integración se vislumbra como una plataforma de acceso regional a la cuenca del Pacífico.

Otros esquemas de integración y cooperación han visto a la AP como un escenario interesante y es así como se han adelantado conversaciones con el Mercosur, APEC y ASEAN; al parecer los esfuerzos por “vender” la marca *Alianza del Pacífico* han resultado provechosos. Los ministros de Comercio de la AP la promocionan como la octava economía mundial, que representa solidez, certidumbre, estabilidad y transparencia en el manejo macroeconómico, lo cual la convierte en un escenario propicio para la inversión extranjera directa.

Acorde con el análisis que hace Briceño Ruiz (2013), en el que se plantea la fragmentación subregional de la integración latinoamericana —por un lado, la AP y los TLC y por el otro, un eje antisistémico personificado por el ALBA—, lo que se vislumbra entonces es una propuesta geopolítica de carácter estratégico que busca satisfacer los intereses de sus Estados miembros.

Como se pudo apreciar en el desarrollo del documento, las dinámicas que se evidencian en el interior de la AP no son las que se esperan; por lo menos en el periodo observado, los flujos de comercio en la Alianza no son significativos para las economías de Colombia y Perú, ni siquiera para Chile es una dinámica importante. En el caso mexicano, a pesar de la poca significancia que tiene el comercio intra-AP para su economía, en la dinámica comercial es el que mejores condiciones registra frente a sus socios.

En materia de inversión extranjera directa, no son significativos los flujos, ni la participación en el PIB, y el caso colombiano es el que peores cifras registra. Los casos de Perú, Chile y México tienen mejores comportamientos, en las dos vías, emitiendo y recibiendo inversión de los socios de la AP.

En el aspecto migratorio y de remesas, los países que mejores desempeños tienen en el interior del acuerdo son Chile (emisor) y Perú (receptor). Si bien es cierto que las cifras han tenido una buena dinámica, los números no son significativos para las economías de la AP.

El análisis que se hace desde los indicadores de desarrollo tampoco muestra los desempeños que promueve la AP en sus declaraciones; no es claro el impacto del acuerdo en la mejora de los niveles de desarrollo desde los factores que se analizaron y en el periodo observado.

Sin factores de crecimiento, desarrollo y competitividad evidentes, la participación de los miembros de la AP en la alianza puede explicarse a partir de

los factores sistémicos y las convergencias en torno a la visión geopolítica y económica, junto con las ideas compartidas en torno al libre comercio, tal como lo plantea Tay (2001). Entran en juego también los intereses nacionales que impulsan a cada Estado a hacer parte de este proceso.

En el caso colombiano, hace parte de la diversificación geográfica y la proliferación de TLC que vienen impulsándose hace varios gobiernos. Las aproximaciones de Chile y Perú parecen tener un horizonte a más largo plazo; para las dos economías, la región de Asia-Pacífico es un interés estratégico de tiempo atrás. Pareciera que para México la motivación es más clara, con la incertidumbre que le produce su relación con Estados Unidos, la AP se convierte en el escenario claro en donde puede beneficiarse de su posición privilegiada frente a sus socios comerciales.

Finalmente, durante el periodo observado, no se visualiza un proceso de convergencia política, de acuerdo con la calificación del proceso de integración. La AP obtuvo una calificación general de 1,16, fundamentalmente por la ausencia de esta convergencia. Los puntajes que registra favorables obedecen a los procesos de liberalización comercial y a algunos avances en materia de movilidad de capitales y personas.

Referencias

AP (Alianza del Pacífico) (2011).

Declaración de Lima. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-lima-abril-28-de-2011/>

AP (Alianza del Pacífico) (2013).

Declaración de Santiago. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-santiago-enero-26-de-2013/>

AP (Alianza del Pacífico) (2016).

Declaración de Puerto Varas. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-puerto-varas-julio-1-de-2016/>

AP (Alianza del Pacífico) (s. f.).

Alianza del Pacífico. Recuperado de <http://alianzapacifico.net>

Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración

- económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 45(175), 9-39.
- Buitrago, R. (2006). Las dificultades de la integración Latinoamericana a partir del modelo primario exportador. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 14(2), 145-155.
- Buitrago, R. (2010). La falacia del desarrollo basado en apertura comercial. En P. Andrade y A. Puyana (eds.), *La pobreza en América Latina: ¿una dimensión olvidada de la integración económica regional?* (pp. 23-50). Buenos Aires: Clacso.
- Corredor Velandia, C. A. y Buitrago Rubiano, R. E. (2014). *Alianza del Pacífico: unión política o económica*. Recuperado de <https://vox.lacea.org/?q=blog/alianza-del-pacifico>
- Deblock, C. y Brunelle, D. (1993). Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain. *Études Internationales*, 24(3), 595-629.
- Durán Lima, J. E. y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial* (Documentos de Proyecto Cepal). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3690/S2008794_es.pdf
- Feng, Y. y Genna, G. (2003). Regional Integration and Domestic Institutional Homogeneity: A Comparative Analysis of Regional Integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe. *Review of International Political Economy*, 10(2), 278-309.
- Gamble, A. y Payne, A. (Eds.). (1996). *Regionalism and World Order*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Grugel, J. y Hout, W. (Eds.). (1998). *Regionalism Across the North-South Divide: State Strategies and Globalization*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*. Londres: Stevens & Sons.
- Hettne, B. (1996). Development, Security and World Order: A Regionalist Approach. *The*

- European Journal of Development Research*, 9(194), 83-106.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. e Inter-American Development Bank. (1994). *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington D.C.: Peterson Institute.
- International Trade Center. (2018). *International Trade Center*. Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Keohane, R. (2005). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lindberg, L. (1963). The Political Dynamics of European Economic Integration. En M. Sangiovanni (ed.), *Debates on European Integration: A Reader* (pp. 117-133). Londres: Palgrave Macmillan.
- Lindberg, L. N. (1970). Political Integration as a Multidimensional Phenomenon requiring Multivariate Measurement. *International Organization*, 24(4), 648-731.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PWC. (2016). *El futuro de la Alianza del Pacífico: integración para un crecimiento productivo*. PWC Chile. Recuperado de <https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/2016/20160606-am-pub-alianza-pacifico-digital.pdf>
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Ruiz Briceño, J. (2010). From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. *Latin American Policy*, 1(2), 208-229.
- Schiff, M. y Winters, A. (2003). *Integración regional y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Semana. (2015, mayo 23). ¿Por qué se van las grandes multinacionales? Recuperado de <https://www.semana.com/economia/articulo/por-que-se-van-las->

- grandes-multinacionales-de-colombia/428733-3
- SICE (Sistema de Información de Comercio Exterior) (2019). *Acuerdos comerciales en vigor*. Recuperado de http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp
- Tay, S. S. C. (2001). ASEAN and East Asia: A New Regionalism? En S. S. C. Tay, J. P. Estanislao y H. Soesastro (eds.), *Reinventing ASEAN* (pp. 206-225). Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tinbergen, J. (1954). *International economic integration*. Amsterdam: Elsevier.
- WEO (World Economic Outlook). (2018). *IMF: World Economic Outlook (WEO)*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>
- World Bank. (2018). *World Development Indicators*. Recuperado de <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>
- World Bank. (2018, abril). *World Bank Country and Lending Groups*. Recuperado de https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#OECD_members

De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana

Francisco Santos Carrillo

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

Santos Carrillo, F. (2019). De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 119-162). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Desde la década de los noventa, como respuesta a las transformaciones que tuvieron lugar en el orden mundial, América Latina registra nuevos episodios en su histórica aspiración de conformar regiones que le otorguen mayores niveles de seguridad, desarrollo y autonomía en el Sistema Internacional (Deciancio, 2016; Domínguez, 2007). De acuerdo con las formulaciones más recientes, el regionalismo se entiende como un compromiso político para organizar el mundo en términos de regiones (Hettne, 2005), en el que los Estados ejercen el papel de liderazgo (Gamble y

Payne, 1996) pese a constituirse en su conjunto como un proyecto colectivo de construcción social (Hettne y Söderbaum, 2000).

El nuevo regionalismo latinoamericano se caracteriza por su complejidad, producto de la multiplicidad y el solapamiento de proyectos con distintos objetivos y niveles de institucionalidad. Esta situación pone de manifiesto la heterogeneidad de la región en su conjunto y las distintas visiones e interpretaciones que subyacen acerca del mismo fenómeno, pero también está influyendo en la consolidación de los procesos, que se ven envueltos en una dinámica de permanente transición influidos por el dogmatismo ideológico y la falta de verdaderos acuerdos de Estado que los impulsen. En consecuencia, los debates académicos suscitados desde distintas disciplinas han tendido a centrarse en buscar una explicación ontológica acerca de la singularidad y diversidad del regionalismo latinoamericano, así como de las razones que la justifican (Gardini y Malamud, 2012; Nolte, 2014; Riggirozzi, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2008, 2012; Tussie, 2009).

Menos atención han recibido, en cambio, las investigaciones empíricas centradas en los procesos de regionalización que tienen lugar en dichos espacios (Riggirozzi y Tussie, 2012). Los paradigmas del nuevo regionalismo latinoamericano ilustran la construcción de las diversas modalidades de organizaciones o estructuras regionales, pero no de las regiones. En ellos se aprecia el impacto de la confusión conceptual que ha dominado la disciplina, en particular la referida a la utilización indiscriminada de los conceptos *regionalismo* y *regionalización* (De Lombaerde y Söderbaum, 2013). Si el regionalismo es un proyecto eminentemente político comandado por los Estados, la regionalización es un proceso de construcción social y colectivo, en el que los agentes sociales interactúan y comparten el protagonismo con los Estados promotores (Bøås, Marchand y Shaw, 2003; Gamble y Payne, 2003); pero, como todo constructo social, requiere reglas y normas, formales e informales, que regulen y hagan prosperar estas relaciones. Es aquí donde el regionalismo latinoamericano parece encontrar sus mayores obstáculos, de tal manera que podríamos relacionar el déficit de los estudios empíricos sobre procesos de regionalización con la ineficacia del regionalismo latinoamericano.

Al menos tres aspectos involucrados en un proceso de regionalización podrían aportar elementos que alumbren este diagnóstico sustentado sobre la ineficacia institucional: uno sistémico, otro de tipo teórico-ontológico y un tercero político. En primer lugar, la dependencia de la lógica de la globalización neoliberal que inspiró los proyectos del regionalismo abierto en la década de los noventa (Cepal, 1994) determinó la hegemonía de las políticas de regionalización basadas, casi exclusivamente, en la apertura comercial y en el desarrollo de mercados regionales con vistas a una mayor y mejor inserción internacional. Sin embargo, no desarrollaron agendas de integración positiva que compensaran los efectos de la desregulación o contribuyeran a hacer eficaces dichos mercados, debido a los costes potenciales que estas acarrearán sobre la conformación de las preferencias nacionales. Los efectos de desborde y la incorporación de un mayor número de actores fueron limitados (Sanahuja, 2009). El regionalismo posliberal o poshegemónico cuestionó este modelo virando hacia una integración eminentemente política basada en la cooperación y en la búsqueda de autonomía, con mayor protagonismo de los Estados y con una retórica más sensible con las políticas sociales (Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2009), pero sin llegar a dotarse tampoco de los mecanismos institucionales necesarios para hacerla sostenible (Riggirozzi, 2017; Riggirozzi y Tussie, 2017).

Por otro lado, en segundo lugar, la confusión conceptual antes aludida y otras debilidades en materia de capacidad institucional podrían haber afectado el controvertido diseño y la conformación de las organizaciones regionales formales, reflejando bajos niveles de consenso en aspectos fundamentales como los objetivos, la arquitectura institucional y la gobernanza de los distintos proyectos. La ambigüedad sobre la que se sustentaron buena parte de los proyectos estaría incidiendo negativamente sobre las dinámicas de regionalización a través de manifestaciones como la falta de compromiso de los actores, una proverbial debilidad de los órganos y agencias regionales, y una acción colectiva muy contingente (Abrahamson, 2015; Malamud, 2013; Petersen y Schulz, 2018). La demanda de reformas y el bloqueo institucional en el que se encuentran hoy muchos de estos proyectos son el resultado de esta situación.

Finalmente, en tercer lugar, la cultura política predominante en las todavía jóvenes democracias latinoamericanas estaría influyendo en las limitaciones en materia de participación y apertura de los procesos políticos hacia la ciudadanía. En la mayoría de los proyectos regionales, los actores involucrados han tenido un protagonismo insuficiente y muy desigual. Predomina el papel de los gobiernos y, en el mejor de los casos, de los grupos empresariales que inciden en ellos, pero la sociedad civil en su conjunto quedó generalmente al margen (Serbin, 2012). Aunque se crearon espacios para la participación, no se dotaron de facultades ni competencias más allá de la legitimación (Santos, 2013). Pero, sobre todo, la escasa capacidad para suministrar bienes públicos ha dificultado la incorporación del conjunto de actores interesados, de forma que las dimensiones social y política no han sido cultivadas adecuadamente (Riggirozzi, 2012).

En definitiva, existen indicios acerca de las dificultades para desencadenar procesos de regionalización pese a los esfuerzos por conformar proyectos subregionales en América Latina. La mayoría apuntan a la debilidad institucional de las organizaciones formales que comandan los procesos, pero no existen estudios suficientes que lo confirmen o refuten, ¿cómo estudiarlos? Entre las posibles vías se encuentra el análisis empírico de las —todavía incipientes— iniciativas de política regional que se han venido promoviendo en los distintos proyectos integracionistas. En principio, las políticas regionales ofrecen la oportunidad de establecer reglas y normas compartidas, convocar a los actores interesados mediante la resolución de problemas comunes, hacer más eficaces los mercados regionales y, en definitiva, activar procesos de desborde del tipo funcionalista que inciden en la percepción de interdependencia, la utilidad de la integración y la necesidad de reforzar los vínculos sociales. Pero, en cambio, las políticas públicas, con carácter general, demandan una serie de requisitos relacionados con la calidad de las instituciones que conllevan costes, tal y como han venido señalando algunos estudios recientes sobre el proceso de formulación de políticas públicas en toda la región (Scartascini, Spiller, Tommasi y Stein, 2011; Stein et al., 2006). Recientemente, han aparecido algunos trabajos en el ámbito de las políticas sociales regionales desde una perspectiva comparada, atestiguando su carácter marginal, de *“eslabón perdido”* en las agendas neoliberales del

nuevo regionalismo (Bianculli y Ribeiro, 2016; Deacon, Macovei, Langenhovey Yeates, 2010). Estos trabajos se han centrado en el estudio de políticas sectoriales en organizaciones regionales específicas, ofreciendo resultados que podrían ser extrapolables a otros casos como las oportunidades de institucionalización, su potencial regulador o el impacto de los modelos de gobernanza intergubernamental sobre la implementación de las políticas (Botto, 2016; Fernández y Santos, 2015; Perrotta, 2017; Riggiozzi, 2017; Riggiozzi y Grugel, 2015; Santos y Fernández, 2018; Yeates y Riggiozzi, 2017).

El trabajo que se presenta a continuación pretende contribuir a esta línea de investigación. Estudia la experiencia de regionalización del proyecto integracionista centroamericano a partir de la formulación e implementación de políticas regionales del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Este proyecto ha venido desarrollando un catálogo de iniciativas de políticas regionales relativamente amplio, de carácter multidimensional, que puede resultar ilustrativo para entender el impulso de los procesos de regionalización desde las organizaciones regionales. Aunque son procesos que están bajo el control de los Estados, las dinámicas que se han generado mediante la promoción de políticas sectoriales impulsadas desde las instituciones regionales y apoyadas por la cooperación internacional han permitido incluir de manera incipiente a grupos de interés y otros actores e instituciones no gubernamentales. El objetivo es identificar los efectos y los resultados de este proceso. La hipótesis que se defiende es que las dinámicas de gobernanza propiciadas por la puesta en práctica de iniciativas de política regional dentro del SICA ponen en evidencia las limitaciones y los condicionantes del modelo intergubernamental y terminan por volver a plantear el dilema teórico de cooperación versus integración. El enfoque de gobernanza actúa, entonces, como un complemento metodológico para entender mejor el regionalismo y la regionalización.

En primer lugar, se presenta el marco teórico y metodológico que sirve de respaldo al trabajo, destacando la incidencia de los debates teóricos sobre la definición y el diseño de las instituciones regionales en los procesos del nuevo regionalismo. Los dos ejes de la discusión se sitúan entre el debate clásico (cooperación-integración) y el del nuevo regionalismo (regionalismo-regionalización). No obstante, siguiendo a Börzel (2016),

el debate teórico se muestra muy limitado para dar una respuesta adecuada a las diferentes variedades del diseño institucional del regionalismo. En el caso centroamericano, se aprecia claramente al mostrar las contradicciones entre las aspiraciones comunitarias (integración) y un diseño institucional de tipo intergubernamental (cooperación).

En segundo lugar, se estudia la trayectoria del proyecto formal de integración centroamericano donde ocurre el proceso de formulación de políticas. Además de servir como contextualización de la investigación, permite mostrar los avances registrados en materia de regionalización de un proyecto que suele verse relegado por la observación académica, y presenta ya algunos indicios sobre los hallazgos del estudio.

En tercer lugar, se analiza la naturaleza del proceso de formulación de políticas en el marco del SICA, prestando especial atención al diseño y funcionamiento del sistema político del SICA y a las repercusiones de carácter político, jurídico e institucional sobre la acción colectiva. Esto nos permite ver cómo se construyen los procesos condicionados por las estructuras institucionales que los rigen, así como las fortalezas y debilidades del método integracionista centroamericano. El análisis de las políticas de la integración se observa aquí desde el enfoque de gobernanza como marco analítico de un proceso de regionalización. Permite apreciar de forma ordenada y sistemática los efectos y resultados de la coordinación entre instituciones y actores que participan en el proyecto de construcción de una región.

En cuarto lugar, se analiza el proceso institucional, usando como instrumento metodológico el catálogo de políticas e iniciativas de políticas regionales más relevantes que se han promovido desde el SICA. El ejercicio consiste en una caracterización de estas con objeto de establecer una serie de indicadores de impacto en el proceso de regionalización y gobernanza. El estudio se realiza a partir de información primaria, con funcionarios del SICA y técnicos de políticas que participaron en el proceso de formulación; y secundaria, a partir del análisis de los documentos oficiales de cumbres presidenciales, políticas y otros documentos de evaluación de las políticas. El trabajo se cierra con las conclusiones de rigor.

El marco teórico-metodológico

Por regionalización se entiende, de manera general, el proceso de construcción de una región (De Lombaerde y Söderbaum, 2013; Hettne, 2005). Este proceso es histórico y estructural y, por lo tanto, colectivo y plural (Gamble y Payne, 2003). Requiere la acción del conjunto de la sociedad. Involucra a actores formales y gubernamentales, los cuales aportan los recursos públicos y los instrumentos coercitivos que actúan sobre las normas y las reglas transnacionales; y a actores informales y no gubernamentales, procedentes de la sociedad civil, que actúan como agentes de la construcción regional en defensa de sus intereses (Bøås et al., 2003). A lo largo de un proceso de este tipo tiene lugar un incremento de los niveles de interdependencia, de cooperación y de integración, hasta hacer de la región un actor internacional con entidad propia (Deutsch, 1967; Hurrell, 1995; Katzenstein, 1996; Schulz, Söderbaum & Öjendal, 2001; Van Langenhove, 2003).

En sociedades marcadas por la lógica racional del mercado, el factor clave del éxito estaría asociado a un equilibrio entre la demanda de integración por parte de los intereses privados y la capacidad de ofertar instituciones por parte de los Estados (Mattli, 1999). Existen, no obstante, otros factores de renovada vigencia que cuestionan esta lógica, especialmente en regiones con déficits estructurales que se encuentran en vías de desarrollo (Adler, 1997; Hettne y Söderbaum, 2000).

Las teorías de la integración estudian cómo se produce el proceso de unificación política y económica de una región previamente definida a partir de dicho objetivo. Este se materializa en el marco de una organización internacional formal de carácter regional que se establece como centro y suscita nuevas lealtades entre los actores (Balassa, 2011; Deutsch, 1957, 1967; Haas, 1970). El concepto de cooperación, por su parte, se relaciona con un vínculo institucional de menor intensidad, históricamente habitual entre los Estados, pero también más contingente (Christiansen, Jørgensen y Wiener, 2001; De Lombaerde y Söderbaum, 2013), por no incorporar cambios de normas y conductas entre los actores. Suele quedar supeditado a cualquier tipo de colaboración entre Estados para la consecución de una finalidad común, pero siempre desde la prioridad de las preferencias nacionales

(Keohane, 1984). Tanto el concepto de integración como el de cooperación tienen un carácter mayormente metodológico que podría asimilarse a distintos tipos de regionalización.

Katzenstein (1996), en una línea argumental que se ha ido consolidando (De Lombaerde, Söderbaum, Van Langenhove y Baert, 2010), destacó también la singularidad de cada proceso. La naturaleza social y cultural de los actores participantes lleva, precisamente, a que no haya dos procesos iguales en dos regiones distintas. Aunque existen elementos homogeneizadores y tensiones uniformizadoras, como el predominio de una visión política sobre los Estados promotores o el efecto de dinámicas estructurales como la de la globalización, existe un hecho innegable que es la singularidad de los individuos y de las sociedades. Esto nos lleva a la necesidad de estudiar cada proceso según sus términos causales específicos. Sin embargo, es posible definir pautas metodológicas generales que nos permiten identificar los elementos comunes y distintivos de cada proceso, entendiendo que con ello podríamos alumbrar en mayor medida el conocimiento sobre la construcción de regiones.

Hettne y Söderbaum (2000) han tipificado el proceso de regionalización bajo el concepto de “*regionness*”, que ejerce como una herramienta metodológica para estudiar la construcción multidimensional de regiones y el protagonismo de los actores que intervienen en ella. Actuando bajo una lógica evolutiva no determinista, y guardando cierto paralelismo con la teoría de la integración económica (Balassa, 1964), los autores establecen cinco etapas en la construcción de regiones: creación de un espacio regional, de un complejo regional, de una sociedad regional, de una comunidad regional y de una región-estado. Riggiozzi y Tussie (2012), por su parte, argumentan que el concepto de “*regionness*” puede proporcionar un análisis “más perspicaz de la política del regionalismo latinoamericano ante las transformaciones recientes, de tal manera que nos permita comprender mejor los factores que conducen a la definición de modelos diferenciados a la hora de crear instituciones o elaborar políticas intrarregionales”.

Desde un punto de vista histórico e institucional, los procesos de regionalización latinoamericanos han conseguido intensificar los vínculos, los flujos y las relaciones entre los distintos actores involucrados más allá de

los límites nacionales, llegando a alcanzar los niveles de sociedades regionales que proponen Hettne y Söderbaum (2000). No obstante, no alcanzaron el estatus de comunidad regional porque, pese a contar con instituciones, no han conseguido proveer de bienes públicos regionales ni definir políticas públicas comunes que resuelvan los problemas a los que los Estados nacionales difícilmente pueden hacer frente. Los obstáculos antes señalados ilustrarían de forma descriptiva y convergente dicho diagnóstico.

Este enfoque plantea el problema metodológico acerca de cómo conducir el proceso de regionalización, de tal manera que puedan ir superándose las distintas etapas. Al tratarse de una construcción social que aúna la participación y los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, formales e informales, se requieren instrumentos, acciones y dinámicas que congreguen sus intereses y propicien la interacción; es decir, el proceso de regionalización avanza a medida que es capaz de resolver demandas y problemas comunes que difícilmente pueden ser resueltos en los espacios nacionales. Los actores interactúan a través de acciones en las que se ven involucrados y legitiman el proceso porque perciben la utilidad de la región como espacio complementario al Estado-nación. Se requieren, por tanto, mecanismos capaces de proveer bienes públicos, lo que conlleva la necesidad de un complejo político y administrativo. Llegados a este punto, emerge la pregunta acerca del papel que juegan las instituciones y la acción colectiva, que incluye las posiciones de poder político y económico. ¿Hasta qué punto se requiere la existencia de marcos institucionales formalizados que regulen la interacción de todos los actores, públicos y privados, de tal manera que garanticen el cumplimiento de los compromisos y otorguen legitimidad y credibilidad al proceso?

Ante estas cuestiones, en primera instancia, aparecen los dos dilemas teórico-metodológicos clásicos desde el enfoque de las relaciones internacionales, ambos interdependientes: el de los mecanismos —integración frente a cooperación— y el de sus modelos resultantes —supranacional frente a intergubernamental—. Los dos reflejan el dominio de las teorías racionalistas sobre el estudio del regionalismo y su convergencia epistemológica (De Lombaerde y Söderbaum, 2013), pero centran su argumentación en efectos distintos: el del poder, en el caso del intergubernamentalismo (Moravcsik,

1993); y el del protagonismo de las instituciones regionales, que actúan de manera autónoma y paralela a los Estados miembros representando intereses regionales y mostrando su capacidad para liderar o modificar el rumbo de los procesos (Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, 2001). Sin embargo, lo que se observa en el nuevo regionalismo es que la distinción entre integración y cooperación que emana de las teorías del viejo regionalismo y de la experiencia europea ha desaparecido del debate (De Lombaerde, 2011; Van Langenhove, 2016).

Distintas dinámicas de cooperación operan bajo el control gubernamental y una retórica integracionista indiscriminada ejercida desde las organizaciones regionales. Esta tendencia parece responder a los intereses políticos de los gobiernos de turno y corre el riesgo de declinar ante los mecanismos del poder gubernamental sin que se aprecie la existencia de verdaderos debates de Estado acerca de la integración en las esferas públicas nacionales.

La evidencia más destacable es la construcción de estructuras institucionales que suelen tener alcance comunitario y aspiraciones comunitarias, aunque recogen acuerdos y compromisos jurídico-políticos más bien laxos que las salvaguardan de la posibilidad de acuerdos que amenacen las preferencias nacionales. En tales estructuras, el modelo de gobernanza predominante es intergubernamental, lo que sugiere la tendencia a priorizar los intereses nacionales frente a los regionales o comunitarios. Así, la construcción de regiones corre el riesgo de caer en la incoherencia, porque deja de regirse por los intereses comunes y abandona como finalidad la consecución de mayores niveles de bienestar, seguridad y autonomía para los ciudadanos de los Estados miembros. En cambio, pasa a convertirse en instrumento del poder político en sus distintas expresiones, y tenderán a utilizarla para la materialización de su agenda particular. En América Latina, el poder político y económico institucionalizado ha utilizado el regionalismo como plataforma para la incorporación a los mercados globales, en unos casos, y para reforzar sus aspiraciones hegemónicas sobre una parte de la ciudadanía, en otros.

Una parte relevante de la literatura, no obstante, sigue defendiendo la diferenciación de sus significados como una de las claves metodológicas para alcanzar el éxito en un proceso de este tipo (Börzel, 2013; Malamud, 2013; Malamud y Schmitter, 2006; Sandholtz y Stone Sweet, 1997). Desde este

último punto de vista, que será el que adopte este trabajo, la integración y la cooperación representan fórmulas de regionalización de distinta intensidad y remuneran de forma distinta los beneficios y los costes. La integración se sustenta en el compromiso supranacional, un compromiso de confianza suscrito por los Estados en las instituciones regionales formales, que adquieren capacidad regulatoria vinculante y se convierten en suministradoras de bienes públicos. Pero es necesario subrayar que esta metodología supone un reto importante para sociedades y sistemas políticos como los latinoamericanos, muchos de las cuales apenas cuentan con acerbo en materia de políticas de bienestar, registran déficits institucionales, limitaciones en materia presupuestaria, un presidencialismo intenso, frecuentes problemas de gobernabilidad y una cultura política impregnada de nacionalismo.

Además, las políticas resultantes de este modelo muestran las debilidades habituales de los ámbitos transnacionales. Especialmente en aquellos casos de organizaciones internacionales con predominio de órganos intergubernamentales, suelen carecer de espacios de gobierno definidos o, al menos, equiparables al del Estado-nación; tampoco cuentan con un “demos” que las legitime directamente o que les demande rendición de cuentas (Scholte, 2002, 2011). El ejercicio de la soberanía puede ser visto como confuso, y dichas políticas suelen estar inmersas en procesos donde la conformación de preferencias tiende a mostrar la desigualdad entre los actores en liza. La autoridad se encuentra difusa y la toma de decisiones se produce de manera dispersa, debido a la fragmentación de su gobernanza (Stone, 2008). Todos estos son entornos difíciles para la transferencia de políticas, pero es en esa ruptura donde puede radicar el potencial de la integración.

La cooperación, por su parte, mantiene su habitual compromiso intergubernamental no vinculante, en el que la regulación y el suministro de bienes públicos regionales resultan más contingentes debido a la tendencia a priorizar los intereses nacionales por parte de los Estados. Como resultado, la responsabilidad de las políticas de cooperación en un marco de débil gobernanza global aparece fácilmente eludible al no ser vinculantes, quedando su impacto altamente contingente y su legitimidad ciertamente cuestionada. Un escenario de este tipo puede ser más propicio para el contexto latinoamericano. Puede proporcionar modos de coordinación de

políticas capaces de promover procesos de regionalización, pero es probable que sean poco eficientes.

De acuerdo con estos razonamientos, un segundo nivel de análisis permite estudiar las fortalezas o debilidades del proceso de regionalización según la mayor o menor eficacia de su sistema político (Hix, 1994, 2005; Pollack, 2005; Scharpf y Alborés, 2000; Wallace, 2005). La institucionalización formal de los proyectos regionales incluye la existencia de un sistema político paralelo sobre el que los actores regionales, con base en sus intereses, ejercen una demanda de bienes públicos que requiere una salida en términos de oferta de políticas públicas. Este sistema político, con tendencia al federalismo, puede tener una racionalidad similar al de los sistemas políticos nacionales, pero opera en un nivel distinto y utiliza instrumentos y mecanismos diferenciados. Incluso incorpora actores con intereses meramente regionales y lealtades compartidas, haciendo más compleja la acción colectiva.

Sin embargo, lo más determinante es que se trata de un sistema político que puede catalogarse como incompleto o con deficiencias, de acuerdo con el tradicional modelo weberiano. Si bien puede llegar a expresarse mediante una estructura organizativa que cuente con órganos ejecutivos, legislativos o judiciales, carece del monopolio de la fuerza (Hix, 2005) y su legitimidad democrática es débil. Predominan las dinámicas de gobernanza y no tanto las de gobierno que se ejercen, en el mejor de los casos, mediante órganos con funciones asimiladas y competencias difusas que afectan el proceso de formulación de políticas.

Es importante destacar que este último enfoque ha estado muy vinculado a la experiencia europea, llegando a cuestionarse para otras áreas, como por ejemplo América Latina. Pero su validez se reivindica por su finalidad, es decir, por la necesidad de consolidar o seguir avanzando en el proceso de regionalización y por la utilidad de la construcción regional, que se materializa en la demanda de políticas públicas. Los proyectos regionales latinoamericanos están ya ofreciendo alguna modalidad de políticas públicas regionales, sobre todo en materia social. Pero están limitadas en materia de instrumentos jurídicos y mecanismos políticos o fiscales. Su alcance suele situarse en el plano de las políticas regulatorias, teniendo más dificultades con políticas de tipo distributivo o redistributivo.

En el nuevo regionalismo, por tanto, la asimilación de enfoques y conceptos pone en tela de juicio la intensidad de los compromisos políticos e institucionales por parte de los Estados miembros con sus respectivos proyectos de integración. Más recientemente, Nolte (2018), refiriéndose al caso latinoamericano, propone la sustitución de los conceptos analíticos de integración regional y cooperación por el de gobernanza regional, dada su mayor utilidad para explicar los distintos patrones de la cooperación y los proyectos regionales que resultan en la superposición de las organizaciones regionales.

El enfoque de gobernanza regional proporciona, en este caso, un marco de análisis metodológico muy útil, debido a que permite incluir los distintos discursos teóricos disponibles. De acuerdo con Börzel (2016), no se puede ver como una teoría que explique cuándo y por qué surge el regionalismo, ni por qué toma un diseño institucional particular, cambia en el tiempo o resulta más o menos efectivo. Pero explica cómo se relacionan estructuralmente los actores con las instituciones regionales y cómo tiene lugar el proceso de coordinación social. En el primer caso, nos ofrece información sobre las condiciones y reglas que se utilizan para coordinar las acciones de los distintos actores, especialmente si existen restricciones jerárquicas o de competencia entre ellos. En cuanto al proceso de coordinación, el análisis de gobernanza permite analizar el diseño institucional que guía las modalidades de coordinación entre los actores y regulan los procesos.

Ahora bien, en aquellos sectores donde los beneficios comunes aconsejen mayor calidad y cantidad de regionalismo, se requieren instituciones regionales formales a las que se delegue soberanía mediante competencias vinculantes y otros instrumentos de política pública respaldados por el compromiso de los Estados. La cooperación intergubernamental no vinculante es insuficiente para propiciar una comunidad regional. No es posible resolver problemas comunes sin políticas comunes que puedan llegar a ser efectivas. El diseño institucional y la construcción de una estructura política regional deben tener capacidad para implementar políticas regionales. De lo contrario, el descrédito y la deslegitimación pública pueden llevarlas al fracaso.

Se hace necesario, por tanto, constatar cuál es la opción metodológica predominante en cada uno de ellos a la hora de formular normas, reglas y políticas que impulsen los procesos de regionalización, si la de integración o la de cooperación; y a continuación observar qué repercusiones tienen en los distintos modelos. El conocimiento empírico procedente de las experiencias de regionalización puede entonces contribuir a resolver algunas de las incógnitas de la ontología y la epistemología del regionalismo, especialmente si se consolidan perspectivas comparadas que animen a la difusión, transferencia y convergencia de políticas.

Evolución del proceso de regionalización formal de la integración centroamericana

Del mapa de proyectos del nuevo regionalismo latinoamericano como conjunto, la integración centroamericana es de las que menos atención ha suscitado en los académicos. Y esto a pesar de que se trata del proyecto subregional más antiguo de América Latina y de haber alcanzado un dinamismo relativamente exitoso (Caldentey del Pozo, 2014; Rueda, 2014), sobre todo en lo que se refiere al incremento de los flujos intrarregionales y a la confirmación del mercado regional como instrumento económico contracíclico que dota a la región de mayores niveles de autonomía (Cordero, 2017). Aunque se trata de un proyecto que dista de ser ejemplar y enfrenta importantes desafíos, no es menos eficaz o eficiente que el resto de proyectos latinoamericanos.

Sin embargo, su tamaño, la dependencia del mercado norteamericano y el bajo nivel de desarrollo de sus economías y sociedades (Programa Estado de la Nación, 2016), en general, convierten al istmo centroamericano en un sujeto menos relevante en comparación con los proyectos integracionistas suramericanos. Otros aspectos del desempeño internacional de los Estados miembros del SICA contribuyen a alejarlo del foco principal del análisis, como por ejemplo la influencia de Estados Unidos en su política exterior, su menor protagonismo en los espacios de la gobernanza latinoamericana —OEA o Celac— o la creciente divergencia de intereses con respecto a Suramérica (Rojas y Caldentey del Pozo, 2014). Uno de los aspectos más

llamativos de esta situación es la constante reiteración de los investigadores para referirse al actual proceso utilizando la antigua denominación de Mercado Común Centroamericano (MCCA), que técnicamente no refleja ni la realidad multidimensional del proyecto contemporáneo, ni las metas establecidas para la integración del mercado regional¹. Este puede ser un síntoma del escaso interés que se ha prestado.

En todo caso, el protagonismo de un proyecto regional como el centroamericano se sustenta en los aportes que, desde su naturaleza y su experiencia, pueda ofrecer a los debates sobre el regionalismo. En este apartado y el siguiente se revisan ambos aspectos.

En primer lugar, se analiza la trayectoria de la integración centroamericana con objeto de observar los avances en el proceso de regionalización, pero también para contar con una caracterización que nos permita contextualizarla. Para ello, se han estudiado los acuerdos emanados de las 153 cumbres de presidentes centroamericanos, destacando aquellos que se vinculan directamente con el proceso de regionalización.

El Acuerdo es el principal acto normativo de la Reunión de Presidentes, órgano máximo del SICA, para el ejercicio de sus funciones. “Es el acto específico e individual mediante el cual la Reunión de Presidentes instruye, faculta o designa a un órgano, organismo, autoridad o institución del Sistema la realización de una misión determinada, con carácter obligatorio para el destinatario” (Salazar y SICA, 2011). Su utilidad como categoría de análisis es múltiple. Es un indicador del dinamismo del proceso, puesto que emite órdenes que deben convertirse en acciones o actividades; permite identificar con facilidad su impacto en una perspectiva temporal larga, a través de los cambios y las transformaciones operados en los escenarios de la integración; y, en conjunto, ofrece información para obtener una caracterización general del proceso.

En su haber figura una crítica característica sobre la integración centroamericana: la tendencia a la profusión de acuerdos y su bajo nivel de cumplimiento. Sin negar ambas críticas, pues la debilidad institucional ha quedado

1 Ver Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) en SICA (1995).

manifiesta durante estos años, es necesario señalar que no existe un estudio riguroso en estos términos que nos sirva de referencia. Se ha comprobado que los acuerdos identificados en este trabajo han tenido seguimiento desde distintos órganos y, en la mayoría de los casos, se han identificado acciones para su implementación, más allá de los resultados obtenidos.

El Protocolo de Tegucigalpa establece en su artículo 1 que los Estados miembros son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. En el artículo 2 se establece el SICA como el marco institucional de la integración regional de Centroamérica; y en el artículo 3 se establece como objetivo fundamental del SICA la realización de la integración centroamericana. Este artículo 3 agrega un catálogo de diez propósitos de desarrollo multidimensional, entre los que destaca conseguir el bienestar y la justicia económica y social, alcanzar la unión económica o preservar el medio ambiente. Y para cumplir estos propósitos se establecen una serie de principios, especificados en el artículo 4, entre los que destacan el de paz, desarrollo, democracia y libertad, solidaridad, gradualidad, participación de todos los sectores sociales, seguridad jurídica y buena fe entre los Estados miembros, entre otros.

No cabe duda, entonces, de que el modelo centroamericano es un modelo de integración regional que aspira a la construcción de una comunidad regional y que, por tanto, va más allá de un régimen internacional de cooperación intergubernamental. Es un regionalismo que demanda mayor cantidad y calidad de integración que los acuerdos de libre comercio o los modelos de cooperación intergubernamental. Sin embargo, el diseño institucional del que se dota en su conjunto, desde la estructura de gobierno pasando por las normas y reglas que se establecen en los distintos procesos, corresponde al de una organización internacional con un alcance y unas prerrogativas limitadas y no al de un modelo que tienda gradualmente a la construcción de una comunidad. Este hecho arroja dudas sobre su capacidad para cumplir con estos principios, propósitos y objetivos incluso desde un punto de vista gradual.

Tabla 1. Periodización del proceso de integración centroamericano con base en los Acuerdos de las Cumbres de Presidentes Centroamericanos y los principales hitos

Periodo	Fecha	Cumbres presidentes	Tipología dominante	Acuerdos destacados	Impacto en el proceso de regionalización
Reactivación	1991-1995	Antigua (junio 1990) a San Pedro Sula (diciembre 1995)	Ordinarias	Protocolo de Tegucigalpa, Tratado de Integración Social, Tratado Marco de Seguridad Democrática, ALIDES.	Creación de un nuevo marco político, jurídico e institucional de tipo comunitario, que da lugar a régimen y una sociedad internacional mediante la conformación de un complejo institucional regional.
Primera Crisis-Atonía	1996-2001	Montelimar (mayo 1996) a Madrid (marzo 2001)	Extraordinarias	Reforma BID-Cepal, Acuerdo Monetario CA, Conferencia Madrid, Programa donantes reconstrucción.	Cuestionamiento institucionalidad y catastrófe del Mitch: frenazo al proyecto, que solo mantiene agenda integración económica (primeros reglamentos del mercado regional), Propuesta ALCA cuestiona el modelo de integración.
Recuperación	2002-2010	Managua (febrero 2002) a Panamá (junio 2010)	Extraordinarias y ordinarias	Creación Grupo Ad-Hoc de reforma, Agenda de Modernización Institucional, CAFTA, Acuerdo Marco Aduanero, agenda de salud, agenda social, Política Agraria CA, ERAS, Política de Pesca y Acuicultura.	Recuperación llega con los fondos de la cooperación internacional. Plan Puebla Panamá frustrado (Proyecto Mesoamérica). Fracaso en la Implementación de reformas. Ampliación de la agenda de políticas y de reglamentos del mercado CA. Se observan cambios en las preferencias de los gobiernos con el CAFTA. Golpe de Estado Honduras. Primeros programas de fortalecimiento institucional. Lo más destacado es la aparición de las primeras iniciativas de políticas regionales.

Periodo	Fecha	Cumbres presiden- tes	Tipología dominante	Acuerdos destacados	Impacto en el proceso de regionalización
Relanzamiento	2010-2014	San Salvador (julio 2010) a Punta Cana (junio 2014)	Ordinarias	Nueva agenda de relanzamiento y reformas, fortalecimiento institucional en el centro. ECADERT, Política Cultural, Política Educativa, negociación conjunta medicamentos, ESCA, ERCC, PCGIIR, Política de Salud, PRIEG, estrategias facilitación comercial, incorporación de países observadores.	Dinamismo de la agenda: impacto de la cooperación. Apoyo al fortalecimiento institucional y resultados en formulación de políticas regionales. Participación creciente de grupos de interés. La Conferencia de Seguridad supone un espaldarazo al proceso, luego frustrado.
Estancamiento	2014-Actual	Belize (diciembre 2014) - Panamá (diciembre 2017)	Ordinarias	Avance integración aduanera Guatemala-Honduras, Política de Salud, Política de Movilidad y Logística, Estrategia Mipyme.	Agotamiento de la agenda. Reducción de fondos cooperación. Débil impacto de las reformas institucionales. Dificultades para implementar políticas y solapamientos que merman procesos, Alianza Prosperidad solapa la ESCA, Conflicto migrantes Costa Rica y gobernabilidad en Guatemala y Honduras.

Nota. Elaboración propia a partir de Santos Carrillo (2010).

De acuerdo con la información contenida en el cuadro, la evolución de la integración centroamericana ofrece un perfil con vaivenes que reflejan avances y retrocesos en el proceso de regionalización. Esta trayectoria no es sorprendente si tenemos en cuenta las reticencias y limitaciones propias de un proyecto regional todavía incipiente conformado por países periféricos con importantes niveles de dependencia, inmadurez democrática y debilidad institucional.

Tras algo más de veinticinco años de trayectoria, se distinguen cinco etapas; dos de ellas, las de relanzamiento y reactivación, tienen un claro significado integracionista con iniciativas tendientes a propiciar procesos de regionalización; mientras que las otras dos reflejan crisis relacionadas con la percepción de ineficacia, la demanda de reformas satisfechas y, para el periodo más reciente, la incapacidad para alcanzar consensos que permitan renovar la agenda una vez se agotaron los grandes proyectos que animaron el relanzamiento. A ellos se añadieron, comúnmente, otras crisis habituales en la región, aunque ajenas al proceso, tales como las catástrofes naturales o los recurrentes problemas de gobernabilidad interna en buena parte de los Estados miembros. En este caso, el resultado habitual de las crisis es la tendencia a la recentralización, especialmente manifiesta en el caso de Costa Rica en la intensificación del intergubernamentalismo en los procesos de toma de decisiones. En términos de duración, el dinamismo se impone claramente a los periodos de crisis (67% del tiempo).

El número de acuerdos se incrementa en los periodos de recuperación y relanzamiento, y por tanto el impacto en el proceso de regionalización es también más relevante, permitiendo un análisis más rico y matizado. Los acuerdos con mayor impacto, una vez descontados los de conformación de la estructura institucional, están relacionados con la aprobación de las iniciativas de políticas regionales, estrategias y agendas. Con ellas, la integración se convierte en proveedora de bienes públicos en sociedades nacionales con importantes déficits en esta materia. Prácticamente, todos los Consejos de Ministros sectoriales del SICA han formulado políticas o instrumentos de política regional, aunque no está clara la conveniencia de un proceso indiscriminado. Pero lo más importante es que, como se puede apreciar en los contenidos de las propias declaraciones de los presidentes, la integración permite congregar a

los agentes regionales con intereses sectoriales, a través de cuya interacción y apropiación se materializa el proceso de regionalización.

La incorporación de los fondos de la cooperación internacional está relacionada directamente con el dinamismo de los periodos centrales, como en parte también lo está con el último periodo de estancamiento. Junto a Taiwán, donante tradicional de la región desde finales de los setenta, los donantes más importantes —la Unión Europea y España— se incorporan al SICA tras las conferencias de donantes pos-Mitch, que culminan en Madrid con la propuesta centroamericana de una estrategia regional. Desde entonces, su apoyo ha sido uno de los pilares de la expansión del proyecto integracionista. No obstante, el crecimiento del mercado regional y la culminación de importantes procesos, como la firma del DR-CAFTA o el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ha llamado la atención de otros países que han pasado a formar parte como observadores, hasta un total de veintiséis. El incremento ha tenido lugar, fundamentalmente, en el periodo de relanzamiento.

Entre los acuerdos con menor impacto destacan los distintos intentos de reforma institucional, el primero de los cuales se refleja ya apenas iniciado el proceso, en 1997, lo cual puede verse como ilustrativo acerca de la debilidad institucional y de las dudas que los gobiernos se reservaban sobre el modelo de integración. Con la excepción de algunos procesos de fortalecimiento institucional, por lo general relacionados con la continuidad de cuadros funcionariales y con la formulación de políticas sectoriales, la reiteración de acuerdos y los continuos llamamientos que aparecen en las declaraciones presidenciales nos hablan de un proceso fracasado que ha sido constatado por otros analistas (Caldentey del Pozo, 2014; Parthenay, 2015; Santos, 2014).

No obstante, vale la pena destacar la capacidad de los órganos y agencias sectoriales del SICA para evacuar un importante catálogo de instrumentos de política. ¿Desmiente esto las presunciones acerca de la proverbial debilidad institucional del SICA? ¿Confirma la capacidad de las instituciones regionales para liderar de manera autónoma los procesos? ¿Podría contribuir la integración a paliar el déficit estructural de la región en materia de políticas sociales o de bienestar? Encontrar evidencias en torno a estas cuestiones supondría aportes sustantivos al debate sobre el regionalismo latinoamericano.

El sistema político del Sistema de Integración Centroamericana

Las políticas sectoriales que se formulan en el seno del SICA enfrentan un escenario institucional poco propicio para su desarrollo. Esta realidad es algo que se puede esperar de una región como Centroamérica, donde la provisión de políticas públicas ha sido deficitaria secularmente por distintas razones (Martínez, 2014). El diseño institucional del SICA no solo no aporta soluciones a la región en este aspecto, sino que además se añade sus propias incoherencias, lagunas y contradicciones.

Tabla 2. Órganos de gobierno en el SICA desde un enfoque de política comparada y su naturaleza

Órganos políticos del SICA	Poder político (asimilado)	Toma de decisiones	Naturaleza	Instrumentos jurídicos vinculantes
Reunión de Presidentes	Ejecutivo (compartido con los gobiernos nacionales) y legislativo.	Consenso	Intergubernamental y supranacional	Declaraciones, acuerdos, decisiones y resoluciones.
Consejos de Ministros	Ejecutivo (compartido con los gobiernos nacionales) y legislativo	Consenso	Intergubernamental y supranacional	Resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.
Corte Centroamericana de Justicia	Judicial. Se ejerce por delegación.	Mayoría	Supranacional	Ordenanzas y reglamentos
Parlamento Centroamericano, Parlacen	Legislativo-deliberativo (no obligatorio)	Mayoría	Supranacional	Ninguno ³
Comité Consultivo del SICA, CCSICA	Consultivo (no obligatorio)	Mayoría	Supranacional	Ninguno

Nota. Elaboración propia.

2 Las decisiones aun no vinculantes pueden ser: resoluciones, recomendaciones, declaraciones, pronunciamientos, dictámenes, reglamentos, opinión ilustrativa previa y otras.

El gobierno del SICA se caracteriza por dos aspectos fundamentales. El primero es la inexistencia de un órgano de gobierno de carácter exclusivamente regional que cuente con competencias ejecutivas. Como consecuencia de ello, el gobierno recae en manos de dos órganos: la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros sectoriales. Pero la naturaleza de estos dos órganos es doble; por un lado, están compuestos por los representantes de sus Estados; por otro, ejercen como órganos ejecutivos regionales. Esta situación plantea, a su vez, un doble problema potencial a la hora de ejercer el gobierno: el de concentración por concurrencia de poder y el conflicto de intereses por solapamiento. En definitiva, la creación del SICA hace aún más poderosos a los gobiernos.

Desde el punto de vista de la gobernanza regional, esta situación impide la competencia política dentro del sistema, que queda supeditada a la negociación intergubernamental y, por tanto, a la conformación de las preferencias nacionales de cada Estado, habitualmente cooptadas por las élites que, en muchos casos, ven la profundización de la integración más allá del mercado regional como una amenaza a sus privilegios (Abrahamson, 2015). Bajo la primacía de los intereses particulares, la construcción de procesos comunes basados en la confianza se resiente en una arena transnacional gobernada por la lógica westphaliana.

Las decisiones que tienen lugar en estos espacios se toman por consenso, una fórmula habitual en los modelos intergubernamentales que facilita la gobernabilidad pero que es propensa a los bloqueos. La modificación del statu quo puede llegar a resultar un obstáculo difícil de salvar, especialmente si se trata de proyectos en los que no existen claramente incentivos para que alguno de los Estados miembros asuma el rol de liderazgo y esté dispuesto a asumir los costes del cambio. La regla del mínimo común denominador suele ser la que prime.

Por otro lado, estas decisiones son, jurídicamente, de obligado cumplimiento para los Estados miembros, aunque la irregularidad en la que se encuentra la Corte de Justicia y la incorporación de otros aspectos no exentos de ambigüedad —como la oposición de las disposiciones legales previamente recogidas en los ordenamientos jurídicos nacionales o la obligación de publicitar las resoluciones— facilitan su elusión. No obstante, el historial

de decisiones se caracteriza más bien por su conservadurismo, con cierta dosis de riesgo institucional debido a su profusión y al escaso recorrido de los debates. Esto último se observa, por ejemplo, en la excesiva facilidad para abrir agendas sectoriales sin la suficiente profundidad o apertura de las negociaciones a los grupos de actores involucrados.

Por lo general, estas agendas no contemplan directamente la evacuación de normas ni reglamentos vinculantes. Aquí aparece relevante el papel del Comité Ejecutivo, órgano de naturaleza comunitaria encargado de asegurar la ejecución administrativa de los mandatos presidenciales, pero que, *de facto*, ha sido cooptado por los Estados desde su tardía creación en 2008 mediante la designación de los miembros por representación gubernamental. Con funciones de coordinación confusas y vacíos normativos, su comportamiento responde a los intereses de los Estados (Esquivel, 2015).

La Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y el Comité Consultivo del SICA (CCSICA) poseen naturaleza comunitaria y funciones jurídicas, legislativas y consultivas, respectivamente, pero no cuentan con peso institucional, atribuciones o competencias para intervenir en los procesos de gobierno.

El Parlacen, tras la reforma de 2008, ejerce básicamente como cámara representativa de la ciudadanía centroamericana con funciones legislativas y deliberativas con capacidad de iniciativa legislativa en materia de políticas sectoriales. No obstante, el ejercicio de sus prerrogativas y otros aspectos de su naturaleza, como su conformación o sus privilegios, han sido habitualmente objeto de crítica por su nivel de desempeño. En cualquier caso, su papel es marginal debido a que no cuenta con atribuciones de control de gobierno ni presupuestarias. Tampoco se puede decir que juegue un papel activo o referencial en la defensa de la democracia o del Estado de derecho en la región.

En el caso del CCSICA, sus funciones y atribuciones se limitan a los procesos consultivos, siendo estos de carácter no obligatorio ni vinculante. Su debilidad ha quedado patente a lo largo de su trayectoria, si bien la agenda del relanzamiento y las negociaciones del acuerdo de asociación con la Unión Europea relanzaron su posición institucional. Desde entonces, ha venido participando en buena parte de los procesos de formulación de políticas y

sus redes han intentado posicionarse en los principales debates, con desigual resultado. No obstante, sigue teniendo problemas de sostenibilidad y de cohesión interna que no le permiten ir más allá de un órgano legitimador del proceso (Santos, 2013).

La Corte Centroamericana de Justicia es el único órgano supranacional con poder jurisdiccional sobre los países centroamericanos. Posee la potestad para actuar como tribunal comunitario de tipo federal que resuelve las disputas entre los actores, pero arrastra un importante déficit de legitimidad debido a que una mayoría de los Estados miembros del SICA no son suscriptores de su protocolo. Esto supone un serio inconveniente para garantizar sus funciones.

Si cambiamos de eje de análisis, la manifestación de concurrencia y solapamiento se advierte con la misma intensidad en el eje vertical-territorial. El modelo es un reflejo, en buena medida, del funcionamiento de los sistemas presidencialistas que predominan en los Estados miembros. La función ejecutiva se solapa en los niveles regional y nacional, mientras que la función legislativa regional concurre en dos órganos con representación doble e indirecta a través de los cuales, en teoría, tendría que ser transferida e incorporada en los ordenamientos jurídicos nacionales. Esta modalidad de confluencia de poderes es, hasta cierto punto, típica en los sistemas federales y, en teoría, debería facilitar la coordinación de acuerdos y políticas. Sin embargo, no siempre se observa esta situación, y se da el caso de políticas regionales que son aprobadas por el Consejo de Ministros correspondiente y luego presentan problemas de implementación en el nivel nacional por parte del mismo ministerio que participó en la aprobación de dicha política en el nivel regional.

La función ejecutiva es, probablemente, la que recoge un mayor número de críticas por su ineficacia. En el nivel regional, esta crítica suele ser absorbida por los órganos y las agencias regionales de carácter técnico encargados de implementarlas, con las secretarías a la cabeza. No obstante, el programa de fortalecimiento institucional que se viene ejecutando desde 2008 ha demostrado que, dotados de los recursos y de la continuidad necesaria, la administración regional suele ofrecer resultados.

El catálogo de políticas regionales es una muestra de lo anterior. Incluso en aquellos procesos donde han ejercido el liderazgo, han conseguido ampliar positivamente el espectro de la gobernanza, incorporando a actores regionales no gubernamentales que habitualmente no participan en ellos. Pero están muy condicionados por los avatares de la cooperación internacional que los han sostenido hasta la fecha. Con todo, lo más significativo es que se suele olvidar que las funciones ejecutivas son compartidas entre el nivel regional y nacional. Son también responsabilidad de los gobiernos nacionales. Y es aquí donde se detectan evidencias significativas de desconexión, desarticulación y falta de coordinación. La ausencia de instrumentos normativos diferenciados y vinculantes que se derivan de los órganos de gobierno —especialmente de los Consejos de Ministros—, la falta de consenso en los Consejos de Ministros sectoriales del SICA y las propias debilidades en materia de capacidades de los ministerios, similares o incluso mayores que en el nivel regional, impide que se alcancen mayores niveles de eficacia.

En el caso del poder legislativo, concretamente, el impacto del parlamentarismo en el sistema político del SICA es prácticamente nulo. La inexistencia de un parlamento regional que intervenga en el proceso político con facultades y protagonismo pone en entredicho la separación de poderes, la capacidad de rendición de cuentas y justifica la escasa vinculación de los partidos políticos en el proceso. Esta situación es observable igualmente en una buena parte de los sistemas políticos de los Estados miembros, donde el papel que juegan las cámaras parlamentarias es limitado y no siempre son representativas del cuerpo social. El papel marginal que se le otorga al Parlacen está relacionado con esta realidad política. Desde los órganos competentes, la actividad legislativa ha sido profusa a la hora promover iniciativas, pero poco rigurosa para proveerlas de instrumentos normativos, de contenidos, de ejecución o de seguimiento.

En lo que respecta al poder judicial, más allá de las debilidades ya señaladas de la Corte, la aplicación de los principios del derecho comunitario centroamericano es muy desigual. Las competencias funcionales y materiales del SICA están definidas de forma incompleta y, en algunos casos, se perciben incoherencias (Santana, 2015). La ambigüedad de los tratados y

las lagunas del marco jurídico fomentan la sensación de desorden y falta de coordinación institucional.

Finalmente, el peso de los actores en la estructura institucional del SICA es muy desigual. Lo más destacado es la incorporación de los actores no gubernamentales. Los principales actores involucrados en la estructura de gobierno y poder político en el ámbito regional, sin embargo, son funcionarios nacionales y regionales. En términos de poder político, recae en favor de los funcionarios nacionales de mayor rango, que acaparan los órganos de poder político y de decisión, particularmente jefes de Estado y ministros. El papel de los funcionarios nacionales de segundo nivel es menos evidente, aunque su rol puede llegar a ser determinante en el momento de la implementación de políticas sectoriales.

Los funcionarios regionales son más determinantes en el funcionamiento del sistema, pero se ven limitados por el carácter meramente administrativo de sus actividades y por la precariedad a la que se ven sometidos en el desempeño de sus funciones debido a la falta de recursos y a la dependencia de los proyectos de la cooperación internacional. Como ya se ha indicado, en aquellos casos que han conseguido tener continuidad, estos funcionarios han sido los artífices de las políticas sectoriales, convirtiéndose en verdaderos representantes de los intereses regionales. No obstante, son habitualmente objeto de crítica por parte de los actores gubernamentales, a los que deben enfrentarse en muchas ocasiones para hacer prosperar las políticas, aunque por lo general muestran mayor eficacia que sus homónimos nacionales.

Uno de los grupos de agentes no gubernamentales que han jugado un papel destacado en el proceso centroamericano es el que se podría denominar, siguiendo a Stone, como los “profesionales de políticas transnacionales” (Stone, 2008). Conforman un grupo heterogéneo de técnicos consultores expertos, ejecutivos de ONG y agentes de redes transnacionales que han llegado de la mano de los programas de la cooperación internacional que financiaron las acciones en materia de políticas regionales. Su presencia se ha justificado, habitualmente, por la falta de capacidades técnicas locales y por la necesidad de garantizar la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de los proyectos. Y su aporte, en aquellos casos que tuvieron continuidad y consiguieron apropiarse del significado del proyecto integracionista, se

aprecia claramente en el desempeño de los funcionarios regionales y en la transmisión de conocimiento a las redes regionales de funcionarios y actores no gubernamentales. No obstante, su presencia ha sido también criticada por su ineficiencia y por ocupar espacios y recursos en teoría destinados a los actores locales.

Una de las novedades del proceso ha sido la creación de espacios para la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil, tanto redes regionales como grupos vinculados al mercado. Esta innovación se ha producido como resultado de la puesta en práctica de los procesos de formulación de políticas sectoriales, que ejercieron de efecto llamada a la participación de los grupos de interés involucrados. No obstante, está por ver cuál es su verdadero aporte al proceso, puesto que muchos de estos grupos no han dado el salto a los espacios participativos institucionalizados. Se mantienen en espacios muy heterogéneos de carácter administrativo e informal, por lo general ligados al destino de las políticas regionales.

Caso aparte merecen los actores de la cooperación internacional que apoyan la agenda estratégica del proceso y el fortalecimiento de las instituciones regionales. Se han convertido en el principal sostén de las actividades del SICA, pero su rol ha sido desigual debido a la disparidad de intereses y a la imposibilidad de definir un espacio para la concertación de la cooperación regional en su conjunto. Con el paso de los años, no obstante, se aprecia cierta capacidad para la división del trabajo, facilitando de esta manera los procesos de gobernanza. En todo caso, su relevancia está directamente relacionada con las debilidades estructurales del sistema.

Las políticas regionales del Sistema de Integración Centroamericana

Dentro del regionalismo formal, quizá el proceso más representativo de regionalización y gobernanza sea el de formulación de políticas regionales. A lo largo de este tienen lugar las distintas manifestaciones que vinculan objetivos, intereses, capacidad política e institucional. El carácter multidimensional de la integración y la aspiración del SICA de convertirse en un instrumento de desarrollo para la región, expresada ya en el Protocolo de

Tegucigalpa, hicieron de la formulación de políticas sectoriales una aspiración que solo pudo desarrollarse con cierta continuidad en la última década. La falta de recursos y la debilidad institucional fueron un obstáculo insuperable en el desarrollo del proceso hasta la aparición de los fondos de la cooperación internacional, que permitieron poner en marcha la estrategia de Relanzamiento de la Integración 2010. Aunque algunos sectores habían alumbrado ya distintos instrumentos de política, la estrategia dotó a la integración de una agenda prioritaria en torno a la cual se formuló todo un catálogo de políticas.

Durante los años de mayor apogeo de fondos de la cooperación internacional, el apoyo al fortalecimiento institucional —principalmente dando continuidad a las estructuras funcionariales de las secretarías— propició la aparición de propuestas de políticas e instrumentos de política en prácticamente todas las áreas del SICA. Muchas de ellas fueron un fiel reflejo de la debilidad institucional y de la falta de tradición en materia de políticas públicas que la región arrastra secularmente. Con la disminución de los fondos y el reposicionamiento de la cooperación internacional tras la crisis, esta realidad ha terminado por dejar en la cuneta a más de una veintena de iniciativas en sectores como el ambiental, fundamentalmente, y el social.

En este trabajo, se identifican hasta un total de diecisiete políticas vigentes con cierto recorrido institucional, si bien algunas de ellas están con problemas de financiación y no tienen asegurada su continuidad. Sobre ellas se ha procedido a elaborar una caracterización según criterios de regionalización y gobernanza, es decir, según su accionamiento tendiente a profundizar en la construcción de una región a través de la implementación de políticas comunes que involucran a instituciones y a actores, genera flujos de carácter regional y tiene capacidad para incorporar a actores regionales con intereses en el proceso de formulación de las políticas. Los indicadores seleccionados han sido cinco:

1. Modalidad de la política: expresa la tipología de la política atendiendo sus objetivos y el conflicto político subyacente. Los objetivos de una política permiten identificar el nivel de regionalización al que se aspira, mientras que el conflicto nos sugiere la tipología de política que se pone en práctica y el consiguiente proceso de gobernanza que se desencadena

teniendo en cuenta la mayor o menor concentración de beneficios y costes. Partiendo de las tipologías clásicas de Lowi (1964, 1972) y de los cinco modos de políticas que Helen Wallace (2005) identifica para la Unión Europea, este indicador identifica el modo de la política y el carácter vinculante o no vinculante de la política.

2. Juridicidad de la política: expresa la capacidad y calidad para aplicar el marco jurídico del SICA que determina que los acuerdos emanados por los Consejos de Ministros en materia de políticas son de obligado cumplimiento en los Estados miembros. Este indicador mide, por tanto, la intensidad con la que cada política aplica el marco jurídico del SICA, según sea alta, media o baja.
 - Coordinación de la política: expresa la capacidad de coordinación entre los niveles regional y nacional para la implementación de la política. Se mide en términos de intensidad, según sea alta, media o baja.
 - Financiación de la política: expresa la capacidad del sistema para financiar la política con garantías y sostenibilidad. En el caso centroamericano, la dependencia de la cooperación internacional debido a la inexistencia de mecanismos de federalismo fiscal y de un presupuesto sistémico unificado determina notoriamente el significado de este indicador, que se limita a identificar quién financia la política en cuestión.
 - Participación de actores: expresa la capacidad para incorporar a todos los actores regionales, gubernamentales y no gubernamentales, formales y no formales, de tal manera que se garanticen procesos de gobernanza democráticos, amplios e inclusivos. Se mide en términos de intensidad.

A partir de estos indicadores, se ha elaborado un cuadro de sistematización de las políticas identificadas que nos permite caracterizar las políticas de acuerdo con su capacidad de regionalización y de gobernanza.

Tabla 3. Caracterización general de las políticas regionales del SICA según indicadores de regionalización y gobernanza

Política	Modalidad	Juridicidad	Coordinación	Financiación	Participación actores
Libre comercio ³	Regulativa ⁴	Media ⁵	Media ⁶	Gubernamental	Reducida ⁷
Facilitación comercio	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Reducida
Pesca y acuicultura 2005-2015 y 2015-2025	Regulativa	Media	Media	Cooperación internacional y gubernamental	Amplia
Agenda Regional Mipyme	Distributiva-complementaria	Baja	Media	Cooperación Internacional y gubernamental	Amplia
Política Agraria CA	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Estrategia CA de Desarrollo Rural Territorial	Distributiva, complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Amplia
Política Marco Regional de Movilidad y Logística CA	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Amplia

3 Incluye Régimen Aduanero y Arancelario y Acuerdos sobre circulación de vehículos, transporte aéreo y telecomunicaciones.

4 Regulativa: normas y reglamentos regionales de obligado cumplimiento que afectan al conjunto de Estados miembros. Distributiva-complementaria: acciones de política regional no vinculante que complementan las políticas nacionales, por lo general distribuyendo recursos a proyectos y grupos involucrados.

5 Alta: reglamentos vinculantes, competencias compartidas y medidas coercitivas. Media: reglamentos vinculantes, competencias compartidas sin medidas coercitivas. Baja: sin reglamentos ni competencias definidas, o competencias definidas no vinculantes y sin medidas coercitivas.

6 Alta: la política es aplicada en todos los países miembros bajo la coordinación, el seguimiento y el monitoreo conjunto de los órganos regionales y los órganos gubernamentales nacionales correspondientes. Media: la política es aplicada por la mayoría de los países miembros bajo la coordinación de los órganos regionales con los órganos gubernamentales de los países que la aplican, que se encargan de su seguimiento y monitoreo. Baja: la política es aplicada solo por una minoría de países miembros bajo la coordinación de los órganos regionales con los órganos gubernamentales, que se encargan de su seguimiento y monitoreo, o no está siendo aplicada por ningún país miembro.

7 Amplia: participan actores gubernamentales, grupos de interés y grupos de la sociedad civil. Media: participan actores gubernamentales y grupos de interés. Reducida: participan únicamente actores gubernamentales.

Política	Modalidad	Juridicidad	Coordinación	Financiación	Participación actores
Estrategia Regional de Cambio Climático	Distributiva-complementaria	Baja	Media	Cooperación Internacional y gubernamental	Amplia
Estrategia Regional Ambiental	Distributiva-complementaria	Baja	Media	Cooperación internacional y gubernamental	Amplia
Política Centroamericana para la Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Media
Negociación conjunta medicamentos	Distributiva-complementaria	Alta	Alta	Cooperación internacional	Baja
Política de Salud	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Baja
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Media
Política Educativa	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Media
Política Cultural	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Media
Estrategia de Seguridad de CA	Distributiva-complementaria	Baja	Baja	Cooperación internacional	Baja

Nota. Elaboración propia.

La caracterización de las políticas regionales del SICA presenta una uniformidad notable y bajos niveles de institucionalización que limitan su capacidad de regionalización y condicionan el proceso de gobernanza. Su accionamiento está más cercano a la cooperación intergubernamental que a las de un proyecto integracionista debidamente institucionalizado, aunque tanto por los objetivos como por las dinámicas que vienen desarrollando instituciones regionales y actores, se aprecian elementos propios de un proceso de integración. No obstante, la cantidad y la calidad de la cooperación que se produce entre los Estados miembros en el seno del SICA es todavía insuficiente para hablar de la existencia de un verdadero proceso de integración.

Las políticas se sitúan dentro de las prioridades sectoriales de la agenda del relanzamiento, con la excepción de la política cultural. A grandes rasgos, el análisis estructural de las políticas saca a la luz las contradicciones existentes entre los objetivos del SICA y el diseño institucional del que se ha dotado para alcanzarlos. Concretamente, un análisis de conjunto nos lleva a apreciar incoherencias entre las disposiciones contempladas en los tratados fundacionales y el ejercicio pleno de las competencias por parte de

las instituciones, en aspectos relativos a la juridicidad, y a la precisión de los mandatos emitidos y su aplicación práctica.

Las carencias que se observan en la identificación y definición de instrumentos políticos, jurídicos e institucionales pueden vincularse con la resistencia por parte de los gobiernos a la hora de adquirir compromisos vinculantes en materia de políticas comunes, lo que coloquialmente se conoce como falta de voluntad política. Pero también está estrechamente relacionada con la falta de capacidades institucionales de los Estados de la región, con sus problemas de gobernabilidad y con las reticencias entre Estados miembros para cooperar con mayor intensidad entre sí debido a la persistencia de conflictos y a la desconfianza. En un contexto de este tipo, la inexistencia de la figura de un federador interno o externo, es decir, un Estado miembro o actor internacional que asuma los costes de la integración, termina por consolidar la regla del mínimo común denominador.

La modalidad de política recurrente es la de políticas distributivas bajo condiciones de complementariedad. Son políticas cuya formulación tiene lugar en el nivel regional para luego ser implementadas por los gobiernos nacionales mediante mecanismos de difusión o de transferencia. Sin embargo, su carácter no vinculante las hace muy contingentes pese a la creciente fortaleza de los procesos de gobernanza establecidos sectorialmente. De acuerdo con la información suministrada por los funcionarios y técnicos participantes en el proceso de formulación, el objetivo de la mayoría de las políticas es complementar las acciones de política nacional de los Estados miembros distribuyendo recursos procedentes de las aportaciones de la cooperación internacional. No son, por tanto, políticas supranacionales, sino una variedad *sui generis* de cooperación regional. Las excepciones son las políticas de libre comercio y la de acuicultura y pesca, cuyos objetivos son regulatorios.

El conflicto de gobernanza de esta modalidad de políticas es bajo, debido a su peculiar característica de concentración de los beneficios sobre distintos grupos o sectores y a la dispersión de los costes, aún más acentuado en el caso de las políticas regionales al estar financiadas por la cooperación internacional. Esto permite a los actores políticos regionales y nacionales disfrutar de un escenario muy cómodo, sin apenas riesgos, que permite la convivencia

de sus distintas agendas mediante la transacción y el intercambio de favores. No obstante, el bajo nivel de intensidad perjudica claramente a los grupos beneficiarios, muchos de los cuales se han incorporado al proceso regional esperando ver satisfechas las demandas que sus gobiernos no atienden. Por lo general, estos actores conforman grupos de interés que tampoco tienen acceso a la conformación de intereses nacionales, por no ser cercanos a las coaliciones vencedoras en la arena política doméstica.

De dichas coaliciones se derivan bajos niveles de juridicidad, en general. En su mayoría han sido aprobadas por la Reunión de Presidentes, pero sus disposiciones no cuentan con la aprobación del Comité Ejecutivo, salvo en aquellos casos en los que se elaboraron reglamentos, ni han contado con la publicidad exigida a toda política pública. Son políticas que se caracterizan por no contar con un marco de competencias definidas ni con reglamentos vinculantes que garanticen su implementación de forma regulada. En el caso de aquellas que sí los contempla, el sistema carece de instrumentos coercitivos que sancionen los incumplimientos. El recurso a la Corte de Justicia centroamericana tiene una eficacia limitada por el hecho de que algunos países miembros no forman parte de dicho órgano. Por lo tanto, la falta de juridicidad merma ostensiblemente la confianza y el crédito de las instituciones regionales.

Los niveles de coordinación entre las instancias regionales y nacionales son también predominantemente bajos. La coordinación entre las secretarías regionales y los órganos y agencias nacionales suele ser conflictiva. La propia coordinación entre los actores sectoriales a nivel nacional es complicada debido a los bajos niveles de institucionalidad y a los desequilibrios de recursos, enormes entre los actores de algunos sectores. El rol de los órganos regionales suele ser el de facilitación de las políticas, pero no todos los gobiernos se ven impelidos a su implementación. En ese caso, suele ser relevante la forma en la que se haya definido la política en las etapas de identificación y diseño, en la medida en que la formulación de la política haya podido dar respuesta a la conformación de las preferencias de los distintos actores. Los cambios de gobierno, la disputa por los fondos y la conformación de coaliciones de actores nacionales en defensa de sus

posiciones de privilegio suelen ser escollos difíciles de superar cuando se carece de instrumentos coercitivos.

En cuanto a la financiación, la práctica totalidad de las políticas se financian con fondos de la cooperación internacional al no contar con un presupuesto sistémico unificado. Los aportes de los Estados miembros se caracterizan por su irregularidad y falta de compromiso, quedando su sostenibilidad en el aire incluso en casos de relativo éxito. Esta situación de dependencia externa resta soberanía al sistema y lo deja en una posición muy vulnerable. Y da lugar a un escenario de disputa y competencia por la captación de fondos con otros actores regionales, incluidos los gobiernos nacionales. Este es un factor determinante para propiciar procesos de regionalización.

Otros problemas identificados que se derivan de la dependencia de la cooperación son las imposiciones y el solapamiento de agendas por parte del financiador. En algunos casos, pueden llegar incluso a desvirtuar los objetivos iniciales de la política, aunque lo más común es que dé lugar a ineficiencias relacionadas con problemas de alineamiento, apropiación, armonización y sostenibilidad.

Por último, uno de los aspectos más destacados y positivos de la caracterización de las políticas regionales del SICA ha sido la creciente participación de actores no gubernamentales, grupos de interés y representantes de la sociedad civil. Este aspecto está presente de manera transversal, salvo en procesos muy específicos vinculados a áreas estrictamente gubernamentales. Aunque su impacto está todavía lejos de incidir en la gobernanza regional (Santos, 2013), ilustra la pertinencia de la actuación regional en materia de políticas públicas ante la evidencia de problemas comunes que carecen de suficiente respuesta en los niveles nacionales. Igualmente, es un indicador de la existencia de grupos de actores con intereses regionales o transnacionales que están decididos a aprovechar la oportunidad de participar en espacios que, en algunos casos, encuentran vedados en el nivel nacional.

Conclusiones

En este trabajo, se ha estudiado el proceso de formulación de políticas regionales del SICA como una vía de regionalización desde un enfoque de gobernanza regional. La sistematización que se ha realizado de la estructura política e institucional y del proceso de las políticas del SICA evidencia el predominio de un modelo de gobernanza intergubernamental controlado por los Estados, que tiende a contradecir los objetivos comunitarios establecidos en los tratados principales y a obstaculizar la consecución de dichos objetivos de manera gradual. No contribuye ni facilita el avance de la integración al no dotar al sistema de los instrumentos o mecanismos políticos, jurídicos e institucionales necesarios para la implementación de políticas comunes. Se trata, más bien, de un proceso caracterizado por la cooperación no vinculante entre gobiernos que desnaturaliza el proyecto originario, puesto que se ha creado una estructura política que no es capaz de hacer políticas, desacreditando de esta manera a la institucionalidad regional y generando un cuestionamiento permanente sobre el proyecto.

Los argumentos que se ofrecen sugieren que cooperación e integración no son incompatibles, pudiendo convivir en un mismo marco institucional. En un marco de gobernanza regional en el que la región es vista como construcción colectiva, la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales pueden definir en qué ámbitos tiene lugar un regionalismo de mayor calidad y de mayor cantidad. Ahora bien, en aquellos sectores donde los beneficios comunes aconsejen mayor calidad y cantidad de regionalismo, se requieren instituciones regionales formales a las que se les delegue soberanía mediante competencias vinculantes y otros instrumentos de política pública respaldados por el compromiso de los Estados. La cooperación intergubernamental no vinculante es insuficiente para propiciar una comunidad regional. No es posible resolver problemas comunes sin políticas comunes que puedan llegar a ser efectivas. El diseño institucional y la construcción de una estructura política regional deben tener capacidad para implementar políticas regionales.

Para ello, es necesario contar con una metodología para operar con las políticas regionales. De acuerdo con lo observado, la integración

centroamericana carece de ello. Prácticamente, todo el proceso se ve lastrado por falencias metodológicas y normativas: falta de precisión conceptual (política, estrategia, agenda, plan de acción, etc.), de definición de competencias, de formulación de los principios de accionamiento, de articulación de los procesos, de claridad sobre normas vinculantes-no vinculantes, de financiación, de solapamiento de atribuciones, de reglas claras de participación, etc. En un escenario tan contingente como este, la eficacia de los procesos de política son la excepción y no la norma.

En un momento como el actual, en el que parece existir un amplio consenso acerca del agotamiento de los procesos contemporáneos del regionalismo latinoamericano, quizá sería el momento de preguntarse si la cooperación multilateral y los acuerdos comerciales son suficientes para promover una integración más efectiva que dé respuesta a los problemas del desarrollo de la región y la convierta en un actor de peso en la gobernanza global. El enfoque de gobernanza y el caso centroamericano, en concreto, brindan información y aprendizajes relacionados con los efectos y resultados del regionalismo. Tal vez haya llegado el momento de abandonar los debates especulativos y empezar a analizar con más detenimiento el accionamiento real del regionalismo latinoamericano.

Referencias

- | | |
|--|--|
| <p>Abrahamson, P. (2015). Central America Integration: Prospect for a Troubled Region. En S. Dosenrode (ed.), <i>Limits to Regional Integration</i> (pp. 109-132). Londres-Nueva York: Routledge.</p> <p>Adler, E. (1997). Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. <i>Millennium</i>, 26(2), 249-277.</p> | <p>Balassa, B. (1964). <i>Teoría de la integración económica</i>. México D.F.: Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.</p> <p>Balassa, B. (2011). <i>The Theory of Economic Integration</i>. Londres: Routledge.</p> <p>Bianculli, A. y Ribeiro Hoffmann, A. (Eds.). (2016). <i>Regional Organizations and Social Policy in</i></p> |
|--|--|

- Europe and Latin America: A Space for Social Citizenship?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Boås, M., Marchand, M. y Shaw, T. (2003). The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities. En *Theories of New Regionalism* (pp. 197-210). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Börzel, T. A. (2013). *The Disparity of European Integration: Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B.* Londres: Routledge.
- Börzel, T. A. (2016). Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance. En T. A. Börzel y T. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 41-63). Oxford: Oxford University Press.
- Botto, M. (2016). Policy Diffusion and Higher Education Reforms: Between Market and State Regulation—Where Does Mercosur Stand? En A. Bianculli y A. Ribeiro Hoffmann (eds.), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. Development, Justice and Citizenship Series* (pp. 165-184). Londres: Palgrave Macmillan.
- Caldentey del Pozo, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana* (N.º 156). México D.F.: Cepal.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Christiansen, T., Jørgensen, K. E. y Wiener, A. (2001). *The Social construction of Europe*. Londres: Sage.
- Cordero, M. (2017). *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica, 2016*. México D.F.: Cepal - Sede Subregional en México.
- De Lombaerde, P. (2011). Comparing Regionalisms: Methodological Aspects and Considerations. En T. M. Shaw, A. Grant y S. Cornelissen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms* (pp. 31-50). Farnham-Burlington: Ashgate.

- De Lombaerde, P. y Söderbaum, F. (2013). *Regionalism*. Los Ángeles: Sage.
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., Van Langenhove, L. y Baert, F. (2010). The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 731-753.
- Deacon, B., Macovei, M. C., Van Langenhove, L. y Yeates, N. (2010). *World-Regional Social Policy and Global Governance: New Research and Policy Agendas in Africa, Asia, Europe, and Latin America*. Londres: Routledge.
- Deciancio, M. (2016). El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales. *Iberoamericana*, 16(63), 91-110.
- Deutsch, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, K. W. (1967). *France, Germany and the Western Alliance: A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*. Nueva York: Charles Scribner's.
- Domínguez, J. I. (2007). International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. En A. Acharya y A. I. Johnston (eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (pp. 83-128). Cambridge: Cambridge University Press.
- Esquivel Avendaño, E. L. (2015). Análisis jurídico del funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana. *Revista de Derecho*, 19, 82-102.
- Fernández Portillo, L. A. y Santos Carrillo, F. (2015). An Analysis of the Quality of the Central American Strategy for Rural Territorial Development (ECADERT) as a Regional Public Policy. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(76), 83-107.

- Gamble, A. y Payne, A. (Eds.). (1996). *Regionalism and World Order*. Londres: Macmillan.
- Gamble, A. y Payne, A. (2003). The World Order Approach. En F. Söderbaum y T. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism* (pp. 43-62). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gardini, G. L. y Malamud, A. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- Haas, E. B. (1970). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Hettne, B. (2005). Beyond the «New» Regionalism. *New Political Economy*, 10(4), 543-571.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-473.
- Hix, S. (1994). The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*, 17(1), 1-30.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Integration*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-358.
- Katzenstein, P. J. (1996). Regionalism in Comparative Perspective. *Cooperation and Conflict*, 31(2), 123-159.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32, 298-310.

- Malamud, A. (2013). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. Florencia: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Martínez Franzoni, J. (2014). Social Policy in Central America: Stubborn Legacies, Positive yet Limited Change. En D. Sánchez Ancochea y S. Martí i Puig (eds.), *Handbook of Central American Governance*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-Governmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Nolte, D. (2014). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* Florencia: European University Institute.
- Nolte, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153.
- Parthenay, K. (2015). Presidential Summitry in Central America: A Predictable Failure? En G. Mace, J.-P. Thérien, D. Tussie y O. Dabène (eds.), *Summits and Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective* (pp. 124-140). Londres: Routledge.
- Perrotta, D. V. (2017). The Difussion of Quality Assurance Policies in MERCOSUR. *Diálogos Sobre Educación*, 8(14).
- Petersen, M. y Schulz, C. A. (2018). Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 103-127.

- Pollack, M. A. (2005). Theorizing EU Policy-Making. En *Policy-Making in the European Union* (pp. 13-48). Oxford: Oxford University Press.
- Programa Estado de la Nación (2016). *Quinto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. Pavas: Programa Estado de la Nación.
- Riggirozzi, P. (2012). Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 129-150). Buenos Aires: CRIES.
- Riggirozzi, P. (2017). Regional Integration and Welfare: Framing and Advocating Pro-Poor Norms through Southern Regionalisms. *New Political Economy*, 22(6), 661-675.
- Riggirozzi, P. y Grugel, J. (2015). Regional Governance and Legitimacy in South America: The Meaning of Unasur. *International Affairs*, 91(4), 781-797.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2017). Rethinking our Region in a Post-Hegemonic Moment. En J. Briceño Ruiz e I. Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (pp. 16-31). Nueva York: Routledge.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Londres: Springer Dordrecht Heidelberg.
- Rojas Aravena, F. y Caldentey del Pozo, P. (2014). Central America's Relations with Latin America. En D. Sánchez Ancochea y S. Martí i Puig (eds.), *Handbook of Central American Governance* (pp. 322-334). Londres-Nueva York: Routledge.
- Rueda Junquera, F. (2014). Regional Integration in Central America. En D. Sánchez Ancochea y S. Martí i Puig (eds.), *Handbook of Central*

- America Governance* (pp. 335-349). Londres-Nueva York: Routledge.
- Salazar Grande, C. E. y SICA (Sistema de Integración Centroamericana). (2011). *Instrumentos jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*. Managua: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.
- Sanahuja, J. A. (2008). 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* (Vol. 7). Recuperado de <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>
- Sanahuja, J. A. (2009). Del «regionalismo abierto» al «regionalismo post-liberal». *Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Sanahuja, J. A. (2012). Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes. En A. Bonilla y M. Salvadora Ortiz (eds.), *Madrid a Santiago: retos y oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 143-156). San José: Flacso/Segib.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (1997). European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), 297-317.
- Santana, D. C. (2015). Análisis sistemático y propuestas para la reforma institucional del SICA: especial referencia al proceso de toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales. *Encuentro*, (101), 17.
- Santos Carrillo, F. (2010). El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional. En P. Caldentey del Pozo y J. J. Romero Rodríguez (eds.), *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada* (pp. 259-286). Córdoba: Fundación

- ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santos Carrillo, F. (2013). *Sociedad civil e integración centroamericana*. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Recuperado de https://www.fundacionetea.org/media/File/Sociedad%20civil%20e%20integracion_%20C_Est_CA3.pdf
- Santos Carrillo, F. (2014). Dilemas de la integración centroamericana: las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 66-67.
- Santos Carrillo, F. y Fernández Portillo, L. A. (2018). Las políticas de la integración regional latinoamericana. Aprendizajes a partir del caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 24(1), 55-76.
- Scartascini, C., Spiller, P., Tommasi, M. y Stein, E. (2011). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*
- Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scharpf, F. W. y Alborés, J. (2000). *Gobernar en Europa: ¿eficaz y democráticamente?* Madrid: Alianza Editorial.
- Scholte, J. A. (2002). Civil Society and Democracy in Global Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 8(3), 281-304.
- Scholte, J. A. (2011). *Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schulz, M., Söderbaum, F. y Öjendal, J. (2001). A Framework for Understanding Regionalization. En M. Schulz, F. Söderbaum y J. Öjendal (eds.), *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes* (pp. 1-21). Londres-Nueva York: Zed Books.
- Serbin, A. (2012). New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap? En P. Ruggirozzi y D. Tussie (eds.), *The Rise of Post-*

- Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 147-165). Dordrecht: Springer.
- SICA (Sistema de Integración Centroamericana) (1995). *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/sica/S102993a.asp>
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. y Morrison, N. (2006). *Política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: informe 2006*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Stone, D. (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19-38.
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W. y Fligstein, N. (2001). *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. *Review of International Studies*, 35(1), 169-188.
- Van Langenhove, L. (2003). *Theorising Regionhood*. Brujas: United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies.
- Van Langenhove, L. (2016). *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. Londres: Routledge.
- Wallace, H. (2005). An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. En H. Wallace, W. Wallace y M. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union* (pp. 13-48). Oxford: Oxford University Press.
- Yeates, N. y Riggirozzi, P. (2017). *Global Social Regionalism: The Case of the Union of South American Nations' Health Policy*. Milton Keynes: The Open University.

2^{da} parte

Regionalismo, institucionalidad y región formal

Reflexões teóricas sobre a integração regional: a construção de novos pressupostos

Karina L. Pasquariello Mariano

Roberto Goulart Menezes

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

Pasquiarelo Mariano, K. L. y Goulart Menezes, R. (2019). Reflexões Teóricas sobre a Integração Regional: a construção de novos pressupostos. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 165-196). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

O objetivo deste trabalho é contribuir com o debate acerca do desenvolvimento de um novo esquema analítico para compreendermos os processos de integração regional não-europeus a partir da análise da literatura sobre os objetivos dos processos de integração. De modo geral, as teorias de integração regional tendem a reproduzir dois comportamentos: a negação da validade destas para a aplicação em experiências integracionistas fora da Europa ou a utilização destas teorias sem levar em consideração a especificidade do caso europeu que as inspirou.

No primeiro, a negação não produziu uma teorização própria, tendo se fortalecido a perspectiva de trabalhar numa lógica comparativa a fim de compreender quais seriam os elementos centrais que caracterizariam os processos de integração não-europeus, e buscar a partir da análise empírica o estabelecimento de parâmetros para a análise das distintas experiências. Já o segundo comportamento, a reprodução das teorias de integração elaboradas a partir da experiência europeia, reforçou a percepção de que haveria um modelo a ser seguido ou então de que a integração deveria ser um processo que no limite busca alcançar os mesmos resultados que o do bloco europeu. Em ambos os casos se estabelece o pressuposto de uma certa linearidade, que coloca a União Europeia como referencial de modelo do que deveria ser um processo de integração regional, e estabelecendo uma lógica comparativa perversa que tende a analisar os demais processos como incompletos, imperfeitos ou até mesmo fracassados.

A integração —em seu sentido mais amplo— é um mecanismo de adaptação ao sistema internacional ou é concebida como uma estratégia de longo prazo para alterar a inserção e o peso internacional do país/região dentro da ordem mundial? São dois sentidos opostos. No primeiro ela representa um instrumento de ajuste, acomodação; enquanto no segundo trata-se de uma tentativa de alterar o *status quo*, assumindo um sentido geopolítico e estratégico. Podemos afirmar que teríamos neste caso dois tipos: a integração passiva (buscando apenas o acoplamento à ordem mundial) e a integração para a autonomia.

Os objetivos de certo modo estariam vinculados aos atores que promovem a integração, sendo os Estados os principais deles. Isso implica estabelecer as características desses países em relação à integração, ou seja, se possuem uma visão mais vinculada à acomodação ou à contestação, uma vez que o tipo de comportamento pode variar de acordo com o governo que está no poder. Dependendo do posicionamento adotado, ele pode condicionar tanto os limites pretendidos com a integração, como os princípios que estruturam os projetos e nos ajuda a pensar quais seriam os comportamentos e posicionamentos esperados em cada caso.

Assim, é preciso refletir sobre como essas características, objetivos e princípios se concretizam em uma institucionalidade capaz de estruturar o

projeto de integração. Supomos em nosso trabalho que a institucionalidade estabelecida refletiria tanto aquilo que se almeja com a integração, quanto às características daqueles que a compõem, levando em consideração o contexto em que atuam.

A análise aqui desenvolvida não pretende fazer um estudo de caso, mas estabelecer a partir da experiência latino-americana quais seriam essas possibilidades e características, tendo a reflexão lógica como base para a construção de novos pressupostos que poderão ser verificados a partir de pesquisas empíricas sobre projetos de integração na região.

Objetivos comuns da integração: paz, autonomia e desenvolvimento

A integração regional costuma ser abordada na literatura de Relações Internacionais como resultado das vontades políticas de elites ou de governos, tendo como objetivo principal a inserção internacional. Assim, ela seria uma reação aos *inputs* do contexto mundial, o que significa que de acordo com o contexto variam tanto os seus objetivos, como as características assumidas pelos diferentes processos de integração regional.

De acordo com Amitai Etzioni (1965), a análise de processos de integração precisa responder quatro questões básicas: 1) sob quais condições ou contextos o processo surgiu?; 2) Quais são os atores que impulsionaram o processo e, de certo modo, definiram suas características iniciais?; 3) Como esse processo se desenvolve ou desenvolveu de fato?; 4) Quais foram os efeitos desse processo sobre os sistemas anteriores?

Responder essas questões nos permite compreender sob quais condições e circunstâncias é possível implementar um processo de integração com capacidade de gerar mudanças significativas, no sentido de impulsionar uma adequação dos Estados dele participantes às pressões domésticas e as oriundas do sistema internacional. No limite, dependendo do tipo de alterações resultantes da integração, indicaria se este movimento integracionista possui potencialidade para desenvolver-se a ponto de criar condições para se tornar uma integração voltada para autonomia. As vontades políticas são importantes para o surgimento de processos integracionistas

—especialmente quando movidos pelo objetivo de potencializar a autonomia regional—, mas são as necessidades contextuais que exigem dos atores a adoção de alternativas cooperativas. Pensando dentro de uma lógica sistêmica: os *inputs* provenientes do sistema internacional geram reações nos Estados que resultam em parcerias no âmbito dos processos de integração (ou, num determinado *output*). Assim sendo, o contexto é um elemento chave para compreender não somente as origens, mas também as características desses processos e seu desenvolvimento.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, os distintos contextos e modelos integracionistas foram caracterizados como ondas de integração, originando explicações e teorizações para cada um deles. Neste caso, teriam ocorrido três ondas integracionistas: a primeira no pós-guerra, a segunda em meados da década de oitenta com a intensificação do processo de globalização e uma terceira no início do século XXI.¹ Não é o propósito deste capítulo apresentar uma descrição de cada uma dessas ondas, mas entender como o contexto condicionou os objetivos e os resultados da integração, e como os atores se acomodaram diante dessas pressões dentro de uma lógica de análise sistêmica. Nesse sentido, a primeira onda de regionalismo foi uma reação à conformação do sistema mundial bipolar, marcado pela tensão entre os blocos comunista liderado pela ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o capitalista sob a hegemonia os Estados Unidos da América (EUA).

Durante a Guerra Fria, a lógica da atuação internacional dos EUA centrou-se na construção de uma institucionalidade multilateral, consolidando suas alianças regionais como forma de conter o avanço do bloco soviético, o que resultou no apoio a iniciativas regionalistas, especialmente no caso europeu. Assim, verifica-se neste contexto das décadas de 1950 e 1960 a criação de blocos na Europa, América Latina e Caribe, África e Ásia.

Tanto na Europa como na Ásia, o regionalismo na primeira onda estava diretamente relacionado com a reconstrução econômica, a consolidação democrática liberal e a organização de estruturas para promover e assegurar a paz na região. Especificamente nos casos da América Latina e da África, o

1 Para uma descrição dessas ondas ver: Mariano (2015); Ribeiro (2016b).

regionalismo também tinha o objetivo de melhorar o seu posicionamento no sistema internacional: a partir da concepção elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, na África, de contribuir com os processos de independência. Em ambos os casos, uma questão central foi a busca de autonomia.

A principal distinção entre as duas dinâmicas foi determinada pelo cenário da Guerra Fria, pois as zonas que abrigavam áreas de tensão e disputas entre as duas superpotências foram pressionadas a buscar estruturas de cooperação para garantir a paz e segurança da região, enquanto aquelas que estavam fora da zona de tensão imediata, viam a estratégia de integração como uma possibilidade de aumentar sua autonomia relativa e impulsionar uma alteração na sua forma de inserção no sistema internacional.

Apesar da multiplicidade de eventos de regionalização, a experiência europeia foi considerada como modelo de integração devido a três fatores principais: continuidade e ampliação do processo durante as duas primeiras décadas de funcionamento, inclusive com a construção de uma complexa institucionalidade supranacional; pela importância econômica, geopolítica e militar da região no sistema internacional; e porque as formulações teóricas concentraram-se em explicar esse fenômeno de regionalização. Além da utilização da experiência europeia —primeiro a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e depois a Comunidade Econômica Europeia (CEE)— como estudo de caso pelos teóricos da integração regional, ela acabou se tornando um paradigma na análise dos demais processos integracionistas.

O neofuncionalismo Haas (2004) estabeleceu como parâmetros para a integração características encontradas na Europa, mas que nem sempre fazem sentido nos demais casos, especialmente a questão da institucionalização supranacional que se mostrou uma condição fundamental para garantir os compromissos da integração, ao retirar parcela da autonomia dos governos nacionais e impor constrangimentos para ações não-cooperativas dentro do bloco europeu. Ainda hoje essa formulação teórica tem grande influência em todo o debate sobre regionalismo.

As pressões externas também explicam o período de estancamento do processo europeu na década de 1970 até meados dos 1980, o que coincidiu com

o período de diminuição das tensões entre os blocos socialista e capitalista, e o arrefecimento da ameaça de uma guerra direta entre ambos. Desta forma, a intensificação da globalização a partir dos anos 1980 pode ser considerada como um importante impulso para a adoção de novas estratégias por parte dos governos, que buscam na integração uma saída para lidar com o novo contexto internacional, o que ficou conhecido como segunda onda integracionista ou novo regionalismo.

Se os impulsos integracionistas são condicionados pela reorganização da ordem internacional, podemos afirmar também que suas características igualmente se acomodam aos novos contextos. As lógicas de cada umas das três ondas buscaram responder às pressões e demandas apresentadas pelo sistema internacional. Portanto, o novo impulso regionalista dos anos 1980 caracterizou-se pela preocupação com a reorganização financeira, comercial e econômica promovida pela revisão das instituições de Bretton Woods e dos instrumentos multilaterais de comércio, com a construção de novas regras regulatórias a partir da Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e a criação da OMC (Organização Mundial do Comércio).

Neste novo contexto a integração tornou-se um instrumento para assegurar a paz e a estabilidade, assim como uma estratégia para estimular a inserção internacional e absorver parte das transformações geradas pela globalização, especialmente aqueles relacionados às pressões por maior abertura comercial e liberalização econômica, que compõem o núcleo do chamado o regionalismo aberto (Corazza, 2006; Fuentes, 1994).

Esta nova onda integracionista não exigiu estruturas institucionais mais rígidas e autônomas como ocorreu na onda anterior, porque as ameaças eram de outro tipo, o que permitiu que os compromissos estivessem agora mais vinculados às preocupações econômicas. Outro aspecto interessante é que se percebe novamente uma dinâmica distinta entre Europa e Ásia de um lado, e África e América Latina e Caribe de outro. Enquanto no primeiro grupo nota-se uma preocupação em ajustar-se ao cenário internacional globalizado, no segundo a preocupação central está voltada para a inserção nesse processo de globalização, pois são regiões que estavam de certa forma à margem do processo de acumulação flexível (Harvey, 1989).

Outro aspecto a ser destacado é que pela primeira vez também os EUA buscaram usar o regionalismo como instrumento de adaptação: inicialmente com a proposta de estabelecer acordos bilaterais de cooperação com todos os países das Américas por meio da Iniciativa para as Américas (1991), mas logo em seguida com a construção do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) em parceria com Canadá e México, e com a proposta mais ampla da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) buscando englobar todo o continente, com a exceção de Cuba. O Acordo firmado com Israel em 1986 tinha como motivação central a dimensão geoestratégica e estava ancorado nas áreas de segurança e defesa.

A terceira onda foi justamente marcada pela reação e crítica a esse momento, estando vinculada a um questionamento sobre a efetividade da integração para a promoção do desenvolvimento centrado em uma lógica estritamente comercial. Essa crítica ao regionalismo aberto teve como expoentes governos latino-americanos com posturas políticas identificadas mais à esquerda do espectro político e que apresentaram uma preocupação maior com a questão da autonomia regional, como veremos nas próximas seções.

Do protecionismo econômico ao regionalismo no século XXI

Os elementos externos são particularmente relevantes para compreender o comportamento integracionista dos países latino-americanos, cujos governos estão preocupados em responder tanto aos novos desafios apresentados pela globalização e pela mudança nos processos produtivos, quanto à necessidade de superar sua posição de marginalização política dentro do cenário internacional.

A partir dos anos 1980, a estratégia desses países seguiu um roteiro parecido, mas foi implementado com variações em cada um deles: na esfera política promoveram processos de democratização dos seus regimes; enquanto na arena econômica, orientaram-se pelo denominado Consenso de Washington. Esse redirecionamento levou a uma reestruturação no papel do Estado, que deixou enfraquecer a lógica desenvolvimentista e estimulou a

participação dessas nações em projetos de integração regional voltados para a promoção da inserção internacional e do crescimento econômico.

No que se refere aos aspectos institucionais, não houve na América Latina e Caribe estímulos integracionistas tão pressionados pelo contexto internacional como no caso europeu, estimulando uma maior cessão de poder às instâncias regionais. Isto é, nessa região as preocupações com autonomia suplantaram os compromissos regionais, caracterizando esses acordos por uma baixíssima institucionalidade ou por baixos comprometimentos com os acordos.

O melhor exemplo dessa característica é encontrado no caso do Pacto Andino. Criado ao final dos anos 1960 e dentro dos estímulos da primeira onda integracionista, esse projeto regional pretendia promover entre os seus integrantes um processo de desenvolvimento industrial a partir da ampliação do mercado consumidor e da criação de preferências tarifárias. Seguindo o exemplo europeu, os países integrantes do Pacto Andino estabeleceram uma institucionalidade, na qual algumas instâncias possuíam supranacionalidade, colocando-se acima dos Estados. Contudo, esse processo de integração não conseguiu alcançar seus objetivos e nem aumentar a interdependência entre seus participantes, tendo sido revisto na década de 1990 para adequar-se à lógica do regionalismo aberto.

Durante a segunda onda a preocupação com a questão da autonomia foi relativizada nos processos de integração latino-americanos, o que pode ser explicado pela reduzida margem de manobra no cenário internacional e com forte pressão da hegemonia norte-americana para que os países periféricos se adequassem às novas normas multilaterais e para que houvesse um alinhamento mais claro da região à sua liderança.

A autonomia de uma região ou subsistema regional está ligada à sua relação com o sistema internacional. Pensando a partir dos conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade da teoria da interdependência complexa (Keohane & Nye, 1989), pode-se afirmar que quanto menor a autonomia de uma região, maior é a importância dos fatores externos em sua análise, porque o grau de autonomia vincula-se aos de sensibilidade e vulnerabilidade.

Os países da América Latina são altamente sensíveis e vulneráveis aos acontecimentos e pressões do sistema internacional. Portanto, sua autonomia

interna mostra-se limitada, levando-os a privilegiar os espaços multilaterais para atingir seus objetivos, especialmente os processos de integração.

De acordo com Russell e Tokatlian (2002), o conceito de autonomia política significa a defesa e ampliação dos espaços de liberdade dos Estados-nação na ordem internacional e possui uma pluralidade de significados. Três formas dela são correntes nas relações internacionais: 1) como um dos princípios do modelo westfaliano, que assegura a independência de cada Estado no sistema internacional; 2) como uma condição, na qual um Estado exerce sua autonomia ao tomar suas decisões sem interferências externas ou de grupos internos específicos; e 3) como um dos interesses nacionais objetivos dos Estados.

Considerando o cenário pós-Guerra Fria, eles propõem a noção de autonomia relacional, isto é, “[...] la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russell & Tokatlian, 2002, p. 176). Essa concepção da autonomia política, conforme os autores, orienta-se no plano teórico pelas formulações do construtivismo e da teoria crítica, em oposição aos postulados da teoria realista e neo-realista que privilegiam o conflito. Assim, a autonomia relacional não se baseia no alto ou baixo nível de confrontação, mas na capacidade de implementar e executar políticas que favoreçam o interesse nacional (Russell & Tokatlian, 2002, p. 181).

Dois fatos alteraram esse cenário e permitiram principalmente aos países sul-americanos retomar a agenda da autonomia a partir da integração: os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e os impasses da Rodada Doha (2001 --) no âmbito da OMC. No primeiro caso, o foco da política externa norte-americana redirecionou-se prioritariamente para as questões de segurança, o que permitiu aos governos dos países da região resistirem às pressões para a conclusão do acordo da ALCA até a sua derrocada em 2005 na Cúpula de Mar del Plata (Argentina). No segundo, os problemas em avançar na construção de uma nova regulamentação comercial multilateral reforçaram os questionamentos sobre os impactos do processo de globalização e seus efeitos sobre a região.

No caso da América Latina é preciso entender que o papel e a atuação dos Estados Unidos em relação às iniciativas integracionistas nessa região se mostrou ao longo do tempo como um elemento central para a análise desses processos, porque os EUA é um ator central no sistema internacional e foi o principal parceiro comercial dos países da região por muito tempo. Sua atuação é um fator de desestabilização das iniciativas de integração ou catalisador das mesmas. Desde a crise de 2008, a crescente presença econômica e comercial da China na região também influencia os processos de integração latino-americanos.

Diante dessa influência externa, podemos entender a integração regional como uma estratégia para melhorar as capacidades estatais (Evans, 2004) de cada uma das nações para enfrentar problemas que isoladamente não conseguiriam ou teriam mais custos para atingir os mesmos objetivos. Neste sentido, ela ganha contornos de uma estratégia de acomodação ao sistema internacional. Contudo, é preciso relativizar a importância da necessidade de cooperar de acordo com o poder efetivo que cada Estado possui.

A integração também pode ser uma estratégia para reforçar a posição de um país no sistema internacional ou para impulsionar uma alteração desse mesmo sistema. No primeiro caso encontramos, por exemplo, os Estados Unidos. Suas iniciativas de realizar acordos regionais com países da América Latina não representa um objetivo de aumentar suas capacidades, mas de reforçar sua posição a partir de uma região de seu interesse, mas não prioritária em sua política externa.

Essa lógica de manutenção do status quo tem como reflexo uma percepção mais limitada da integração porque busca uma cooperação com baixo comprometimento, ou seja, pretende aumentar as capacidades individuais, mas não necessariamente a construção de uma estratégia conjunta. Nesse sentido, as propostas norte-americanas têm um caráter muito mais voltado para a cooperação com esses países latino-americanos por meio de um processo de regionalização, numa concepção bastante diferente de integração regional que encontramos nas teorias neofuncionalistas, construtivistas e as que defendem a lógica da governança supranacional.

As motivações para a promoção de processos de cooperação regional são variadas, uma vez que há elementos próprios e distintos em cada uma delas.

Isso significa que há também uma diferenciação importante em relação aos objetivos e formas que esses processos assumem, inclusive com o grau de comprometimento que os países apresentam em relação à integração. Nesse sentido, é importante diferenciar os processos de regionalismo (que envolvem cooperação estatal) com os de integração que pressupõem alteração institucional e cessão de parte da autonomia dos seus membros.

Todo regionalismo envolve cooperação. Esta possibilita estabelecer objetivos comuns entre países, assim como a construção de uma institucionalidade a partir da qual esses objetivos podem ser concretizados porque facilita a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis, promove maior circulação de informações e ajuda no estabelecimento de padrões de desempenho a serem supervisionados.

Dentre os distintos tipos de regionalismo (Hurrel, 1995), encontramos a integração regional que pode ser considerada como a experiência de regionalismo mais ampla, que gera importantes alterações na estrutura dos Estados que dela fazem parte, e porque no limite pode levar à construção de uma nova entidade política (Matlary, 1994). Essa característica da integração resulta do fato de que em sua lógica pressupõe-se que haverá uma transferência formal ou informal de poder decisório para sua estrutura institucional, gerando interações que podem fugir ao controle estatal.

A integração, portanto, cria maiores constrangimentos a seus membros e representa um processo menos flexível do que as outras formas de regionalismo, especialmente porque deixar de participar pode representar resistências e altos custos para o país, como verifica-se atualmente no caso do Brexit (processo de saída do Reino Unido da União Europeia). O custo de não mais participar varia de acordo com o grau de interação e interdependência criado entre as sociedades envolvidas.

Esse grau de interação está vinculado ao nível e tipo de institucionalização estabelecido (tanto na integração como na cooperação), pois este estabelece o nível de incerteza de cada ator em relação ao comportamento dos demais, envolvendo também maior ou menor previsibilidade sobre essas ações e confiança em relação ao cumprimento dos acordos. Assim, a institucionalidade representa o reconhecimento das regras que é um elemento fundamental para as expectativas dos atores em relação aos compromissos assumidos.

No caso de processos de integração com baixa institucionalidade tendem a ser mais flexíveis e garantir mais autonomia para os países-membros, enquanto que processos com maior institucionalização geram maiores contrangimentos aos comportamentos individuais. Portanto, a diferença no grau de autonomia do país em relação ao sistema internacional pode ser considerada como um elemento central para determinar o alcance da integração regional: quanto menor a autonomia, maior será o interesse em aprofundar o processo e a cooperação. Esse estímulo pode ser percebido nas iniciativas integracionistas que surgiram na América Latina a partir da primeira década do século XXI, nas quais encontramos tanto impulsos para aumentar as capacidades (lógica de acomodação), como estratégias de questionamento e alteração do sistema internacional (lógica de autonomia).

A primeira década do século XXI na América Latina foi marcada por um forte questionamento sobre a eficácia das políticas neoliberais na promoção do desenvolvimento e de estabilidade econômica. Esse questionamento se estendeu em alguns casos aos processos de integração regional promovidos em outras partes do planeta.

Nessa década ocorrem vitórias eleitorais de partidos políticos de centro-esquerda na América Latina com discursos críticos à lógica neoliberal assumida por seus antecessores para se acomodar às pressões da globalização. Tal mudança política transformou a conjuntura geopolítica regional, pois os novos governos reivindicavam maior autonomia no plano internacional para seus países perante os Estados Unidos e defendiam uma integração para além da dimensão comercial, no plano doméstico assumiram uma nova agenda política e econômica pautada na promoção de maior justiça social.

Com discursos que defendiam a retomada do papel do Estado na promoção de mudanças econômicas, numa perspectiva neo-desenvolvimentista e considerada como “progressistas”, esses governos implementaram na América do Sul um processo de reforma dos processos integracionistas existentes (especialmente no Mercosul), mas principalmente promoveram novos arranjos regionais voltados muito mais para a articulação política do que preocupados com a inserção internacional, como no caso da Unasul (União das Nações Sul-Americanas) e da ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos). É assim

que esses governos, notadamente o Brasil, afastam-se do regionalismo aberto (Klemi & Menezes, 2016).

A principal característica que este movimento apresentou foi ultrapassar os tradicionais objetivos presentes nas demais iniciativas integracionistas latino-americanas, que até então buscaram responder às pressões do sistema internacional ou se acomodar a elas. Este movimento regional buscou conciliar esses objetivos com a preocupação de retomar a agenda da autonomia regional e com isso incidir na construção dessa nova ordem internacional sem abandonar a estratégia de acomodação ao sistema mundial (Mariano & Ribeiro, 2016).

Na trajetória de desenvolvimento da integração latino-americana persistem problemas estruturais, tais como: baixa complementaridade econômica, baixa interdependência, assimetrias econômicas e políticas, reduzido “poder infraestrutural” da maioria dos Estados da região e forte dependência das economias centrais. A concentração de renda que faz da região a mais desigual de todas é um dos principais entraves, aliado ao baixo desenvolvimento econômico e social. A esse quadro acrescenta-se a crise financeira internacional de 2008 que incidiu fortemente sobre a agenda regional com redução no crescimento das economias, aumento do protecionismo, retração nas exportações e redução dos investimentos. Apesar das adversidades e dos entraves, a integração segue no horizonte (Menezes, 2012).

Essa mudança política foi acompanhada pelo surgimento na região do que se convencionou chamar de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico (Cienfuegos & Sanahuja, 2010; Riggirozzi & Tussie, Diana, 2012; Veiga & Ríos, 2011). No quadro abaixo temos uma distinção das três abordagens do regionalismo:

Quadro 1. Abordagens sobre o regionalismo em perspectiva comparada

	Regionalismo aberto	Regionalismo Pós-liberal	Regionalismo Pós-hegemônico
Agenda	Primazia da agenda econômica e comercial	Primazia da agenda política	Primazia da agenda política
Atuação	Centrada nos agentes econômicos	Centrada nos atores estatais	Centrada nos atores estatais e movimentos sociais
Fundamento	Neoliberal	Neodesenvolvimentista	Neodesenvolvimentista
Motivação	Reformas estruturais da economia internacional a partir de 1990	Ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul	Deslocamento parcial da hegemonia estadunidense na América Latina
Lógica central	Econômica	Política e social	Política e Social
Sentido da integração	Pautado na questão comercial sob escopo da abertura e da competitividade global	Pautado no aprofundamento dos espaços de cooperação sob escopo intrarregional	Pautado na produção de políticas setoriais regionais sob escopo intrarregional
Enfoque	Eliminação de barreiras comerciais	Infraestrutura e seguridade energética	Políticas sociais (ex. saúde e distribuição de renda)
Estratégia de inserção internacional	Convergente e complementar à ordem econômica liberal	Diversificada e alternativa e/ou antagonista à ordem liberal	Diversificada e alternativa e/ou antagonista à governança hegemônica (leia-se, estadunidense) na região latino-americana

Nota. Souza (2018, p. 39) com base em CEPAL (1994); Riggirozzi & Tussie (2012); Sanahuja (2010).

Os esforços teórico e conceitual para se compreender as transformações no regionalismo na América Latina, em especial na América do Sul, assim como nos processos de integração, demonstram a inclusão de outras dimensões nas respectivas agendas dos países membros. Uma delas é a importância que as questões sociais assumem nos discursos dos presidentes: inclusão social, redução das desigualdades, combate a pobreza e promoção dos direitos humanos. Outra dimensão fundamental é a geopolítica, na qual buscou-se neutralizar a presença dos Estados Unidos na região com a criação de organismos voltados à governança regional (como a Unasul, por exemplo) e a garantia da democracia.

Embora o regionalismo aberto tenha perdido força na primeira década do século XXI na América do Sul, ele ainda está no centro de certos processos de integração na região. A Aliança do Pacífico (2011) é um exemplo disso. Formada por Chile, Colômbia, México e Peru, apresenta em relação à Comunidade Andina (CAN) como uma estratégia de acomodação internacional muito mais dinâmica. A Aliança possui uma institucionalidade muito restrita e exclusivamente intergovernamental, voltada para aprofundar as negociações de livre comércio com os mercados emergentes na região Ásia-Pacífico e até mesmo com as potências econômicas mais tradicionais, o que vem lhe garantindo maior agilidade negociadora e tornou esse modelo regional uma opção atraente para outros governos sul-americanos que lidam com recessões e reorientações ideológicas, como no caso do Mercosul (Menezes, Banzato, & Nunes, 2018).

Os objetivos que norteiam a criação da Aliança para o Pacífico estão na Declaração Presidencial sobre a Aliança do Pacífico firmada em Lima em 28 de abril de 2011 e na Declaração de Cali de 2013. Ainda que os objetivos arrolados como a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, a melhoria do bem-estar de suas populações, o desenvolvimento e a construção de uma plataforma de projeção política, a Aliança tem como força maior a liberalização comercial entre seus integrantes. A participação do setor empresarial através do Conselho Empresarial da Aliança realça o foco deste acordo. Diferente do Mercosul, no qual os empresários se engajaram pouco no começo e com frequência reclamam do pouco espaço que possuem nos rumos da integração regional, na Aliança eles figuram como um dos aliados vitais (Mariano & Ribeiro, 2016).

Entre as convergências dos quatro países desse acordo, destaca-se o fato deles possuírem acordos de livre comércio com Estados Unidos e a União Europeia, e apresentarem um elevado grau de abertura econômica. Em comum Chile, Peru e Colômbia são economias fortemente dependentes do setor primário ao lado do México que possui um perfil econômico e comercial mais diversificado. O destino maior dos produtos da Aliança tem como prioridade os mercados dos países com os quais eles já possuem cerca de 50 acordos de livre comércio ou de preferências tarifárias.

Como um dos países que mais depende do mercado norte-americano, o México em função da crise de 2008 e sua dependência estrutural da economia dos Estados Unidos parece ter na estratégia da Aliança do Pacífico um novo espaço para reduzir a sua dependência do mercado norte-americano e voltar a disputar parcelas do mercado latino-americano.

Desse modo, na segunda década do século XXI os defensores do liberalismo sentem-se animados e apontam a Aliança do Pacífico como contraponto ao Mercosul devido ao seu viés pró-mercado, embora o bloco constituído pelo México, Colômbia, Peru e Chile se assente em reduções tarifárias em boa medida já existentes e tenha um Produto Interno Bruto menor do que o do Mercosul. Além disso, seus membros da América do Sul estão abrigados, também, na Unasul. Assim, se o Mercosul, apesar das premissas e do contexto no qual foi criado, representa, de alguma forma, um regionalismo pós-neoliberal com viés de uma integração também comunitária, a Aliança do Pacífico representaria o espaço para realização dos discursos dos que propalam a integração voltada para os aspectos econômicos e comerciais.

Portanto, incorporamos aqui um novo elemento de estímulo à integração do sistema internacional: as pressões oriundas da construção de uma ordem regional. As disputas e interesses regionais também são elementos importantes para a estruturação das estratégias integracionistas. A esfera regional ganha proeminência quando as pressões do âmbito global sofrem retração.

Essa mesma lógica parece ocorrer nos países sul-americanos banhados pelo Oceano Pacífico, a exceção do Equador. As articulações regionais por eles criadas nas últimas duas décadas estão preocupadas em estabelecer a sua participação nas cadeias globais de valor e em atender às demandas dos mercados asiáticos, especialmente o chinês, o que têm reforçado o setor primário de suas economias e a desindustrialização (Menezes & Banzato, 2016).

No caso da América do Sul, podemos dizer que os impactos negativos da globalização, as dificuldades de estabelecimento de novas regulações multilaterais e a centralidade da questão da segurança na política externa norte-americana foram todos elementos que contribuíram para que a agenda regional pudesse emergir com mais força na primeira década do século XXI. Contudo, as estratégias adotadas nesse período não foram suficientes para consolidar esse movimento, assim como tampouco para responder

satisfatoriamente às tradicionais demandas da região (desenvolvimento e autonomia), o que contribui para um refluxo desse movimento na atualidade.

Assim, a primeira década do século XXI caracteriza-se pela multiplicação de processos regionais de cooperação e de integração (e pela construção de megablocos), indicando uma tendência processo de consolidação de uma lógica multilateral em todos os continentes. Contudo, após uma década essa perspectiva está em questionamento, uma vez que boa parte desses processos (NAFTA, UE, Mercosul, Unasul, CAN, entre outros) enfrentam situações de crise (Mariano & Ribeiro, 2017).

Encontramos esse mesmo dinamismo integracionista (ou revigoração) em outras regiões. A adoção do Tratado de Amsterdã em 1997, marca uma reforma institucional profunda na União Europeia e forneceu as bases sob as quais ocorreu o alargamento a partir de 2004, quando o número de participantes mais que duplica chegando a 28 países em 2015. Num primeiro momento, essa ampliação reforçou a questão da UE como modelo bem-sucedido, especialmente porque trouxe dinamismo ao seu processo decisório, uma vez que a incorporação de novos atores exigiu mudanças institucionais, como a ampliação da participação do Parlamento Europeu na tomada de decisões do bloco europeu.

No continente africano encontramos uma dinâmica semelhante à latino-americana: um número expressivo de iniciativas integracionistas que buscam estabelecer desde áreas de livre-comércio até a conformação de um mercado comum; ao mesmo tempo, há uma multiplicidade de participação, pois dos 54 países da África, 39 são membros de mais de uma Comunidade Econômica Regional (CER), sete países são membros de três CER e o Quênia é membro de quatro delas (Mo Ibrahim Foundation, 2014).

É preciso assinalar que no caso africano os processos integracionistas envolvem aspectos relacionados aos arranjos coloniais pré-existentes, e muitas vezes incorporam às motivações econômicas e de inserção, aspectos políticos, identitários e culturais como elementos de estímulo ao regionalismo, explicando em boa medida a multiplicidade de iniciativas (Ribeiro, 2016b).

Entre as principais CER encontramos (Ribeiro, 2016a): Comunidade Econômica dos Estados do Sahel-Sahariano (CEN-SAD), 1998; Mercado Comum da África Austral e Oriental (COMESA), 1994; Comunidade da

África Oriental (EAC), 2000; Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS), 1983; Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), 1975; Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento (IGAD), 1986; Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), 1992; e a União Árabe do Magrebe (UMA), 1989; União Aduaneira da África Austral (SACU), criada em 1910 e renovada em 1969, após a independência dos países que a compõem; Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (CEPGL), 1976; União Econômica e Aduaneira da África Ocidental (UEMOA), 1994; Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), 1999; e Comissão do Oceano Índico (IOC), 1982 (Kayizzi-Mugerwa, Anyanwu, & Conceição, 2014).

No entanto, da mesma forma que ocorreu na América do Sul e na Europa, no século XXI encontra-se no continente africano uma tendência de mudança em relação à integração, com a criação em 2002 da União Africana (UA), a partir da convergência entre a Organização da Unidade Africana (1963) e a Comunidade Econômica Africana de 1991 (Ribeiro, 2016c). A UA busca conciliar o pan-africanismo com a acomodação dos múltiplos arranjos regionais, com um modelo de integração ainda inspirado na experiência europeia, englobando todos os países africanos.

Mas os estímulos integracionistas não se deram somente em torno do Oceano Atlântico. Do lado do Pacífico encontramos também um forte dinamismo no que se refere à construção de mecanismos de cooperação e integração regional, mas com características um pouco distintas, pois o regionalismo asiático parece mais voltado para a conformação de projetos de cooperação (Ribeiro, 2016c), o que estaria mais em conformidade com o seu objetivo de apenas se adequar melhor ao cenário internacional.

Dos vários mecanismos regionais existentes na Ásia, o mais conhecido é a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), criada em 1967, ainda em um contexto de formação dos Estados nacionais, e que a partir da última década do século XX apresentou uma dinâmica de acomodamento ao regionalismo aberto semelhante às verificadas em outras regiões: em 1992 houve um movimento de relançamento da integração com a criação de uma área de livre comércio, dando origem à Área de Livre Comércio da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN FTA).

Até o início dos anos 2000, encontramos na região asiática diversas iniciativas regionais: a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) criada em 1989; o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) de 1981; a Organização de Cooperação Econômica (ECO) de 1985; a Associação Sul-asiática para a Cooperação Regional (SAARC) do mesmo ano da ECO (1985); e dois acordos preferenciais vigentes: a já mencionada ASEAN e o Acordo de Comércio da Ásia-Pacífico (APTA) de 1975 (Ribeiro, 2016c).

É interessante apontar que a APEC foi inspirada pelo modelo do regionalismo aberto, mas que apesar da presença do Japão, este não é o seu principal protagonista, pois esse bloco incorpora também países exteriores à região, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, além de países sul-americanos banhados pelo Oceano Pacífico (Chile, México e Peru).

O regionalismo asiático parece acomodar-se muito mais à dinâmica dos movimentos promovidos pela globalização do que à promoção de uma lógica regional mais autônoma —como encontramos na América do Sul e África—, no qual inclusive, percebe-se que as motivações culturais e identitárias são colocadas em segundo plano, priorizando-se os aspectos comerciais, o que justifica que esses acordos regionais incorporem atores não-asiáticos. Um exemplo claro dessa mobilização é a promoção do Acordo de Associação Transpacífico (TPP) assinado em 2016 por doze países: da Ásia participam Japão, Brunei, Malásia, Cingapura e Vietnã; da Oceania fazem parte Austrália e Nova Zelândia; da América do Norte inicialmente todos os países do NAFTA eram membros, mas o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, retirou o país do acordo; e da América do Sul participam Peru e Chile.

A construção de novos pressupostos

Pressupomos neste trabalho que está havendo um reordenamento do sistema internacional a partir de novos comportamentos dos atores centrais, especialmente por parte dos Estados Unidos cujo governo pauta-se pelo protecionismo econômico. Ao mesmo tempo, temos a ascensão de novos atores no sistema internacional, como é o caso da

China, que traz novos elementos e questionamentos para a atual ordem mundial. Diante desse novo contexto, coloca-se o desafio de pensar novos parâmetros de análise e compreensão dos processos. Um primeiro aspecto a ser considerado é como as características institucionais de cada processo poderiam ser usadas como elementos indicativos da capacidade de responder adequadamente aos inputs do sistema.

O primeiro aspecto a ser levado em consideração para o estabelecimento de novos parâmetros é o fato de que os processos de integração regional são dinâmicos e relativamente imprevisíveis, pois seus desdobramentos nem sempre condizem aos resultados esperados pelos governos. Além disso, são processos suscetíveis às mudanças ocorridas no ambiente externo e às demandas provenientes de seus subsistemas, alterando o plano inicial ao longo do tempo. Portanto, a compreensão desses processos envolve necessariamente analisar o contexto em que se insere e quais são os instrumentos institucionais criados para lidar com ele e para adaptar a integração às mudanças/pressões desse contexto.

O primeiro passo é distinguir a dinâmica de negociação de cada processo. Quando este está baseado na lógica do *single undertaking*² verificam-se duas tendências básicas: a primeira é que os objetivos ou metas do processo estão mais definidos e guiam os comportamentos dos atores; enquanto a segunda refere-se à promoção de ajustes de forma concentrada, isto é, as acomodações às mudanças tendem a ocorrer num mesmo momento. Um exemplo dessa dinâmica é encontrado no NAFTA.

Já quando a lógica negociadora é contínua e pressupõe a implementação de forma parcelada, verifica-se como tendência um movimento oposto ao apontado no parágrafo anterior: os objetivos e metas são mais difusos, tendem a ser mais influenciados pelos atores e percebe-se uma maior probabilidade de conflitos entre as percepções sobre o que a integração significa; por isso mesmo, temos como uma segunda tendência uma maior volatilidade dos processos aos câmbios do sistema, tendo muitas vezes a sua

2 O princípio do "*single undertaking*" (ou compromisso único) pressupõe a negociação de um único pacote de objetivos, condicionando a sua aplicação à necessidade de que todos os pontos negociados tenham sido acordados de forma definitiva.

agenda interna subordinada às pressões externas e domésticas, como pode ser percebido no caso do Mercosul.

A dinâmica de negociação da integração impõe aos atores envolvidos distintos constrangimentos. No primeiro caso, o *single undertaking* força a construção de um consenso quanto aos objetivos da integração e como alcançá-lo, o que facilita construir uma estratégia integracionista comum. Contudo, por apresentar uma lógica mais rígida esse tipo de negociação mostra-se mais demorada e muitas vezes produz impasses porque esbarra em conflitos intransponíveis, como se verificou no caso das negociações da ALCA. Por outro lado, a flexibilidade apresentada pela outra lógica negociadora dificulta a construção de uma estratégia integracionista de longo prazo porque está suscetível às mudanças políticas produzidas nos sistemas democráticos, gerando uma permanente revisão dos processos de integração.

Um segundo parâmetro então encontra-se na análise da institucionalidade desses processos, supondo que as relações entre os países são condicionadas pelos arranjos institucionais por eles estabelecidos. Assim, a compreensão da integração precisa considerar que tipo de regras, normas e procedimentos regulamentam os comportamentos dos governos envolvidos, podendo estes variar desde convenções informais até estruturas intergovernamentais ou mesmo supranacionais.

Todo processo de integração regional estabelece alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento, mas esta varia de acordo com os objetivos e o tipo de lógica negociadora. Quando os objetivos estão claros e definidos, a institucionalidade tende a corresponder às necessidades impostas por estes para a sua consecução; enquanto o oposto também é verdadeiro, isto é, quando as metas e finalidades da integração são mais flexíveis, encontramos uma tendência a uma maior instabilidade institucional, com a revisão tanto de regras quanto de estruturas organizacionais.

A institucionalidade menos rígida torna o processo de integração mais ágil para se adaptar às mudanças que ocorrem no sistema internacional, ao mesmo tempo, que o torna mais suscetível à influência de dinâmicas exógenas que assumem crescente importância, pois sua atuação pode afetar os comportamentos dos atores nacionais organizados e dos próprios governos, podendo inclusive alterar a formação de preferências no plano nacional.

Dentro deste aspecto de institucionalidade é preciso entender dois elementos: como se realiza o processo de tomada de decisão e quais são os atores que dele participam. Quanto mais descentralizada é a tomada de decisão, menos flexível é o processo de integração, isto é, menor a possibilidade de mudanças bruscas e alterações significativas. A discussão sobre a descentralização envolve um elemento importante que se refere ao grau de democratização desse processo decisório e, portanto, sobre quais são os atores que apresentam capacidade de influir na decisão.

A ideia de democracia é importante na construção de novos parâmetros porque pressupomos que a sustentabilidade do processo de integração está fortemente vinculada à sua capacidade de incorporar novos atores em seus espaços institucionais (ampliando a participação e, conseqüentemente, a base de apoio) e à criação de mecanismos adequados para a comunicação com as respectivas sociedades, trazendo mais transparência e circulação de informação. Neste sentido, a democratização do processo de integração vincula-se ao estabelecimento de instrumentos que permitam a representação efetiva dos interesses de grupos dentro do processo decisório das instituições regionais.

Seja a integração um processo regional voltado para a acomodação ao sistema ou para a busca de autonomia, ela necessita da construção de consensos domésticos sobre a sua eficácia para a realização desses fins, o que por sua vez leva à necessidade de estabelecer canais de comunicação adequados e democráticos que permitam a promoção de uma percepção positiva sobre o processo, o que é um elemento central para que se produza no interior do sistema uma retroalimentação (*feedback*) positiva.

A descentralização decisória e a democratização permitem tanto maior estabilidade ao processo de integração, como dinamismo porque acabam permitindo a produção de mudanças que contemplam uma maior parcela dos atores envolvidos, limitando a possibilidade de alterações bruscas produzidas principalmente pela chegada ao poder de novos governos, que estão amparados em alguns grupos políticos com visão contrária à de seus antecessores.

Podemos entender essa questão da institucionalização (envolvendo os dois aspectos: descentralização e democracia) dentro de um contínuo no qual

encontramos ocupando os extremos duas situações bastante distintas. Num extremo estariam os casos de integração cuja institucionalidade é restrita, mantendo uma boa dose de informalidade; centralizada e não democratizada. Chamaremos este tipo de integração por conveniência para a nossa análise, de Integração Mínima. A cooperação que move esse processo de integração não se fundamentaria na construção de interesses e objetivos comuns, mas na necessidade de lidar com uma realidade desafiadora. Este tipo de integração tende a produzir uma lógica estrita de acomodação ao sistema, apresentando baixo comprometimento por parte dos atores e objetivos limitados porque os atores cooperam condicionados por uma preocupação com a soberania.

No outro extremo do contínuo estão os processos de integração com uma institucionalidade ampla e supranacional; processo decisório descentralizado e democratizado. O objetivo da integração neste caso é a alteração do *status quo* ou o fortalecimento da situação de seus membros dentro do sistema internacional. Os compromissos regionais são fortes e marcados por uma interdependência profunda entre os países, forçando-os a uma tendência de manutenção e observância dos compromissos. No limite, esse processo poderia levar à construção de uma identidade comum que fundamentaria um novo estágio de desenvolvimento político no qual haveria uma transferência de lealdades e identificações para essas instâncias supranacionais, tal como Haas e alguns autores construtivistas supõem, por isso denominaremos este extremo de Integração Máxima.

As experiências integracionistas na América Latina, até o momento, encontram-se distribuídas do centro desse espectro para o seu extremo de Integração Mínima, porque em nenhuma das experiências encontramos estruturas institucionais com supranacionalidade, embora na CAN existam instâncias que apresentam caráter supranacional, mas que de fato não possuem capacidade de se impor aos governos nacionais. Além disso, esses blocos regionais apresentam processos decisórios extremamente centralizados, baixo grau de comprometimento e baixo nível de democratização.

A partir disso, podemos afirmar que a integração para os países latino-americanos mostra-se predominantemente como uma política de acomodação internacional, tendo sido apenas em alguns casos e momentos específicos

também pensadas como estratégias para promover maior autonomia da região, embora apresente-se como uma constante nos discursos dos governos latino-americanos, a finalidade de superar a sua condição de país periférico no sistema internacional e de superação dos problemas estruturais de sub-desenvolvimento, indicando uma preocupação com a promoção de uma maior autonomia.

A exceção nesse padrão de comportamento se deu durante o período da terceira onda quando ocorreu um deslocamento de alguns projetos de integração para o outro lado do contínuo, mas esse movimento foi impulsionado exclusivamente por vontades políticas e convergências dos novos governos, em torno da ideia de promover uma maior autonomia e interdependência da região. Esse deslocamento não produziu mudanças no processo decisório e nem ampliou significativamente a democratização dos blocos, por isso mesmo, as mudanças políticas promovidas nos últimos anos têm estimulado retrocessos e alterações nesses processos de integração.

A integração na Ásia é um pouco distinta do caso latino-americano porque embora apresente uma institucionalidade bastante reduzida e um processo decisório concentrado (estritamente intergovernamental), apresenta objetivos mais claros e funcionamento mais estável. Esses processos buscam a acomodação ao sistema internacional, no qual desfrutam de uma posição relativamente confortável porque estão bem inseridos nas cadeias globais de valor. No aspecto estratégico, seus objetivos voltam-se para contrabalançar o desequilíbrio de poder que existe na região diante das potências econômicas lá presentes: inicialmente Japão e, mais recentemente, China.

Outro aspecto que diferencia esses processos do caso latino-americano é que o modelo europeu parece exercer menor influência em sua institucionalidade e objetivos. Os discursos governamentais dos países asiáticos destacam a preocupação com a concertação política e enfrentamento dos desafios que a globalização coloca às economias nacionais, assim como as mudanças de comportamento das grandes potências. Assim, as questões de identidade regional ou construção desta não são temas de destaque ou consideração nas suas falas, mas sim a interdependência econômica entre eles.

Na América Latina, por outro lado, embora apresentem-se com objetivos e comportamentos distintos aos da experiência europeia, acabam assumindo

em alguns momentos esse caso como referencial. Isso pode ser percebido por dois aspectos: a criação de instituições semelhantes às europeias, mas que não condizem necessariamente com os objetivos desses processos; e a preocupação em legitimar a cooperação a partir de um discurso fundamentado na necessidade de construção de uma identidade regional, inclusive como elemento estratégico para a promoção de uma maior autonomia desses países.

No caso do mimetismo institucional podemos apontar como exemplos a criação de parlamentos regionais que não possuem outra função a não ser inclusão dos representantes legislativos no processo, mas sem nenhuma participação no processo decisório. Também encontramos a criação de instâncias de participação social como o Foro Consultivo, Econômico-Social (FCES) ou o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), ambas estruturas do Mercosul que claramente reproduzem organismos da UE, mas que não possuem capacidade de influir nas decisões, nem mesmo de temas diretamente a eles relacionados. Essa mesma lógica se reproduz em outros processos de integração na região.

Essa reprodução de órgãos da institucionalidade europeia também aparece no caso africano, especialmente na União Africana, mas por razões distintas. Em primeiro lugar, esse processo apresenta como um objetivo a promoção de uma integração mais profunda que permita não só a acomodação desses países às pressões do sistema internacional, como também a promoção de desenvolvimento e construção de uma maior estabilidade política na região, pois uma característica dos casos africanos é o constante enfrentamento de situações de ruptura democrática. Além disso, os processos de integração na África apresentam maior influência europeia porque a UE é um importante financiador desses projetos integracionistas, o que acaba também interferindo na sua modelagem.

Essa influência financeira direta da UE nos processos de integração regional é menor nos casos asiáticos e latino-americanos, permitindo a construção de projetos com maior autonomia desse modelo que representaria o caso mais próximo do extremo de Integração Máxima que encontramos na ideia de contínuo aqui apresentada.

Os africanos e os latino-americanos estabelecem em seus discursos em defesa da construção de uma maior autonomia regional, um vínculo entre

integração e construção de uma identidade regional mais articuladora politicamente. Esta identidade promoveria tanto uma maior convergência de objetivos, como fundamentaria o processo de aprofundamento da integração entre os países, contendo de certa forma a tendência verificável de submissão dos compromissos regionais à conservação da autonomia individual.

Finalmente, a análise dos processos de integração regional a partir de novos parâmetros deve considerar o grau de dispersão existente ou de *overlapping*. Os debates atuais sobre esse aspecto do regionalismo apontam que a coexistência de múltiplos processos numa mesma região não é necessariamente um aspecto negativo, pois quando há uma certa complementaridade essa característica pode se apresentar como positiva (Nolte, 2016). Contudo, considerando esse aspecto em relação aos demais apontados anteriormente neste artigo, podemos levantar alguns questionamentos sobre essa conclusão.

O *overlapping* pode ser positivo quando os objetivos estão claramente delineados, funcionando como um instrumento de divisão de tarefas entre os diferentes processos de regionalismo. Mas em relação a múltiplos processos de integração? É possível ter vários projetos de integração simultâneos e constituídos pelos mesmo países?

A integração é por princípio um processo de intensificação da interdependência entre países, que se fundamenta na construção de arranjos institucionais que orientam os comportamentos e geram confiança entre os participantes. A existência de múltiplas institucionalidades com objetivos distintos (o que justifica a sua criação) parece ser um aspecto que torna mais complexo e difícil o funcionamento adequado dessas institucionalidades, pois torna mais difusos os compromissos e apresenta o problema da necessidade de uma hierarquia que indique qual instância prevalece sobre as demais. Sem essa hierarquização, os comportamentos tendem a ser menos previsíveis e convergentes, pois alguns atores podem dar preferência às regras de um bloco enquanto seus parceiros priorizam as de outro.

O mesmo problema se reproduz em relação aos custos que essa multiplicidade de processos regionais representa: além dos custos materiais vinculados à manutenção de diversas estruturas organizacionais simultâneas (o que representa um problema real para países mais pobres como os africanos,

latino-americanos ou mesmo alguns asiáticos), existe o custo político de ter que conciliar os interesses nacionais em distintas arenas de negociação que funcionam de forma simultânea, e nos quais os atores tendem ser os mesmos porque os processos decisórios estão centralizados nos governos nacionais.

A proposta apresentada neste capítulo está centrada, portanto numa mudança de lógica, ao invés de olhar os processos a partir de determinados aspectos (institucionalidade, atores, contexto, etc.), sugerimos que estes se tornem variáveis que são inter-relacionadas e que produzem na sua interação percepções distintas sobre esses processos, permitindo posicioná-los dentro de um contínuo que não está fundamentado numa experiência concreta (usualmente a União Europeia), mas em dois tipos ideais.

Considerações finais

A busca de autonomia política e desenvolvimento econômico pela América Latina atravessaram todo o século XX. Uma das primeiras tentativas integracionistas na região foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, que congregou países da América do Sul (exceto as Guianas) e o México, com o envolvimento direto da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em sua elaboração (Ramanzini & Vigevani, 2010). A percepção cepalina de integração encerra uma ideia de regionalismo econômico (autônomo) preocupada muito mais com a promoção do desenvolvimento da América Latina do que do livre comércio em si. O objetivo geral da ALALC era instituir no prazo de 12 anos uma área de livre comércio entre os países membros a fim de ampliar as transações e diversificar as exportações dos países da região sob os auspícios do programa de substituição de exportações.

Sem lograr seus objetivos, a ALALC cedeu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980. O Tratado de Montevideu, com mecanismos mais flexíveis e pragmáticos, confere aos Estados membros amplos liberdade na formulação de suas políticas comerciais e maior flexibilidade para a celebração de acordos bilaterais e não fixa prazo para criação de uma área de livre comércio. Através do aprofundamento gradual dos arranjos preferenciais sub-regionais e bilaterais existentes.

Como apontamos ao longo desta análise, a autonomia é um dos objetivos permanentes da política externa dos Estados-nação no sistema internacional contemporâneo. De acordo com (Russell & Tokatlían, 2002), a globalização e o fim da Guerra Fria no plano internacional e a democratização e a integração no plano regional alteraram profundamente o contexto para a ação dos Estados latino-americanos, dotando a autonomia política de novas feições.

Mais uma vez vivenciamos um momento de reorganização da ordem mundial, pois diferentemente da tendência que parecia se consolidar nesta segunda década do século XXI que apontava para uma retomada da agenda liberalizante e da construção de novos regulamentos comerciais a partir da construção de mega-blocos comerciais (que articulariam as relações inter-regionais), o atual contexto indica uma nova ordem fundamentada muito mais na bilateralização das relações internacionais do que na multilateralização ou regionalização.

Essa mudança está fortemente ligada ao redirecionamento da ação internacional do governo norte-americano sob a presidência de Donald Trump que caracteriza-se por fragilizar as instituições multilaterais, abandonar a estratégia de estabelecer mega-acordos e, inclusive, desqualificar as vantagens do regionalismo ao apoiar o Brexit (saída do Reino Unido da UE) e promover a revisão do NAFTA, chegando a ameaçar em substituir esse tratado por dois tratados bilaterais.

Ainda não é possível estabelecer quais serão as implicações e mudanças que este novo ordenamento imporá aos processos integracionistas, especialmente aos da América Latina. Aparentemente a agenda voltada para a autonomia ficará em segundo plano, porque não se adequaria às atuações pressões, e porque entra nessa equação um novo componente: a presença da China na região. O novo cenário apresenta-se muito mais complexo do que os anteriores e exige novos parâmetros de análise que consigam incorporar essa nova realidade.

Nosso esforço neste artigo voltou-se justamente para refletir sobre que tipo de parâmetros deveriam ser considerados para analisar esses processos de integração, que possam ir além das formulações teóricas existentes que estão fortemente centradas no caso da União Europeia, mas que ao mesmo

tempo incorporam elementos dessas teorias que se mostraram eficazes para a compreensão dessas experiências integracionistas. O desafio a partir de agora está na busca do aprimoramento desses parâmetros e na aplicação dos mesmos em análises concretas, a fim de verificar a sua validade. Essa é a agenda de pesquisa que propomos aos estudiosos do regionalismo na próxima década.

Referências

- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL.
- Cienfuegos, M., & Sanahuja, J. A. (Eds.). (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Corazza. (2006). O “regionalismo aberto” da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, 27(1), 135-152.
- Etzioni, A. (1965). *Political Unification*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Evans, P. (2004). *Autonomia e parceria*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de La CEPAL*, 53, 81-89.
- Haas, E. B. (2004). *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Harvey, D. (1989). *The condition of post-modernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hurrel, A. (1995). O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, 17(1), 23-59.
- Kayizzi-Mugerwa, S., Anyanwu, J., & Conceição, P. (2014). Regional Integration in Africa: An Introduction. *African Development Review*, 26(1), 1-6. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12102>

- Keohane, R., & Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- Klemi, A. M. M., & Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno CRH*, 29(spe3), 135-150.
- Mariano, K. P. (2015). *Regionalismo na América do Sul: Um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Mariano, K. P., & Ribeiro, C. C. N. (2016). Regionalismo na América Latina no século XXI. En R. Salatini (Ed.), *Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais* (pp. 23-40). São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Mariano, K. P., & Ribeiro, C. C. N. (2017). New Theoretical Perspectives on Regionalism in South America: Debating an Uncertain Scenario. *The Quarterly of Latin American Economy and Trade*, 30, 80-97.
- Matlary, J. H. (1994). *International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?* 2nd ECSA – World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union.
- Menezes, R. G. (2012). Integração, imaginação e política externa: as bases do paradigma sul-americano? *Brazilian Journal of International Relations*, 2, 119-133.
- Menezes, R. G., & Banzato, A. (2016). Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 13, 133-146.
- Menezes, R. G., Banzato, A., & Nunes, E. (2018). Aliança do Pacífico: Acordo Marco, comércio e integração profunda (2011-2017). En D. Ayres Pinto, A. L. Rodrigues, D. Lunkes, E. A. Souza, & J. S. Bravo (Eds.), *Política Internacional Contemporânea: Temas e debates* (pp. 9-31). Macapá: UNIFAP.

- Mo Ibrahim Foundation. (2014). *Regional Integration: Uniting to Compete. Facts and Figures*. Mo Ibrahim Foundation.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance from a Comparative Perspective. En V. González Sánchez (Ed.), *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers.
- Ramanzini, H., & Vigevani, T. (2010). *Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil*. OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.
- Ribeiro, C. C. N. (2016a). *A estratégia das Comunidades Econômicas Regionais para a promoção da governança regional africana*. Recuperado de <http://observatorio.repri.org/artigos/a-estrategia-das-comunidades-economicas-regionais-para-a-promocao-da-governanca-regional-africana/>
- Ribeiro, C. C. N. (2016b). *Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais* (Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais). San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), São Paulo.
- Ribeiro, C. C. N. (2016c). *Overlapping regionalisms: percepções sobre a complementaridade e a fragmentação na sobreposição de instituições da América do Sul, Sudeste da Ásia e África* (Projeto de Doutorado desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais). San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), São Paulo.
- Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. London: Springer Dordrecht Heidelberg.
- Russell, R., & Tokatlian, J. (2002). De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(21), 159-194.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En *Una Región en Construcción, UNASUR y*

la integración en América del Sur
(pp. 87-136). Barcelona: CIDOB.

em Relações Internacionais).
Universidade de Brasília, Brasília.

Souza, L. E. S. (2018). *O Brasil e o regionalismo sul-americano: o papel da Unasul na política externa do governo Rousseff* (2011-2016) (Dissertação Mestrado

Veiga, P. da M., & Ríos, S. (2011). O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. *Política Externa*, 20(2), 73-94.

Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?

Carlos Alberto Chaves García
Catherine Ortiz Morales

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

Chaves García, C. A. y Ortiz Morales, C. Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano? En C. Ortiz Morales y E. Viciera Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (197-247). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Existen amplios debates y reflexiones acerca de la crisis del multilateralismo para hacer referencia a la crisis del multilateralismo de alcance global, cuando se refiere a la crisis del sistema de naciones unidas (ONU) y a la crisis del sistema multilateral de comercio (OMC)¹. En este

1 La crisis del multilateralismo en la dimensión económico-comercial de alcance global (OMC) es abordada por los autores en su artículo “Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar”, en el cual profundizan en algunas reflexiones del Primer Congreso Latinoamericano de Integración Regional y Desarrollo Sostenible (2018) del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale) (ver: Chaves y Ortiz,

escenario de crisis del multilateralismo de alcance global, se encuentran dos tendencias internacionales. Por un lado, una tendencia hacia la integración internacional impulsada por el proceso y el fenómeno de la globalización y el multilateralismo; por otro lado, fuerzas que se contraponen a la anterior tendencia a partir de una tendencia hacia la fragmentación con la creciente regionalización del sistema internacional, en la cual las regiones se configuran como actores internacionales y unidades de análisis. Sin embargo, ¿qué se entiende por multilateralismo para plantear su análisis y alcance en una dimensión regional?

El multilateralismo es un tipo de institución internacional que supera la dimensión cuantitativa, la cual se entiende desde esta dimensión como la coordinación de políticas nacionales entre tres o más partes (Chaves y Ortiz, 2018). No obstante, desde una definición integral y en su evolución teórica, el multilateralismo trasciende dicha dimensión cuantitativa como institución internacional para referirse así a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados, de acuerdo con principios generales de conducta en una forma institucional internacional de gran exigencia (Ruggie, 1998).

Así, este principio organizador —principios generalizados de conducta— es su dimensión cualitativa y elemento diferenciador como institución internacional, sobre el cual se sustenta en dos características: indivisibilidad y reciprocidad difusa (Ruggie, 1992, p. 571, citado por Sánchez, 2017). De esta manera, el multilateralismo supera la definición de una institución internacional multilateral en su dimensión cuantitativa, la cual se reduce, como ya se mencionó, a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados (Ortiz y Chaves, 2018).

A partir de esta definición, existe una correlación entre multilateralismo y regionalismo como categorías analíticas en las relaciones internacionales. Así, el multilateralismo de alcance global se contrapone a las tendencias de

(2018)). El presente capítulo retoma elementos del marco explicativo expuesto en el Congreso Gridale y en el capítulo mencionado sobre el multilateralismo como categoría e institución internacional para analizar el multilateralismo latinoamericano.

regionalismo y regionalización² en una relación vertical, dando paso a una fragmentación del sistema internacional a partir del surgimiento de distintos tratados de libre comercio o Acuerdos Regionales de Integración (ARI) (acuerdos discriminatorios versus acuerdos no discriminatorios en la dimensión económico-comercial de la sociedad internacional) que han configurado distintas regiones reales, las cuales en la dimensión político-diplomática se encuentran reguladas por instituciones de carácter regional que han creado a su vez regiones formales. Por otra parte, se plantea una correlación de horizontalidad entre las categorías analíticas de multilateralismo y regionalismo, en la cual el multilateralismo comprende así la dimensión institucional a nivel regional planteando un multilateralismo de alcance regional (Chaves y Ortiz, 2018). Esta correlación de verticalidad y horizontalidad puede ser entendida de manera distinta en términos de oportunidades y amenazas a partir de las dos perspectivas del cuarto debate de la disciplina de las Relaciones Internacionales que tuvo lugar en la década de los noventa: perspectiva clásica (racionalistas) y perspectiva crítica (reflexivos).

Desde las perspectivas clásicas a partir de la creciente interdependencia del sistema internacional y del supuesto central del Estado como actor unitario y racional, el multilateralismo y el orden mundial se correlacionan como resultado del orden económico mundial que configuran las relaciones de poder global a partir de una estructura mundial unipolar hegemónica (De Camargo, 2000; Chaves y Ortiz, 2018). Según esta perspectiva clásica, se podría afirmar que se asiste a una *crisis del multilateralismo* con la emergencia de nuevos actores en la jerarquía de poder mundial y que ha dado paso a un “*multilateralismo impugnado*”, resultado de la estrategia de Estados,

2 En relación con el amplio debate en torno a las categorías de regionalismo, regionalización e integración regional existente en la literatura académica, se entenderá la integración regional a partir de sus dos dinámicas —proyecto y proceso— y sus dos dimensiones —regionalismo y regionalización—, dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales —concertación, cooperación e integración— que crean regiones formales o regiones reales a partir de la convergencia política o la interdependencia económica (Ortiz, 2017a). Dentro de este marco conceptual expuesto, el concepto de regionalismo, dada su falta de definición unívoca, es abordado por Mellado (2018).

organizaciones multilaterales y actores no estatales que están desafiando las reglas, prácticas y objetivos de las instituciones (Sánchez, 2017); o a un “*multilateralismo a la carta*”, dada la amenaza del unilateralismo en respuesta a los intereses de actores claves en el sistema internacional que hacen uso de las instituciones multilaterales cuando sea conveniente para sus intereses (Manrique de Luna, 2009).

Desde la perspectiva crítica, el actual escenario internacional puede representar un *escenario de oportunidad*. Así, dada la exclusión y marginación social como problema para el multilateralismo, se plantea la idea de un pluralismo en el sistema internacional, entendido como “una forma de coexistencia entre civilizaciones o culturas con diferentes ideas o valores. Consecuentemente, el multilateralismo que emerge de esta perspectiva solo será realizable sobre la base de un reconocimiento mutuo de la integridad y equidad de los diferentes sistemas de valores” (De Camargo, 2000, p. 71). Así, a partir de la identidad en el reconocimiento de la diferencia se puede dar paso a un “nuevo multilateralismo” en el cual se da una sinergia entre regionalismo y multilateralismo (Chaves y Ortiz, 2018), puesto que:

[...] la formación de acuerdos multilaterales entre Estados de una misma región aparece como una de las formas más eficientes para administrar y gobernar el proceso de transición [hacia un nuevo multilateralismo], ubicándolo por encima de una pura anarquía y por debajo de un poder mundial centralizado. (De Camargo, 2000, p. 72)

Para los propósitos que aquí se plantean, se aborda el multilateralismo de alcance regional de acuerdo con su definición como institución internacional, y que correlacionado con el regionalismo, determina los principios generalizados de conducta para la acción colectiva de una región a partir de un sistema regional institucionalizado (institucionalidad) que constituye el escenario para la toma de decisiones y una capacidad como actor más sólido (Hettne, 2002; Ortiz, 2017b).

El escenario latinoamericano se caracteriza por la coexistencia de un complejo de instituciones subregionales que difieren en su alcance y propósitos.

Cada una ha surgido en distintos contextos históricos de acuerdo con el escenario político regional. Así, se ha configurado y reconfigurado el andamiaje institucional, dando paso a la superposición de sistemas e instituciones subregionales poco cohesionados para responder a los retos a corto y a largo plazo, obstruyendo la consolidación de un marco multilateral regional común como herramienta de integración e inserción internacional. De esta manera, se encuentran superpuestas instituciones multilaterales regionales y subregionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos (Celac), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza del Pacífico, entre otras, con distinta naturaleza, alcance y propósito.

El surgimiento de algunas de estas instituciones en el siglo XXI respondió a la coyuntura internacional y regional (marco histórico y contextual) del momento, planteando en la agenda académica la hipótesis de un “nuevo” multilateralismo latinoamericano que, para algunos, era entendido como una oportunidad autonomista (Legler, 2011; Serbin, 2010). Sin embargo, el cambiante escenario del siglo XXI ha replanteado la aproximación al debate en torno al “nuevo” multilateralismo latinoamericano de la primera década del siglo XXI con la creación del Grupo de Lima para, desde la concertación política, responder a la crisis política en Venezuela.

Este esquema subregional, entendido como espacio de diálogo, coordinación y concertación política en su alcance institucional, se suma al andamiaje existente en la región latinoamericana buscando responder *ad hoc* a la crisis del escenario político venezolano con posiciones condenatorias —“maniqueas”— en el marco de la defensa de la democracia y el respeto por los derechos humanos (Cancillería de Colombia, 2017). Sin embargo, el solapamiento de instituciones y la falta de una acción colectiva consensuada dan cuenta de una crisis del multilateralismo latinoamericano y sus principios ordenadores que ha complejizado una eficaz y eficiente mediación para una salida negociada a la crisis política, la cual no ha encontrado instancia multilateral para su solución.

No obstante, las maniqueas posiciones han generado una separación y oposición radical entre los Estados latinoamericanos, amenazando

su indivisibilidad³ como actor regional —una de las características del multilateralismo—; y con la reconfiguración del ajedrez político regional y los sistemas de alianzas actuales, han pasado de una heterogeneidad hacia una fragmentación (autoimagen) regional como característica de su actual estructura. Esto limita la cohesión latinoamericana para su consolidación como actor regional en el sistema internacional (imagen), en el cual las nuevas tendencias apuntan al auge del regionalismo y del interregionalismo y transregionalismo, lo que representa un reto para la inserción efectiva de la región latinoamericana.

Esta reconfiguración del actual mapa político ha dado lugar a plantear un relativo viraje hacia la “derecha”, radicalizando las posiciones frente a la crisis venezolana que han cambiado hacia una estructura lockeana (rival) y posiblemente hobbesiana (enemigo), y que no han permitido tener como resultado una concertación política, sino fragmentadas y segmentadas posiciones políticas ante las posibles salidas a la crisis venezolana; punto de inflexión en la configuración regional.

En dicho contexto, se plantea como pregunta de investigación orientadora del ejercicio analítico de este capítulo: ¿de qué manera el multilateralismo latinoamericano, sobre la base de sus principios organizadores y su estructura normativa, ha representado un escenario de oportunidad para la concertación política frente a contextos de crisis regionales? Así mismo, desde este marco de referencia (teórico, histórico y contextual) se busca analizar las posibilidades del Grupo de Lima de convertirse en un multilateralismo con principios cohesionadores a nivel regional a partir de las características principales del multilateralismo como institución internacional (cuantitativa, cualitativa e indivisibilidad), sobre la base de la actual estructura normativa y rol estructural de sus agentes. Se parte de dos elementos centrales:

1. A partir del supuesto planteado en el Grupo de Reflexión sobre Integración Regional en América Latina y Europa (Gridale), el cual se sustenta en *el marco multilateral como herramienta de la integración de América Latina y el Caribe en un sistema multipolar*, se analiza el

3 Por parte de los autores no se entiende como homogeneidad o armonía de intereses en la concepción de cooperación internacional (Axelrod y Keohane, 1985).

multilateralismo latinoamericano en su dimensión político-diplomática dado el surgimiento del Grupo de Lima dentro del andamiaje institucional del complejo regional⁴ integracionista latinoamericano. Para este propósito, el abordaje académico comprende el análisis de la evolución, la tipología y el actual multilateralismo latinoamericano y su posible repliegue a partir de la categoría analítica del multilateralismo expuesta inicialmente. De esta manera, el multilateralismo hace parte del nivel de institucionalidad en la configuración de un actor regional para su cohesión y proyección internacional (Ortiz, 2017b).

2. El segundo elemento de referencia para el presente marco explicativo busca resaltar la distinción existente en la dimensión cooperativa — coordinación y concertación, cooperación e integración— de las relaciones internacionales, cuyas instancias determinan el alcance y el grado de institucionalidad. La realidad latinoamericana demuestra que dentro del amplio andamiaje institucional se encuentran instancias de coordinación y concertación política, así como de cooperación regional⁵, que plantean el reto de repensar a la región (autoimagen) para avanzar hacia la integración regional pasando de una región formal (regionalismo-proyecto-convergencia política) a ser una región real (regionalización-proceso-interdependencia económica) (Ortiz, 2017a).

El argumento central resalta que el multilateralismo, sobre la base de su dimensión cualitativa, constituye un elemento cohesionador o fragmentario para la configuración identitaria latinoamericana como instrumento y herramienta de la integración de América Latina y el Caribe, siendo este marco multilateral la base para las negociaciones regionales y la inserción internacional. Así, el objetivo general se centra en analizar el multilateralismo

4 Perspectiva acuñada por Tokatlian (2012), a la cual los autores de este capítulo se adhieren con el fin de entender la región como heterogénea más que fragmentada, y a partir de allí poder repensar la región latinoamericana para su cohesión con narrativas que permitan superar el actual estado de crisis estacional.

5 Continuando con la perspectiva de ver a la región como un *complejo integracionista*, se ha avanzado en concertación política y cooperación más que en profundos esquemas de integración regional.

latinoamericano como escenario de oportunidad para la coordinación y concertación política en contexto de crisis regionales. Para ello, se toma en cuenta como variable interviniente el escenario político regional (marco de referencia histórico y contextual) y su impacto en la indivisibilidad entre sus miembros a partir de la estructura normativa presente.

Debido a lo anterior, el marco explicativo propuesto busca ser entendido no en términos de las capacidades, el poder y la seguridad nacional que plantean las teorías clásicas de la disciplina de Relaciones Internacionales — el análisis de factores materiales—, sino como un abordaje desde el análisis de factores ideacionales según la perspectiva sociológica, en particular, el reflectivismo moderado (constructivismo). Partiendo de las ideas, las identidades y los intereses, en los principios organizadores de conducta del multilateralismo latinoamericano como institución regional para su desideologización, permite repensar y reconfigurar la imagen y autoimagen latinoamericana, así como su identidad, transformando su estructura normativa y rol estructural entre sus agentes para una mayor cohesión regional en su proyección a nivel internacional. De esta manera, se superan las limitantes narrativas dicotómicas y dualistas⁶, existentes en el tradicional multilateralismo defensivo para excluir a terceros que han obstaculizado la configuración de una imagen e identidad regional cohesionada sobre la base de principios ordenadores de conducta.

En la primera parte del capítulo, se analiza la evolución y la tipología del multilateralismo latinoamericano que planteó la acepción de un “nuevo multilateralismo latinoamericano”. En la segunda parte, se hace un balance de las mediaciones dadas en el marco del multilateralismo latinoamericano con base en dos variables intervinientes: (1) los principios ordenadores y (2) el escenario político regional basado en la estructura normativa y el rol estructural de sus agentes que determinan el grado de indivisibilidad; característica del multilateralismo como institución internacional. Por último, se analiza el origen, el contexto y el alcance del Grupo de Lima, así como su

6 Se entiende esta como Estados Unidos o América Latina (Ortiz, 2016), así como la marcada en el clivaje sententista de izquierda o derecha (Pérez, 2008).

tipología para determinar si este grupo representa una expresión renovada o un punto de inflexión del “nuevo multilateralismo latinoamericano”.

Como conclusión preliminar, se puede establecer que el Grupo de Lima constituye un espacio de diálogo y concertación política. De esta manera, es importante reflexionar si en el marco del “nuevo multilateralismo latinoamericano”, actualmente, el Grupo de Lima se configura como una expresión renovada o un punto de inflexión pese a su bajo nivel de institucionalidad y alcance para lo cual fue creado, pero que responde a la reconfiguración del nuevo escenario político latinoamericano (estructura normativa y rol estructural).

Evolución y tipología conceptual del multilateralismo latinoamericano

El multilateralismo latinoamericano, dentro de su tipología y evolución como institución internacional con base en su dimensión cualitativa de principio ordenador, puede representar un elemento cohesionador que permite configurar la autoimagen regional, dando como resultado posiciones de concertación política en un mundo regional cambiante. Así, a partir de una imagen y autoimagen que trascienda las narrativas dicotómicas y dualistas existentes en el tradicional multilateralismo defensivo en el marco del debate de un “nuevo multilateralismo latinoamericano”, se asiste a un punto de inflexión que limita las acciones colectivas frente a los actuales desafíos regionales, dada la actual estructura normativa y rol estructural entre sus agentes.

Como punto de partida, se toman elementos y supuestos del constructivismo como enfoque sociológico en las Relaciones Internacionales, toda vez que se pretende resaltar la importancia del análisis de factores ideacionales (hecho social) más que de factores materiales (hecho material), en la configuración del orden regional latinoamericano. Sin embargo, el énfasis en el análisis del hecho social (estructura = ideas) no desconoce, excluye o subestima la importancia del hecho material (capacidades).

De las distintas corrientes del constructivismo, se tienen en cuenta dos: la reflexión sistémica —Alexander Wendt— y el constructivismo holístico

—John Ruggie—. El primero hace referencia al nivel de análisis de la estructura (nivel sistémico), a partir de la interacción entre actores estatales considerados unidades coherentes, buscando explicar así el comportamiento del Estado. La segunda corriente supera la ruptura entre la alta política y baja política para determinar los factores que condicionan la identidad de los Estados en la relación agente-estructura; es decir, resalta la correlación en la cual el agente no existe independientemente de la estructura dada su relación causal y constitutiva (Frasson-Quenoz, 2015).

Se toman como referencia las ideas internacionalmente compartidas, es decir, intersubjetivas e institucionalizadas, que afectan las prácticas e identidades de los agentes y que determinan la realidad social, así como la relación dialéctica entre agente y estructura. Las ideas (= identidad = interés = prácticas y acción = estructura) pueden ser entendidas como reglas que guían y orientan el comportamiento de los Estados y por ende la acción colectiva (Sodupe, 2003). Estas reglas (ideas) pueden ser regulativas o constitutivas. En el último caso, crean las posibilidades de una actividad social a partir de ciertas prácticas y pueden definir las identidades y los intereses de los agentes en cada momento histórico, así como la acción en la vida internacional proporcionando los ambientes institucionales de la vida social a partir de principios, de alcance tanto regional como universal, para la acción colectiva y la solución de problemas (Frasson-Quenoz, 2015). El multilateralismo se enmarca dentro de las reglas constitutivas (Sodupe, 2003) para la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados, de acuerdo con principios generales de conducta en una forma institucional internacional de gran exigencia (Ruggie, 1998).

A partir de la correlación entre ideas, identidad e intereses en el marco de la relación dialéctica entre agente y estructura, se puede dar lugar a tres tipos de estructura normativa⁷, entendidas como normas compartidas que afectan el comportamiento de los Estados (ideas):

- La cultura hobbesiana establece una identidad (rol estructural) de enemigo (enemistad), siendo adversarios amenazantes sin límites de la violencia hacia los demás; relación competitiva (suma cero).

- La estructura lockeana es una posición de rival (rivalidad) o adversario en la cual son competidores y es probable el uso de la violencia para promover sus intereses, pero con ciertos límites en su uso para promover sus intereses de manera individualista (principio de autoayuda).
- La estructura kantiana en un rol de amigo (amistad), son aliados orientados hacia la ganancia colectiva (comunidad); no se hace uso de la violencia o amenaza para resolver sus controversias y trabajan como un equipo contra amenazas de seguridad en una relación cooperativa de ayuda mutua (Wendt, 2003).

Debido a lo anterior, el cambio de la estructura normativa (hecho social) se hace posible a partir de la intersubjetividad —significados de la realidad social mediante ciertos códigos— de las ideas y prácticas entre los agentes siendo dado por ellos mismos.

Por otra parte, el análisis de la (auto)imagen comprende tres componentes. La identidad, primero, el núcleo, da continuidad y consistencia a partir de ideas y valores compartidos. En un segundo nivel se encuentra la posición, que refleja la situación de un país en el sistema internacional. Como último nivel de análisis de la (auto)imagen se encuentra el rol, que responde a su liderazgo político, papel o imagen situacional dentro de su conducta internacional (Kiselev y Smirnova, 2004). El rol definido en términos de comportamiento aborda decisiones, respuestas, funciones y compromisos hacia otros (Estados), y depende de factores como localización, recursos del Estado, capacidades, necesidades socioeconómicas, valores nacionales, ideología, roles tradicionales, opinión pública, personalidad y necesidades políticas, así como de la estructura del sistema internacional, los valores de todo el sistema, los principios generales del Derecho, y de normas, tradiciones y expectativas de los Estados, opinión mundial, y tratados multilaterales y bilaterales, entre otros compromisos y entendimientos (Holsti, 1970).

Tipos de multilateralismo latinoamericano

Partiendo de los intentos para conceptualizar el multilateralismo latinoamericano, se han basado en la identidad común, los valores tradicionales y la

continuidad de procesos históricos. Según Giacalone (2016), las debilidades en su conceptualización desde la realidad latinoamericana se debe a “incluir en el concepto de multilateralismo latinoamericano todos los acuerdos entre tres o más miembros que tienen lógicas distintas que los acuerdos de integración económica”. Sin embargo, como se mencionó, la definición de multilateralismo pasa por su dimensión cuantitativa resaltando la relevancia de la dimensión cualitativa como elemento diferenciador. Así mismo, la sinergia conceptual entre regionalismo y multilateralismo destaca en este último su elemento institucional como institución internacional sobre la base principios generales de conducta.

Tabla 1. Tipología del multilateralismo latinoamericano

Viejo multilateralismo	Multilateralismo defensivo	Se caracteriza por ser tradicionalmente defensivo o reactivo, en el cual las instituciones internacionales son creadas para excluir a Estados Unidos. Así, este tipo de multilateralismo fue entendido como una forma de evitar la injerencia de los países desarrollados y conservar cierta <i>autonomía</i> .
Nuevo multilateralismo	Multilateralismo revisionista	Dado a partir de las transformaciones en la estructura de poder mundial con el surgimiento de las denominadas potencias regionales, emerge como alternativa al multilateralismo hegemónico de Estados Unidos, el multilateralismo normativo de la Unión Europea y el multilateralismo defensivo del Sur global, a partir de herramientas de poder blando.
	Multilateralismo afirmativo	Derivado de la tipología anterior, se entiende como el tipo de multilateralismo defendido por Brasil, en el cual busca iniciativas activas para mejorar la gobernabilidad global a partir de coaliciones con países del Sur; así como, en su momento, una apuesta por un nuevo paradigma de desarrollo nacional y un énfasis en la integración regional suramericana, proyectándose como un interlocutor confiable, un factor de equilibrio y de estabilidad regional. Así, su estrategia se orienta hacia una gobernabilidad más democrática (democratización de los mecanismos deliberativos multilaterales) con reglas más transparentes y representativas (reformas), que permita construir consensos frente a desafíos planetarios.

	Multilateralismo cooperativo	Este tipo de multilateralismo se caracteriza por: (1) fomentar la construcción de consensos; (2) incorporar más actores al debate; (3) promover marcos institucionales flexibles vinculados con diversos actores; (4) democratizar las decisiones sobre bienes públicos internacionales; (5) plantear un marco conceptual para nuevos diseños para una arquitectura global y regional; (6) desarrollar nuevas redes de vinculación sobre temas específicos y para enlazar de manera más horizontal los distintos actores; (7) reconocer los cambios en la soberanía; (8) incorporar el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.
--	------------------------------	--

Nota. Elaboración propia a partir de Fortuna Biato (2007), Giacalone (2016), Legler (2010), Legler y Santa Cruz (2011), Rojas Aravena y Altamann (2006), y Sanahuja (2013).

Dentro del amplio debate acerca del multilateralismo latinoamericano, se han planteado sus aproximaciones a partir de dos referentes. En primera medida, se encuentra la distinción temporal en cuanto al viejo multilateralismo y a partir del siglo XXI, una referencia a un nuevo multilateralismo. Así, en el viejo multilateralismo se encuentran instituciones con gran evolución histórica que en principio apostaron por la integración regional de acuerdo con la comprensión acrítica del modelo europeo en una apuesta por una mayor institucionalidad basada en ciertos grados de supranacionalidad (figura 1). Por otra parte, desde esta variable temporal, el nuevo multilateralismo —multilateralismo latinoamericano contemporáneo— se ha caracterizado como institución internacional por su carácter presidencialista, su función como foro de diálogo y concertación política, y su debilidad institucional (Legler y Santa Cruz, 2011) en el marco del regionalismo abierto como modelo de desarrollo e inserción internacional.

A partir de este marco de referencia contextual, sin embargo, se encuentra el repliegue de la hegemonía de Estados Unidos que, de acuerdo con la teoría de estabilidad hegemónica, podría ser entendida como elemento cohesionador, dando paso a exacerbar la heterogeneidad regional y con ella, una posible fragmentación pese a que este cambio de repliegue relativo

fue visto como escenario de oportunidad para una gobernanza autónoma (Legler, 2011).

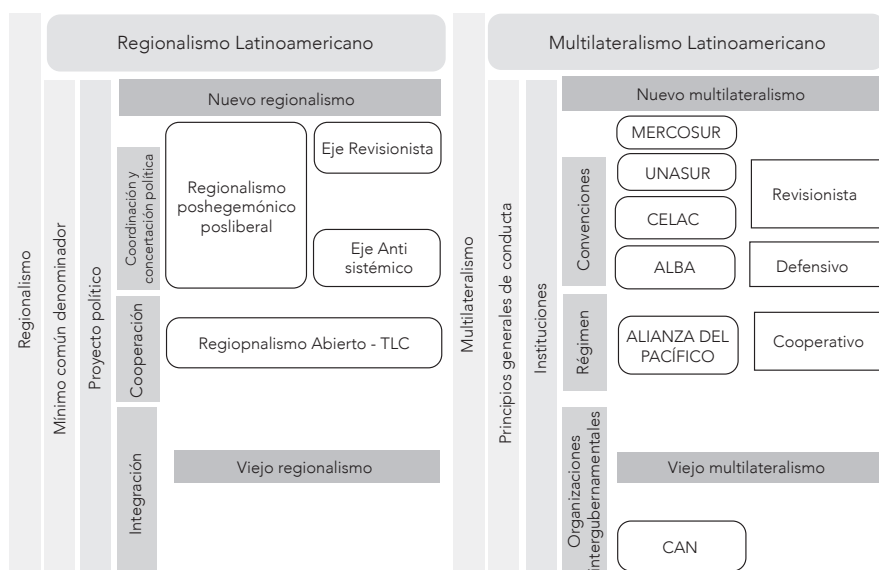


Figura 1. Escenario latinoamericano dados los distintos proyectos políticos (regionalismo) y sus principios organizadores a nivel institucional en el marco del multilateralismo de alcance regional. Tomado de Ortiz Morales (2016, p. 267)

La segunda aproximación al multilateralismo latinoamericano se ha planteado a partir de las tipologías dadas en su evolución histórica, comprendiendo así, conceptualmente, cuatro tipos de multilateralismo latinoamericano: (1) multilateralismo tradicional o defensivo; (2) multilateralismo afirmativo; (3) multilateralismo revisionista; (4) multilateralismo cooperativo (tabla 1). Sin embargo, en el marco del denominado “nuevo” multilateralismo latinoamericano, “la autonomía puede ser una aspiración del multilateralismo latinoamericano, pero no exclusivamente frente a Estados Unidos, porque países pequeños o medianos pueden buscar autonomía frente al poder regional” (Giacalone, 2016).

De esta manera, para entender las sinergias entre regionalismo⁸ y multilateralismo⁹ como categorías analíticas a nivel regional —escenario de oportunidad desde la aproximación pluralista de la perspectiva crítica que permite la coexistencia con diferentes ideas o valores a partir de la identidad en el reconocimiento de la diferencia—, el escenario latinoamericano a inicios del siglo XXI se caracterizó por el solapamiento de distintos proyectos políticos (regionalismo) para la creación de regiones formales, contrapuestas y excluyentes, en ocasiones entre sí (figura 1). Estas regiones dieron paso a la coexistencia de distintos tipos de multilateralismo de acuerdo con sus principios generales de conducta (principio ordenador) y su propósito institucional para lo cual fueron creadas.

Balance de mediaciones del multilateralismo latinoamericano

Según el marco explicativo propuesto y las categorías analíticas presentadas, a continuación se analiza el multilateralismo latinoamericano a partir de algunos casos de estudio. Así, dada la definición del multilateralismo como institución internacional (coordinación de políticas nacionales) tanto en su dimensión cuantitativa (miembros) como en su dimensión cualitativa (principio ordenador), la estructura normativa y el rol estructural de sus agentes como marco de referencia —histórico y contextual— se toman en cuenta a modo de variable interviniente a partir del análisis del escenario político regional; variable cambiante y determinante para la acción colectiva (indivisibilidad) frente a los escenarios de crisis regional.

8 El regionalismo como dimensión se entiende como proyecto político (dinámica) que comprende la concertación y cooperación en la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales para la configuración de una región formal a partir de la convergencia de intereses entre las partes. Esta aproximación conceptual permite la diferenciación con la dimensión de la regionalización entendida como proceso resultante de la interdependencia económica para la conformación de una región real.

9 Se entiende como institución internacional que a partir de la teoría del nuevo regionalismo se relaciona con el sistema regional institucionalizado.

Es relevante el propósito, el alcance y el grado de institucionalidad de las instancias (sub)regionales que a partir de la estructura normativa y el rol estructural entre sus agentes, han permitido la acción colectiva para dar respuesta a algunas crisis regionales. De esta manera, se plantea la categoría adicional de rol institucional a partir de dos tipos por parte de las instituciones regionales en contextos de crisis: (1) el *defensor regional* con la función de proteger a otros Estados en un área definida; y (2) el *mediador* con la función continua de ayudar en la resolución de conflictos internacionales.

Grupo Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora (Grupo de los Ocho) y la crisis centroamericana

El Grupo Contadora (1983) puede ser entendido como una alianza político-diplomática para la acción conjunta que buscaba promover la paz en Centroamérica. Por ende, su alcance institucional fue de diálogo, coordinación y concertación política a nivel intergubernamental para la pacificación de la balcanización centroamericana (los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala) como tablero geopolítico ideologizado en el marco de la Guerra Fría. Su propósito inicial se centró en la mediación sustentada en un multilateralismo defensivo (tradicional), puesto que en el escenario se daba una presencia militar de Estados Unidos conocida como las “guerras secretas de Reagan” (Nieto, 2005).

El Grupo Contadora estuvo integrado por:

[...] los gobiernos de Colombia (presidido desde 1982 por el conservador progresista Belisario Betancur), México ([Miguel de la Madrid]), Panamá y Venezuela ([este último] presidido desde 1984 por el socialdemócrata Jaime Lusinchi) [...]. Con el mismo fin, a partir de 1985, se formó el llamado Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por los entonces recién estrenados gobiernos civiles de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. (Suárez y García, 2008, p. 122)

Este escenario político regional estuvo enmarcado por una transición en materia de política exterior latinoamericana que acarreó cierto deslinde de

los gobiernos latinoamericanos a los intereses de la potencia hemisférica, Estados Unidos, desde un modelo de alineamiento (acoplamiento), a partir del desenlace de la Guerra de las Malvinas en 1982 y la “inoperatividad” del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), hacia un modelo de acomodamiento de política exterior e incluso de oposición limitada¹⁰; propendiendo a cierta autonomía regional.

La estructura presente en la región centroamericana se caracterizaba por ser una *estructura hobbesiana*, puesto que “los tres nudos de la crisis [eran] el conflicto en El Salvador, las tensiones entre Estados Unidos y Nicaragua y las relaciones entre Washington y La Habana” (Nieto, 2005, p. 354). A este complejo escenario regional se sumaba la violencia generada a partir del financiamiento de los denominados “contras” desde la posición geopolítica de Honduras con ayuda de la CIA contra el gobierno sandinista en Nicaragua para su derrocamiento y la guerra civil de El Salvador. Así, la máxima tensión se centró en que “la mayor preocupación [era] la tensión entre Honduras y Nicaragua, que [estaban] al borde de la guerra” (Nieto, 2005, p. 357).

El Grupo Contadora fue un escenario regional que, a partir de su rol institucional, instó a las negociaciones multilaterales como mecanismo de solución *ad hoc* frente a la compleja crisis regional en Centroamérica. Es a partir de este rol institucional de mediador que la estructura normativa interpretada como hobbesiana sufre una gran transformación a partir de los agentes involucrados, con lo que se da un cambio en el rol estructural de enemigos a rivales que trajo etapas de coexistencia y distensión. Este cambio de rol estructural de enemigo a rival es dado a partir de la propuesta por parte de Nicaragua:

10 Los modelos de política exterior toman como referencia los propuestos por Tokatlian (2011), y Tokatlian y Rusell (2009). Desde este marco de referencia, en el *acoplamiento* los Estados latinoamericanos ven a Estados Unidos como un aliado siendo relativamente distantes frente a la región. El *acomodamiento* observa a Estados Unidos como un amigo y preserva una posición de relativa indiferencia hacia la región. La *oposición limitada* se inclina hacia una posición mixta hacia Estados Unidos combinándose desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, y en relación con la región, la integración es crucial para incrementar el poder negociador individual y conjunto frente a Washington.

[Que] propone un tratado de no agresión con Honduras, el corte del envío de armas a El Salvador, la suspensión de ayuda militar a fuerzas opuestas a cualquier gobierno centroamericano, dar garantías de respeto a la libre determinación y a la no intervención, la suspensión de la discriminación económica y la hostilidad a cualquiera de sus países, prohibir las bases militares extranjeras en Centroamérica y suspender las maniobras con fuerzas extranjeras. (Nieto, 2005, p. 358)

Tabla 2. Multilateralismo Grupo Contadora – Grupo de Apoyo a Contadora (Grupo de Lima o Grupo de los Ocho) y la crisis centroamericana

Tipo de multilateralismo	Defensivo
Variable cuantitativa: miembros y alcance	[Grupo Contadora] Colombia, México, Panamá y Venezuela. [Grupo de Apoyo a Contadora] Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. A nivel institucional representó un mecanismo de diálogo y concertación política de carácter <i>ad hoc</i> .
Propósito	Promover conjuntamente la paz en Centroamérica frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.
Principio ordenador (variable cualitativa)	Consignados en el Documento de Objetivos (Panamá, septiembre de 1983) conocido como los Veintiún Puntos de Contadora. Solución diplomática y negociada a la crisis.
Indivisibilidad (estructura normativa y rol estructural)	La indivisibilidad de los miembros del Grupo Contadora se ve limitada en su acción colectiva por la estructura hobbesiana y el rol estructural de enemigo dentro del escenario centroamericano. Sin embargo, el Grupo Contadora gozó de cierto grado de cohesión partir de la convergencia de posiciones e intereses para una salida negociada que se reflejó en su principio ordenador frente al complejo escenario de violencia en la región centroamericana. Así, el escenario político de la región latinoamericana gozó de cierta cohesión ante el propósito de una salida pacífica a partir del liderazgo regional por parte de sus miembros y en particular, de algunos gobiernos latinoamericanos como México (dado su cambio de estilo y estrategia) y Colombia (dado su cambio de doctrina en el marco de su política exterior de <i>respice polum</i> a una doctrina de <i>respice similia</i> ¹), entre otros, en el marco de una narrativa defensiva y autonomista.
Rol institucional	Defensor regional.

Nota. Elaboración propia.

El rol institucional del Grupo Contadora terminó respondiendo, a su vez, a un rol de defensor regional, puesto que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se manifestaron en contra de la política estadounidense en Centroamérica. El Grupo Contadora, dado su propósito, contó con el apoyo del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otras instituciones internacionales y regionales de la sociedad internacional. Sin embargo, sus gestiones para lograr la paz y la constitución de un Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, con la participación de los cuatro integrantes del Grupo Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) y de los agentes involucrados en el escenario de conflicto centroamericano (Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador), no fue ajena a obstáculos dentro del Grupo, que fueron subsanados:

Gracias a la intervención de los cancilleres de Panamá y México quienes amenazaron con denunciar ante la comunidad internacional a cualquier país que sin argumentos quisiera abandonar la negociación, se desechó la idea de pasar a manos de la Organización de Estados Americanos (OEA) las gestiones que desde enero de 1983 viene adelantando Contadora. El hondureño José Hernández fue quien recomendó la propuesta que posteriormente acogió el presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, quien había señalado por esos días que “Contadora es un fracaso”, después de la reunión de su grupo técnico en Panamá. (*Semana*, 15 de octubre de 1984)

En 1986, sobre la base del Grupo Contadora, se crea el Grupo de Río (denominación adoptada en 1990) como un mecanismo permanente de consulta y concertación política. Esta transformación buscó ampliar así su carácter *ad hoc* por un mecanismo de consultas regulares con una agenda de mayor alcance sobre temas que afectan e interesan a los países miembros para soluciones propias a los problemas y conflictos de la región en el contexto de una creciente unidad latinoamericana (Grupo de Río, 1986). De esta manera:

Sus objetivos inicialmente declarados fueron la adopción de acuerdos colectivos acerca de los más acuciantes problemas económicos y

sociales del continente, entre ellos, el terrible impacto socioeconómico de la deuda externa, el fortalecimiento de “la democracia” en América Latina, el impulso de la integración económica y la búsqueda de una solución político-negociada a la “crisis centroamericana.” (Suárez y García, 2008, p. 122)

Posteriormente, incluyó otros temas en su agenda como: fortalecimiento de la democracia, respeto a los derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, desarrollo sostenible, cooperación internacional y prevención de desastres naturales, tecnologías de la información y de las comunicaciones, lucha contra la pobreza y el hambre, los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y financiación para el desarrollo, entre otros (Altamann, 2007).

Grupo de Río-Celac¹¹ y la crisis Colombia-Ecuador

El Grupo Contadora (1989) respondió a un intento por coordinar posiciones fuera de la Organización de Estados Americanos (OEA) frente a la crisis centroamericana. Esta institución, con alcance de coordinación y concertación política *ad hoc*, posteriormente constituyó el denominado Grupo de Río, cuyo carácter fue más político que económico y cuyo alcance institucional se ubicó a nivel de concertación política (Giacalone, 2016), con el agregado de constituirse como mecanismo de diálogo y concertación política permanente a nivel institucional (Grupo de Río, 1986). Sin embargo, se caracterizó por ser un mecanismo flexible e informal en su funcionamiento. La organización y coordinación recaía sobre su secretaría pro tempore (SPT) y sobre la “Troika del Grupo de Río”, conformada por el país sede de la SPT, el país que la ejerció en el año anterior y el país al cual le corresponde el año siguiente (Altamann, 2007).

11 Pese a que la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador tuvo lugar en 2008 y la transformación institucional de Grupo de Río a la Celac se dio en 2011, se toma como referencia (1) el complejo escenario político regional y (2) la transformación (transición) institucional que ha tenido la Celac a partir de sus antecedentes como Grupo Contadora y Grupo de Río; instancias de diálogo y concertación política.

Después, se configura como la actual Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la cual fue ubicada dentro de la perspectiva de un “nuevo” multilateralismo latinoamericano vista como un intento de gobernanza autónoma en el escenario regional.

Tabla 3. Multilateralismo Grupo de Río-Celac y la crisis colomboecuatoriana.

Tipo de multilateralismo	Defensivo-revisionista
Miembros (variable cuantitativa)	[Grupo de Río] 29 países. A nivel institucional, se configura como escenario de diálogo y concertación política de carácter permanente. [Celac] 33 países de América Latina y el Caribe.
Propósito	[Grupo de Río] A partir de la creciente unidad latinoamericana, “fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina” (Grupo de Río, 1986). [Celac] La unidad (en la diversidad) e integración de América Latina y el Caribe (política, económica, social y cultural) como espacio para la identidad en América Latina y el Caribe.
Principio ordenador (variable cualitativa)	[Grupo de Río] Preservar y mantener la democracia, profundizar en la integración real de América Latina, impulsar mecanismos de desarrollo regional, mejorar su inserción en el mercado internacional, intensificar el diálogo político con países terceros (Grupo de Río, 1986). [Celac] Valores y principios comunes: el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia (Celac, 2011).
Indivisibilidad (estructura normativa y rol estructural)	En el contexto regional. El hecho determinó un cambio coyuntural de una estructura lockeana con un rol estructural de rival, dadas las constantes tensiones políticas y diplomáticas que tuvieron lugar en el escenario político regional en términos del clivaje izquierda-derecha. La crisis en sí constituyó una estructura hobbesiana (entre las partes Colombia-Ecuador), a partir del uso de la violencia en el hecho de que pese a no ser un ataque directo entre las partes o una guerra interestatal, sí se configuró como asunto de defensa nacional. La reconfiguración del Grupo de Río a la denominada Celac representó, dentro de este escenario de heterogeneidad regional de estructura lockeana, un avance en términos de diálogo y concertación política como proyecto político para la proyección regional en el sistema internacional (unidad en la diversidad), en procura de posiciones e intereses convergentes frente a temas de preocupación global propendiendo a la construcción de una identidad en América Latina y el Caribe.
Rol institucional	Mediador

Nota. Elaboración propia.

En su reconfiguración institucional de Grupo de Río a Celac, este mecanismo permanente de diálogo y concertación política ha sido entendido dentro de la tipología existente de dos maneras. Por un lado, dentro del multilateralismo tradicional (defensivo) dada su modalidad defensiva sustentada a partir del respeto a la soberanía nacional y la no intervención. Por otro lado, en el marco del multilateralismo revisionista que, junto con la Unasur, se configuró en su origen a partir del pretendido apoyo a los poderes emergentes por mayores cuotas de poder global (Sanahuja, 2014).

La Celac en 2011 se conformó con la pretendida función de gestión de crisis y defensa de la democracia, solapándose institucionalmente con los propósitos de otras instituciones como la OEA y Unasur. Por ende, es visto como un mecanismo poco institucionalizado de consulta política, el cual forma un círculo concéntrico en torno a Mercosur y Unasur para incluir al Caribe y Centroamérica (Giacalone, 2016). Su lectura también fue planteada como estrategia geopolítica por parte de México ante la exclusión del proyecto político de suramericanización de Brasil con Unasur; sin embargo, en términos de (auto)imagen, “la Celac busca complementar la arquitectura regional ya existente sobre la base de la no duplicación de esfuerzos, con el fin de potenciar elementos comunes y fomentar la complementariedad” (Celac, 2019).

La transformación institucional y la existencia de este mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política tuvo lugar en un escenario político regional de “giro a la izquierda” (Ola Rosa). La Celac se configuró en 2011 como un mecanismo articulador sobre la base del consenso a partir de la convergencia de acciones e intereses comunes (proyecto político) como plataforma para una mayor presencia de la región en el mundo y frente a desafíos comunes. De tal manera, el surgimiento de la Celac en un orden político heterogéneo representó evidencia de la convergencia regional sobre un mínimo común denominador. Este mínimo común denominador permite sustentar la hipótesis de que en el marco de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales y desde la perspectiva de complejo integracionista, la Celac fue en su momento el ejemplo del avance de la región en escenarios de diálogo, coordinación y concentración política dentro de una estructura normativa lockeana a partir de un rol estructural de rivales entre

sus agentes, dado, como se mencionó, el grado de heterogeneidad regional entre sus miembros del escenario político regional del clásico clivaje izquierda-derecha latinoamericana.

En cuanto a ciertos consensos y a la imagen regional de unidad e integración de América Latina y el Caribe, se logró ejercer, basado en sus principios comunes (principio ordenador), un *rol institucional de mediador* en la crisis diplomática colomboecuatoriana que tuvo lugar como resultado de la estrategia militar Operación Fénix en 2008, con el bombardeo al campamento del líder guerrillero de las FARC, Raúl Reyes, en la zona fronteriza con Ecuador. Esta crisis diplomática fue resuelta en el marco del denominado Grupo de Río, cuya mediación en el escenario de tensión diplomática fue crucial para superar el *impasse* con la activa participación (“liderazgo”) por parte del bloque de Chile, Argentina y Estados Unidos por una solución pacífica de la crisis (Peña, 2008).

En la Declaración de Santo Domingo, se pronunció un rechazo:

[a la] violación a la integridad territorial de Ecuador, y por consiguiente reafirmamos el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal. (Grupo de Río, 2008)

Cabe anotar que la tensión diplomática entre las partes (Colombia-Ecuador), respondió a la violación de la soberanía ecuatoriana dada la trasgresión de su frontera. Debido a esto, el hecho en sí dejó de ser un tema de seguridad nacional por parte de Colombia para convertirse en un tema de defensa nacional, de gran preocupación regional dado que los conflictos interestatales habían sido superados en la región en un contexto de paz negativa. Así, el Grupo de Río, de manera explícita amplía sus principios constitutivos como principios generales de conducta al establecer entre sus valores y principios comunes:

[...] el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia. (Celac, 2011)

Unasur y la crisis interna en Bolivia

Unasur responde a la propuesta brasileña —del gobierno de Lula da Silva en 2008— de crear una instancia regional de ámbito suramericano que posicionara de mejor forma a Brasil a partir de Suramérica como actor internacional, representando el proyecto político más ambicioso de su política exterior hacia la región con un claro enfoque autonomista frente a Estados Unidos (Chaves, 2015), a fin de operar como un foro de diálogo y concertación política frente a crisis interestatales e intraestatales que pusieran en peligro la estabilidad política de la región. Este bloque regional es expresión institucional del tradicional enfoque intergubernamental que ha dominado la historia de los proyectos de integración en América Latina y también hace parte de los esquemas regionales ubicados dentro de la perspectiva del “nuevo” multilateralismo latinoamericano en clave de regionalismo posliberal y poshegemónico.

Así, en la tipología del multilateralismo latinoamericano, Unasur en principio puede ser entendida dentro del multilateralismo defensivo dado el propósito de excluir a México como potencia regional de la configuración del orden regional, limitando geográficamente este orden a la región suramericana y al liderazgo brasileño. Pero dado su contexto y origen, en términos institucionales dentro de la tipología del multilateralismo latinoamericano, Unasur se entendió en el marco del multilateralismo contemporáneo de tipo revisionista dado su rol y posición en la estructura internacional como una oportunidad para una gobernanza autónoma.

Este proyecto político de regionalismo para la creación de una región formal suramericana surgió en un contexto político latinoamericano

denominado de “giro a la izquierda”. Pese al escenario político regional y a la tradicional polarización del clivaje sententista de izquierda-derecha (Pérez, 2008), la Unasur logró emerger en un escenario heterogéneo dada la convergencia de los países en un mínimo común denominador para reunir a todos los Estados de la región suramericana bajo el liderazgo de Brasil como potencia regional y pese a la reticencia inicial de Colombia frente al proyecto político suramericano. A esto se sumaron las estrategias de política exterior, en las que los países buscaron combinar colaboración y resistencia e ideología y pragmatismo como estrategia y visión diplomática y autonomía (Gardini y Lambert, 2011). Otras perspectivas señalaban que, en ese momento, el escenario latinoamericano debía ser interpretado como un escenario fragmentado dado el solapamiento de diferentes instancias regionales en diferentes ejes y modelos (Briceño, 2013) que no formaban círculos concéntricos, ni mostraban un mínimo común denominador sobre el cual converger, con lo que coexistían diferentes lógicas políticas y visiones según la relación con Estados Unidos, la cuestión de liderazgo y el modelo a seguir (Malamud y Gardini, 2012).

Pese a estas discusiones, la región suramericana tenía las características de una estructura lockeana a partir de una identidad de rival (rivalidad) o adversario entre sus agentes, dadas las constantes tensiones diplomáticas que tuvieron lugar en una región heterogénea como la región suramericana en ese contexto. Sin embargo, la convergencia de propósitos e intereses para la creación de Unasur como instancia de diálogo y concertación política representó un escenario de oportunidad para la construcción de una instancia multilateral como mecanismo para la consolidación de un actor regional cohesionado sobre la base de una estructura kantiana a partir de un rol de amigo (amistad) entre sus agentes, que como posibles “aliados” buscaban consolidar una imagen y acción colectiva orientada hacia la ganancia colectiva (comunidad) contra amenazas de seguridad, en una relación cooperativa de ayuda mutua sin hacer uso de la violencia o amenaza para resolver sus controversias. Así, la Unasur determinó la configuración del orden regional con base en principios organizadores cohesionadores que, sumados a los tipos de liderazgos ejercidos por los Estados suramericanos de ese momento y sus estrategias de política exterior, permitió que la Unasur

desplegara un rol institucional de mediación que permitió superar la crisis interestatal boliviana.

El tratado de Unasur no contempla prevención de conflictos; no obstante, el bloque intervino en diferentes confrontaciones, siendo especial el caso de la crisis en Bolivia en 2008, ya que fue su primera intervención diplomática, como bloque, debutando como instancia de estabilización regional. Para ese momento, y bajo un contexto histórico-político favorable a la actuación del bloque suramericano, Unasur fue considerada como un agente interlocutor válido para mediar entre las partes en conflicto: el gobierno de Evo Morales versus las élites políticas de oposición.

La entonces presidenta de Chile Michelle Bachellet convocó de manera extraordinaria la cumbre regional en Santiago, de la cual emanó la declaración de Santiago (2008) en la que Unasur reafirmó el apoyo al gobierno de Morales, nombró un enviado especial para acompañar la mesa de diálogo político entre las partes y además creó una comisión de investigación internacional para la masacre del Pando. La Declaración fue un llamado al diálogo y una clara apuesta por el mantenimiento del régimen constitucional y la legitimidad del gobierno boliviano. También se llamó a superar el conflicto mediante el consenso, el respeto al Estado de derecho y las instituciones (Unasur, 2008).

Tabla 4. Multilateralismo: papel de Unasur en la crisis de Bolivia

Tipo de multilateralismo	Defensivo-revisionista
Miembros (variable cuantitativa)	[Unasur] Doce países
Propósito	El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional. Su tratado constitutivo consagra los principios del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos.

Principio ordenador (variable cualitativa)	Se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible (Unasur, 2011).
Indivisibilidad (estructura normativa y rol estructural)	La región suramericana se enmarcaba en una estructura lockeana ante las constantes tensiones diplomáticas regionales; sin embargo, el surgimiento de la Unasur permitió cierto grado de una estructura kantiana para la creación de una instancia multilateral, en el cual convergieran los Estados parte.
Rol institucional	Mediador

Nota. Elaboración propia.

Como resultado de dicha actuación, las declaraciones presidenciales señalaron que “el ejercicio de multilateralidad es una convicción de las regiones emergentes, y que se aclaró el respaldo irrestricto a todos los países cuyas democracias son frágiles y sus instituciones necesitan del apoyo internacional” (Malamud, 2008, p. 2). El papel del actor suramericano fue exitoso en términos de garantizar una solución no violenta a la crisis de gobernabilidad en Bolivia, bloquear el intento de golpe de Estado, y demostró una capacidad de sólida acción multilateral no esperada para una organización regional que acababa de crearse en un contexto regional complejo.

Sobre la base de consensos políticos entre todos los miembros del bloque y la imagen regional de unidad suramericana, Unasur ejerció un rol institucional de mediador en la crisis intraestatal boliviana a partir de diferentes estrategias para prevenir la escalada de la crisis. Esta crisis fue resuelta mediante diplomacia de mediación en el escenario de tensión boliviana con la activa participación y liderazgo de Brasil y Chile, sin la participación de la OEA ni de Estados Unidos. Como señala Malamud (2008, p. 8):

La Cumbre extraordinaria de Santiago supuso el primer desafío concreto para Unasur, que fue superado de forma exitosa. Los mandatarios allí presentes abordaron de un modo realista la crisis boliviana, intentando resolver o encauzar el contencioso de la mejor manera posible, teniendo en cuenta que en Bolivia se juegan importantes cuestiones no solo para el futuro y la integridad de Bolivia, sino también para la propia estabilidad de América del Sur. Desde esta

perspectiva, fue clara la apuesta por el mantenimiento del *statu quo* y la defensa de las autoridades legítimamente elegidas.

El caso Grupo de Lima y la crisis venezolana

En el marco del debate académico de un nuevo multilateralismo latinoamericano, la aparición del Grupo de Lima (GL) en la escena política regional representa un claro punto de inflexión en relación con el patrón histórico del multilateralismo latinoamericano, caracterizado por un enfoque defensivo frente al papel de potencias como Estados Unidos (Legler, 2010). El GL surge como una instancia multilateral informal cuya lógica de acción política deriva de su propósito fundacional: la denuncia de la ruptura del orden democrático en Venezuela bajo su actual gobierno, enarbolando una diplomacia condenatoria en clara contraposición del principio de no intervención y más próxima al enfoque del derecho de injerencia ante graves violaciones de derechos humanos.

Origen, naturaleza y funcionamiento del Grupo de Lima

Por su naturaleza, el GL no es una organización internacional, ni funge aún como un mecanismo de diálogo y cooperación regional reconocido oficialmente. Es una instancia informal de naturaleza multilateral que opera como foro político, pero no cuenta con poder oficial diplomático para emitir directrices, sanciones y mandatos vinculantes, dado que institucionalmente no goza de un tratado internacional fundacional. Por el contrario, su accionar se limita al diálogo, la coordinación y concertación política con reglas explícitas¹² dado su propósito fundacional, que a partir de reglas constitutivas configuran un tipo informal de multilateralismo.

12 Como se mencionó, se hace referencia a dos tipos de reglas. En primer lugar, las reglas regulativas buscan regular una actividad existente con anterioridad.; así, estas prescriben y prohíben determinadas conductas en ciertas circunstancias en las que su desobediencia acarrea algún tipo de sanción. Por otra parte, se encuentran las reglas constitutivas, que definen el conjunto de prácticas que hacen viable

El GL como actor diplomático nace oficialmente en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores convocada por el canciller peruano Ricardo Luna, realizada en Lima el 8 de agosto de 2017, con el fin de abordar la crítica situación sociopolítica en Venezuela y explorar iniciativas para contribuir a la defensa de la democracia de forma pacífica y negociada. Como resultado de esta reunión, se emitió la declaración de Lima, documento que contiene dieciséis puntos que expresan la plataforma política del GL frente a la crisis de Venezuela y su rechazo categórico al gobierno de Nicolás Maduro. Este documento marca la pauta de la acción colectiva del GL y guiará las siguientes reuniones y declaraciones del nuevo grupo de acción diplomática.

El funcionamiento operativo del GL consiste hasta ahora en la realización de cumbres y reuniones periódicas de alto nivel interestatal y diplomacia presidencial¹³ mediante el mecanismo de diplomacia de cumbres (Rojas y Paz, 1998). A partir de este último, se generan declaraciones que expresan la identidad del GL como foro político, pero también expresan la ausencia de mínima institucionalidad —no cuenta aún con una secretaría técnica, ni la figura de presidencia pro tempore, ni grupos técnicos sectoriales—, siendo una instancia que busca ejercer un fuerte impacto internacional como alianza político-diplomática a partir de la estrategia mediática de denuncia de la situación política en Venezuela expresada en dichas declaraciones y en la gestión diplomática conjunta de sus países miembros ante otras instancias multilaterales tales como la OEA, la ONU y la Corte Penal Internacional (CPI).

En síntesis, el GL actúa como una instancia de diplomacia presidencial *ad hoc* con un claro enfoque político en términos de un discurso beligerante, competitivo y confrontacional frente al gobierno venezolano, y con posiciones políticas de realineamiento con el hegemon norteamericano —modelo

un determinado tipo de actividad social, al dejar claro que se entiende por tal actividad (Sodupe, 2003).

13 No obstante “la diplomacia presidencial es un arma de doble filo: por un lado, si bien ha facilitado el impulso de mecanismos de diálogo y concertación con endebles estructuras institucionales, también ha resultado nociva en periodos de tensión fronteriza e ideológica entre gobernantes, lo cual se ha irradiado al escenario de la integración regional” (Chaves, 2016).

de política exterior de acoplamiento—, lo cual precisamente permite señalar que el GL es un punto de inflexión en el mapa del nuevo multilateralismo latinoamericano, aspecto que marca su novedad frente al contexto regional.

El GL está compuesto actualmente por trece países de la región: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía. Se observa una composición muy heterogénea de países en términos de sus recursos de poder, su influencia regional y su rol en el sistema interamericano: hay potencias medias y regionales clásicas (Brasil y Canadá), potencias regionales secundarias (Argentina, Colombia y Chile) y países con protagonismo regional (Perú en Suramérica y Costa Rica en Centroamérica), que junto al resto de países han conformado una coalición política permanente desde 2017, la cual entra a competir y a coexistir con otras instituciones regionales y subregionales en la compleja arquitectura del multilateralismo latinoamericano.

Estos países han consensuado unificar su discurso de condena internacional del régimen de Maduro y han coincidido en alinearse ideológicamente con la propuesta de Estados Unidos de establecer un férreo cerco diplomático que de manera progresiva aisle internacionalmente a dicho régimen hasta lograr su salida definitiva del poder¹⁴.

Contextualización del Grupo de Lima

Para comprender la aparición del GL, es necesario entenderlo en clara conexión con las transformaciones políticas que está viviendo América Latina actualmente; en efecto, el GL se inscribe en un cambiante escenario geopo-

14 Cabe aclarar que inicialmente México era miembro original del GL al ser de los países firmantes de la declaración de Lima en 2017, pero tras el cambio de gobierno en 2019, su actual presidente (López Obrador) se ha distanciado de la plataforma política y la estrategia diplomática del grupo frente a Venezuela, invocando la doctrina Estrada representativa de la tradición de su política exterior. A su vez, esta posición puede interpretarse como un escenario de oportunidad para legitimar un posible rol como medidor e interlocutor entre las partes interesadas a nivel intraestatal que permita superar el tradicional enfoque dicotómico y dualista del multilateralismo tradicional —América Latina o América Latina—.

lítico regional caracterizado por cuatro dinámicas interconectadas: a) crisis de los gobiernos progresistas; b) nuevo ciclo electoral de giro a la derecha; c) parálisis de organismos regionales; y d) la reactivación de la política intervencionista de Estados Unidos hacia Latinoamérica.

La crisis del ciclo de gobiernos progresistas se refleja dramáticamente en la crisis del chavismo como proyecto político, pero también en el descalabro electoral del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, y en el fin del ciclo kichnerista en Argentina y del correísmo en Ecuador. El fin o la crisis de gobiernos de izquierda en América Latina le ha reducido drásticamente a Maduro un respaldo político regional, facilitando la estrategia del cerco diplomático, impuesta por los países del GL con menores costos que enfrentar.

En línea directa con lo anterior, el ascenso electoral y la llegada al poder de fuerzas políticas de derecha en la región han transformado el entorno de interacción diplomática con Venezuela. El nuevo ciclo ideológico-político reflejado en los gobiernos de Macri en Argentina y de Bolsonaro en Brasil, y en la radicalización del discurso de Piñera en Chile y de Duque en Colombia frente al tema Venezuela, se fundamenta en un claro rechazo del proyecto bolivariano y en un discurso liberal de corte político que hace énfasis en la defensa de garantías democráticas con una clara alusión a la aplicación de los mecanismos del sistema interamericano, tales como la carta democrática interamericana creada en 2001.

Precisamente, el GL reivindica el papel de la OEA como instancia sancionatoria y de monitoreo del gobierno de Maduro, como expresión de una estrategia regional divorciada de las instancias de cooperación y concertación regional que surgieron bajo el ciclo político de izquierda —Unasur y Celac—, de las cuales desconfía y a las que a su vez bloquea operativamente. Así se observa en el caso de Unasur con la decisión de Colombia¹⁵, Perú, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay de suspensión indefinida de su participación en reuniones del bloque a manera de presión diplomática para exigir

15 Colombia hizo efectivo y explícito su retiro de esta instancia multilateral regional el 27 de agosto de 2018. En la misma línea, Ecuador, sede de esta organización regional, en cabeza de su presidente Lenín Moreno anunció el 13 de marzo de 2019 el retiro definitivo de Unasur suspendiendo su participación al tratado constitutivo (CNN en Español, 2019).

la reorientación político-institucional de dicha organización regional, pero sin un claro liderazgo, lo que acarrea grandes retos para la configuración del orden regional y su agenda de gobernanza “autónoma”, desconociendo sus logros y debilidades (Ortiz, Montero y Chaves, 2019).

De tal manera, se observa que el GL se inscribe necesariamente como una estrategia multilateral en el mapa de actuación regional de los gobiernos del nuevo ciclo político, en conexión con la reactivación de la OEA y la reciente propuesta de crear un nuevo organismo regional llamado Prosur, que entraría a reemplazar en alcance y funciones de coordinación regional suramericana a la paralizada Unasur.¹⁶

Para completar este marco de análisis, resulta necesario advertir el retorno de una política exterior más activa de Estados Unidos hacia América Latina. Esta última ha sido considerada habitualmente como una región secundaria en el radar de prioridades de Washington y marcada por el tradicional enfoque de interpretar los problemas de la región a partir del binomio seguridad-drogas, proceso que tímidamente se había intentado alterar en el gobierno de Barack Obama (a partir del diálogo con Cuba), pero que en el gobierno de Trump se vuelve a encuadrar bajo el mismo enfoque. La crisis en Venezuela ha sido explotada políticamente por Trump y líderes republicanos como el senador Marco Rubio para reforzar una mayor vigilancia de la región y liderar o renovar alianzas tipo GL, que le permitan una mayor presencia de gestión diplomática en el hemisferio de cara a la creciente presencia de China.

En este sentido, aunque Estados Unidos no hace formalmente parte del GL, sí tiene un claro interés en impulsar y radicalizar la acción diplomática de dicho grupo, ya que comparten el mismo diagnóstico sobre la situación en Venezuela, una relación que está siendo favorecida por las afinidades ideológicas en torno al rechazo del proyecto bolivariano y a la postura di-

16 Los gobiernos de Colombia y Chile han promocionado la creación de este organismo regional con una cumbre que fue convocada para el 22 de marzo de 2019.

plomática de fortalecer un bloque hemisférico contra Venezuela¹⁷. Para Estados Unidos, el GL se convierte en un aliado regional imprescindible con miras a contar con una plataforma regional de respaldo diplomático que legitime el endurecimiento específico de su postura frente al gobierno de Maduro, y en términos generales, para que se configure como una alianza geopolítica efectiva frente al considerado *nuevo eje de la tiranía en el hemisferio*: Cuba-Nicaragua-Venezuela, bajo una lectura de la realidad regional marcada por un espíritu de guerra fría, tal como lo expresó el consejero de Seguridad Nacional John Bolton en su discurso en la Universidad de Miami en noviembre de 2018:

Yet today, in this Hemisphere, we are also confronted once again with the destructive forces of oppression, socialism, and totalitarianism. In Cuba, Venezuela, and Nicaragua, we see the perils of poisonous ideologies left unchecked, and the dangers of domination and suppression. Under this administration, we will no longer appease dictators and despots near our shores.

We will not reward firing squads, torturers, and murderers. We will champion the independence and liberty of our neighbors. And this President, and his entire administration, will stand with the freedom fighters. The Troika of Tyranny in this Hemisphere—Cuba, Venezuela, and Nicaragua—has finally met its match. (The White House, 2018)

El cálculo de la administración Trump es que logrando la caída del gobierno de Maduro, la situación empeorará para los gobiernos de Cuba y Nicaragua al quedarse sin apoyo político y financiero por parte de su principal aliado ideológico. Para lograr este objetivo, el GL se convierte en un actor estratégico que además refuerza la reconexión de Estados Unidos con la región después del denominado periodo del regionalismo

17 En la última reunión del GL celebrada en Bogotá (25/02/2019), el vicepresidente de Estados Unidos Mike Pence solicitó al GL estrechar el cerco diplomático y financiero contra el régimen de Maduro.

poshegemónico de la primera década del siglo XXI (Riggirozzi y Tussie, 2012), en el que la región expresó un distanciamiento/rechazo de la injerencia norteamericana, buscando un mayor margen de autonomía en la gestión de asuntos domésticos y en su inserción internacional a través de mecanismos multilaterales como Celac y Unasur, los cuales se encuentran inactivos (Celac) y en proceso de disolución (Unasur).

Características del Grupo de Lima en el mapa de los multilateralismos

En primer lugar, el GL se inserta como un nuevo formato multilateral en las actuales dinámicas de interacción hemisféricas-regionales de gobernanza para la protección de la democracia, evidenciando un alto perfil protagónico de presión diplomática. Este perfil no resulta accidental o fortuito; por el contrario, está muy vinculado con la incapacidad de instancias multilaterales formales de orden regional y hemisférico de ejercer con éxito un perfil mediador o sancionatorio frente al gobierno de Maduro.

Es importante señalar que ante los intentos fallidos de actores multilaterales como la Unasur, la Celac y la OEA para consolidar estrategias de concertación política destinadas a garantizar el orden democrático en Venezuela (Closa y Stefano, 2016), el GL ha asumido un rol preponderante como bloque de confrontación política frente al régimen chavista, aplicando una activa diplomacia declarativa e impulsando el cerco diplomático ante la comunidad internacional. Este patrón de acción le ha valido para asumir un liderazgo regional emergente reconocido a escala internacional, en clara competencia con las dos primeras instancias multilaterales señaladas antes, aunque más ligado ideológicamente a defender la intervención de la última, para lo cual ha contado con el pleno respaldo político del actual secretario general del órgano interamericano Luis Almagro.

Resulta pertinente comprender la naturaleza del GL a partir de la lectura del nexo hemisférico-regional. Las organizaciones regionales actúan en escenarios de gobernanza, los cuales se configuran a partir de las interdependencias entre diferentes actores y en diferentes niveles. Para la defensa de la democracia en Venezuela, que es el principio fundacional

del GL, se observa este nexo a partir del involucramiento de otros actores regionales que se han señalado anteriormente, los cuales en conjunto conforman arquitecturas de gobernanza:

[...] las organizaciones regionales llevan a cabo actividades a favor de la democracia como parte de arquitecturas de gobernanza en un sentido más amplio. Una arquitectura de gobernanza se define como “[...] conjuntos de normas, principios, regímenes y otras instituciones” dentro de un área temática específica. [...] Las decisiones de las organizaciones regionales relacionadas con la democracia no se dan en aislamiento, sino más bien en interacción con o consciente de otras organizaciones con mandatos y membresías estatales que llegan a traslaparse. [...] Por tanto, atendiendo el propósito de estudiar con mayor precisión una problemática de protección de la democracia tal como la presentada por la crisis venezolana actual, estas consideraciones se agrupan en la noción del nexo hemisférico-regional de gobernanza. Dicho nexo hace referencia a la constelación de instituciones hemisféricas y regionales formales e informales y de actores con mandatos que se superponen dentro de un área temática específica, quienes pueden actuar de forma individual, en cooperación o competencia con otros. (Legler y Garelli-Ríos, 2018, pp. 162-163)

Con esta consideración, se puede analizar mejor la acción del GL, comprendiendo que es un actor multilateral que no actúa en solitario, sino que interactúa con otras organizaciones multilaterales bajo lógicas de cooperación —con la OEA y parcialmente con el Mercosur— y bajo lógicas de competencia —también con la OEA, Celac y Unasur—, en procura de obtener respaldo político y reconocimiento estratégico frente a otras instancias. Mientras Unasur significó abiertamente la *suramericanización* de la protección multilateral de la democracia con su propia carta democrática (Legler y Garelli-Ríos, 2018), siendo así uno de sus pilares o principio institucional de conducta, el GL representa el retorno a la *americanización* —en el sentido hemisférico de la palabra— de la protección de la democracia, en estrecha cooperación con la OEA.

El despliegue diplomático del GL debe contextualizarse a partir de estas interacciones con otros actores, ya que precisamente la débil operatividad de los actores multilaterales formales para gestionar el nexo hemisférico-regional de defensa de la democracia ha permitido la emergencia de actores no institucionalizados como el GL, que debido a su propia naturaleza informal pueden tomar decisiones con más facilidad y actuar más rápido en contextos de compleja gobernanza institucional. Esta característica del GL le permite jugar un rol coyuntural relevante de cara a influir en la resolución de la crisis de Venezuela, similar —en la forma de diplomacia *ad hoc* pero no en la forma operativa ni en la orientación política— a la experiencia del Grupo Contadora¹⁸ frente a la crisis centroamericana en los años ochenta, como se señaló en la segunda parte del capítulo.

Dados su propósito fundacional y su principio organizador, así como ante la evidente incapacidad de instancias como Unasur —debido a su parálisis institucional actual— y la OEA —por el bloqueo decisonal reiterado para aplicar sanciones contra Venezuela¹⁹—, el GL se ha configurado como el actor regional más relevante en la aplicación de la estrategia de aislamiento internacional del gobierno de Maduro y no de un rol institucional de mediación entre las partes involucradas para una salida negociada o una transición política ante la denuncia permanente de la crisis venezolana en diferentes instancias multilaterales regionales y globales. De hecho, como señalan Legler y Garelli-Ríos (2018, p. 117):

18 Hoy en día, frente a los liderazgos ejercidos en aquel entonces se presenta una clara bifurcación. En el caso del liderazgo de México, con su reciente cambio de gobierno se ha dado un cambio de estrategia a la de su predecesor. Por otra parte, en relación con el pretendido liderazgo actual de Colombia, no se enmarca en la doctrina *respice similia* de aquel entonces, sino que se evidencia una clara alineación (acoplamiento) ejerciendo un rol y posición a nivel regional enmarcado en la doctrina *respice polum*.

19 Por ejemplo, en la reunión de consulta de cancilleres en la OEA realizada en Cancún en junio de 2017, cuatro países de la comunidad Caricom bloquearon el número necesario de votos (2/3 partes = 23 votos) para que la OEA emitiera una condena contra el gobierno de Maduro, al parecer en esta decisión pesó la deuda energética de estos países con Venezuela a través de Petrocaribe.

La presente debilidad de la OEA se captura en su falta de capacidad para recabar el apoyo suficiente entre los Estados miembros para suspender la membresía de Venezuela y para patrocinar la moción que permita que el país sea juzgado ante la Corte Penal Internacional en La Haya por crímenes contra la humanidad. Así, ante las dificultades de la OEA, la Unasur, el Mercosur y la Celac, el grueso de la presión sobre el gobierno venezolano ha recaído no tanto en el nexo hemisférico-regional, sino más en actores extraorganizacionales y grupos informales como el Grupo de Lima y en el liderazgo de los principales poderes de la región y sus aliados extraregionales como la Unión Europea.

Esto significa que el GL se erige como un actor multilateral informal de presión —cerco— diplomática con mediana capacidad de liderazgo regional y una clara estrategia de aislamiento —exclusión—, que aunque no tiene aún estatus de organización internacional, ha logrado asumir posiciones de poder en las relaciones interamericanas y en la configuración del orden regional actual. Así mismo, ha tenido la habilidad para movilizar recursos y ejercer cierta influencia en otros actores, configurando su imagen como bloque regional defensor de la estabilidad democrática, a partir de una identidad discursiva beligerante antibolivariana y contra la influencia del ALBA.

La indivisibilidad entre los miembros del GL responde al actual escenario político latinoamericano, donde la defensa de la democracia constituye su principio organizador base para la configuración del orden latinoamericano dentro una estructura normativa regional que puede ser interpretada desde un rol de rival (lockeana), marcada por la desconfianza en una relación posible de autoayuda. Sin embargo, puede darse como posible escenario una identidad de enemigo (estructura normativa hobbesiana) al complejizarse las tensiones y los intereses geopolíticos de los actores involucrados, regional y extrarregionalmente, como adversarios amenazantes en una posible relación competitiva de suma cero.

En segundo lugar, considerando que los foros multilaterales tienen la capacidad de otorgar y restar legitimidad a otros actores, y asimismo alterar relaciones de poder entre actores, el concepto de *multilateralismo beligerante* resulta pertinente para ser aplicado al caso del GL. Este concepto ha sido desarrollado por el profesor Ivan Witker (2012, p. 150) para describir la tendencia de un multilateralismo “[...] regionalmente demarcatorio y fuertemente hostil hacia la hegemonía americana y la búsqueda intensa de nuevas fuentes de identidad común”. No obstante, resulta indispensable aclarar que a efectos del análisis del GL como estudio de caso aquí propuesto, se procede a variar la aplicación del concepto: la noción de *multilateralismo beligerante* resulta adecuada para analizar al GL por el carácter beligerante que expresa, pero a partir de un enfoque analítico diferente, ya que el enfoque que defiende Witker responde por completo al análisis de otro estudio de caso que es el ALBA, el cual difiere plenamente del GL en su naturaleza política.

Sin embargo, algunos elementos característicos que señala Witker (2012) para el caso del ALBA podrían ser aplicables al caso del GL bajo sus parámetros de acción:

- Actuación política envolvente y coordinada de los países en el interior de instancias multilaterales más amplias (acción coordinada del GL en la OEA).
- Conducta intrusiva e injerencia abierta de los actores más poderosos (rol de Estados Unidos canalizado por la diplomacia del GL).
- Autopercepción del bloque regional como una cadena solidaria con mecanismos de defensa no necesariamente explícitos (GL se identifica como un bloque regional de defensa de la estabilidad democrática).
- Adhesión al hecho consumado en cuanto al proceso de toma de decisiones con la finalidad de disminuir el campo de maniobra de los países no miembros del bloque (como el caso de la postura del GL descalificando la propuesta del gobierno de Uruguay y la mediación del Sumo Pontifice).

La singularidad del GL es que ha asumido un papel estelar como actor beligerante frente a Venezuela. El multilateralismo beligerante que expresa hasta ahora el GL se enfoca en una agenda minimalista-reduccionista,

dado su carácter *ad hoc* concentrado en la crisis política en Venezuela, lo cual se manifiesta en los contenidos de su diplomacia declarativa y en la radicalización de su postura discursiva frente al gobierno de Maduro en escenarios internacionales rechazando otras iniciativas de diálogo con este. Lo anterior se observa en el punto cuatro de la declaración emitida en la reunión del GL en Ottawa, el pasado 4 de febrero, en relación con la propuesta del gobierno de Uruguay:

Las iniciativas de diálogo propiciadas por diversos actores internacionales fueron manipuladas por el régimen de Maduro, transformándolas en maniobras dilatorias para perpetuarse en el poder; y, por lo tanto, consideran que toda iniciativa política o diplomática que se desarrolle debe tener por objeto apoyar la hoja de ruta constitucional presentada por la Asamblea Nacional y por el Presidente Encargado, Juan Guaidó, que busque una transición pacífica entre los venezolanos, que logre la salida del régimen dictatorial de Maduro, permita la convocatoria a elecciones y el restablecimiento de la democracia en Venezuela. (Cancillería, 2019)

En términos de su actuación como agrupación regional en el marco de las dinámicas del nexo hemisférico-regional de gobernanza para la defensa de la democracia (Legler y Garelli-Ríos, 2018), el GL ha tenido como eje de acción central la iniciativa del cerco diplomático, acompañada de sanciones selectivas para el gobierno de Maduro, en clara articulación con la postura de Estados Unidos. A través de esta arma diplomática, el GL ha enfatizado su proyección internacional como un actor beligerante. De hecho, en el tablero regional es el actor que ha asumido con mayor despliegue la condena permanente al gobierno venezolano e incluso su posición se ha radicalizado: pasó de declarar el apoyo a “todo esfuerzo de negociación creíble y de buena fe que tenga el consenso de las partes y que esté orientado a alcanzar pacíficamente el restablecimiento de la democracia en el país” (Presidencia de la República de Colombia, 2017) a exigir la salida del presidente Maduro y “[...] su denuncia ante la comunidad internacional por estar sometiendo

intencionalmente a los venezolanos a una sistemática privación de alimentos y medicinas” (Presidencia de la República de Colombia, 2019).

Al centrarse en el aislamiento internacional del régimen chavista como hoja de ruta operativa, la praxis multilateralista del GL adquiere con más fuerza una identidad de tipo beligerante que se sustenta en la aplicación de formas negativas de apalancamiento para presionar al gobierno de Maduro (Legler, 2018). Esta postura ha sido reforzada, como consta en la declaración de la última reunión del grupo en Bogotá el 25 de febrero de 2019, tras la fallida entrega de la ayuda humanitaria. La posición de presión diplomática ejercida sin pausa por el GL cierra espacios para explorar instancias de diálogo entre las partes, lo cual refleja aún más su enfoque beligerante, polarizando la situación, aumentando la desconfianza frente a un posible interlocutor regional que fuera válido y profundizando la crisis con más elementos. En palabras del canciller colombiano:

[...] La salida de Maduro no puede ser objeto de negociación alguna, el tiempo de la dictadura se ha acabado. No puede haber diálogo para definir si el autócrata se va o se queda. Tiene que irse. Cualquier aproximación con el régimen supone la expresa voluntad de transferir el poder que actualmente usurpa a las autoridades legítimas. (Trujillo, 2019)

Sin embargo, la estrategia de aislamiento ha sido hasta ahora infructuosa, ya que el gobierno de Maduro también ha radicalizado su posición de no negociar y mantiene su determinación de resistir la presión diplomática. Esto genera un indeseable panorama de no diálogo y statu quo que resulta más desalentador a corto y a mediano plazo, así como costoso a largo plazo, de cara a no poder avanzar eficazmente hacia escenarios de interlocución diplomática válidos, reconocidos y aceptados por las partes para una salida democrática de la crisis venezolana que logre transformar la actual estructura normativa (lockeana) y el rol estructural (rivales) presente en la región.

De esta manera, se ha comprendido que “[...] el multilateralismo es por cierto cooperación, pero también es conflicto, disputa e interacción compleja” (Witker, 2012, p. 148). En la región y frente al caso particular de la situa-

ción en Venezuela, ha tenido lugar una contraposición del multilateralismo como institución internacional entre el *verbum* que enfatiza los esfuerzos coordinados para crear espacios cooperativos y la *praxis* multilateralista que indica “[...] que todo bloque es dirigido, orientado, manejado por un poderoso capaz de promover articulaciones” (Witker, 2012, p. 149).

Perspectivas y conclusiones

El análisis hecho a lo largo del capítulo permite evidenciar las transformaciones que ha sufrido el nuevo multilateralismo latinoamericano como práctica y como concepto, de la mano con la revisión de experiencias de gestión multilateral de crisis para casos concretos. Se observa que los nuevos escenarios de gestión de crisis responden a nuevas dinámicas de conflicto político radicalmente diferentes a las de los años ochenta (Grupo Contadora) y a las de la primera década de este siglo (Unasur), las cuales por sí mismas alteran la eficacia de los actores multilaterales y las acciones colectivas y cohesionadas de sus miembros.

Esto se observa en el estudio de caso del GL, cuya naturaleza señalada como beligerante y confrontacional le ha limitado en su capacidad de ser un interlocutor eficaz frente a la crisis en Venezuela. Este punto es un gran desafío a futuro para la vigencia del GL, ya que los actores multilaterales no solo actúan bajo lógicas de confrontación, sino primordialmente bajo lógicas de cooperación, y deben adoptar también formas positivas de apalancamiento que hoy son rechazadas de forma categórica por el GL. Mientras las experiencias del Grupo Contadora y de Unasur fueron eficaces en su momento por haber funcionado como plataformas de interlocución y diálogo entre gobiernos y actores no estatales antagónicos —rol institucional—, el GL opera bajo lógicas dogmáticas de confrontación enmarcadas en un rol estructural de rivales, y posiblemente de enemigos, que le restan legitimidad para ejercer un rol más constructivo y eficaz en la transición democrática que necesita Venezuela.

Se ha señalado que el GL no actúa en un espacio vacío; por el contrario, su aparición se conecta con las debilidades del funcionamiento operativo del nexo hemisférico-regional para la defensa de la democracia en América

Latina, con lo que se evidencian tensiones en el ejercicio de la arquitectura de la gobernanza democrática, como señalan Legler y Garelli-Ríos (2018). La crisis venezolana se configura en un asunto que circunstancialmente entusiasma a varios Estados, lo cual pone en juego diferentes relaciones poder, alianzas y dinámicas con instancias multilaterales formales. Sin embargo, la preocupación que aquí florece es sobre el alcance incierto de estrategias como el GL y su posible transformación institucional para un mayor alcance que trascienda su carácter *ad hoc* entendido en el binomio democracia-Venezuela, ya que termina evidenciando una tendencia en la región hacia la informalización de la gobernanza multilateral (Legler y Garelli-Ríos, 2018).

Así mismo, el GL responde a un contexto político-ideológico marcado por el nuevo ciclo electoral de triunfo de fuerzas políticas de derecha, escenario donde se inscribe como vehículo diplomático en el mapa de acción regional “colectiva” de las derechas latinoamericanas. Esto influye necesariamente en su orientación internacional, que lo convierte en instrumento de acercamiento de Estados Unidos con la región, superando el periodo del regionalismo poshegemónico y canalizando la presión de Washington hacia los países del ALBA a través de esta coalición político-diplomática *ad hoc* regional. En este sentido, el GL replantea plenamente la aproximación al debate sobre el nuevo multilateralismo latinoamericano desde el enfoque “autonomista”, ya que se perfila como una alianza interestatal articulada en torno a rasgos de solidaridad ideológica e intereses geopolíticos pragmáticos, pero bajo el enfoque de alineamiento gravitacional o *bandwagoning* que teorizara Walt (1987).

El GL ha logrado un fuerte impacto mediático al impulsar la visibilización de la crisis venezolana escalando hasta el Consejo de Seguridad de la ONU, pero esto aún no ha ido acompañado de efectos concretos de su diplomacia declarativa, y la iniciativa del aislamiento internacional puede ser incierta a mediano plazo, lo cual resultará clave para evaluar el éxito diplomático del GL a corto plazo. Para superar el enfoque negativo y en cierta forma facilista de cerco diplomático como salida a una crisis regional, el GL debe dotarse de una estructura institucional operativa más estable que le permita coordinar políticas positivas y sostener acciones comunes de mayor alcance con base en principios cohesionadores para la región. Se abre el debate de

si la propuesta de Prosur irá en este sentido o si solo será un escenario de diplomacia *ad hoc* más que se suma a la lista de instancias multilaterales de la región respondiendo a la coyuntura y no a los problemas, objetivos e intereses. Un acercamiento a los problemas y las preocupaciones estructurales de la región latinoamericana permitiría la consolidación de un actor regional cohesionado a largo plazo, eficaz y eficiente ante posibles contextos de crisis intra e interestatal.

La realidad del multilateralismo en América Latina muestra que el multilateralismo se define políticamente y es resultado de las ideas predominantes según el contexto histórico en que se inscribe. Para el caso del GL, es claro que esta instancia multilateral informal tiene los rasgos básicos mínimos del patrón del multilateralismo latinoamericano contemporáneo (énfasis presidencialista, baja institucionalización y rol como foro de diálogo y concertación política), pero además refleja una postura más confrontacional y polarizante que otras instancias, lo cual le favorece y le desfavorece simultáneamente. El GL se identifica más como una instancia útil en términos de política de contención del régimen chavista y el eje ALBA al estilo del uso de la estrategia de contención en la Guerra Fría, y menos como una instancia de diálogo regional útil para resolver la crisis política venezolana y aminorar sus costos y efectos nacionales y regionales como una externalidad negativa para la estabilidad y configuración del orden regional. Todo esto le resta alcance al GL como escenario de oportunidad para la concertación política frente a contextos de crisis regionales, tal como se expresaba en la pregunta de investigación al inicio del capítulo.

Como resultado de este marco de análisis, la discusión académica sobre el nuevo multilateralismo latinoamericano se plasma en que el multilateralismo del siglo XXI ya no responde a un solo paradigma, ni deriva de una sola matriz ideológica; en suma, no resulta homogéneo, y al igual que lo observado con los procesos de integración regional, sus dinámicas siguen estando fuertemente condicionadas por los ciclos electorales y las agendas políticas antagónicas, dando lugar a virajes radicales en las orientaciones de política exterior de nuestras élites, y afectando la credibilidad y eficacia de instancias multilaterales ante situaciones de crisis. Este débil escenario institucional del multilateralismo latinoamericano y sus principios

generales de conducta resulta muy preocupante y contraproducente para una región como América Latina, que periódicamente enfrenta riesgos de crisis por conflictos políticos internos y tensiones diplomáticas y políticas interestatales que amenazan su estabilidad y su proyección internacional como actor regional cohesionado.

Referencias

- Altamann, J. (2007). *Cuadernos Integración en América Latina. Dossier: Grupo de Río. Flacso, Fundación Carolina*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpano27079.pdf>
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales - Universidad de Chile*, 45(175), 9-39.
- Cancillería de Colombia (2019, febrero 4). *Declaración del Grupo de Lima*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/declaracion-grupo-lima-3>
- Cancillería de Colombia (2017, agosto 8). *Declaración de Lima*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>
- Celac (Comisión Económica para América Latina) (2011). *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores”*. Recuperado de http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf
- Celac (Comisión Económica para América Latina) (2019). *¿Qué es la Celac?* [Oficial]. Recuperado de <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
- Chaves García, C. A. (2015). Unasur en la estrategia de inserción internacional de Brasil, encuentros

- y desencuentros. En N. B. Mellado (ed.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba: Lerner.
- Chaves García, C. A. y Ortiz Morales, C. (2018). Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar. En N. Mellado y M. Cienfuegos (eds.), *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano* (pp. 23-51). Buenos Aires: Ediciones Lerner.
- Closa, C. y Stefano, P. (2016). Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe. *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, 21 (julio-diciembre), 145-176.
- CNN en Español. (2019). *Lenín Moreno anuncia que Ecuador se retira definitivamente de Unasur* [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=qKYLhz1nRQI>
- De Camargo, S. (2000). Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. En F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 55-76). Caracas: Nueva Sociedad.
- Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En A. Tickner y S. Borda (eds.), *Relaciones internacionales y política exterior colombiana* (pp. 49-77). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Fortuna Biato, M. (2007). ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo. *Nueva Sociedad*, (210), 17-27.
- Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gardini, G. L. y Lambert, P. (2011). Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy. En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 1-11). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Giacalone, R. (2016). Conceptualización y marco

analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. *OASIS*, 24, 7-25.

Grupo de Río (1986, diciembre 18). *Declaración de Río de Janeiro*. Recuperado de http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002300-o-Declaracion_de_Rio_de_Janeiro_-_1986.pdf

Grupo de Río (2008, marzo 7). *Declaración de Santo Domingo. XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3991610>

Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954-965.

Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.

Kiselev, I. Y. y Smirnova, A. (2004). La dinámica de la autoimagen de los Estados Unidos a través de

los discursos públicos. *Psicología Política*, (28), 55-68.

Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3), 2-5.

Legler, T. (2011). De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe. En F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 22-47). Buenos Aires: Teseo, Flacso.

Legler, T. (2018, octubre 8). *Hacia respuestas multilaterales más eficaces ante la crisis venezolana*. Buenos Aires: CRIES. Recuperado de http://www.stanleyfoundation.org/publications/policy_memo/El_conflicto_y_el_contexto_de_la_crisis_en_Venezuela.pdf

Legler, T. y Garelli-Ríos, O. (2018). La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas.

- Pensamiento Propio*, 23(enero-junio), 159-188.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. (Eds.). (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. En *Los desafíos del multilateralismo en América Latina*, Vol. 16 (pp. 11-34). Buenos Aires: Pensamiento Propio. CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- 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, C. (2008). *La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ef5e4e804fo198e58e3eee3170baeadi/ARI121_Malamud_Cumbre_Unasur_Bolivia.pdf?MOD=AJPERES&CA=CHEID=ef5e4e804fo198e58e3eee3170baeadi
- Manrique de Luna Barrios, A. (2009). El multilateralismo en las relaciones internacionales. *Ius Et Veritas*, 39, 286-296.
- Mellado, N. (2018). *El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de ALC en un sistema multipolar*. Gridale. Recuperado de <https://global.juri-dileyc.com/el-marco-multilateral-como-herramienta-esencial-de-la-integracion-de-alc-en-un-sistema-multipolar-pdf/>
- Nieto, C. (2005). *Los amos de la guerra. El intervencionismo de Estados Unidos en América Latina. De Eisenhower a G.W. Bush*. Bogotá: Debate.
- Ortiz Morales, C. (2016). Regionalismo y multilateralismo latinoamericanos. Aportes de Colombia y Chile en la Alianza del Pacífico. En M. Ardila (ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna* (pp. 257-287). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz Morales, C. (2017a). Brasil y la Alianza del Pacífico: ¿pilares de la integración regional? En M. Ardila (ed.), *Brasil en el contexto regional*

e internacional: actores y temas (pp. 173-198). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3989622>

Ortiz Morales, C. (2017b). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49-77. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4885>.

Ortiz Morales, C. y Chaves, C. (2018). Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar. En *I Congreso Latinoamericano de Integración Regional y Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia-Centro de Pensamiento Global.

Ortiz Morales, C., Montero, P. M. y Chaves García, C. A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional. *OASIS*, 29(enero-junio), 197-222.

Peña, E. (2008, marzo 6). Colombia y Ecuador zanjaron crisis diplomática con apretón de manos en Grupo de Río. *El*

Pérez Llana, C. (2008). Modelos políticos internos y alianzas externas. En R. Lagos (ed.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 51-88). Buenos Aires: Edhasa.

Presidencia de la República de Colombia (2017, agosto 8). *Declaración de Lima sobre la situación de Venezuela*. Recuperado el 26 de febrero de 2019, de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170808-Declaracion-de-Lima-sobre-la-situacion-de-Venezuela>

Presidencia de la República de Colombia (2019, febrero 25). *Declaración del Grupo de Lima en apoyo al proceso de transición democrática y la reconstrucción de Venezuela*. Recuperado el 26 de febrero de 2019, de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190225-Declaracion-del-Grupo-de-Lima-en-apoyo-al-proceso-de-transicion-democratica-y-la-reconstruccion-de-Venezuela.aspx>

- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Rojas Aravena, F. y Altamann, J. (2006). *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*. Santiago: Flasco, Fundación Carolina, Cepal. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpano29032.pdf>
- Rojas Aravena, F. y Paz, M. (1998). *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*. Santiago de Chile: Flasco.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(03), 561-598.
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 101, 27-54.
- Sanahuja, J. A. (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de Unasur y Celac. *Pensamiento Propio*, (39), 75-108.
- Sánchez, F. (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada Álvarez (ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 221-243). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Semana* (1984, octubre 15). La Carta de Contadora. Recuperado de <https://www.semana.com/mundo/articulo/la-carta-de-contadora/5780-3>
- Serbin, A. (2010). Los desafíos del multilateralismo en América Latina. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Vol. 8 (pp. 7-24). CRIES.
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Suárez Salazar, L. y García Lorenzo, T. (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso.

The White House (2018, noviembre 2). *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America*. Recuperado el 28 de febrero de 2019, de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>

Tokatlian, J. (2011). Latinoamérica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extra-regionales. *Análisis Político*, 73, 139-158.

Tokatlian, J. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico*, 51(204), 475-492.

Tokatlian, J. y Rusell, R. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de

América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (85-86), 211-249.

Trujillo, C. H. (2019, marzo 1). La salida de Maduro no puede ser objeto de negociación alguna”: Carlos Holmes Trujillo. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-salida-de-maduro-no-puede-ser-objeto-de-negociacion-alguna-carlos-holmes-trujillo-2834254>

Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) (2008, septiembre 15). *Declaración de La Moneda*. Recuperado de http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf

Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) (2011, marzo 11). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Recuperado de <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>

- Walt, S. M. (1987). *Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics* (Cambridge University Press (Virtual Publishing)). Board.
- Witker Barra, I. (2012). El nuevo multilateralismo beligerante en la región. En *América Latina. Tendencias y perspectivas del nuevo siglo* (pp. 147-167). Santiago de Chile: Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

Unasur y Prosur, el dilema suramericano¹

Fabio Sánchez

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

Sánchez, F. (2019). Unasur y Prosur, el dilema suramericano. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 249-266). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Existe un debate aún en suspenso sobre el significado y los efectos del multilateralismo en América Latina desde el año 2000. Los analistas de la región han intentado revisar esta acción desde perspectivas teóricas, estudiando el comportamiento de organizaciones y proponiendo marcos de análisis propios. Para el caso suramericano, el ocaso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el parto prematuro del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) son dos acontecimientos que plantean un escenario lleno de incógnitas sobre el futuro de la construcción regional

1 Agradezco a Nathalia Alarcón la asistencia en investigación, miembro del semillero de investigación en Política Exterior (POLEX).

suramericana y su multilateralismo. En su momento, la Unasur tuvo un rol importante en el proceso de aprendizaje institucional y normativo de los actores de la zona, un surlateralismo basado en la concertación y el diálogo político con un ritmo diferenciado de los doce actores suramericanos, destacando la solución de crisis internas e interestatales, y la actividad en infraestructura, cultura, seguridad y observación electoral.

Desde su nacimiento en 2008, la Unasur encarnó el comportamiento propio de los actores de la región, marcados por el ADN histórico de la concertación política: Grupo Contadora (1983), Grupo de Río (1986) y actualmente Grupo de Lima (2017). Así mismo, por un consolidado sentimiento pacifista y una histórica timidez hacia los procesos de integración supranacional.

La Unasur fue una organización de la que hacían parte los doce países suramericanos, con una población aproximada de 450 millones de habitantes y un área de 18 200 000 km², con una gran biodiversidad que incluye el total de la Amazonia y diversos pisos térmicos que la convierten en una despensa de agua y alimentos, con valles y costas llenos de recursos minerales y naturales incalculables. Paradójicamente, la región requiere fortalecer sus democracias y el respeto por los derechos humanos, y reducir la corrupción y los alarmantes niveles de desigualdad y pobreza.

A continuación, se hace una breve revisión de la literatura sobre el multilateralismo. Después, se analiza la evolución, el impacto y el ocaso de la Unasur. Luego, se analiza el nacimiento de Prosur en medio de un panorama político complejo, marcado por la crisis de Venezuela, el giro a la derecha y el solapamiento de organizaciones con los mismos objetivos y baja efectividad en la región.

Multilateralismo en la literatura de la región

Los análisis clásicos sobre el multilateralismo se enfocan en el papel estatal, el carácter institucional y la voluntad de cooperación (Caporaso, 1992; Cox, 1992; Keohane, 1990; Ruggie, 1992, 1993). Al respecto, Robert Keohane (1990, p. 731) nos habla de una práctica para coordinar políticas entre varios estados a través de instituciones o acuerdos *ad hoc*, a lo que John Ruggie

(1992, p. 571) agrega unos principios generalizados de conducta para cada acción o caso concreto².

El debate sobre el multilateralismo en América Latina toma fuerza en la década de 2000 y hasta el momento, no existe un acuerdo sobre “las nuevas asociaciones internacionales de América Latina (Saltalamacchia, 2015). El inicio del siglo XXI generó una sensación de liberación intelectual y política en la región, acentuada por el liderazgo regional promovido por Brasil, el giro a la izquierda y un relativo desinterés de Washington, luego de los atentados del 9-11 en Nueva York.

En aquel momento, Gabriel Gaspar (2000, pp. 132-134) identificaba unas características propias del multilateralismo latinoamericano: i) más latinoamericano que panamericano; ii) heterogéneo y con fuerte énfasis regional; iii) crecientemente desburocratizado; iv) de regionalismo abierto; v) no confrontacional con Estados Unidos; vi) de fuerte raigambre e ímpetu integracionista; vii) expresa una nueva proyección internacional de la región biocontinental y bioceánica; y viii) se desarrolla en medio de un periodo de incierta transformación del multilateralismo global. Por su parte, Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz (2011, p. 12) señalan un “patrón de multilateralismo latinoamericano”, con las siguientes características: i) presidencialismo, ii) diálogo y concertación política, y iii) instituciones débiles.

A lo anterior se suma el debate sobre el tipo de regionalismo que incubaba al multilateralismo latinoamericano contemporáneo: posliberal para algunos (Da Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010) y poshegemónico para otros (Riggirozzi y Tussie, 2012), el cual claramente difiere del regionalismo “defensivo” de la década de 1960 y del “abierto” de la década de 1990 (Saltalamacchia, 2015, p. 298). Sin lugar a dudas, este regionalismo genera un espacio para las nuevas propuestas estratégicas de acercamiento regional en América Latina: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP, 2004), la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN, 2005), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2008), la Comunidad de Estados Latinoamericanos

2 Para un análisis más amplio sobre definiciones y tradición de estudio del multilateralismo, véase (Sánchez, 2017a).

y Caribeños (Celac, 2010). Todas poseen un marcado aire de autonomía, son intergubernamentales, con énfasis presidencialistas, destacan la agenda social y promueven la construcción de una agenda regional. Para Jorge Heine (2018), organizaciones como la Alianza del Pacífico demuestran que existe un “auge” del multilateralismo latinoamericano.

No obstante, las organizaciones de la nueva ola latinoamericana han sufrido una ralentización. Por un lado, se encuentra el ocaso (Lula da Silva) y muerte (Kirchner, Chávez) —Morales aún en el poder— de los actores y la agenda que hacían parte del *giro a la izquierda* o *marea rosa* que los potenció. Por otro lado, está la falta de fuerza institucional, a la que se suma el rechazo o desinterés de los nuevos presidentes de derecha que, como Macri (2015), Piñera (2017) Moreno (2017), Duque (2018) y Bolsonaro (2019), son críticos de los proyectos que promovió la izquierda suramericana hace una década. Tanto es así que, una vez posesionado, Duque se retiró de la organización acusándola de complicidad con la dictadura de Maduro (EFE, 10 de agosto de 2018); posteriormente, el presidente ecuatoriano Lenin Moreno haría lo mismo (CNN en Español, 13 de marzo de 2019; France24, 14 de marzo de 2019). A continuación, veremos el auge y el ocaso de la Unasur, y el surgimiento de Prosur como una nueva manifestación del *giro a la derecha* en el pensamiento político suramericano.

Auge y acción de la Unasur

La Unasur representa el estado más avanzado del proceso de suramericanización promovido por Brasil (Sánchez, 2017b). Es producto de un cambio en las preferencias de los líderes políticos a partir de la década de 2000, cuando inician las Cumbres Suramericanas de Presidentes (Brasilia 2000, Guayaquil 2002 y Cusco 2004), una plataforma preparatoria para la creación de la Unasur: promulgada en Isla de Margarita en 2007 y nacida en Brasilia en 2008.

Desde su nacimiento, la organización atendió conflictos internos e interestatales, generó espacios para la diplomacia personal e hizo pedagogía sobre un pensamiento nuevo y actual de la Suramérica contemporánea (Sánchez, 2017b). El proceso de firma del Tratado Constitutivo implicó

debates políticos internos en los doce estados signatarios, en un momento en el que Hugo Chávez se perfilaba como el líder por defecto de la organización, no siendo así en realidad ya que Lula da Silva y su asesor de política exterior, Marco Aurelio García, eran los verdaderos estrategas del proceso unificador suramericano.

En aquel momento, Álvaro Uribe era el actor “diferente” en la región, debido a su estrecha relación con George W. Bush, con quien intentó adelantar un acuerdo de cooperación que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional colombiana. A lo anterior se agrega el ataque a un campamento de las FARC en Ecuador, el cual fue duramente criticado en la OEA y en el Grupo de Río. Dicha acción sirvió para que Lula da Silva y su ministro de Defensa, Nelson Jobim, propusieran la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que nace en diciembre de 2008 bajo la advertencia colombiana —a petición de Uribe y su canciller Bermúdez— de que se rechazaran los grupos armados al margen de la ley, lo cual dejó a las FARC en aquel momento en una difícil situación ante el contexto regional que días antes les profesaba simpatía.

A continuación, veremos las acciones de la Unasur ante las crisis internas de Bolivia (2008) y Ecuador (2010), en las que mostró una rápida capacidad de actuación institucional, poder de convocatoria y carácter normativo, a pesar de ser un organismo nuevo en ese momento. En la tabla 1, observamos la creatividad y el accionar de la organización ante las crisis internas, cumbres, declaraciones, comisiones de investigación —masacre de Pando— y el Protocolo de Guayana para la protección de la democracia.

Tabla 1. La Unasur ante las crisis internas

Año	Amenaza/Problema	Respuesta
2008 - Crisis interna de Bolivia	Rompimiento del orden democrático.	Cumbre Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado.
	Secesión de provincias en Bolivia.	Declaración de respaldo al gobierno boliviano.
	Pérdida de la unidad territorial boliviana.	Declaración de la Moneda. Comisión Suramericana de Establecimiento de Hechos (Fact-Finding Commission).
2010 - Crisis interna de Ecuador	Motín policial con repercusión nacional.	Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado.
	Interrupción del orden democrático.	Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador. Reunión de Cancilleres en Quito.
		"Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre el compromiso con la Democracia" Declaración de Guyana (2010).

Nota. Elaboración propia a partir de Sánchez (2017b).

Por otra parte, la organización también atendió las crisis interestatales, provocadas por la tensión entre Colombia y sus vecinos, pues en aquel momento era inviable la relación de Uribe con Chávez y Correa, y las tensiones diplomáticas rompieron con el diálogo comercial y político de los países andinos. En la tabla 2, vemos cómo la capacidad de respuesta de la organización decrece, tanto que para 2010 no logró una respuesta institucional y solo facilitó el espacio para la diplomacia personal de Néstor Kirchner.

Tabla 2. La Unasur ante las crisis interestales

Año	Amenaza/Problema	Respuesta
2008 - Operación Fénix de 2008	Violación de la soberanía ecuatoriana por parte de Colombia. Desborde del conflicto interno colombiano.	Creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). El CDS de la Unasur rechaza a grupos armados ilegales.
2009 - Acuerdo de Cooperación Colombia-Estados Unidos	Injerencia de Estados Unidos en la soberanía regional. Aumento de presencia militar estadounidense en la región. Desborde del conflicto interno colombiano.	Declaración Presidencial de Quito. Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado de la Unasur, Bariloche. Declaración de Suramérica como Zona de Paz. Se potencia la consolidación del CSD.
2010 - Crisis colombovenezolana de 2010	Desborde del conflicto interno colombiano.	Reunión extraordinaria de cancilleres, Quito. Propuesta de mediación del secretario general Néstor Kirchner.

Nota. Elaboración propia a partir de Sánchez (2017b).

Más allá de las debilidades —o capacidad de acción— frente a la crisis interestatal de Bogotá y Caracas, la Unasur se empezó a perfilar como el foro por excelencia para las problemáticas regionales, aspecto que se fue debilitando y que revisaremos a continuación.

El ocaso de la Unasur

Es imposible negar el proceso de debilitamiento de la Unasur. Tal y como vimos, si el presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) al iniciar su mandato no se hubiera acercado a Chávez, ni a sus pares regionales, es muy probable que la organización no hubiese calmado la tensión andina de aquel momento (*El Tiempo*, 10 de agosto de 2010). En la posterior crisis de Venezuela que inició en 2013, debido a la muerte de Hugo Chávez (marzo) y a las confusas

elecciones (abril), se empezó a evidenciar la falta de capacidad conciliadora de la organización.

Para dicha contienda electoral, la Misión Electoral de la Unasur emitió una comunicación en la que señalaba —de forma apresurada— “un amplio ejercicio de ciudadanía y libertad por parte del pueblo venezolano”. Debido a la crisis, se convocó una sesión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado en Lima el 19 de abril, a la que asistieron seis de doce presidentes, cuya declaración leída por el presidente Humala mostró una errónea aquiescencia frente a las irregularidades ocurridas durante los comicios (*La República*, 18 de abril de 2013). La actitud pasiva en el seno de la organización —frente a la agudización de la crisis— se convirtió en el *modus operandi* del foro.

Posteriormente, varios hechos se sumaron al progresivo apaciguamiento. La débil respuesta frente a la retención del avión presidencial boliviano, a pesar de generar la Declaración de Cochabamba (*La República*, 18 de abril de 2013), solo fue firmada por seis de los doce presidentes suramericanos. Por ello, el presidente Maduro señaló en aquel momento: “Exhortamos a la totalidad de las jefas y jefes de Estado de la Unión a acompañar la presente Declaración” (*La República*, 18 de abril de 2013). La gestión posterior de Ernesto Samper (2014-2017) tuvo poco éxito, y los diversos intentos para buscar una salida pacífica entre el gobierno y la oposición fueron infructuosos (Meza, 06 de marzo de 2015). Lo anterior marcó la ruta para la crisis que estalló en 2018 con la abstención “temporal” de la mitad de sus miembros.

La crisis de 2018³

El 18 de abril de 2018, los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú enviaron una carta al ministro de Relaciones Exteriores boliviano, Fernando Huanacuni, en la que manifestaron dejar de participar temporalmente en la organización. Señalaron la falta de consenso para elegir un nuevo secretario general, luego de la salida de Ernesto Samper en enero de 2017, y una “alarmante situación de indisciplina”. El canciller peruano,

Hugo Zela, se lamentó por no poder designar a un nuevo líder: “Lo que está ocurriendo es que la institución prácticamente ha dejado de funcionar” (Paraguassu y Desanti, 2018). Así mismo, el canciller chileno, Roberto Ampuero, manifestó: “No podemos estar lanzando ese dinero a una institución que no funciona” (Aste, 23 de abril de 2018). Se trató de un asunto preocupante, una alarma institucional, porque los ausentes representaban “el grueso” de la masa crítica y se perdió la unidad geográfica (Mijares y Nolte, 2018).

Al respecto, el canciller Huanacuni aclaró que ningún país remitió nota para *abandonar* la organización: “Lo que nos llegó indica que seis países no participarían en reuniones de Unasur, hasta que resuelva la acefalia del cargo de secretario general del bloque (Cancillería de Bolivia, 2018b). Ante esta situación, el presidente venezolano, Nicolás Maduro, pidió “conciencia suramericana” a los países que dejaban temporalmente la organización, y dijo que los movimientos sociales y revolucionarios de América del Sur defenderían el foro si algún gobierno de derecha tratara de apuñalarla (*El Comercio*, 20 de abril de 2018), mismo término utilizado por el excanciller argentino y actual diputado del Parlasur, Jorge Taiana, quien además resaltó que esta acción era producto de la VIII Cumbre de las Américas celebrada en Lima (*Página 12*, 2018; Radio Illimani, 2018). Por su parte, el canciller uruguayo, Rodolfo Nin Novoa, señaló que su país se mantendría en la organización y que se trataba de un momento para reflexionar sobre los mecanismos de toma de decisión de la organización (Paraguassu y Desanti, 2018).

El documento de la salida temporal concluye así: “Dadas las circunstancias actuales, los países firmantes hemos decidido no participar en las distintas instancias de Unasur a partir de la fecha hasta tanto no contemos, en el curso de las próximas semanas, con resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización” (*El Comercio*, 20 de abril de 2018). Incluso, intentos urgentes para designar al secretario general fueron infructuosos (Cancillería de Bolivia, 2018a). Esta situación generó un fuerte debate sobre el futuro de la organización. En diversos sectores políticos y académicos, se habló del regreso al sistema multilateral clásico, del fracaso de la izquierda suramericana y del fin del liderazgo regional brasileño; pero sucedió lo menos esperado: la propuesta y el nacimiento de una nueva organización.

El nacimiento de Prosur

Una vez posesionado, el presidente Iván Duque anunció la “decisión política” de retirarse de la Unasur por ser “cómplice de la dictadura venezolana” (Marcos, 30 de agosto de 2018). Así mismo, su canciller Carlos Holmes Trujillo señaló que se buscaba “relanzar a la OEA” y fortalecer a la Alianza del Pacífico (EFE, 10 de agosto de 2018). Esta decisión debilitó aún más a la organización, ya que se rompió la unidad de los “doce” actores suramericanos que se había forjado años atrás.

A la debilidad brasileña producida por los escándalos de corrupción (Odebrecht, Lava Jato, prisión de Lula, *impeachment* de Dilma Rousseff), se sumó el desinterés de Michel Temer en la agenda regional. Esto facilitó el ascenso de Duque, quien lideró un “cerco diplomático” al régimen de Nicolás Maduro, el cual contó con el apoyo de Donald Trump, del Grupo de Lima y de más de cincuenta presidentes que secuencialmente reconocieron al presidente interino Juan Guaidó. Sin embargo, más allá de la cuestión venezolana, Duque encontró en el presidente chileno Piñera un aliado especial para trabajar en la propuesta de una nueva organización para la región, un foro “sin ideología” para promover la democracia, el desarrollo y la integración.

En enero de 2019, Duque lanzó la propuesta de Prosur destacando que:

[...] más que una organización burocrática o al servicio de un gobierno particular sea un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercados, la agenda social, con sostenibilidad y concebida aplicación. (*Semana*, 14 de enero de 2019)

Pero el problema de la desintegración se agudizaría aún más. El 13 de marzo de 2019, el presidente ecuatoriano, Lenin Moreno, anunció la salida de la Unasur (CNN en Español, 13 de marzo de 2019), hecho que representó un fuerte golpe a la organización, ya que es el país que alberga la sede (que se pretende convertirla en una universidad indígena). El presidente Moreno, además, agregó que el foro se había convertido en una plataforma política que “destruyó el sueño de integración” (France24, 14 de marzo de 2019).

Así mismo, destacó que se quitaría la estatua de Néstor Kirchner, uno de los impulsores iniciales del organismo. Hasta el momento, el balance del organismo es el siguiente: están retirados Colombia y Ecuador; están en abstención Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú; y están activos Bolivia, Guyana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Nueve días después, el 22 de marzo de 2019, se firmó en Santiago la declaración fundacional de Prosur con el propósito de “renovar y fortalecer” la integración suramericana (*El Espectador*, 22 de marzo de 2019). Paradójicamente, los temas destacados en la declaración fundacional se asemejan a los propuestos y desarrollados hace ya diez años en la Unasur: diálogo político, desarrollo, infraestructura, energía, salud, seguridad y defensa, como se resume en la tabla 3.

El documento fue firmado por los presidentes de Argentina, Mauricio Macri; Brasil, Jair Bolsonaro; Chile, Sebastián Piñera, Colombia, Iván Duque; Ecuador, Lenín Moreno; Paraguay, Mario Abdo Benítez; y Perú, Martín Vizcarra; y por el embajador de Guyana en Chile, George Talbot. Los vicescancilleres de Bolivia, Surinam y Uruguay se mostraron más prudentes frente al proyecto en su papel como simple observadores. Claramente, Venezuela estará por fuera del nuevo organismo hasta que regrese a la democracia.

En el documento, se reconocen los esfuerzos previos, pero señalan que se trata de un “espacio de integración más eficiente, pragmático y de estructura simple” con reglas de funcionamiento claras. La democracia y los derechos humanos también serán prioridad y Chile ejercerá la presidencia pro tempore por un año para luego cederla a Paraguay (MRE Chile, 2019).

Tabla 3. Comparativa de documentos fundacionales Unasur y Prosur

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008)	Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur (2019)
• Diálogo político. • Desarrollo social y humano con equidad e inclusión. • Erradicación del analfabetismo. • Integración energética. • Infraestructura e interconexión. • Integración financiera. • Protección de la biodiversidad. • Superación de las asimetrías. • Consolidación de la identidad suramericana. • Acceso a seguridad social y servicios de salud. • Cooperación en materia de migración. • Cooperación económica y comercial. • Integración industrial y productiva. • Proyectos de investigación, innovación y tecnología. • Promoción de la diversidad cultural • Participación ciudadana • Lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas ligeras, no proliferación de armas nucleares y ADM, y desminado. • Cooperación judicial. • Intercambio de información en materia de defensa. • Fortalecimiento de la seguridad ciudadana. • Cooperación sectorial. • Paz. • Democracia y pluralismo. • Derechos humanos. • Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.	Espacio regional de coordinación y cooperación, para avanzar hacia una integración que contribuya al crecimiento, progreso y desarrollo. Espacio de diálogo y cooperación suramericana. Implementación gradual y estructura flexible, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones. Prioridad a temas de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad, combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales. Requisitos para participar: democracia, orden constitucional, separación de poderes del Estado, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la soberanía e integridad territorial y el respeto al derecho internacional.
* En negrilla los temas comunes entre los dos documentos.	

Nota. Elaboración propia a partir de MRE Chile (2019) y Sánchez (2017b).

Conclusiones

Hemos visto las características y los desafíos que tiene el multilateralismo suramericano. Se trata de una región con una agenda confusa en cuanto a la creación de organizaciones internacionales. A pesar de contar con una

amplia experiencia en la materia, la agenda de diálogo y concertación es víctima de los vaivenes que imponen los cambios políticos entre proyectos de izquierda y derecha.

A pesar de la crisis, la Unasur sigue en funcionamiento. Incluso Bolivia se ha ofrecido como nueva sede para el organismo. En términos institucionales, la organización cuenta con un esquema más robusto que Prosur, el cual solo posee de momento la presidencia pro tempore. La Unasur ha contado con: presidencia pro tempore, Consejo de Jefes de Estado, Consejo de Ministros de Relaciones exteriores, Consejo de Delegados, Secretaría General y Consejos Sectoriales, en los que se destacan los amplios avances del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) y del Consejo de Salud Suramericano (CSS). Así mismo, en 2015 se inauguraron la Escuela Suramericana de Defensa (Esude), la Unidad Técnica de Apoyo Electoral, que ha trabajado densamente, y la Biblioteca Gabriel García Márquez, hechos que denotan avances en materia de la identidad suramericana.

La Unasur está pagando por sus errores: la inacción frente al problema venezolano, sin utilizar el Protocolo de Guyana (2010) para presionar al régimen de Maduro en su momento, y la falta de gestión ante la ausencia de un secretario general posterior a Samper. En estos momentos, Prosur ha tenido un parto prematuro, es débil institucionalmente y carece de la legitimidad total en la región, ya que como proyecto no incluye la totalidad de los doce actores regionales

Hemos pasado de una agenda amplia y ambiciosa en la Unasur hacia una muy concreta en Prosur. La propuesta del nuevo foro de inserción en la cuarta revolución industrial y la sociedad del conocimiento e información es interesante, siempre y cuando logre reducir la inequidad social y la alta corrupción que empaña los mandatos regionales desde décadas atrás. La primera tarea será ayudar a resolver el asunto de Venezuela, pero ¿cómo podrá hacerlo sin la legitimidad regional completa?, ¿cómo podrá ir más allá de la Unasur sin el trabajo previo que en esta existió?, ¿cómo convencer e incentivar a líderes y a la opinión pública de que no se trata de otro intento más de limitada integración? Solo el tiempo dirá si Prosur será un impulso o un obstáculo más en la búsqueda de una Suramérica próspera, autónoma y desarrollada.

Referencias

- Aste, E. (2018, abril 23). Canciller Ampuero explica la salida de Chile de la Unasur. *La Tercera*. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <http://www.latercera.com/politica/noticia/canciller-ampuero-explica-la-salida-chile-la-unasur/142556/>
- Cancillería de Bolivia (2018a). *Bolivia convoca a reunión extraordinaria de Cancilleres de Unasur para considerar la designación del Secretario General*. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/2455>
- Cancillería de Bolivia (2018b). *Canciller aclara que ningún país remitió nota para abandonar Unasur*. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/2456>
- Caporaso, J. A. (1992). International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, 46(3), 599-632.
- CNN en Español. (2019, marzo 13). Lenín Moreno anuncia que Ecuador se retira definitivamente de Unasur. Recuperado el 18 de marzo de 2019, de <https://cnnespanol.cnn.com/video/ecuador-sale-unasur-lenin-moreno-mensaje-nacion-sot-nat/>
- Cox, R. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Serie Comercio Internacional N.º 82. Santiago de Chile: Cepal - División de Comercio Internacional e Integración.
- EFE (2018, agosto 10). Colombia da un giro a su política exterior y se retira de la Unasur. Recuperado el 24 de agosto de 2018, de <https://www.efc.com/efc/cono-sur/latinoamerica/colombia-anuncia-que-se-retirara-de-la-unasur-como-habia-prometido-duque/50000764-3717008>

El Comercio (2018, 20 de abril).

Nicolás Maduro pide
“conciencia suramericana” a
países que abandonan Unasur.
Recuperado el 23 de abril de
2018, de [https://elcomercio.
pe/mundo/latinoamerica/
nicolas-maduro-pide-conciencia-
suramericana-paises-abandonan-
unasur-noticia-513816](https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/nicolas-maduro-pide-conciencia-suramericana-paises-abandonan-unasur-noticia-513816)

El Tiempo (2010, agosto 10). En

cuatro horas, Santos y Chávez
solucionaron la crisis bilateral
más grave de los últimos años.
Recuperado el 18 de junio de
2018, de [http://www.eltiempo.
com/archivo/documento/CMS-
7853620](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7853620)

El Espectador (2019, marzo 22). Prosur,

el nuevo bloque regional que
excluye a Venezuela. Recuperado
el 30 de marzo de 2019, de [https://
www.elespectador.com/noticias/
el-mundo/prosur-el-nuevo-bloque-
regional-que-excluye-venezuela-
articulo-846434](https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/prosur-el-nuevo-bloque-regional-que-excluye-venezuela-articulo-846434)

France24. (2019, marzo 14). Ecuador

se retira de Unasur por su “falta de
operatividad”, dice Lenín Moreno.
Recuperado el 18 de marzo de
2019, de [https://www.france24.
com/es/20190314-unasur-lenin-
latinoamerica-ecuador-kirchner](https://www.france24.com/es/20190314-unasur-lenin-latinoamerica-ecuador-kirchner)

com/es/20190314-unasur-lenin-
latinoamerica-ecuador-kirchner

Gaspar, G. (2000). El multilateralismo

latinoamericano de la posguerra
fría. En F. Rojas Aravena (ed.),
*Multilateralismo: perspectivas
latinoamericanas* (pp. 127-137).
Caracas: Flacso-Chile, Editorial
Nueva Sociedad.

Granovsky, M. (2018). “Es una

puñalada tramera”: Jorge Taiana.
Página 12. Recuperado el 23 de
abril de 2018, de [https://www.
pagina12.com.ar/109885-es-una-
punalada-tramera](https://www.pagina12.com.ar/109885-es-una-punalada-tramera)

Heine, J. (2018). Multilateralismo

latinoamericano: ¿de menos a más?
Foreign Affairs en Español, 18, 8-13.

Keohane, R. O. (1990).

Multilateralism: An Agenda for
Research. *International Journal*,
XLV, 731.

La República (2013, abril 13). Cumbre

de Unasur acordó anoche en
Lima respaldar al electo Nicolás
Maduro. Recuperado de [http://
www.larepublica.pe/19-04-2013/
cumbre-de-unasur-acordo-anoche-](http://www.larepublica.pe/19-04-2013/cumbre-de-unasur-acordo-anoche-)

en-lima-respalda-al-electo-nicolas-maduro

Legler, T. y Santa-Cruz, A. (2011).

El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio*, (33), 11-34.

Marcos, A. (2018, agosto 30).

Colombia anuncia que se retira de la Unasur. *El País*. Recuperado el 3 de octubre de 2018, de https://elpais.com/internacional/2018/08/10/colombia/1533920637_839419.html

Meza, A. (2015, marzo 06). Unasur

intenta mediar en la crisis política de Venezuela. *El País*. Recuperado el 18 de junio de 2018, de https://elpais.com/internacional/2015/03/06/actualidad/1425674826_481016.html

Mijares, V. y Nolte, D. (2018).

Regionalismo posthegemónico en crisis ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112.

MRE Chile. (2019). *Ministerio de*

Relaciones Exteriores de Chile - Declaración Presidencial sobre la

Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. Recuperado el 30 de marzo de 2019, de <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20190322/pags/20190322145147.html>

Paraguassu, L. y Desantis, D. (2018).

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspenden participación en bloque Unasur. Reuters. Recuperado el 23 de abril de 2018, de <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN1HR2J3-OUSLD>

Radio Illimani (2018). *El anuncio*

de salida de seis países de Unasur, es calificada por ex canciller argentino de "puñalada trapera". Recuperado el 23 de abril de 2018, de <http://www.patrianueva.bo/?q=node/16384>

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012).

The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America (Vol. 4). Nueva York: Springer. Recuperado de <http://link.springer.com/book/10.1007/978-94-007-2694-9/page/1>

- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(03), 561-598.
- Ruggie, J. G. (1993). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nueva York: Columbia University Press.
- Saltalamacchia, N. (2015). Regional Multilateralism in Latin America: UNASUR, ALBA and CELAC. En J. Domínguez y A. Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 298-310). Nueva York: Routledge.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Sánchez, F. (2017a). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada (ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 221-243). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, F. (2017b). *Unasur: poder y acción en Suramérica*. Bogotá: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda. Recuperado de <http://repository.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/918>
- Sánchez, F. (2018). ¿El fin de Unasur?, y la crisis del regionalismo suramericano. *Razón Pública*. Recuperado el 28 de agosto de 2018, de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11364-el-fin-de-unasur-y-la-crisis-del-regionalismo-suramericano.html>
- Semana. (2019, enero 14). Prosur: creación del presidente Iván Duque. Recuperado el 18 de marzo de 2019, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/prosur-creacion-del-presidente-ivan-duque/597797>
- Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) (2010). *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre el Compromiso*

con la Democracia. Georgetown,
República Cooperativa de
Guyana. Recuperado de
[http://www.unasursg.org/
uploads/61/5e/615e42826e009](http://www.unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009)

fi6od8d8d420a2086bf/Protocolo-
adicional-compromiso-con-la-
democracia.pdf

La Alianza del Pacífico: *¿marketing sin contenido?*

Eric Tremolada Álvarez

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

Tremolada Álvarez, E. (2019). La Alianza de Pacífico: ¿marketing sin contenido? En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 267-305). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Desde el anuncio de su creación, con la Declaración de Lima el 28 de abril de 2011, la Alianza del Pacífico se percibe como una subregión económicamente atractiva —fundamentada en la sumatoria de los indicadores económicos de Chile, Colombia, Perú y México—, que estaría configurando una integración profunda y pragmática que se distinguiría de todos los esfuerzos latinoamericanos precedentes.

Surge en medio de la coyuntura inestable que reinaba en Latinoamérica debido a la coexistencia de distintos modelos políticos —cargados ideológicamente—, que ofertaban distintos esquemas de integración. Así, la irrupción ruidosamente mercadeada de la Alianza del Pacífico merece

ser analizada más allá de la atracción que generó en líderes políticos y empresarios del mundo.

¿Realmente la Alianza del Pacífico está configurando un bloque nuevo y pragmático como esquema de regionalización en América Latina? La especialización que fomenta un bloque económico genera mayor productividad y eficiencia en los sectores donde se tienen ventajas comparativas que se traducen en costos de producción más bajos. Además, la ampliación de mercados favorece la economía de escala internacional. Dentro de estas lógicas los hoy socios que configuran la Alianza entienden que juntos mejoran sus posibilidades de inserción en el mundo en general y, específicamente, en Asia-Pacífico, olvidando mencionar que también son competidores entre sí en los mercados que quieren mejorar su inserción, tanto en el sentido amplio (mundo) como en el estrecho (Asia-Pacífico).

Para abordar el análisis de la denominada Alianza del Pacífico, haremos un estudio de su Tratado Constitutivo (Acuerdo Marco, suscrito en el observatorio de Paranal en Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012) para interpretarlo —a la luz de las teorías económicas y jurídicas de la integración— frente a sus desarrollos. Así mismo, transitaremos por los rimbombantes desafíos del preámbulo para luego centrarnos en los deslumbramientos de sus objetivos, continuando con los tan anunciados marcos cooperativos. Al final, analizaremos su escaso andamiaje institucional y si goza —como organización internacional— de personalidad jurídica. Así, fundamentados en recientes estudios que facilitarán nuestra tarea, desarrollaremos el planteamiento enunciado (Tremolada, 2013a, 2014c, 2014a, 2014b, 2016).

Los ruidos del preámbulo

Desde 2011, los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú cooperan entre sí con miras a constituir un instrumento esencial para el desarrollo económico y social sostenible. Por ello, estiman necesario fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto que los inserte eficientemente en el mundo globalizado y los vincule a otras

iniciativas de regionalización. Sin embargo, este esfuerzo constitutivo de un área de integración regional denominada Alianza del Pacífico¹ hace mucho ruido —para diferenciarse de otros esfuerzos latinoamericanos de integración—, enfatizando lo mucho que ha avanzado en estos años y omitiendo que dichos avances se fundamentan en “los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las Partes a nivel bilateral, regional y multilateral”². La “rápida” liberalización de bienes y servicios se debe y se soporta en los acuerdos de libre comercio de México con Colombia (1995), con Chile (1999) y Perú (2012); de Chile con Colombia y Perú (2006) — en el marco de la negociación bilateral con la Comunidad Andina—; y de Colombia con Perú (1997-2005) en el marco multilateral de la Comunidad Andina gradualmente consolidado.

Por su parte, al tiempo que el Preámbulo reafirma los derechos y las obligaciones derivados de los Acuerdos de Marrakech y Montevideo (Organización Mundial del Comercio - OMC), hace lo propio con los diferentes esquemas de integración latinoamericanos, claro siempre que se dé concertación y convergencia con una lógica de regionalismo abierto. Lo anterior envuelve una contradicción pues, por un lado, la OMC promueve que los países no deben establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales y, por el otro, todos los esquemas de integración bilaterales o regionales —donde los latinoamericanos no son la excepción— discriminan a terceros con fundamento en las normas de origen. Así lo hacen los acuerdos entre los miembros de la Alianza del Pacífico, también los que cada miembro tiene con terceros Estados y los que otros Estados latinoamericanos tienen entre sí. No olvidemos la estrategia de chilenos, mexicanos, peruanos y colombianos de pertenecer a muchos acuerdos comerciales, que si bien es atractiva al combinar el acceso libre a varios mercados con importaciones de

1 Esto se encuentra estipulado en el preámbulo y y el artículo 1 del Tratado de Paranal (Antofagasta, Chile) del 6 de junio de 2012, constitutivo de la Alianza del Pacífico.

2 La frase entre comillas hace parte del quinto párrafo del preámbulo del Tratado de Paranal (2012), en el que los Estados parte reconocen —solo en el tratado— que la Alianza del Pacífico es un proceso de integración que “tendrá como base” esos acuerdos vigentes.

diversas fuentes, como precisan Schiff y Winters (2003), puede ocasionar superposición de obligaciones y, por ende, dificultades administrativas en materia de acceso³.

La Alianza del Pacífico puede explicarse como una opción ideológica que ayuda a contrapesar ideas, principios y reglas proteccionistas presentes en otros bloques (Oyarzún, 2017). De hecho, la génesis de la Alianza del Pacífico, en medio de la polarización ideológica regional, como esquema subregional de integración contribuyó más a la *fragmentación política*, dividiendo geográficamente la región entre países pacíficos y atlánticos, y con la presencia de México en Suramérica, haciéndole un contrapeso a Brasil. De manera opuesta, en materia económica no suma a la fragmentación, ni genera cambios relevantes, Chile siguió comerciando más con Argentina que con Colombia y México; y Perú mantuvo su intenso intercambio con Brasil, que por cierto también es mayor que el que sostienen con México⁴.

Así, no solo es contradictorio, sino que pensar que podría darse una concertación y convergencia entre los distintos esquemas que viene fragmentando la región es utópico. La experiencia frustrada entre la Comunidad Andina y el Mercosur que derivó en la Unasur así lo demuestra y, como anota Cavalcante de Oliveira (2014), no se evidencia —ni antes, ni ahora— voluntad política, y la integración no es política de Estado en ningún país latinoamericano. Parafraseando a Ardila (2015), la fragmentación política latinoamericana contribuye a que se fomenten grupos afines ideológicos, conformando nuevos organismos que dan lugar a nuevos esquemas de cooperación: “Este nuevo multilateralismo que se construye atraviesa una transición en la que la institucionalidad constituye una contradicción, pero también un gran reto. Si queremos que dichos grupos continúen, deberán construir instituciones sólidas” (Ardila, 2015, p. 247).

Adicionalmente, el regionalismo abierto —que se pretende en el Preámbulo— busca insertar en el mundo a los Estados miembros de la Alianza y vincularlos con otros acuerdos regionales de integración. Sin embargo,

3 Diferencias, por ejemplo, en el acceso a mercados, en la determinación de las normas de origen, en la prevalencia de unos regímenes frente a otros, etc.

4 Véase: Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI (2018).

como explicaremos más adelante, con su Protocolo Adicional la Alianza solo ha podido negociar la armonización parcial de los acuerdos de liberalización existentes entre sus miembros. Esto sumado a su insuficiente institucionalidad —a la que también nos referiremos— conspira para que pueda actuar y negociar como bloque. En todo caso, si logra acuerdos comerciales con otros bloques regionales, también discriminaría a terceros⁵.

Sus objetivos: ¿una quimera?

El primer objetivo de la Alianza del Pacífico es “construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (Alianza del Pacífico, Acuerdo Marco, artículo 3.1.a).

Este ambicioso objetivo plasma primero la forma de hacerlo —pensando en algo progresivo— y luego se centra en lo que persigue. Así, están definidos el cómo y el qué. Analizando primero este último, conviene preguntarse ¿qué se entiende por integración profunda y cómo puede esta soportar la liberalización de los bienes, servicios, capitales y personas? Para responder, necesitamos acudir al marco teórico de la integración económica, estructurado en la segunda mitad del siglo pasado sobre los estudios de Viner (1950) y Balassa (1974, 1989)⁶. Este marco general y estudios anteriores (Tremolada, 2013a, 2014c, 2014a) nos permiten afirmar que la integración es una

5 El regionalismo tiende más a menoscabar el pleno comercio que a apoyarlo y puede dar pie a guerras comerciales (Schiff y Winters, 2003). En sentido contrario, Briceño Ruiz (2018), fundamentado en Lipsey y Gehrels, considera el regionalismo como una de las manifestaciones más acabadas de los acuerdos preferenciales de comercio, toda vez que cuando fue evaluado desde la perspectiva de su aporte al multilateralismo comercial, la explicación del consenso es que los acuerdos preferenciales de comercio —el regionalismo entre ellos— eran un “segundo óptimo”.

6 El fundamento del marco teórico de la integración económica se construyó con base en dos estudios, uno de la década de 1950: la teoría de las uniones aduaneras, de Jacob Viner, economista canadiense de origen rumano, fundador de la Escuela de Chicago; y otro de la década de 1980: la teoría de la integración económica, de Béla Alexander Balassa, economista húngaro, profesor renombrado de la Universidad Johns Hopkins y consultor del Banco Mundial.

institución jurídica de carácter económico, en la que los Estados miembros cooperan para ampliar sus intercambios comerciales; a su vez, se basa en acuerdos que configuran espacios económicos (zonas) donde los países se conceden determinadas ventajas según su voluntad política. Así, la configuración de la zona responderá a la etapa o el estamento de integración económica pactada.

Si las Partes de un tratado configuran una zona donde, de manera recíproca, eliminan o disminuyen significativamente sus aranceles y las barreras no arancelarias a su comercio, esta se denomina *zona de libre comercio*. Si con base en lo anterior se pacta, además, el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con terceros países o regiones, se configura una *unión tarifaria* también denominada *unión de consumidores*.

Si a una unión tarifaria se le crea un organismo supranacional de aduanas que recibe y distribuye los ingresos fiscales percibidos por los productos de terceros países que entran a la zona, estaremos frente a una *unión aduanera*. Unión tarifaria y unión aduanera no son conceptos análogos, tienen diferencias sustanciales: en el caso de la unión tarifaria, el arancel que pagan los bienes o servicios de los países ajenos a la zona se queda en el fisco del país por el que ingresa; mientras que en la unión aduanera, independientemente del lugar por el que ingresa, el arancel va a parar a la hacienda común (Dromi, Ekmekdjian, Rivera y Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1995). Además, la unión tarifaria necesita un altísimo grado de cooperación y articulación de las aduanas nacionales para evitar costos adicionales, mientras que en la unión aduanera la aduana supranacional es la que toma las decisiones y las aduanas nacionales son meros ejecutores de esta.

Al consolidarse una unión aduanera, aparte de la eliminación de aranceles y barreras arancelarias, la definición de un arancel externo común y la creación de un ente supranacional de aduana, se liberan el capital y el trabajo. A partir de este estamento, evidenciaremos prácticamente la fusión de los espacios económicos nacionales⁷, donde se da libertad plena a bienes,

7 En el asunto Shull, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia del 5 de mayo de 1982, definió al mercado común como la fusión de los

servicios, capital y trabajo, por lo cual es imprescindible un altísimo grado de cooperación para armonizar políticas macroeconómicas y sectoriales⁸.

Si a un mercado común, donde operan las libertades de bienes, servicios, capital y trabajo, se le suma la entrega —parcial o plena— de competencias macroeconómicas y sectoriales (política monetaria y fiscal) a los entes decisorios de carácter supranacional, se constituye una unión económica. Estos estamentos, que configuran la integración económica, necesariamente son discriminatorios frente a los terceros ajenos a la zona, toda vez que las libertades otorgadas se fundamentan en el origen, sea de bienes, servicios, capital o trabajadores⁹.

Así mismo, se debe tener en cuenta la orientación de los acuerdos comerciales. Si están proyectados hacia el interior, estaríamos ante lo que se denominó *regionalismo cerrado*, donde con el objeto de sustituir las importaciones de países ajenos a la zona, se promueve la industrialización, el proteccionismo y el incremento de barreras arancelarias y no arancelarias a terceros con el fin de proteger y promover la industria intrazonal. En sentido contrario, si la proyección es hacia el exterior, estamos frente al denominado

mercados nacionales en un mercado único que funcione en condiciones lo más similares posible a las de un verdadero mercado interior (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1982).

8 Una de las grandes dificultades por las que atraviesa la Unión Europea para superar la crisis es que en materia monetaria las competencias transferidas al Banco Central Europeo no son plenas, y de ahí que haya que concertar decisiones con los gobiernos nacionales. El denominado Pacto Fiscal (formalmente, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria) es un acuerdo firmado el 2 marzo de 2012 por veinticinco Estados miembros que contiene un conjunto de “reglas de oro”, cuyo carácter vinculante garantizaría el principio de equilibrio presupuestario (Council of the European Union, 2012).

9 La lógica progresiva descrita e inherente a los procesos de integración permitiría entender estos estamentos como secuenciales, es decir que se transitarían una a una las etapas. Sin embargo, en la práctica esto no es necesariamente así, de hecho las paradigmáticas comunidades europeas empiezan por la unión tarifaria (de consumidores) antes de liberar bienes y servicios (Pérez, Bringas y Domínguez, 2010).

*regionalismo abierto*¹⁰, que promueve el establecimiento de acuerdos de comercio abiertos, sometidos a las competencias internacionales e inmerso en el sistema multilateral de comercio (Pereyra, 2007).

Por su parte, debemos hacer referencia a las expresiones de integración *negativa* y *positiva*, que acuñó Tinbergen en 1954 y que —como nos lo recuerdan Schiff y Winters (2003)— corresponden a la integración de carácter superficial y profundo, respectivamente. La primera de ellas comprende la supresión y limitación de las políticas en la zona, a diferencia de los esfuerzos positivos por coordinarlas (trato nacional). Contrariamente, la *integración profunda*, ya en palabras de Lawrence y Litan (1990), se refiere más bien a los esfuerzos destinados a una integración más trascendental, de ahí que los citados Schiff y Winters (2003) coincidan en que la expresión se puso en circulación refiriéndose a acuerdos como el de la Unión Europea, con el propósito de lograr una unión económica que creara instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo. Esto es lo que Canovas (2002), al estudiar a las comunidades europeas, refería como proceso gradual cuyo éxito dependía tanto de la transferencia de soberanía a los entes supranacionales, como de la actitud de las masas al respecto.

La Alianza se anuncia como una integración profunda, concepto que el profesor Vieira Posada (2015, p. 64) entiende que debe abarcar “además de lo económico-comercial (procesos) en el campo político, en el terreno social, de cooperación y en la actuación conjunta en escenarios internacionales”. Sin embargo, sus desarrollos nos evidencian tan solo la pretensión de configurar una zona de libre comercio, que es una realidad desde la entrada en vigor del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco¹¹. Así, eliminan o disminuyen significativamente sus aranceles y dejan establecidos los estándares de las

10 Schiff y Winters (2003) nos recuerdan que el regionalismo abierto fue una idea de la década de 1990 que se concibió para describir las aspiraciones originales de la APEC y transmitir su plena coherencia con los objetivos multilaterales.

11 El artículo 1.1 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Cartagena, Colombia, el 10 de febrero de 2014, dice: “Las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo xxiv del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el artículo v del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que forman parte del Acuerdo de Marrakech por

barreras no arancelarias. En todo caso, esto ya era una realidad imperfecta fundamentada en los acuerdos bilaterales o multilaterales que previamente pactaron sus miembros y a los que ya hicimos referencia¹².

Por ahora, estamos frente a varias zonas de libre comercio que podrían presentar obstáculos administrativos en acceso a mercados y en la determinación de normas de origen entre sí, y que además en el caso de la configurada por la Comunidad Andina y que rige para Perú y Colombia, por previsión de sus tratados constitutivos prevalece incluyendo su régimen de propiedad intelectual y su imperfecto arancel externo. El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza no soluciona del todo estas dificultades, toda vez que se conservan unos requisitos específicos de origen que se pactaron en el Anexo 4.2.

No debemos olvidar que Costa Rica, Panamá y Guatemala, observadores y aspirantes a integrarse en la Alianza, harían más complejos los obstáculos administrativos derivados de los acuerdos perfeccionados y por perfeccionar, toda vez que ellos también pertenecen a un régimen prevalente, en su caso, el del Sistema de Integración Centroamericano. Así las cosas, no solo serán Perú y Colombia los que deberán resolver su doble militancia¹³.

el que se establece la Organización Mundial del Comercio, establecen una zona de libre comercio" (Alianza del Pacífico, 2014).

12 El Tratado Constitutivo de la Alianza previó, en el literal a. del numeral 2 del artículo 3, la liberalización del intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio. Adicionalmente, el literal c. del mismo numeral propuso desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros; de ahí que los ejes centrales del Protocolo Adicional pactaran capítulos en materia de acceso a mercados, reglas de origen, facilitación de comercio y cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, inversión, servicios financieros, servicios marítimos, comercio electrónico, telecomunicaciones, transparencia y solución de diferencias. También, el Protocolo Adicional profundizó en materia de aranceles, ahondando en las condiciones de acceso bilateral existente, al liberalizar el 90% de líneas arancelarias (Alianza del Pacífico, 2014).

13 La doble militancia no se soluciona precisando que el régimen de solución de diferencias previsto en el capítulo 17 del Protocolo Adicional "no aplicará a las

Con respecto a cómo lograr este primer objetivo, los Estados pactaron un procedimiento progresivo que construirá de “manera participativa y consensuada” un área de integración profunda. De ahí que queda por resolver si la integración “profunda” pretendida implica liberalización no solo de bienes y servicios, sino también de capital y personas; de ser así, de acuerdo con el marco teórico de la integración y la experiencia europea —única en el mundo—, necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado para garantizar la plena liberalización de las cuatro libertades referidas. De lo contrario, se condenaría la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los Estados miembros y supondría someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas¹⁴. En otras palabras, estaríamos frente a una integración negativa, superficial, no trascendental.

Respecto a la libre circulación de capitales y a la promoción de las inversiones, previstas en el literal b. del numeral 2 del artículo 3 del Tratado de Paranal, las Partes quieren, por un lado, que el área constituida sea un destino interesante para la inversión y el comercio de servicios y, por otro lado, aumentar los flujos de inversión y de comercio de servicios entre ellos y con el resto del mundo. De ahí que el capítulo 10 acordado en el Protocolo Adicional no presentara mayores dificultades en la negociación, pues se fundamentó en los capítulos de inversión contenidos en los tratados bilaterales de libre comercio que existen entre los miembros de la Alianza, y en el caso de Perú y Colombia, se basó en el Acuerdo Autónomo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (DIRECON, 2019; MinComercio, 2018; ProInversión, s. f.; ProMéxico, 2017). Están configurando así —con base en los tratados previos entre los miembros— una zona que promueve

diferencias que surjan entre la República de Colombia y la República del Perú respecto de las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina”, tal como se prevé en el pie de página del artículo 17.3.

14 No obstante, el objetivo no está definido. El literal a., que lo menciona, lo condiciona a futuros consensos que solo podrán expresarse mediante marcos regulados vinculantes, esto es, al perfeccionar tratados internacionales (Alianza del Pacífico, 2012, art. 3).

y protege las inversiones, estimulando flujos de inversión entre los socios y de terceros, pero que no liberaliza el movimiento de capital dentro de la zona (trato nacional) que caracterizaría a una integración trascendental, profunda como la europea.

De hecho, el único desarrollo real en este sentido es mercadearse como un bloque para potenciar el atractivo de los cuatro países miembros, recordando constantemente —a propios y a extraños— que en conjunto son la octava economía y la séptima potencia exportadora a nivel mundial, y que en América Latina y el Caribe los cuatro representan el 36% del PIB, concentran el 50% del comercio total y atraen el 41% de los flujos de inversión extranjera directa que llegan a la región. Adicionalmente, con una población joven y fuerza de trabajo calificada, totalizan 212 millones de personas con un PIB per cápita promedio de 10 000 dólares¹⁵.

En relación con la liberalización de personas en la zona, los desarrollos no solo son tímidos, sino que como en el caso de la liberalización del capital, se tergiversan intencionadamente los conceptos. El literal d. del numeral 2 del artículo 3 del Tratado de Paranal se refiere a la promoción de la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio; sin embargo, se prioriza “el movimiento de personas de negocios y la facilitación del tránsito migratorio incluyendo la cooperación migratoria y consular policial” (Alianza del Pacífico, 2012). Opciones de facilitación se vienen discutiendo, las cuales se traducen en visados especiales y esquemas de agilización de ingresos para personas de negocios.

Lo anterior significa que quieren vendernos una flexibilización parcial de políticas migratorias como una liberalización de personas, nada más lejos de una integración trascendental o profunda. De hecho, en materia migratoria solo evidenciamos dos avances significativos. Por un lado, la eliminación de la exigencia de visas para nacionales de Colombia y de Perú que quieran viajar a México; de esta manera, el gobierno mexicano brinda a todos los nacionales de países miembros de la Alianza un fácil acceso a su territorio

15 Cifras a 2012 con información de la OMC y el FMI tomadas del sitio web (Alianza del Pacífico, s. f.).

siempre que no realicen actividad remunerada. Por otro lado, Perú hace una supresión de visas para personas de negocios de Chile, Colombia y México hasta por 183 días improrrogables durante un periodo de doce meses¹⁶, medida que Colombia en reciprocidad desea otorgar en las mismas condiciones a los peruanos¹⁷.

En esta materia, basados en la práctica regional no somos muy optimistas pensando en un proceso de integración como el Andino, del que Colombia y Perú son parte y que es prevalente a cualquier otro en el que sus miembros participen. En la Comunidad Andina, solo se ha podido aprobar por el ente supranacional la admisión y el ingreso de ciudadanos en calidad de turistas mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente, para permanencias de hasta noventa días prorrogables por un periodo más (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2001). Derecho que en la práctica no solo no se difunde, sino que las autoridades migratorias fijan arbitrariamente los tiempos de permanencia¹⁸. Incluso, se han modificado unilateralmente los requisitos de admisión e ingreso¹⁹. En todo caso, tanto en la Alianza como en la Comunidad Andina no se evidencia la posibilidad de liberar el factor trabajo, pese a

16 Decreto Supremo 024-2013-RE de la República del Perú, publicado el 21 de mayo de 2013.

17 Véase el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Perú sobre Exoneración de Visa en Calidad Migratoria de Negocios, del 30 de junio de 2013.

18 Si colombianos y peruanos se ven sometidos a las arbitrariedades de sus autoridades migratorias al fijar los tiempos de estadía, pese al régimen prevalente que opera en el marco andino, no creemos que mejore por que ahora se enmarquen sus derechos también en el paraguas de la Alianza.

19 En un entendimiento de los gobiernos de Ecuador y Colombia, se permitió que a los nacionales colombianos que viajen a Ecuador se les exija también el certificado de antecedentes penales y de policía. Posteriormente, el gobierno de Ecuador, después del bombardeo de Colombia en Sucumbíos, retoma la medida y además exige que el certificado de antecedentes penales y de policía se presente con apostilla.

que se trata de una libertad indispensable para una integración trascendental y profunda si la entendemos en los términos en que se generó su expresión.

La razón de integrarse define el segundo objetivo que se propone la Alianza. De manera retórica, olvidan la fragmentación que ya existía y que refuerzan con este nuevo proyecto que, de paso, desconoce y debilita los anteriores²⁰. Así, señalan que la constitución de un marco vinculante que les facilite un acceso más seguro a los mercados más importantes estimularía “un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes” (Alianza del Pacífico, 2012, art. 3). Adicionalmente, cierran este objetivo resaltando la pretensión de lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes. Ninguna experiencia regional o subregional en materia de integración ha contribuido de manera decisiva a este objetivo.

El tercer y último objetivo tiende a convertir el área de integración regional en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico (Alianza del Pacífico, 2012). Objetivo cuya cristalización implica cambiar la práctica regional, toda vez que ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque o ha incrementado su poder de negociación, y siempre termina por reinar el unilateralismo (Tremolada, 2013b).

Un estudio de Nolte y Wehner (2013), que evidencia las dificultades del segundo y el tercer objetivo, destaca en sus conclusiones que si bien la Alianza pretende ser algo más que otro TLC, ha avanzado sobre todo en cooperación —a nuestro juicio, tímidamente— y está por verse la posibilidad de definir posiciones comunes en foros internacionales. Destaca, además, las reacciones adversas que desataron en la región (Venezuela, ALBA, Brasil y sus socios del Mercosur) —aumentando la fragmentación—,

20 Desde 2007 el presidente peruano Alan García asumió el liderazgo del bloque político-económico denominado “Arco del Pacífico”, que nace en el marco de la APEC y que incluía a Perú, México, Canadá, Panamá y Chile, y quería sumar a Colombia. Este se frustró y sirvió como antecedente a la Alianza del Pacífico; ambos pretendían coordinar a las economías de los miembros con intereses en Asia y ser una alternativa al ALBA que lideraba Hugo Chávez.

toda vez que la Alianza se identificaba como una herramienta de Estados Unidos con la que Washington puede reafirmar su hegemonía en la región. Con ella, se estarían reforzando las fuerzas centrífugas en el Mercosur, entre otras razones por el equilibrio que intenta conseguir México en Suramérica.

Adicionalmente, los miembros de la Alianza no han definido qué es Asia-Pacífico, tarea nada fácil para ellos y que tiene múltiples concepciones: para unos es la cuenca o el marco geográfico del océano Pacífico, explicación que se soportaría, además, con la conformación del denominado Foro de Cooperación Asia-Pacífico - APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), donde tienen cabida países de Asia, Oceanía y América y que hoy cuenta con veintiún Estados miembros de los tres continentes que rodean este océano²¹. Sin embargo, el antecedente que empezó a perfilar la cuenca del Pacífico como región data de 1967, cuando surge el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico - PBEC (Pacific Basin Economic Council), que como organización informal, con participación de corporaciones empresariales, buscaba la facilitación de los negocios en la región. Estuvo inicialmente conformado por líderes de negocios de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón, a los que se suman los de Corea del Sur, México, Hong Kong, Malasia y Filipinas (PBEC, 2018).

En 1980, para deliberar propuestas del PBEC, surgió el Foro de Cooperación Económica del Pacífico - PECC (Pacific Economic Cooperation Council), organización tripartita compuesta por empresarios, funcionarios de gobiernos y académicos, que como foro regional debaten —a título personal— sobre la cooperación y la coordinación de políticas que promueven el desarrollo económico en la región. Inicialmente, contó con la representación de once economías, que hoy suman veintitrés, entre ellas la de Mongolia que no tiene salida al océano (PECC, s. f.).

Para el centro de Asia y el Pacífico en los Estudios de Seguridad de Estados Unidos - APCSS (Asia-Pacific Center for Security Studies), la región es más

21 Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico - APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), integrado por Australia, Brunéi, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Hong Kong, Indonesia, Japón, República de Corea, Filipinas, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán y Vietnam (APEC, s. f.).

amplia e incluye países de Asia, aunque no toquen el Pacífico, así como la mayoría del cinturón de Oceanía y América que tocan el Pacífico: 49 Estados en total (APCSS, s. f.). El Observatorio América Latina-Asia Pacífico, a efectos de sus boletines estadísticos, cuando se refiere a los flujos comerciales de ida y vuelta, considera la totalidad de Asia y Oceanía como un solo conjunto (Observatorio América Latina-Asia Pacífico, s. f.).

Como se pone de manifiesto, y parafraseando a Barbosa, Posada y Serrano (2011), la génesis de los organismos y mecanismos de integración en la región que estamos tratando de delimitar evidencia que “Washington no solamente ha estado atento a sus desarrollos, sino que ha participado activamente en ellos, frenándolos o impulsándolos, promoviéndolos o sumándose a los mismos” (Barbosa et al., 2011, p. 62). De ahí que la integración asiática hacia adentro, con base en el fortalecimiento de la identidad regional, no sea una realidad y abriera paso al diálogo transpacífico (Barbosa et al., 2011).

Así, sin que exista una concepción definida de Asia-Pacífico —ni siquiera por parte de los Estados miembros de la Alianza—, de manera arbitraria, teniendo en cuenta la inserción que busca Colombia y en la que sus socios ya la vienen desplazando, con el único propósito de configurar a Asia-Pacífico excluimos a Rusia —que para efectos comerciales la consideramos dentro de Europa— y a todos los países americanos de la cuenca del Pacífico con los que ya tenemos tratados suscritos de libre comercio²². Entonces, enmarcamos la región en veinte países —con base en la división de la ONU— como el conjunto de países que la conforman: por el lado asiático, Asia Oriental (China, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón, Mongolia y Taiwán) y el Sudeste Asiático (Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam); por el lado de Oceanía, sumaremos a Australia, Nueva Zelanda y las islas de Nueva Guinea, descartando a Melanesia, Micronesia y Polinesia.

22 Colombia tiene en vigor zonas de libre comercio con casi todos los países americanos de la cuenca del Pacífico, aunque el Acuerdo con Nicaragua es de alcance parcial. No quedaría ningún país excluido una vez se ratifiquen los tratados suscritos con Costa Rica y Panamá.

Los tímidos desarrollos cooperativos

Si se navega por el sitio web de la Alianza, veremos que se promociona como un espacio de cooperación efectivo que impulsa iniciativas innovadoras (Alianza del Pacífico, s. f.). El desarrollo de los mecanismos de cooperación a través de una plataforma cooperativa es un mandato del Acuerdo Marco de la Alianza previsto en el acápite de objetivos (literal f. del numeral 2 del artículo 3). Previamente, mediante el Memorando de Entendimiento del 4 de diciembre de 2011 se establecieron las bases de la Plataforma de Cooperación del Pacífico, que impulsa la cooperación entre los países miembros y con terceros, en las áreas de medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, desarrollo social y otras que de común acuerdo establezcan los países. Pese a lo anterior, los resultados son escasos:

Libre movilidad de personas. Al respecto, ya nos pronunciamos líneas arriba, anotando que realmente se trata de una facilitación para el tránsito migratorio, en especial referido a personas de negocios, que se queda muy corto con el objetivo pretendido de una integración profunda basada en cuatro libertades, entre estas, la liberalización de personas. La medida fruto de esta cooperación no es otra que la admisión hasta por seis meses (debe renovarse a los noventa días) siempre y cuando las actividades que realicen sean de tipo no remunerado (turistas, tránsito o negocios). Medida que ya existía entre Colombia y Perú en virtud de la Decisión 503 de la Comunidad Andina y entre el acuerdo de esta última con Chile. La innovación real es el desmonte de la visa que exigía México a colombianos y peruanos.

Preservación y respeto del medio ambiente y creación de una red de investigación científica sobre cambio climático. Entre los cuatro proyectos originarios de cooperación se mencionaba el proyecto de investigación científica en materia de cambio climático, que facilitaría el intercambio de experiencias y avances en la investigación, monitorearía oportunidades de colaboración, exploraría la aplicación de conocimiento científico y desarrollo de capacidades, y trabajaría para producir conocimiento de aplicación de políticas públicas. Proyecto que se ha venido redefiniendo en mínimos, limitando su objetivo al diseño y la implementación de una red regional para el monitoreo de la biodiversidad, en el contexto del cambio climático,

a partir de esfuerzos coordinados y sinérgicos entre las redes nacionales de los países de la Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico, s. f.).

Por cierto, en el marco de la Comunidad Andina, desde 1996 existe la decisión supranacional 391, cuyo objeto es regular el acceso a los recursos genéticos de los países miembros y sus productos derivados, con el debido reconocimiento de los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales (Comisión del Acuerdo de Cartagena, 1996). Esta Decisión, de las más avanzadas en el mundo y que desarrolla el Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro en junio de 1992, desvirtuaría —una vez más— lo innovador de la cooperación efectiva de la Alianza.

Intercambio académico y estudiantil. Este fue el primer y más voceado marco cooperativo. Pretende crear una plataforma de movilidad estudiantil y académica que promueva el intercambio de estudiantes de pregrado y posgrado, así como de docentes universitarios e investigadores en instituciones de educación superior. Durante 2013, significó 228 becarios de pregrado y treinta de posgrado y hasta diciembre de 2016 en total serían 1190 becarios de pregrado y 250 de posgrado, completando en los cuatro años 1440 beneficiarios (Alianza del Pacífico, s. f.). El apocado compromiso no aumenta: de que cada país otorgara cincuenta becas por semestre pasó a que en la IX convocatoria, de manera única y conjunta, se otorguen 400 becas anuales para los cuatro países.

Promoción cultural. Entre los proyectos de promoción cultural se quiere aportar a los procesos de inclusión social y de integración de los países miembros de la Alianza mediante el deporte, la cultura, la culinaria y el voluntariado.

A la fecha, en materia deportiva solo se han dado dos encuentros: uno de voleibol infantil, que tuvo lugar en el marco de la IX Cumbre de Presidentes en Punta Mita, México, los días 18 y 19 de junio de 2014, y otro de baloncesto modalidad 3x3, realizado en Cali, Colombia, del 10 al 14 de noviembre de 2014.

En materia culinaria, se pretende promover el intercambio de las cocinas tradicionales de los países miembros de la Alianza, con el propósito de visibilizar la riqueza cultural y la diversidad culinaria. Sin embargo, solo se ha

concretado el festival gastronómico “Los Sabores de la Alianza del Pacífico”, realizado en Seúl, Corea, del 13 al 21 de noviembre de 2014 con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo. Adicionalmente, solo está en proyecto promover actividades académicas y de socialización entre los cuatro países, así como una recopilación de recetas.

En el marco del proyecto de voluntariado aún no hay desarrollos; se ha propuesto la movilización de jóvenes entre 18 y 30 años, que tengan especial interés en apoyar procesos sociales. Para esto, se identificaron cinco áreas de interés estratégico (desarrollo humano, perspectiva de género, participación ciudadana, cultura de paz e inclusión social). Se esperaba una convocatoria en este sentido para febrero de 2015 que no se dio (Alianza del Pacífico, s. f.).

Integración de los mercados de valores. Cabe resaltar que las bolsas de valores son organizaciones privadas que brindan las facilidades para que sus miembros, atendiendo los mandatos de sus clientes, introduzcan órdenes y realicen negociaciones de compra y venta de valores, tales como acciones de sociedades o compañías anónimas, bonos públicos y privados, certificados, títulos de participación y una amplia variedad de instrumentos de inversión.

El denominado Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) no es un resultado de la Alianza; se trata de un acuerdo previo, entre particulares, que en 2009 suscribieron la Bolsa de Comercio de Santiago, la Bolsa de Valores de Colombia y la Bolsa de Valores de Lima, con la participación de los depósitos Deceval, DCV y Cavali. Entró en operación el 30 de mayo de 2011 brindando oportunidades a inversionistas e intermediarios de Chile, Colombia y Perú, quienes desde entonces pueden comprar y vender las acciones de las tres plazas bursátiles, simplemente a través de un intermediario local. En diciembre de 2014, se oficializó la entrada de la Bolsa Mexicana de Valores e Indeval.

No se trata de una fusión o integración corporativa, sino que se utilizan herramientas tecnológicas que facilitan las operaciones, además de la adecuación y armonización de la regulación sobre la negociación de mercados de capitales y custodia de títulos. Por lo anterior, ningún mercado pierde su independencia, ni autonomía regulatoria (MILA, 2018).

Compartir sedes diplomáticas y apertura de oficinas comerciales conjuntas y participación en ferias y exposiciones en un mismo espacio.

Compartir sedes diplomáticas es una experiencia inédita en la región, fundamentada en acuerdos específicos entre los países miembros de la Alianza. Así, los cuatro países comparten la sede en Ghana; Colombia y Perú hacen lo propio en Vietnam; Chile y Colombia comparten sedes en Marruecos, Argelia, Azerbaiyán y en la Misión Diplomática en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y Colombia y México lo hacen en Singapur.

En estos aspectos, la cooperación ha sido muy dinámica; en 2012 se realizaron seis seminarios de oportunidades de Inversión Extranjera Directa y dos participaciones conjuntas en ferias internacionales; en el 2013, veinticuatro seminarios de oportunidades de comercio o inversión, ocho participaciones conjuntas en ferias internacionales, tres encuentros empresariales y una macrorrueda de negocios.

En 2014, se dieron diecisiete seminarios de oportunidades de comercio e inversión, nueve participaciones conjuntas en ferias internacionales, la segunda macrorrueda, un foro de emprendimiento e innovación, el lanzamiento de la Oficina de Promoción conjunta en Turquía, y el citado primer festival gastronómico. Durante 2015, solo se dieron tres participaciones conjuntas en ferias internacionales (Alianza del Pacífico, s. f.).

Mejora en la competitividad y la innovación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este también fue otro de los programas originarios de cooperación con miras a generar sinergias que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, al fortalecimiento de la institucionalidad y a la gestión mediante un intercambio de conocimientos y experiencias. Se previó trabajar a través de cuatro talleres: competitividad empresarial, desarrollo empresarial, monitoreo y evaluación de impacto de programas y proyectos mipymes, así como mecanismos de financiamiento.

No obstante, hasta ahora solo se ha creado el Grupo Técnico de Pymes, encaminado a profundizar en la colaboración de buenas prácticas en políticas públicas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, facilitando así su fortalecimiento y modernización. El grupo solo ha logrado consensuar unos lineamientos para desarrollar proyectos en los que se den encadenamientos de valor; desarrollo de proveedores; aprovechamiento del mercado

de la región; posibilidades de exportaciones conjuntas a otros mercados y fomento de actividades económicas de alto potencial. Además, se promueve la modernización tecnológica y organizacional de las empresas, respetando los estándares internacionales (Alianza del Pacífico, s. f.).

Turismo. Los directores de las entidades de promoción de turismo de la Alianza previeron para 2015 la participación conjunta en la Feria Tianguis Turístico de México, celebrada en Acapulco en marzo, y además la Primera Caravana Turística, que como acción conjunta tenían como objetivo capacitar agencias mayoristas, minoristas y aerolíneas en las ciudades de Santiago, Lima, México y Bogotá.

El antecedente más importante en esta materia fue la participación conjunta, a nombre de la Alianza, en la Feria MICE (*Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions*) en Frankfurt, Alemania (Alianza del Pacífico, s. f.).

Integración de fomento a la producción y consumo sustentable - pyCS. A partir de la implementación de buenas prácticas institucionales, se promoverá el uso sostenible, la protección del medio ambiente y la competitividad empresarial, produciendo, comprando y consumiendo de forma sustentable.

Para esto, se necesitará desarrollar mecanismos e instrumentos que fomenten acuerdos de pyCS entre el sector público y el privado, estableciendo criterios sustentables para bienes y servicios prioritarios. Iniciativa que se ejecutará con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Cooperación Alemana.

Para alcanzar los objetivos señalados, el Acuerdo Marco (literal e. del numeral 2 del artículo 3) también pretende coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia. Sin embargo, no se conoce ningún desarrollo en este sentido.

Finalmente, en mayo de 2013 se suscribió el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación, recientemente aprobado por Colombia con la Ley 1897 del 7 de junio de 2018. Este Acuerdo, a través de aportaciones financieras equitativas de las Partes que lo conforman, permitirá financiar la ejecución de proyectos y acciones de cooperación en las áreas de: medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología;

micro, pequeñas y medianas empresas; y desarrollo social en las diferentes modalidades definidas por los miembros.

Su escaso andamiaje institucional

El altísimo grado de presidencialismo es una característica de este proceso. Sin que el Tratado Constitutivo lo prevea, los presidentes de los cuatro países entienden que conforman el máximo órgano de decisión del proceso; configurando la misma lógica —aunque no institucionalizada— que en los demás procesos de integración regional, en los que se personifica y jerarquiza la integración, contribuyendo muy poco a sus desarrollos (Alianza del Pacífico, s. f.).

De conformidad con el Acuerdo Marco, los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Comercio Exterior, o sus delegados, conforman el Consejo de Ministros. Se trata de un órgano encargado de adoptar decisiones y que debe desarrollar los objetivos y las acciones del Tratado y de las Declaraciones Presidenciales. Se trata de un órgano decisorio con funciones ejecutivas y administrativas, que también vela por el cumplimiento y la aplicación de las decisiones, evalúa resultados, aprueba actividades y define lineamientos políticos en su relación con terceros, establece grupos de trabajo y sus propias reglas, y adopta las medidas necesarias para la consecución de objetivos (Alianza del Pacífico, 2012, art. 4).

Este Consejo se reunirá ordinariamente una vez al año y extraordinariamente a petición de alguno de los Estados miembros. Para sesionar, se necesita la representación de todas las Partes, lo que en últimas es una facultad de bloqueo reglada por las Partes. Todas las decisiones o acuerdos se deben adoptar por consenso y serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza. Podrán contemplar diferentes modalidades para la consecución de los objetivos (Alianza del Pacífico, 2012, art. 5 y 6), pero que no han sido definidas aún.

Existe un Grupo de Alto Nivel (GAN), integrado por los viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los países miembros, que se creó con la Declaración Presidencial de Lima, del 28 de abril de 2011. Este grupo —no contemplado en el Tratado— es una instancia administrativa

más que supervisa los avances de los grupos técnicos, evalúa nuevas áreas en las cuales se pueda seguir avanzado, y prepara propuestas para la proyección y el relacionamiento externo con otros organismos o grupos regionales. Este grupo podrá ser convocado por el Consejo de Ministros cuando lo estime necesario.

La organización de las cumbres presidenciales, la coordinación de las reuniones del Consejo de Ministros y del GAN, y el registro de actas le corresponde a la Presidencia pro tempore de la Alianza del Pacífico. Funciones que se ejercen de manera sucesiva, por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por periodos anuales que inician en enero. Además de estas atribuciones, la Presidencia pro tempore asumirá las que le confiera expresamente el Consejo de Ministros y pondrá a consideración de este los programas de actividades y por encargo de los Estados, y representará a la Alianza (Alianza del Pacífico, 2012, art. 7). Nótese que ningún órgano tiene la capacidad de representar a la Alianza.

Adicionalmente, existen unos grupos y subgrupos técnicos, que aunque no son mencionados por el Tratado Constitutivo, están compuestos por servidores públicos de los cuatro países miembros cuya función es negociar disciplinas transversales pactadas en el marco de la zona de libre comercio pretendida.

La composición y la forma de adoptar decisiones del Consejo y el alto grado de presidencialismo nos permiten inferir un régimen intergubernamental de cooperación política que no se correspondería con la pretendida construcción de un área de integración profunda²³.

En todo caso, los desarrollos del Tratado Constitutivo y del Protocolo Adicional, y las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados, son parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico. De esta manera, la Alianza estaría configurando un conjunto de normas y actos jurídicos, fundamentalmente el Tratado Constitutivo, el protocolo adicional y las declaraciones presidenciales que regulan las conductas de

23 Los intergubernamentalistas liberales que, como Moravcsik, consideran que un régimen intergubernamental de cooperación política negociada sería exitoso no tienen un solo ejemplo que lo soporte (Oyarzún, 2008).

los Estados entre sí y de estos con terceros Estados y organismos que mejorarán su posición conjunta. Con todo esto, procura potenciar la cooperación entre las Partes para facilitar la obtención de los fines propuestos en el Tratado Constitutivo y mejora sus relaciones recíprocas. No obstante, si nos apoyamos en Pizzolo (2002)²⁴, se trataría de un conjunto normativo no propiamente de la integración, sino regulado por el derecho internacional general, que sería distinto del denominado derecho comunitario.

Una organización con personalidad jurídica en entredicho

Evidentemente, la Alianza del Pacífico es una entidad interestatal establecida por un tratado internacional, dotada de órganos propios y permanentes, encargados de gestionar intereses colectivos. Lo que no está muy claro —más por la práctica que por el Tratado Constitutivo— es la independencia de estos órganos y su capacidad de expresar una voluntad jurídica distinta a la de sus miembros. La jerarquización y la consideración de los presidentes como máximo órgano sin serlo pondrían en entredicho que estemos frente a una organización internacional.

En caso de estar frente a una organización internacional, debemos distinguir si tienen un carácter universal o restringido; las universales se fundamentan en el principio de inclusión, esto es, en la posibilidad de que los Estados cooperen entre todos, y las de carácter restringido se basan en el principio de la exclusión, porque la cooperación se reduce a un número limitado de Estados, toda vez que obedecen a un orden espacial, como es el caso de las organizaciones regionales, subregionales e incluso de las intercontinentales (Pastor Ridruejo, 2010). De acuerdo con esta clasificación, la Alianza estaría configurando una organización internacional restringida entre lo regional y lo intercontinental, pues pretende convertirse en una plataforma de articulación política que fortalezca los diferentes esquemas de

24 Nos referimos al derecho comunitario que señala un tipo de proceso de integración determinado por principios diversos que constituye un autónomo y verdadero ordenamiento jurídico (Pizzolo, 2002).

integración en América Latina, además de mantener una proyección hacia la región de Asia-Pacífico (Alianza del Pacífico, 2012).

La Alianza, con respecto al objeto de la cooperación, evidencia una competencia especial, referida al sector económico; “área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”, con características de coordinación e integración “construida de manera participativa y consensuada” (Alianza del Pacífico, 2012, art. 1 y 3).

Con fundamento en el reparto de competencias, también se puede clasificar a las organizaciones como interestatales. Aquí distinguiremos entre aquellas en las cuales los Estados miembros han cedido sus competencias soberanas y las que se consideran como una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes (Pallares, 2004). Así, aquellas en las que opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes se caracterizan por suponer la atribución de poderes estatales a unos órganos independientes que tienen la posibilidad de pronunciarse, sea por mayoría o unanimidad, al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órganos jurídicos nacionales (Díez de Velasco, 2008, VIII)²⁵. En el del Tratado de Paranal, constitutivo de la Alianza, no evidenciamos cesión de competencias; por el contrario, se enfatiza en la voluntad de constituir la como un espacio de concertación y convergencia, que se hará de manera progresiva, participativa y consensuada²⁶. Estamos, pues, frente a una simple cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes entre los miembros (Alianza del Pacífico, 2012, art. 3).

Como clasificación complementaria a la anterior, está la que obedece al criterio de la jerarquía. Así, las organizaciones internacionales podrían clasificarse en supranacionales o intergubernamentales. Las supranacionales cuentan con poder decisorio que vincula a los Estados sin

25 Los ejemplos más representativos en este sentido los evidenciamos en los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea, el Sistema de Integración Centroamericano - SICA y la Comunidad Andina.

26 Tampoco existe cesión de competencias en Mercosur, ALBA, Unasur y Celac.

su consentimiento y con efecto directo sobre sus nacionales, mientras que las intergubernamentales requieren consentimiento de los Estados para vincularlos (Urueña, 2008).

El Tratado de Paranál, por un lado, deja claro que las decisiones le competen al Consejo de Ministros y, como en otros acuerdos, se adoptarán por consenso; por otro lado, todas sus normas serán parte integrante de su ordenamiento jurídico (Alianza del Pacífico, 2012, art. 4 y 6). Sin embargo, no menciona el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a su aplicación y efecto. Así, sumado al énfasis que se hace en el texto de la cooperación progresiva, participativa y consensuada, no nos quedan dudas de que estaríamos frente a una organización intergubernamental en la que sus decisiones requerirán consentimiento de los Estados para vincularlos.

Por último, debemos tener en cuenta que las organizaciones internacionales actúan en dos dimensiones, en el interior de sus Estados miembros, como cuando adoptan normas, y en el exterior cuando se relacionan con terceros Estados y otras organizaciones internacionales²⁷. Esta doble dimensión plantea el problema de su personalidad jurídica no solo en el interior de los Estados miembros, sino también respecto al derecho internacional. En otras palabras, tienen capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones conforme al derecho internacional y de establecer relaciones jurídicas internacionales con terceros Estados y otras organizaciones.

La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1949, en el asunto de la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, fue determinante para no dudar de la posibilidad de que las organizaciones internacionales gocen de personalidad jurídica al ser consideradas como sujetos del ordenamiento internacional. Pero no todas las organizaciones internacionales son explícitas en su Tratado Constitutivo sobre su carácter de persona jurídica, dependiendo muchas veces del reconocimiento propio

27 Las organizaciones internacionales tienen un rol relevante en el reforzamiento de la cooperación internacional, con lo que se permiten administrar programas entre sus miembros (Senarclens, 1993).

o de terceros. A partir de ahí, y fundamentados en Urueña (2008, pp. 24 y ss.), analizaremos tres escuelas que nos sirven para este propósito:

- La escuela atributiva, que considera que las organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica internacional siempre y cuando esta haya sido atribuida de manera expresa por los Estados miembros, es decir, debe existir una estipulación en el contenido del respectivo Tratado Constitutivo²⁸. No sería el caso de la Alianza del Pacífico, toda vez que su Tratado Constitutivo no tiene ninguna previsión en ese sentido.
- En contraposición, existe la personalidad jurídica objetiva que sin necesidad de ser mencionada de manera expresa en el Tratado Constitutivo, supone que las organizaciones contarán con personalidad jurídica en la medida en que cuenten con un órgano que exprese su voluntad de manera independiente de la de los Estados miembros. Se fundamenta en la capacidad del órgano creado, de tal manera que puede expresar la voluntad de la organización de forma autónoma a los Estados que la componen. Si es así, estos tácitamente le atribuyeron la personalidad jurídica²⁹.

La existencia del Consejo de Ministros en la Alianza, como órgano al que se le ha encomendado el cumplimiento de tareas específicas (Alianza del Pacífico, 2012, art. 4), la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización (Alianza del Pacífico, 2012, art. 3), el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de

28 Por ejemplo, el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero precisaba que “en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines” (CECA, 1951).

29 Muchos consideraron que este fue el caso de la Unión Europea entre 1993 y 2009, toda vez que el Tratado de la Unión Europea no hacía la mención expresa. Sin embargo, las delegaciones de la Unión Europea en el mundo solo aparecen como tal a partir del 1 de diciembre de 2009, fecha en que entró en vigor el Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007) y este le otorga expresamente la personalidad jurídica a la Unión; antes de eso lo que existían eran delegaciones de la Comisión Europea.

Cooperación de la Alianza del Pacífico, y la eventual posesión de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que tendrían sus agentes en el territorio de los miembros, no nos dejarían duda acerca de la personalidad jurídica de la Alianza del Pacífico de conformidad con el criterio de la personalidad jurídica objetiva.

- Por último, existe la escuela subjetiva, que sostiene que la personalidad jurídica se deriva de la voluntad de los Estados, así esta puede ser reconocida por los Estados miembros o por terceros³⁰.

Para la Alianza no descartaríamos el criterio subjetivo, toda vez que la personalidad jurídica derivaría de la voluntad de los Estados, que conforme a su Tratado Constitutivo y a las declaraciones de sus presidentes³¹, le definen a la Alianza la promoción de iniciativas y lineamientos de acción sobre temas de interés regional o internacional, es decir, actuando como un ente autónomo³².

En todo caso, el desarrollo de los objetivos en una organización internacional se fundamenta en un cuerpo normativo que constituye su orden jurídico, comprendido por el derecho constitutivo u originario (tratados, protocolos y anexos) y por el derecho derivado o secundario que producen sus órganos. Hasta el momento, el ordenamiento jurídico de la Alianza está compuesto por el Tratado de Paranal, el Protocolo Adicional

30 Terceros Estados y otras organizaciones internacionales, entre 1993 y 2009, no dudaban en referirse a la Unión Europea como una organización con personalidad jurídica internacional, pese a que cuando se relacionaban con ella, la contraparte que suscribía los acuerdos por el lado europeo siempre era alguna de sus comunidades que sí contaban con la personalidad jurídica expresada en sus tratados constitutivos.

31 Véase: Declaraciones presidenciales de Lima, Mérida, Paranal, Cádiz, Santiago, Cali, Cartagena y Punta Mita (Alianza del Pacífico, s. f.).

32 No obstante, en lo que concierne a la voluntad prevista en el Tratado, podríamos estar forzando las reglas de interpretación de tratados internacionales. Véase: Parte III. Observancia, aplicación e interpretación de los tratados, en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969.

—una vez entre en vigor—, las decisiones del Consejo de Ministros —cuando se den— y las declaraciones presidenciales.

Conclusiones

La narrativa alrededor de la Alianza del Pacífico es maravillosa; sin embargo, si profundizamos en lo pactado y desarrollado, hay más ficción que realidad y su excesivo ruido no se corresponde con su recorrido. Parafraseando el título de un esfuerzo académico conjunto de Pastrana Buelvas y Gehring (2014), entre la Konrad Adenauer Stiftung, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Santiago de Cali —en el que participamos—, es más un mito que una realidad³³. Como acertadamente aseveran Prado Lallande y Velázquez Flores (2016), con tantas expectativas generadas su principal reto es consolidar una mayor vinculación y compromiso político entre sus partes y, tras ello, conformar en efecto un espacio de comercio y cooperación consolidado a favor de sus ciudadanos. De ahí que sin una explícita voluntad política al más alto nivel y un rediseño de la estructura institucional, la Alianza tendrá escaso contenido.

La “rápida” liberalización de bienes y servicios —tan ruidosamente anunciada— se debe y soporta en los acuerdos de libre comercio de México con Colombia (1995), Chile (1999) y Perú (2012); en los de Chile con Colombia y Perú (2006) —en el marco de la negociación bilateral con la Comunidad Andina—; y en el de Colombia con Perú (1997-2005) —en el marco multilateral de la Comunidad Andina gradualmente consolidado—.

Por su parte, los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre México, Perú, Chile y Colombia fundamentan la economía abierta que viene constituyendo la Alianza del Pacífico; sin embargo, todo acuerdo regional de integración de carácter económico —en virtud de las normas de origen— discrimina. Así lo hacen los acuerdos entre los miembros de la Alianza del Pacífico, también los que cada miembro tiene con terceros

33 “Narración maravillosa situada fuera del tiempo histórico” e “historia ficticia” son los dos primeros significados para *mito* según la Real Academia Española, mientras que *realidad* es la “existencia real y efectiva de algo” además de “verdad”.

Estados y los que otros Estados latinoamericanos tienen entre sí. Contradicción evidente con uno de los fines rectores que promueve la OMC según el cual “los países no deben establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales”.

El combinar acceso libre a varios mercados con importaciones de diversas fuentes puede ser atractivo para Chile, Colombia, Perú y México, pero causa superposición de obligaciones y dificultades administrativas en materia de acceso. De ahí que homologar normas de origen entre todos los miembros es un reto difícil que se alcanzó parcialmente en el recién firmado Protocolo Adicional y que por ahora solo se refiere a los acuerdos entre estos, sin tener en cuenta las obligaciones económicas que tenga cada uno con terceros. En todo caso, tanto en el Tratado Constitutivo de la Alianza como en el Protocolo Adicional, señalan su respeto por las obligaciones con terceros.

Su primer objetivo pretende construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Si entendemos que se trata de la liberalización de estos factores, se constituiría un mercado común y necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado. De lo contrario, la plena liberalización de las cuatro libertades referidas se condena a la revalidación política permanente de los Estados miembros, y somete las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas.

Además, la Alianza tiende a convertir su área de integración regional en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico, incrementando así su poder de negociación. Sin embargo, ninguna experiencia latinoamericana de integración regional o subregional ha logrado negociar en bloque, siempre termina por reinar el unilateralismo.

El Protocolo Adicional negoció capítulos transversales en materia de acceso a mercados (reglas de origen, facilitación de comercio y cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, inversión, servicios financieros, servicios marítimos, comercio electrónico,

telecomunicaciones, transparencia y solución de diferencias) y profundizó en materia de aranceles, ahondando en las condiciones de acceso bilateral existentes al liberalizar 90% de las líneas arancelarias. No obstante, no homologó plenamente los requisitos de origen, conservando muchos de los que, en forma específica, rigen entre las Partes en sus relaciones bilaterales y multilaterales existentes.

Con base en los tratados previos entre los miembros, están configurando una zona que promueve y protege las inversiones, estimulando flujos de inversión entre los socios y de terceros, pero que no da trato nacional liberalizando el movimiento de capital dentro de la zona. Esto caracteriza una integración trascendental profunda como la europea. La pretendida libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones en la Alianza se fundamentan en los capítulos de inversión de los tratados bilaterales de libre comercio que tienen las Partes y en el caso de Perú y Colombia, en el acuerdo autónomo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Obligaciones que se incorporaron en el capítulo décimo del Protocolo Adicional.

La anunciada liberalización de personas en la zona no es tal y como en el caso de la liberalización del capital, se tergiversan intencionadamente los conceptos. De lo que realmente se trata es de cooperación entre las autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio, especialmente de hombres de negocios y turistas.

Así, el primer objetivo de la Alianza —que se acordó para diferenciarse de una simple zona de libre comercio— se propone a la imaginación —de propios y extraños— como posible o verdadera, no siéndolo. Por su parte, los dos objetivos restantes son bastantes retóricos, el segundo relacionado con que un proceso de esta naturaleza estimulará “un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes” para lograr “un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes”. En Latinoamérica, ninguna experiencia regional o subregional en materia de integración ha contribuido de manera decisiva a este objetivo, como tampoco lo han hecho los TLC suscritos con países no latinoamericanos. El último objetivo tiende a convertir la Alianza en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico. Esto

significa cambiar la práctica regional y todas las experiencias latinoamericanas de integración regional o subregional, toda vez que ninguna —en la que por cierto han participado tres de los cuatro miembros de la Alianza— ha logrado negociar en bloque o ha incrementado su poder de negociación, siempre termina por reinar el unilateralismo

Pese al énfasis en la Región Asia-Pacífico, los miembros de la Alianza no han definido la configuración de esta región, de ahí que arbitrariamente —de acuerdo con la región en la que quiere insertarse Colombia y en la que ya la vienen desplazando sus socios— creemos que se trata de Asia Oriental, esto es, China, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón, Mongolia y Taiwán; junto con el Sudeste Asiático, comprendido por Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam; y Oceanía, es decir, Australia, Nueva Zelanda y las islas de Nueva Guinea.

En materia de cooperación, creemos que los esfuerzos son muy tímidos, dos de ellos más maduros y existentes en el esquema de integración andino, como la admisión hasta por seis meses —con renovación a noventa días— para turistas, personas en tránsito u hombres de negocios, y el diseño y la implementación de una red regional para el monitoreo de la biodiversidad.

En relación con el intercambio académico y estudiantil, creemos que la oferta de 400 becas al año es muy poco, equivale a menos del 0,00019% de los 212 millones de personas que suma la Alianza, cifra que por cierto se usa constantemente para promoverla. En materia de promoción cultural, se han desarrollado tres encuentros deportivos con escaso número de participantes, cinco festivales gastronómicos y en los últimos cuatro años, convocatorias para 48 voluntarios jóvenes entre 18 y 30 años.

Respecto a la integración de mercados de valores, hay que precisar que no es un resultado de la Alianza, se trata de un acuerdo previo, entre particulares (Bolsa de Comercio de Santiago, la Bolsa de Valores de Colombia y la Bolsa de Valores de Lima), que empezó a operar en 2011 y a la que en diciembre de 2014 se le sumó la Bolsa Mexicana de Valores.

Compartir sedes diplomáticas y apertura de oficinas comerciales conjuntas y participación en ferias y exposiciones en un mismo espacio es, sin duda, el desarrollo cooperativo más dinámico de la Alianza. Desde el 2012 y hasta

la fecha se comparten siete sedes diplomáticas, se han realizado 47 seminarios de oportunidades, se ha participado conjuntamente en veintidós ferias internacionales, y se han realizado cinco encuentros empresariales y cinco macrorruedas de negocios.

Respecto a la mejora en la competitividad y la innovación de las micro, pequeñas y medianas empresas, solo se creó el Grupo Técnico de Pymes, que ha logrado consensuar unos lineamientos para desarrollar proyectos futuros. Igual de escasos son los esfuerzos cooperativos en turismo, con dos participaciones en ferias internacionales (Acapulco y Frankfurt) con *stand* de cada país miembro y logo de la Alianza.

Finalmente, un proyecto de cooperación para el fomento de la producción y el consumo sustentables, que se ejecutará con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Cooperación alemana; sin desarrollos en la pretendida coordinación, prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional; y la suscripción de un Acuerdo en 2013 para el establecimiento del Fondo de Cooperación, recientemente ratificado por Colombia.

Su andamiaje institucional es escaso. Como organización internacional, pactó competencias especiales referidas al sector económico, sin que se observe cesión de competencias; por el contrario, enfatiza en la voluntad de constituir la como un espacio de concertación y convergencia que se haría efectivo de manera progresiva, participativa y consensuada. Así, estamos frente a una simple —no trascendental, no profunda— cooperación para coordinar y desarrollar intereses comunes entre los miembros. Como organización interestatal, los Estados miembros no quieren darse trato nacional y sus decisiones requerirán consentimiento posterior para ser vinculantes.

Cuenta con un solo órgano decisorio —por consenso— que a su vez es ejecutivo y administrativo, y con una Presidencia pro tempore que también tiene funciones administrativas; por fuera de su Acuerdo Marco creó un Grupo de Alto Nivel con funciones técnicas, y *de facto* entiende que el órgano máximo de decisión es la reunión de presidentes, que personifica y jerarquiza la integración contribuyendo muy poco a sus desarrollos. El alto grado de presidencialismo es uno de los tantos talones de Aquiles que tienen todos los procesos de integración latinoamericana de los que quiere distinguirse.

El Tratado Constitutivo solo menciona a quién le competen y cómo se adoptan las decisiones y que estas hacen parte de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, no menciona el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a su aplicación y efecto. La institucionalización de la integración —como herramienta de concreción— debe ser acorde al estamento de integración pretendido (*ni más, ni menos*). Con esta institucionalidad no puede desarrollar nada diferente a una zona de libre comercio, que por cierto ya existía.

Como organización interestatal, gozaría de personalidad jurídica objetiva toda vez que su Tratado Constitutivo no la observa expresamente, pero se infiere —principalmente— de las funciones que ejercerá el Consejo de Ministros y de la existencia de obligaciones de los miembros con respecto al desarrollo de los objetivos de la organización. Incluso como los Estados miembros le definen la promoción de iniciativas y lineamientos de acción sobre temas de interés regional o internacional como si fuera un ente autónomo, gozaría también de personalidad jurídica conforme a la escuela subjetiva derivada de esta voluntad estatal.

Una pretendida flexibilidad o un modo de hacer diferenciado no pueden seguir omitiendo el debate de supranacionalidad versus intergubernamentalidad; de lo contrario, en la Alianza del Pacífico no se garantizará la operatividad de las relaciones económicas previstas en sus objetivos. Como sucede en todos los procesos de integración latinoamericanos —incluso en los hiperinstitucionalizados—, la convergencia está supeditada u obstaculizada por un altísimo grado de presidencialismo. En la Alianza, todos sus desarrollos dependen de sus cumbres presidenciales y de la afinidad ideológica de sus líderes.

Por ahora, la Alianza no es más que una sumatoria de zonas de libre comercio pactadas de forma bilateral y en la Comunidad Andina, y solo configura una tradicional zona de libre comercio que se recoge en su Protocolo Adicional, de ahí que sus principales desarrollos sean eminentemente cooperativos (*integración superficial*). Pese a su proyección (Alianza del Pacífico, 2018), dista mucho de ser una integración trascendental, profunda, aunque los gobiernos de los Estados que la componen insistan en esto y en que son más que un simple TLC. ¿Mucho *marketing* y poco contenido?

Referencias

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2018, enero). *Indicadores socioeconómicos*. Recuperado de <http://www.aladi.org/nsfaladi/sitioAladi.nsf/indicadorEcDatos.xsp?databaseName=CN=websrv/O=ALADI!!nsfaladi%5Cindicado.nsf&documentId=0DC974DE5891B1A003257CB50054523A&action=editDocument>
- AP (Alianza del Pacífico) (2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf
- AP (Alianza del Pacífico) (2014). *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf
- AP (Alianza del Pacífico) (2018). *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*. Recuperado de <http://alianzapacifico.net/download/alianza-del-pacifico-vision-2030-version-final-julio-24/>
- AP (Alianza del Pacífico) (s. f.). *Alianza del Pacífico*. Recuperado de <http://alianzapacifico.net>
- APCSS (Asia-Pacific Center for Security Studies) (s. f.). *Centro de Asia y el Pacífico para Estudios de Seguridad*. Recuperado de <http://www.apcss.org/about-2/ap-countries/>
- APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) (s. f.). *Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico*. Recuperado de <http://www.apec.org/>
- Ardila, M. (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento Propio*, 20(42), 243-262.
- Balassa, B. (1974). Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 42(2), 93-135.

- Balassa, B. (1989). *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Barbosa, F., Posada, E. y Serrano, E. (2011). *La inserción de Colombia en Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Briceño Ruiz, J. (2018). ¿Regionalismo, interregionalismo o bilateralismo?: los retos de América Latina frente a la turbulencia global. En E. Tremolada Álvarez (ed.), *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 195-236). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Canovas, P. (2002). Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cavalcante de Oliveira, A. (2014). Alianza del Pacífico: de la fragmentación a la convergencia en América Latina. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 351-380). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) (1951). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0022>
- Comisión del Acuerdo de Cartagena (1996, julio 2). *Decisión 391. Régimen Común sobre acceso a los recursos genéticos*. Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/cano11es.pdf>
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (2001, junio 21). *Decisión 503. Reconocimiento de documentos nacionales de identificación*. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec503s.asp>
- Council of the European Union (2012). *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*. Bruselas: Council of the European Union.

- Díez de Velasco, M. (2008). *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- DIRECON. (2019). Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile. Recuperado de <https://www.direcon.gob.cl/>
- Dromi, J. R., Ekmekdjian, M. Á., Rivera, J. C. y Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos (1995). *Derecho comunitario: sistemas de integración, régimen del Mercosur*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- Lawrence, R. Z. y Litan, R. (1990). The World Trading System after the Uruguay Round. *Boston University International Law Journal*, (8), 247-276.
- MILA (Mercado Integrado Latinoamericano). (2018). *Mercado Integrado Latinoamericano*. Recuperado de <http://mercadomila.com/>
- MinComercio. (2018). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Recuperado de <https://mincit.gov.co>
- Nolte, D. y Wehner, L. (2013). The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America. *GIGA Focus International Edition English*, (8). Recuperado de https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_international_1308.pdf
- Observatorio América Latina-Asia Pacífico. (s. f.). *Observatorio América Latina-Asia Pacífico*. Recuperado de <https://www.observatorioasiapacifico.org/es/>
- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 95-113.
- Oyarzún, L. (2017). *Alianza del Pacífico, giros políticos y reglas para el mundo*. Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes. Recuperado de <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Lorena%20OYARZUN.pdf>
- Pallares Bossa, J. (2004). *Derecho internacional público*. Bogotá: Editorial Leyer.

- Pastor Ridruejo, J. A. (2010). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (eds.). (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- PBEC (Pacific Basin Economic Council). (2018). *Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico*. Recuperado de <http://www.pbec.org/>
- PECC (Pacific Economic Cooperation Council). (s. f.). *Foro de Cooperación Económica del Pacífico*. Recuperado de <https://www.pecc.org>
- Pereyra, D. M. (2007). *Comercio e integración en África: el rol de la unión africana* (tesis de maestría, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires).
- Pérez González, P., Bringas Gutiérrez, M. Á. y Domínguez Martín, R. (2010). *Tema 3.1. ¿Qué es la integración económica?* Recuperado de <https://ocw.unican.es/mod/page/view.php?id=1324>
- Pizzolo, C. (2002). *Globalización e integración: ensayo de una teoría general*. Buenos Aires: Ediar.
- Prado Lallande, J. P. y Velázquez Flores, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), 205-235.
- ProInversión. (s. f.). *Agencia de la Promoción de la Inversión Privada en Perú*. Recuperado de <http://www.proinversion.gob.pe/modulos/LAN/landing.aspx?are=0&pfl=1&lan=10&tit=proinversi%C3%B3n-institucional>
- ProMéxico. (2017). *ProMéxico, inversión y comercio*. Recuperado de <http://www.promexico.mx/es/mx/inversion>
- Schiff, M. y Winters, A. (2003). *Integración regional y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Senarclens, P. (1993). La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (138), 229-239.

- Unión Europea (2007). *Tratado de Lisboa*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
- Tremolada Álvarez, E. (2013a). La Alianza del Pacífico: ¿una organización consecuente con sus objetivos? En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *Repensando la integración y las integraciones* (pp. 235-258). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada Álvarez, E. (2013b). ¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo? En J. Roy, S. Abreu y D. Moulioukova (eds.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea América Latina* (pp. 193-208). Miami: Miami-Florida European Union Center.
- Tremolada Álvarez, E. (2014a). ¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? *Papel Político*, 19(2), 721-752.
- Tremolada Álvarez, E. (2014b). La Alianza del Pacífico: ¿un instrumento idóneo para la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? En *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia* (pp. 203-237). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada Álvarez, E. (2014c). La integración de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 145-169). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Tremolada Álvarez, E. (2016). La Alianza del Pacífico: ¿una sobrevalorada integración? *Studi sull' integrazione europea*, 1(Anno XI), 21-40.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Asunto Shull. Sentencia del 5 de mayo de 1982.
- Urueña, R. (2008). *Derecho de las organizaciones internacionales*. Bogotá: Uniandes-Temis.
- Vieira Posada, E. (2015). La Alianza del Pacífico, ¿integración profunda

hasta qué grado? En E. Vieira Posada e I. Rodríguez Aranda (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico* (pp. 63-103). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración-CESA, Centro de Estudios sobre

Globalización e Integración-CEGLI.

Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Sobre los autores

María Inés Barbosa Camargo

Doctora en Análisis Económico Aplicado e Historia Económica de la Universidad de Sevilla (España), economista y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora asociada del Programa de Finanzas y Comercio Internacional y líder del Grupo de Investigación en Estudios Sociales, Financieros e Internacionales – ESFI de la Universidad de la Salle, Colombia. Miembro de la Asociación Internacional de Economía Aplicada (ASEPELT). Sus intereses de investigación se centran en el uso de métodos cuantitativos y su aplicación en economía, finanzas y negocios internacionales.

Ricardo Buitrago

Profesional en Comercio Internacional con Especialización en Gerencia de Negocios Internacionales, magíster en Relaciones Internacionales, candidato a PhD en Public Policy Modeling and Management (ABD). Director del Programa de Negocios y Relaciones Internacionales en la Universidad de la Salle. Investigador y par evaluador de AIB (Academy of International Business), BALAS (Business Association of Latin American Studies), AOM (Academy of Management), SASE (Society for the Advancement of Socio-Economics), GDN (Global Development Network) y LASA (Latin American Studies Association).

Sergio Caballero

Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad. Desde 2016 es profesor contratado-doctor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Deusto, donde es además el investigador principal del equipo de Relaciones Internacionales y vicedecano de Investigación y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Entre sus líneas de investigación de interés están el regionalismo y las políticas exteriores latinoamericanas, así como las relaciones entre Europa y Latinoamérica.

Carlos Alberto Chaves García

Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED) de la Universidad Externado de Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores. Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás. Director del grupo de investigación de la misma facultad. Miembro investigador de la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional (REDFIRE), coordinada por el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL).

Roberto Goulart Menezes

Professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e professor visitante no Centro Giovanni Arrighi de Estudos Globais da Johns Hopkins University. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas da UnB. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU), da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Gridale.

Geneviève Marchini

Doctora en Ciencias Económicas de la Universidad de París XIII. Profesora-investigadora titular C, Departamento de Estudios del Pacífico, Universidad de Guadalajara e investigadora nacional, Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT, México. Premio nacional de investigación económica Jesús Silva Herzog 2001 (mejor artículo), Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (México).

Catherine Ortiz Morales (editora)

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y magíster en Asuntos Internacionales (MAI) de la Universidad Externado de Colombia. Docente e investigadora de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda y coordinadora e investigadora del subgrupo “Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC” de la Red Gridale.

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Professora da UNESP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU), da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Gridale.

Fabio Sánchez

Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido investigador visitante en FLACSO-Argentina (2013), becario de la II Escuela Doctoral sobre Regionalismo Latinoamericano, Europeo y Comparado UNU/CRIS-CAEI, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito (2013), y becario del National Security Institute (NSI), Universidad de Delaware (2010). Profesor titular y director de Investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Grupo de Análisis Político

(GAP), Universidad Sergio Arboleda. Consultor estratégico y analista en medios nacionales e internacionales.

Francisco Santos Carrillo

Doctor en Ciencias Jurídicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, España. Máster Internacional en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola Andalucía, en Córdoba y Sevilla, España. Investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Profesor y miembro del Comité Académico de la Maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador y la Universidad Centroamericana de Nicaragua.

Eric Tremolada Álvarez

Abogado, docente e investigador de derecho internacional público y derecho de la integración. Titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Integración Comparado: Unión Europea-América Latina, que se imparte en la Universidad Externado de Colombia con el aval de la Comisión Europea. Posdoctor en Derecho Internacional y doctor en Derecho de la Universidad de Valencia, España, tras haber obtenido un DEA en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Resúmenes/Abstracts

Resumen general

Este libro aborda los desafíos generados con las nuevas tendencias internacionales y regionales, que han surgido a partir de las transformaciones del actual sistema internacional como consecuencia de los más recientes acontecimientos. Los autores parten, como marco de referencia, de un escenario internacional cambiante, a partir del cual analizan y reflexionan acerca del agotamiento y estancamiento, la crisis o el caos, la creciente incertidumbre de los procesos y proyectos de integración latinoamericana. Entre los recientes cambios nacionales, regionales e internacionales, se resaltan la relativa pérdida de peso de Occidente, el relativo repliegue de Estados Unidos como *paymaster*, la consolidación de nuevas potencias emergentes, las nuevas estrategias de inserción internacional como el interregionalismo y los efectos de la globalización que, ante las externalidades negativas, demandan mayor cooperación internacional para una acción colectiva. Se identifican y resaltan escenarios de oportunidad para superar la encrucijada del estado actual en materia de integración regional.

PALABRAS CLAVE: *América Latina, comercio exterior, desarrollo, integración, multilateralismo.*

Abstract: This book addresses the challenges generated by the new international and regional trends, which have arisen from the transformations of the current international system as a result of the most recent events. The authors start, as a frame of reference, from a changing international scenario, from which they analyze and reflect on exhaustion and stagnation, crisis or chaos, the growing uncertainty of Latin American integration processes and projects. Among the recent national, regional and international changes, the relative weight loss of the West, the relative withdrawal of the United States as a paymaster, the consolidation of new emerging powers, the new strategies of international insertion such as interregionalism and the effects of the globalization that, in the face of negative externalities, demands greater international cooperation for collective action. Opportunity scenarios are identified and highlighted to overcome the crossroads of the current state in terms of regional integration.

KEYWORDS: *Latin America, foreign trade, development, integration, multilateralism.*

CAPÍTULO 1

Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades

Sergio Caballero

Resumen: En el actual contexto internacional de incertidumbre por las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior, el regionalismo y el multilateralismo están en cuestión, pero al mismo tiempo se erigen en expectativas de una visión del mundo más abierta e interdependiente. Frente a una visión cerrada y crecientemente nacionalista, el regionalismo se presenta como un posible mecanismo de inserción internacional para los países latinoamericanos. En este texto, se abordan los desafíos de inserción internacional que genera el desacompañamiento entre las políticas exteriores de Estados Unidos y las del grueso de la región latinoamericana. Así mismo, se exploran las relaciones entre el multilateralismo, el transregionalismo y el regionalismo latinoamericano para acabar concluyendo con unas reflexiones sobre la oportunidad e idoneidad de la integración regional frente a un escenario crecientemente nacionalista y fragmentado.

PALABRAS CLAVE: *multilateralismo, regionalismo latinoamericano, política exterior transregionalismo.*

Abstract: In the current international context, where uncertainty is rising due to protectionist trends and nationalist priorities in most countries foreign policies, regionalism and multilateralism are at stake. Nevertheless they are also hopes of a more open and interdependent vision of the world. Against the so called closed and nationalist vision, regionalism would be a hypothetical tool to achieve international insertion for Latin American countries. In this paper, international insertion challenges are tackled within a scenario where US foreign policy and most of the Latin American foreign policies are not going in the same direction. Furthermore, links between multilateralism and transregionalism will be explored to conclude with some ideas on the suitability of Latin American regionalism as an opportunity to cope with an increasing nationalist and fragmented international context.

KEYWORDS: *Latin American regionalism, multilateralism, transregionalism, foreign policy.*

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

Caballero, S. (2019). Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 23-44). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

CAPÍTULO 2

La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos

Geneviève Marchini

Resumen: Los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP) han firmado tratados de libre comercio o acuerdos de asociación económica con naciones de Asia desde los años 2000. Este capítulo explora el potencial de integración económica y productiva entre los miembros de la AP y sus tres primeros socios en Asia: la República Popular China, Japón y Corea del Sur. Analiza la evolución de las relaciones económicas entre estos dos grupos de países entre 2000 y 2016, y estima más específicamente la presencia de encadenamientos productivos entre los miembros de la Alianza y entre estos y sus socios asiáticos (2008-2014). El texto inicia caracterizando en forma resumida las relaciones comerciales y financieras de los miembros de la AP con China, Japón y Corea del Sur, para luego abordar la presencia de cadenas globales de valor entre ambos grupos de países. En una tercera sección, se analiza la presencia de encadenamientos productivos regionales en la AP para debatir finalmente acerca de las oportunidades de fortalecer sus vínculos con los socios asiáticos.

PALABRAS CLAVE: Alianza del Pacífico, cadenas globales de valor, comercio exterior, encadenamientos regionales, integración interregional, integración regional, inversión extranjera.

Abstract: The member countries of the Pacific Alliance (PA) have signed Free Trade Agreements or Economic Partnership Agreements with Asian nations since the 2000s. This chapter explores the potential for economic and productive integration between the members of the PA and their top economic partners in Asia: the People's Republic of China, Japan and South Korea. It analyzes the trends in economic relations between these two groups of countries between 2000 and 2016 and estimates the presence of Global or Regional Value Chains among the members of the Alliance and between them and their Asian partners (2008-2014). The chapter begins by summarizing the trade and financial relations of the Pacific Alliance with China, Japan and South Korea, and then addresses the presence of Global Value Chains between both groups of countries. In a third section, we analyze the regional productive linkages in the PA to finally discuss the opportunities to strengthen links with Asian partners.

KEYWORDS: Pacific Alliance, global value chains, regional value chains, foreign trade, foreign investment, regional integration, interregional integration.

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

Marchini, G. (2019). La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 45-93). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

CAPÍTULO 3

La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica?

María Inés Barbosa Camargo

Ricardo Buitrago

Resumen: El bloque de países denominado Alianza del Pacífico (AP) es la propuesta de integración más reciente del continente americano, y su conformación ha sido objeto de críticas y de halagos desde su misma conceptualización. Este capítulo tiene como fin analizar los principios conceptuales en los que se fundamenta el bloque regional y contrastarlos con los marcos de análisis de la integración, a fin de determinar con mayor claridad bajo qué esquema se pretende desarrollar esta iniciativa, así como sus posibles repercusiones en los procesos integradores de América Latina. Se busca dar un enfoque multidimensional desde las dinámicas comerciales, de inversión y migratorias que la misma AP propone en su declaratoria de constitución. Esta aproximación busca evidenciar si, efectivamente, los objetivos de mayor crecimiento, desarrollo y competitividad para las economías del bloque se han cumplido (por lo menos parcialmente), si se han desarrollado esquemas de convergencia política, económica y social, y cuál es la senda que se vislumbra en el futuro de esta propuesta de integración.

PALABRAS CLAVE: Alianza del Pacífico, América Latina, integración, regionalismo.

Abstract: The block of countries called “The Pacific Alliance” (AP), is the most recent integration proposal of the American continent, its conformation has been subject to criticism and praise, from its very conceptualization. The purpose of this document is to analyze the conceptual principles on which the regional bloc is based and contrast them with the integration analysis frameworks, to determine more clearly under what scheme this initiative is to be developed, as well as its possible repercussions on the processes integrators of Latin America. The aim is to give a multidimensional approach, from the commercial, investment, and migratory dynamics, which the same AP proposes in its constitution declaration. This approach seeks to show whether, indeed, the objectives of higher growth, development, and competitiveness for the participant economies have been met (at least partially), if political, economic and social convergence schemes have been developed, and what is the path that is glimpsed in the future of this integration proposal.

KEYWORDS: Integration, Pacific Alliance, regionalism, Latin America.

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

Barbosa Camargo, M. I. y Buitrago, R. La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica? En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 95-117). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

CAPÍTULO 4

De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana

Francisco Santos Carrillo

Resumen: En este trabajo, se analiza de forma crítica la evolución del proyecto integracionista centroamericano a través del catálogo histórico de políticas sectoriales formuladas en el ámbito del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Los resultados muestran cómo el diseño institucional y el modelo de gobernanza intergubernamental obstaculizan la implementación de una meritoria oferta de políticas comunes que permitan avanzar hacia mayores niveles de interdependencia y regionalización. Con estas limitaciones, la ejecución de casi la totalidad de iniciativas se torna muy contingente, condicionada por un improbable alineamiento de los intereses de actores que responden a lógicas diferenciadas. De esta manera, la integración centroamericana termina sustentándose sobre una abigarrada y costosa estructura institucional de carácter político que no es capaz de materializar políticas, generando con ello importantes dosis de descrédito. *De facto*, su papel queda reducido al de una organización internacional de cooperación entre países vecinos que compite por la captura de fondos con otros espacios de la cooperación multilateral. Teniendo en cuenta que este modelo es el predominante en el complejo escenario del regionalismo latinoamericano, se plantea si la vía de la cooperación y los acuerdos comerciales es suficiente para promover una integración más efectiva que dé respuesta a los problemas del desarrollo de la región y la convierta en un actor de peso en la gobernanza global.

PALABRAS CLAVE: América Central, integración regional, regionalismo, regionalización, políticas regionales.

Abstract: This paper critically analyzes the evolution of the Central American integrationist project through the historical catalog of sectoral policies formulated within the scope of the Central American Integration System. The results show how the institutional design and the intergovernmental governance model hinder the implementation of a meritorious offer of common policies that would allow progress towards higher levels of interdependence and regionalization. Due to these limitations, the execution of almost all initiatives becomes very contingent, conditioned by an improbable alignment of the interests of actors that respond to diverse logics. As a result, the Central American integration ends up sustaining itself on a motley and expensive institutional structure of a political nature that is not capable of materializing policies, and therefore generating important doses of discredit. *De facto*, its role is reduced to an international cooperation organization encompassing neighboring countries that competes for funds with other sphere of multilateral cooperation. Bearing in mind that this model is predominant in the complex scenario of Latin American regionalism, the question arises as to whether the path of cooperation and trade agreements are sufficient to promote a more effective integration that responds to the development problems of the region so that the region becomes a major player in global governance.

KEYWORDS: Regional integration, regionalism, regionalization, Central America, regional policies.

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

Santos Carrillo, F. (2019). De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 119-162). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

CAPÍTULO 5

**Reflexões Teóricas sobre a Integração Regional:
a construção de novos pressupostos**

Karina L. Pasquariello Mariano

Roberto Goulart Menezes

Resumo: A partir de uma análise dos objetivos comuns encontrados nos processos de integração regional (paz, autonomia e desenvolvimento), este artigo reflete sobre como estes foram incorporados nos distintos processos que se desenvolveram ao redor do mundo a partir da segunda metade do século xx, dando ênfase às experiências sul-americanas, e levando em consideração os reflexos destes regionalismos no debate teórico. Ao mesmo tempo, apresenta-se uma discussão sobre como as atuais mudanças no contexto internacional impõem desafios para a reflexão sobre integração e demandam a construção de novos parâmetros para a compreensão deste fenômeno.

PALAVRAS-CHAVE: *integração regional, autonomia, desenvolvimento, Sul-América.*

Resumen: A partir del análisis sobre los objetivos comunes encontrados en los procesos de integración regional (paz, autonomía y desarrollo), este artículo discute la forma mediante la cual estos objetivos han sido incorporados en los diferentes procesos que se desarrollaron alrededor del mundo a partir de la segunda mitad del siglo xx, dando especial destaque a las experiencias suramericanas y también llevando en consideración la incidencia de estos regionalismos en el debate teórico. Al mismo tiempo, presentamos la discusión sobre cómo los cambios actuales en el contexto internacional imponen desafíos para la reflexión sobre integración y la necesidad de nuevos parámetros para la comprensión de ese fenómeno.

PALABRAS CLAVE: *integración regional, autonomía, desarrollo, Suramérica.*

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

Pasquariello Mariano, K. L. y Goulart Menezes, R. (2019). Reflexões Teóricas sobre a Integração Regional: a construção de novos pressupostos. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 165-196). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

CAPÍTULO 6

Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?

Carlos Alberto Chaves García

Catherine Ortiz Morales

Resumen: El multilateralismo es una categoría analítica que se ha contrapuesto al regionalismo como categoría de análisis para hablar de una fragmentación y crisis del sistema internacional. Sin embargo, el multilateralismo representa un tipo de institución internacional cuyo elemento diferenciador radica en su dimensión cualitativa, entendido como el principio ordenador (principios generales de conducta) para la indivisibilidad entre sus miembros. Así, el alcance de este artículo plantea un marco conceptual con el propósito de ubicar el multilateralismo de alcance regional en el caso latinoamericano. De esta manera, se retoma el debate del “nuevo” multilateralismo latinoamericano para analizar las características de la actual tipología de multilateralismo regional a partir de la creación de escenarios como el Grupo de Lima y la propuesta de Prosur. En esta revisión y análisis (evolución y tipología), se plantea la asistencia a un repliegue del multilateralismo en su nivel y carácter institucional hacia el multilateralismo tradicional —defensivo, impugnado y beligerante—, que responde al actual escenario político regional y a la lógica de péndulo ideológico en una región caracterizada por las tensiones políticas y diplomáticas existentes —rivalidad—; escenario en el cual no se ha encontrado instancia ni rol institucional que permita una salida a la crisis de Venezuela.

PALABRAS CLAVE: Grupo de Lima, multilateralismo beligerante, multilateralismo defensivo.

Abstract: Multilateralism is an analytical category which has opposed regionalism as a category of analysis to speak of a fragmentation and crisis of the international system. However, multilateralism represents a type of international institution whose differentiating element lies in its qualitative dimension understood as the computer principle (general principles of conduct) for indivisibility among its members. Thus, the scope of this article proposes a conceptual framework with the purpose of locating multilateralism of regional scope in the almost Latin American one. In this way, the debate on the “new” Latin American multilateralism is taken up again to analyze the characteristics of the current typology of regional multilateralism based on the creation of scenarios such as the Group of Lima and the Prosur proposal. Within this review and analysis (evolution and typology) it is argued that there is a retreat of multilateralism in its level and institutional character towards traditional, defensive, contested and belligerent multilateralism that responds to the current regional political scenario and the logic of pendulum ideological in a region characterized by existing political and diplomatic tensions-rivalry; a scenario in which no instance or institutional role has been found that would allow an exit to the Venezuelan crisis.

KEYWORDS: defensive multilateralism, belligerent multilateralism, Lima Group.

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

Chaves García, C. A. y Ortiz Morales, C. Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano? En C. Ortiz Morales y E. Vicira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (197-247). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

CAPÍTULO 7

Unasur y Prosur, el dilema suramericano

Fabio Sánchez

Resumen: Este capítulo analiza el ocaso de la Unasur y el nacimiento de Prosur en medio de un panorama político complejo en Suramérica. La Unasur representa la fase más avanzada del multilateralismo en la región, logró resolver crisis internas e interestatales y construyó una agenda de cooperación a través de sus Consejos: defensa, salud e infraestructura, entre otros. No obstante, su apaciguamiento frente a la crisis de Venezuela y la falta de orden e interés institucional llevaron a la crisis de 2018, cuando la mitad de sus miembros decidieron abstenerse de participar temporalmente. Después, vendrían los retiros de Colombia y Ecuador. Lo anterior antecede al nacimiento de Prosur, una nueva organización prematura y flexible que obedece a los intereses del giro a la derecha que experimenta recientemente la región.

PALABRAS CLAVE: multilateralismo, política exterior, Prosur, regionalismo, Suramérica, Unasur.

Abstract: In this section we analyse the fall of the Unasur and the rise of Prosur in the middle of a divided and complex political landscape in South America. The Unasur represents the most advanced stage of the multilateralism in the region, solved internal and inter-state crisis and build a cooperation agenda throughout its councils: defense, health and infrastructure, among others. However, its' appeasement related to the Venezuelan' crisis and the lack of order and institutional interest caused the crisis during 2018, when a half of its members decided temporary halt the participation. Then Colombia and Ecuador withdrew from the organization. The above precedes the birth of Prosur, a new and flexible organization that belongs to the right wing thinking that rules the region nowadays.

KEYWORDS: Unasur, Prosur, multilateralism, South America, regionalism, foreign policy.

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

Sánchez, F. (2019). Unasur y Prosur, el dilema suramericano. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 249-266). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

La Alianza del Pacífico: ¿marketing sin contenido?

Eric Tremolada Álvarez

Resumen: En medio de la coyuntura inestable que reina en Latinoamérica por la coexistencia de distintos modelos políticos —cargados ideológicamente— que ofertan distintos esquemas de integración, la irrupción ruidosamente mercadeada de la Alianza del Pacífico merece ser analizada más allá de la atracción que genera en líderes políticos y empresarios del mundo. Este capítulo comienza preguntándose si realmente la Alianza del Pacífico está configurando un bloque nuevo y pragmático como esquema de regionalización en América Latina. Para contestar tal interrogante, el texto aborda el estudio de su Tratado Constitutivo para interpretarlo —a la luz de las teorías económicas y jurídicas de la integración— frente a sus desarrollos; transita por los rimbombantes desafíos del preámbulo, se centra en los deslumbramientos de sus objetivos, continúa con los anunciados marcos cooperativos; y finalmente, analiza su escaso andamiaje institucional y se cuestiona si como organización internacional goza de personalidad jurídica.

PALABRAS CLAVE: *Alianza del Pacífico, capitales y personas, libre circulación de bienes, servicios, organizaciones internacionales, personalidad jurídica internacional.*

Abstract: In the middle of the unstable situation that prevails in Latin America by the coexistence of different political models —loaded ideologically— that offer different integration schemes, the irruption of the noisily traded Pacific Alliance deserves to be analyzed beyond the attraction that generates in political leaders and entrepreneurs of the world. This writing starts wondering if really the Pacific Alliance is setting up a new and pragmatic block as regionalization scheme in Latin America. To answer this question, deals with the study of their treaty establishing to interpret it —in the light of the economic and legal theories of integration— compared to their developments. Passes through the grand challenges of the preamble, focuses on the glare of its objectives, continuing with the announced cooperative frameworks. Finally it analyzes its little institutional framework and there are questions as to whether as an international organization it enjoys a legal personality.

KEYWORDS: *Pacific Alliance, free circulation of goods, services, capital and people, international organizations, international legal personality.*

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

Tremolada Álvarez. E. (2019). La Alianza de Pacífico: ¿marketing sin contenido? En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 267-305). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

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.



EDICIONES



Peer review



ISBN: 978-958-760-201-2



9789587602012

Este libro aborda los grandes desafíos generados con las nuevas tendencias internacionales y regionales, que han surgido a partir de las transformaciones del actual sistema internacional como consecuencia de los más recientes acontecimientos. Los autores parten, como marco de referencia, de un escenario internacional cambiante, a partir del cual analizan y reflexionan acerca del agotamiento y estancamiento, la crisis o el caos, la creciente incertidumbre de los procesos (regionalización) y proyectos (regionalismo) de integración latinoamericana. Entre los recientes cambios nacionales, regionales e internacionales, se resaltan la relativa pérdida de peso de Occidente, el relativo repliegue de Estados Unidos como paymaster, la consolidación de nuevas potencias emergentes, las nuevas estrategias de inserción internacional como el interregionalismo (transregionalismo) y los efectos de la globalización que, ante las externalidades negativas generadas con la creciente interdependencia, demandan mayor cooperación internacional para una acción colectiva (que se ha visto obstaculizada con el creciente unilateralismo). No obstante, se identifican y resaltan escenarios de oportunidad para superar la encrucijada del estado actual en materia de integración regional.

El libro comprende ocho capítulos organizados en dos grandes apartados. La primera parte responde al análisis desde la dimensión económico-comercial (regionalización); el segundo apartado responde al análisis de la dimensión político-diplomática (regionalismo) de la integración latinoamericana.

Catherine Ortiz Morales