

Repensar la integración en América Latina:

los casos del Mercosur
y la Alianza del Pacífico

José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada (Editores)

REPENSAR LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA:

los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico

REPENSAR LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA:

los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico

José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada
(Editores)



TOMO 1



Repensar la integración en América Latina

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, agosto de 2019
© José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada, Fernanda Caballero Parra, Ana Marleny Bustamante, Rita Giacalone, Francisco Javier Sánchez Chacón, Irma Liliana Vásquez Merchán, Alejandro Gutiérrez S. y Albio Márquez

ISBN (impreso): 978-958-760-174-9
ISBN (PDF): 978-958-760-176-3
ISBN (EPUB): 978-958-760-175-6
DOI: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Colección Gritadle

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: 12 de diciembre de 2018
Evaluación de contenidos: 21 de enero de 2019
Corrección de autor: 11 de febrero de 2019
Aprobación: 25 de febrero de 2019

Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL
Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL
Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)
Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)
Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL
Claudia Carolina Caicedo Baquero

ASISTENTE ADMINISTRATIVA
Yeraldin Xiomara Súa Páez

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO Y LECTURA DE PRUEBAS
Karen Grisales Velosa

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Kilka Diseño Gráfico

DISEÑO DE PORTADA
Kilka Diseño Gráfico

IMPRESIÓN
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

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

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Repensar la integración en América Latina : los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico / Ana Marleny Bustamante ... [et al.] ; editores José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

v. – (Gridale)

ISBN 978-958-760-174-9

1. Mercado Común del Sur 2. Integración regional - América Latina 3. Regionalismo - América Latina
4. América Latina - Integración económica I. Bustamante, Ana Marleny II. Briceño Ruiz, José, editor III.
Vieira Posada, Edgar, editor IV. Serie

CDD: 337.18 ed. 23

CO-BoBN- a1049142

Contenido

Introducción.....	7
 CAPÍTULO 1. Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico.....	21
<i>José Briceño Ruiz</i>	
 CAPÍTULO 2. Agenda multidimensional de la integración	69
<i>Fernanda Caballero Parra</i>	
 CAPÍTULO 3. Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad	101
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	
 CAPÍTULO 4. Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración	151
<i>Rita Giacalone</i>	
 CAPÍTULO 5. El papel de las entidades subnacionales en el Mercosur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente	187
<i>Francisco Javier Sánchez Chacón</i>	

CAPÍTULO 6. Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur	241
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Irma Liliana Vásquez Merchán

CAPÍTULO 7. Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida	270
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Edgar Vieira Posada

CAPÍTULO 8. La Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia	324
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Alejandro Gutiérrez S. y Albio Márquez

Sobre los autores	363
-------------------------	-----

Resúmenes/Abstracts	371
---------------------------	-----

Introducción

El regionalismo latinoamericano vive un nuevo periodo de incertidumbre. Tras más de una década de predominio de gobiernos de izquierda que impulsaron un tipo de regionalismo descrito como posliberal o poshegemónico, cambios políticos en América Latina y en el mundo están creando condiciones para que se produzca una nueva reconfiguración en la integración y la cooperación regional en América Latina. Estos cambios comenzaron a vislumbrarse tras el ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina en 2015 y de Michel Temer en Brasil en 2016, pero los recientes triunfos electorales de Andrés Manuel López Obrador en México y Jair Bolsonaro en Brasil crean aún más incertidumbre sobre la dirección del regionalismo en América Latina.

Incertidumbre y crisis no son novedades en el regionalismo latinoamericano. Desde el inicio de la etapa contemporánea de construcción de iniciativas regionales en la década del cincuenta del siglo XX, periodos iniciales exitosos han sido seguidos por crisis y estancamiento. Un hecho que la historia reciente del regionalismo demuestra es una tendencia de ruptura con lo anterior para solucionar la crisis. Esta tendencia a una ruptura con lo previo se ha producido en dos aspectos del regionalismo latinoamericano: el modelo económico y la participación de los actores que impulsan la integración.

En cuanto al modelo económico, se ha pasado del intervencionista a uno de inserción radical en la economía mundial, para luego retornar a uno que rescata la agenda del desarrollo. En el denominado regionalismo cerrado, cuyo impulsor desde el punto de vista teórico fue la Comisión Económica

para América Latina (CEPAL), se optó por una estrategia de integración que buscaba promover la transformación productiva a través de la industrialización, en la cual el Estado desempeñaba un papel fundamental y se requería algún tipo de protección arancelaria. Este modelo, que algunos describen como cerrado y otros como intervencionista, fue la base de iniciativas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto o Grupo Andino (GRAN).

Con la llegada del proceso de globalización impulsado por los países desarrollados en los años noventa del siglo pasado, se impuso lo que la CEPAL pasó a denominar regionalismo abierto, o lo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) describió como nuevo regionalismo. Desde un punto de vista teórico no son exactamente lo mismo, pues mientras el regionalismo abierto cepalista trata de conciliar un proyecto de regionalismo que no imponga barreras a terceros (como se planeaba en la región Asia-Pacífico desde la década de sesenta del siglo XX) con las propuestas neoestructuralistas de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1994), en el nuevo regionalismo del BID la integración era un instrumento para reformar los programas de cambio estructural de la economías que promovían los gobiernos neoliberales de la época (BID, 2002), ante los cambios en el entorno mundial recopilados en el Consenso de Washington. A pesar de estas diferencias, ambos enfoques concebían a la integración económica como un mecanismo para favorecer la inserción de los países de América Latina en la economía mundial, después de décadas de proteccionismo. Esta lectura del tema era tan dominante (o si se prefiere hegemónica) en la región, que ambos enfoques terminaron siendo tratados como si fuesen sinónimos. En este periodo se quiso hacer “borrón y cuenta nueva” y desconocer cualquier aporte del viejo regionalismo. Es verdad que iniciativas desarrolladas en el marco de esta última etapa del regionalismo latinoamericano, como la ALALC o el Pacto Andino, no alcanzaron todas las metas que se propusieron, pero abrieron espacios para ir incrementando la interdependencia regional y crearon mecanismos como el tratamiento especial y diferenciado, que aún tienen relevancia en América Latina debido a la persistencia de importantes asimetrías entre países y al interior de países que son parte de un bloque regional. Cuando se impuso el regionalismo abierto, también

abandonaron políticas de integración productiva, algo grave en una región que tiene en la transformación productiva una tarea aún pendiente. Integración se convirtió casi en sinónimo de libre comercio y dejó de lado compromisos de mayor profundidad como la armonización de políticas macroeconómicas y experimentos iniciales de supranacionalidad desarrollados en las primeras etapas del Grupo Andino.

El regionalismo abierto fue severamente afectado por crisis económicas como las experimentadas por Brasil a fines de 1998 e inicios de 1999 y por el default argentino de 2001. A esto se sumó el ascenso al poder de gobiernos de izquierda con un discurso contrario al neoliberalismo y que veían en el regionalismo abierto y el nuevo regionalismo expresiones de aquel. En consecuencia, el Estado retorna y se convierte en un agente fundamental en el modelo económico. Se retomó una narrativa sobre la necesidad de políticas de integración productiva (aunque la aplicación de las mismas haya sido limitada) y de fortalecer la dimensión social de la integración, mientras que la dimensión comercial pasó a un segundo plano, como ocurrió en el Mercado Común del Sur (Mercosur), y en otros casos como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) simplemente fue inexistente.

No se puede negar que el regionalismo abierto, o nuevo regionalismo, acierta cuando establece una relación entre integración regional, multilateralismo y globalización. En este sentido, es difícil desconocer el potencial de la integración como mecanismo para ayudar a una mejor inserción de los países de la región en la economía mundial. Así, el comercio es un componente central de la integración regional, aunque no sea el único. La integración regional solo limitada al comercio es un problema, pero integración regional sin comercio, es un problema mayor. La integración limitada al comercio es un problema porque entenderla como un simple intercambio de bienes y servicios pasa por alto otras relaciones de tipo económico, político y social que se pueden dar entre países. El tema es amplio y complejo como para ser tratado de forma extensa en esta introducción, pero es preciso entender que la integración económica regional es un elemento dentro del proceso de construcción de una región internacional. En ese sentido, la integración económica regional es un componente del regionalismo. Si se quiere trascender de la integración a la construcción de una región

internacional, limitarse a lo comercial no es suficiente. América del Norte es un buen ejemplo de ello. Desde 1994 existe el TLCAN, un modelo de integración esencialmente comercial que de manera exitosa ha logrado liberalizar el intercambio entre los tres países. ¿Esto evidencia que no hay problema con la integración solo centrada en el comercio? Al menos dos factores permiten debatir el asunto. El primero es que el TLCAN no es solo comercio, sino también integración productiva, como se manifiesta en la creación de cadenas de valor impulsadas por Empresas Transnacionales. En segundo lugar, la problemática fronteriza en buena medida asociada a la migración ilegal demuestra los límites de la integración solo centrada en el comercio, que nos muestra la contradicción de un proceso de integración que favorece el libre intercambio de bienes y servicios, pero cuyo socio mayor pretende construir un muro con un socio menor. Quizás se puede coincidir en que se trata de una forma de integración muy particular y muy distinta a la que se ha desarrollado en Europa, región donde en vez de construir muros en las fronteras se eliminaron los controles entre los países miembros.

Ahora bien, como ya se señaló, no se trata de ir en contra del libre comercio, que es un componente fundamental de un proceso regional y no es conveniente dejarlo al lado. Y esta fue una de las principales limitaciones de las propuestas poshegemónicas, que olvidaron el comercio y el mercado, lo que causó una reducción en la intensidad de la regionalización de los intercambios y una reducción de la interdependencia, como se explica en los capítulos de Alejandro Gutiérrez y Albio Márquez y en el de José Briceño Ruiz. Mientras tanto, los avances concretos en los nuevos temas de la agenda (sociales y productivos) no son justamente para destacar. El Mercosur sirve como ejemplo: se redujo la interdependencia regional y proyectos como el Programa de Integración Productiva o el Plan Estratégico de Acción Social han producido pocos resultados. Entonces, la cuestión de la agenda no es “comercio vs. temas más allá del comercio”. Esa es una falsa disyuntiva, un proceso de integración puede y debe de forma exitosa promover una agenda multidimensional que incluya temas comerciales, sociales, productivos, financieros e incluso políticos al mismo tiempo, como lo muestra la experiencia europea, que en este caso es un ejemplo útil.

Debido a los cambios políticos recientes en países como Argentina y Brasil se percibe una especie de regreso del regionalismo abierto. Ya se observa que el Mercosur ha ido retomando claramente una narrativa centrada en el libre comercio y la promoción de las inversiones, mientras al mismo tiempo se regresa a una agenda de negociaciones comerciales con países como Canadá o con bloques como la Unión Europea (UE) o la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). La agenda social y productiva del bloque, impulsada (aunque no del todo convertida en políticas públicas regionales eficientes) durante el periodo poshegemónico, no ha desaparecido. No se han derogado las normas que las crearon y las instituciones responsables de su gestión aún existen, pero han desaparecido en el discurso de los Presidentes y demás voceros de los nuevos gobiernos de los países del Mercosur. Y mientras la Comunidad Andina se estanca por la división ideológica entre sus miembros, dos de ellos Colombia y Perú, deciden con la creación de la Alianza del Pacífico continuar adelante en la aplicación del regionalismo abierto.

Otro aspecto que merece ser analizado es el tema de la participación política. El análisis de los procesos recientes evidencia un debate sobre quienes deben promover la integración: el Estado, los empresarios o la sociedad civil. En el viejo regionalismo el Estado era el centro y los tecnócratas de la CEPAL u otros organismos sus auxiliares de primera mano, pero al llegar el regionalismo abierto prácticamente desaparece el Estado como actor en la aplicación de la integración y los empresarios fueron vistos como los motores de esta. Al llegar el regionalismo posliberal prolifera una retórica sobre “integración de los pueblos” o un supuesto mayor papel para la sociedad civil, cuando en realidad se producía un retorno del Estado o, más exactamente, de los Presidentes y su protagonismo como impulsores de la integración. Esta discusión en el fondo es falsa. Tal como acontece en los procesos económicos y políticos al interior de los países, existen políticas en las cuales es indispensable la participación y liderazgo del Estado; el empresario es un actor crucial en el impulso de otras áreas de la integración económica y en particular el libre comercio y, debido a que el nuevo regionalismo tiene incidencia sobre áreas como la política social, el empleo o la salud, la sociedad civil tiene razones para involucrarse en esos procesos. De nuevo el caso

européo es un laboratorio para examinar este asunto: el perfeccionamiento del mercado común no hubiese sido posible sin la acción de las empresas europeas, pero el Estado tuvo un papel significativo en áreas como el diseño de la política agrícola común o los fondos regionales y la sociedad civil se involucró cada vez más en el proceso en la medida que este se profundizó a partir del Acta Única Europea de 1986.

Sin embargo, esta tendencia de ruptura con lo anterior no es el único problema que ha tenido el regionalismo latinoamericano. Existe un déficit institucional que ha afectado el desarrollo de los procesos regionales. Esto se manifiesta de forma abierta cada vez que un bloque regional tiene una crisis severa. Fue el caso en 1999, cuando debido a la devaluación del real, los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) comenzaron a aplicar una serie de medidas unilaterales que debilitaron el mercado regional. No existió una instancia regional capaz de resolver la crisis. Este tema institucional se ha vinculado con el debate supranacionalidad vs. intergubernamentalismo, lo que debe ser objeto de una reflexión cuidadosa, en la que sin estar transfiriendo a la región un debate europeo que tuvo lugar en un muy particular contexto histórico de debilitamiento del Estado nación y del nacionalismo como consecuencia de la II Guerra Mundial, se consideren los argumentos en favor de una institucionalidad mínima de soberanía compartida, a pesar de que en América Latina el apego a la soberanía sigue siendo un valor importante para los Estados. Ahora bien, lo cierto es que no existe en América Latina un consenso en torno a la creación de instituciones supranacionales. En el mundo político el rechazo a la supranacionalidad es claro, pero en las discusiones académicas destacados expertos consideran que la superación de la crisis de la integración pasa por la creación de instituciones supranacionales. Ese es el argumento de Edgar Vieira en su capítulo, un enfoque que podría ser compartido por expertos como Andrés Malamud, Karina Mariano, Eric Tremolada o José Antonio Sanahuja, aunque también existen académicos que cuestionan la transferencia descontextualizada de la idea supranacionalidad a América Latina, como José Briceño Ruiz. Existe entonces una disonancia entre el mundo político y un amplio sector de la academia en cuanto a la supranacionalidad. Eso debe ser analizado con realismo, pues también es cierto que las instituciones predominantemente

intergubernamentales tampoco funcionan, y eso también se debe señalar de forma meridiana. Así, el tema institucional es uno de los nudos gordianos del regionalismo latinoamericano.

Un nuevo tema ha sido añadido recientemente: el liderazgo. En realidad, si se revisa la literatura de la época del viejo regionalismo e incluso en la era de regionalismo abierto, el liderazgo no era parte del debate. Es desde inicio del nuevo milenio cuando la discusión sobre la necesidad de un líder regional entra en los debates latinoamericanos. De nuevo la influencia europea ha sido crucial en este asunto, pues se parte de la premisa que señala una parte de la literatura sobre la Unión Europea (UE) según la cual una de las razones de su éxito es la existencia un eje franco-alemán que ejerció un liderazgo en el proceso de integración. También el denominado “ascenso de Brasil” como poder regional influenció en el debate sobre liderazgo e integración en América del Sur. La teoría de la estabilidad hegemónica destaca el papel de un *hegemón* en la construcción de normas y acuerdos internacionales, lo que ha sido aplicado al caso de los acuerdos regionales. Walter Mattli enfatiza que la lógica de la integración regional requiere de un *paymaster*. Ahora bien: ¿cómo aplicar esto a América Latina? Esta una región donde muchos países ven con recelo cualquier acción que se perciba como intervención en sus asuntos internos y donde los países como México o Brasil, que tendrían condiciones para ejercer el liderazgo, parecen tener poco interés en hacerlo. Este es un asunto que, de nuevo, debe ser evaluado tomando en cuenta la historia y particularidades de la región latinoamericana.

Así, el modelo económico, la participación política, la institucionalidad y el liderazgo son aspectos cruciales del regionalismo, que deben ser analizados de forma sistémica para entender las causas del impase actual de la mayor parte de las iniciativas de integración y cooperación en América Latina. Estos cuatro aspectos constituyen los ejes centrales de este libro, cuyo argumento principal es que el regionalismo y la integración regional como procesos que tienen objetivos económicos, políticos y sociales no pueden ser entendidos bajo mirada unidimensional. Este aspecto empírico del regionalismo latinoamericano reclama una visión multidisciplinaria o interdisciplinaria para abordar el fenómeno, algo que, aunque existe en algunos trabajos sobre el tema, no abunda. En muchos trabajos se considera

que la integración fracasa o tiene éxito en la medida en que el libre comercio o las inversiones se incrementan o se reducen. Son trabajos ubicados en la disciplina de la economía. En otros trabajos, se destaca en cambio que la participación política o el déficit democrático es la principal variable explicativa para determinar el progreso de las iniciativas regionales, adoptándose un enfoque más propio de la Ciencia Política. Algunos trabajos, más ubicados en la Política Económica Internacional y las Relaciones Internacionales, recalcan el papel del liderazgo y la hegemonía. Otros consideran crucial el papel de las instituciones en el devenir de un proceso regional, combinando enfoque de Ciencia Política y Derecho. Se tratan de visiones parciales de un proceso regional que, en consecuencia, proveen explicaciones parciales. Es conveniente abordar la integración como un proceso multidimensional, para ello se requiere un enfoque multidisciplinario. Aunque existen textos que reivindican enfoques multidisciplinarios e interdisciplinarios, no parten de la premisa de la integración como fenómeno multidimensional, sino que se proponen explicar un elemento de la integración, por ejemplo, el libre comercio, desde la mirada de diversos ámbitos del saber, a veces dando énfasis a una disciplina y sin posibilitar el diálogo entre las diversas disciplinas que son parte de la investigación, por lo que terminan siendo más bien estudios pluridisciplinarios. Este es el vacío que este libro se propone llenar: se plantea analizar cuatro dimensiones de la integración regional (modelo económico, instituciones, participación política y liderazgo) desde una perspectiva que combina lo multidisciplinario e interdisciplinario partiendo de la premisa de la multidimensionalidad de los procesos regionales.

Es cierto que el modelo económico, la participación política, la institucionalidad y el liderazgo han sido analizados en diversos trabajos académicos, pero en pocos se examina la forma como interactúan. Así, por ejemplo, el modelo económico de la integración está asociado con el liderazgo, esto sucedió en el Mercosur con el ascenso de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina en 2003, ambos críticos del neoliberalismo y favorables a una mayor intervención del Estado en la economía. Esa visión económica del nuevo liderazgo ayuda a explicar el giro hacia lo social y productivo en el Mercosur en la época poshegemónica. Un segundo ejemplo es la relación entre la profundidad de la integración económica y el tipo de

institucionalidad. La mayoría de los procesos de integración económica no han superado la zona de libre comercio; las uniones aduaneras no se han establecido de forma plena en ningún bloque regional. Ello en parte explica la renuencia a establecer instituciones supranacionales, pues la gestión de un área de libre comercio se puede realizar sin mayor complejidad a través de mecanismos intergubernamentales. Esta interacción y retroalimentación entre las diversas variables es un aspecto que se trata de destacar en el libro.

Las cuatro variables ya mencionadas se analizan a partir de un estudio comparado del Mercosur y la Alianza del Pacífico. La selección de estos dos casos no es arbitraria. Se trata de los dos procesos de integración más importantes de América Latina, de los que son miembros las economías más significativas de la región. Ciertamente, existen diferencias entre estas dos iniciativas, pues mientras el Mercosur tiene más de un cuarto de siglo de existencia, la Alianza no tiene una década. Además, los dos bloques surgieron en contextos políticos distintos, el Mercosur en una década en la que la democracia apenas se estaba consolidando en la región y cuando prevalecían gobiernos favorables a políticas de mercado, mientras que la Alianza se dio en un momento de predominio de gobiernos de izquierda. A pesar de ello, ambos procesos son amplios y ambiciosos. En el Mercosur se busca establecer un mercado común como objetivo final, aunque luego de décadas se esté aún lejos de alcanzarse. No obstante, el bloque ha propuesto políticas en el ámbito comercial, social y productivo. La Alianza del Pacífico, aunque menos ambiciosa que el Mercosur, propone desarrollar una integración profunda que, como se señala en el Preámbulo del Acuerdo Marco firmado en 2011; busca progresivamente avanzar en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, lo que en verdad se acerca mucho a un mercado común, aunque en el acuerdo no se le denomine así y pese a que tampoco se plantee establecer previamente una unión aduanera. Además, la Alianza se propone convertir en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y de proyección al mundo, en particular a la región Asia-Pacífico. Debido a estas razones, los dos bloques pueden ser casos de estudio de los cuatro ejes arriba señalados.

El libro se inicia con el aporte de José Briceño Ruiz titulado “Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina.

Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico”. En este trabajo se analiza el debate Estado–mercado en los ciclos recientes del regionalismo en América Latina, concentrándose en los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. El argumento es que el debate Estado vs. mercado ha marcado el desarrollo de las diversas etapas del regionalismo latinoamericano desde la década del sesenta del siglo XX y el modelo que se ha adoptado en estos ciclos. En el viejo regionalismo se optó por un modelo en el cual el Estado predominó a través de políticas de fomento de desarrollo industrial, que implicaban un cierto nivel de protección frente a terceros. Se aprobaron además medidas para regular la inversión extranjera. En el periodo de regionalismo abierto se impulsó la inserción internacional a través del libre comercio. En la fase posliberal o poshegemónica se planteó un retorno del Estado para fortalecer la dimensión social y productiva de la integración en desmedro del comercio. La experiencia del Mercosur y la Alianza evidencia que el seguir viendo al Estado y al mercado como excluyentes es errado y que en vez de ello se debe optar por una agenda multidimensional que incluya metas que se deban alcanzar con la participación de ambos.

El segundo capítulo de Fernanda Caballero Parra se titula “Agenda multidimensional en la integración: análisis comparado entre Mercosur y Alianza Pacífico”. En el trabajo, la autora evalúa si en los procesos de integración en el Mercosur y la Alianza Pacífico se ha venido ejecutando una agenda multidimensional que permita avanzar en el objetivo integracionista. En su opinión, el objetivo final de la integración es obtener beneficios para sus integrantes a través del poder de grupo, tanto económicos, como políticos y sociales. Para lograr ese objetivo se hace un análisis sobre el avance y el trabajo que han venido desarrollando el Mercosur y la Alianza del Pacífico sobre la agenda para la dimensión económica; la agenda para la dimensión política y jurídico-institucional; la agenda para la dimensión social y nuevos temas, y la agenda de relaciones exteriores. Se quiere evidenciar la complejidad de la integración en ambos esquemas y constatar si han avanzado en la consolidación de una agenda multidimensional.

Un trabajo que aborda el problema institucional es el tercer capítulo de Ana Marleny Bustamante “Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad”. El trabajo se inicia con la interrogante:

¿Qué tipo de institución de integración regional podría garantizar su eficiencia y credibilidad en América Latina? Para responder a esta pregunta, la autora realiza una revisión de la literatura sobre el papel de las instituciones en las teorías de integración regional, seguida de la revisión de las provisiones institucionales de Mercosur y Alianza del Pacífico, para finalmente realizar la discusión sobre el tipo de institucionalidad más efectiva y creíble para ambos bloques regionales.

El tema de la participación política es analizado en el cuarto capítulo “Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración”, de Rita Giacalone. Esta autora estudia el papel de los empresarios en el diseño y desarrollo del Mercosur y la Alianza del Pacífico y su interacción con los actores estatales. Se considera que analizar esa interacción es importante, pues de ella depende la forma que asumen las relaciones empresarios-Estado en los países miembros. En el trabajo se argumenta que para que un acuerdo de integración alcance sus objetivos es necesario incorporar a otros actores además de los estatales. Entre estos destacan los empresarios, actores económicos con importancia política y social, porque de ellos depende en buena parte el comportamiento de indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), PIB per cápita, empleo, productividad, aportes fiscales, balanza de pagos y balanza comercial, etc., que sirven para medir avances y retrocesos de la integración.

Francisco Javier Sánchez Chacón examina también el tema de la participación política en el quinto capítulo “El papel de las entidades subnacionales en el Mercosur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente”. Una vez revisada la literatura sobre entidades subnacionales y sociedad civil, el autor busca determinar su papel en el Mercosur y de la Alianza del Pacífico. Para ello, explora cuáles son las instituciones creadas en ambos esquemas regionales para facilitar la participación de la sociedad civil y así poder determinar si esta influye en el proceso de toma de decisiones y si ayuda superar el déficit democrático en el proceso regional. El autor también evalúa si la participación de la sociedad civil en ambos procesos de integración permite entenderla como un derecho humano emergente y si los órganos de la Alianza del Pacífico y del Mercosur se pueden considerar

expresión de la nueva institucionalidad que debe acompañar a esos derechos. En este marco explicativo, examina si las entidades subnacionales, por su cercanía a los ciudadanos, pueden ser una plataforma para la participación de los actores sociales en los dos procesos de integración.

Irma Liliana Vásquez Merchán es la autora del capítulo “Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur”. En el capítulo se analiza el papel de México en la Alianza del Pacífico y de Brasil en el Mercosur desde una perspectiva comparada de líderes regionales, dirigido a fortalecer sus proyectos integracionistas respectivos. Estos dos países han sido actores indiscutibles y potencias regionales con capacidades materiales e ideacionales. No obstante, sus intereses individuales están caracterizados por: a) el relacionamiento con terceros países, y b) las políticas económicas y comerciales (productividad y competitividad). En el trabajo se señala que, aunque los objetivos e intereses de ambos esquemas regionales son explícitos en sus acuerdos constitutivos, las coyunturas políticas y económicas actuales conducen a inferir en un cambio subregional que no está ligado a ideologías políticas sino a los intereses individuales de los países líderes de estos bloques.

En los dos capítulos finales del libro se analizan las perspectivas de los dos bloques comerciales. El séptimo capítulo, “Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida” de Edgar Vieira Posada, es un análisis sobre el problema institucional de la integración en América Latina en general y en concreto en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Se realiza un acompañamiento conceptual de la integración en Europa y en América Latina, en particular de los elementos de supranacionalidad incorporados en las teorías de integración desde sus comienzos y aplicados en la institucionalidad de la Unión Europea. Se continúa con procesos latinoamericanos de integración en un análisis comparativo entre Mercosur regido por el intergubernamentalismo y la Alianza del Pacífico carente de una mínima institucionalidad; precedido del caso de la Comunidad Andina en épocas de la Junta del Acuerdo de Cartagena que tuvo niveles de supranacionalidad y aplicación directa de las normas. Esto contrasta con el Mercosur y la Alianza del Pacífico que presentan demoras en la implementación de sus decisiones intergubernamentales con lo cual

retrasan el cumplimiento de sus objetivos de integración. Finalmente, se aportan algunos elementos sobre la conveniencia de una mayor institucionalidad y de propósitos comunes de soberanía compartida en los procesos latinoamericanos de integración.

El libro cierra con la contribución de Alejandro Gutiérrez S. y Albio Márquez, quienes titulan a su capítulo “La Alianza del Pacífico y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia”. En este trabajo se examinan los desafíos y las perspectivas de la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Una vez analizados los antecedentes de los dos acuerdos comerciales y sus patrones de comercio, en el capítulo se discute el impacto que podría generar la convergencia en materia de inversiones, comercio de bienes y servicios, así como la creación de cadenas regionales de valor. En su última parte los autores plantean las perspectivas y los desafíos de la convergencia entre ambos bloques con un interesante aporte de posibles escenarios para su desarrollo.

Se trata entonces de un libro equilibrado, en el que se examinan de forma exhaustiva y juiciosa cada una de las dimensiones que constituyeron los ejes centrales del debate actual sobre el futuro de la integración en la Alianza del Pacífico y el Mercosur. El libro se publica en un momento de incertidumbre debido a la vertiginosa dinámica política en América Latina y corre el riesgo de ser superado por esta. Sin embargo, la preocupación evidente por dar a cada una de sus contribuciones una fuerte dimensión teórica, un cuidado en el análisis histórico y un rigor en la comparación de ambos procesos permiten que el libro sea algo más que un aporte coyuntural sobre el estado de la integración en América Latina y abra líneas de investigación que puedan ser desarrolladas en proyectos futuros. No obstante, no se evade una mirada normativa sobre la integración regional, pues en algunos capítulos del libro se plantean propuestas y escenarios futuros. En este sentido, es un texto explicativo, pero también tiene una dimensión normativa, lo que es resultado de las diversas visiones sobre las Ciencias Sociales que tienen quienes forman parte del equipo de investigación.

Es necesario señalar que este libro es resultado del proyecto de investigación “Repensando la integración latinoamericana. Un análisis a partir de los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico”, financiado por la Dirección

Nacional de Investigaciones de la Universidad Cooperativa de Colombia, bajo el código INV2160. Este proyecto ha sido desarrollado por un equipo de investigadores del Centro de Pensamiento Global (CEPEG) y la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Cooperativa de Colombia sede Bogotá en colaboración con académicos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de Universidad de los Andes, en Venezuela. Se trató de un equipo interdisciplinario que desde la perspectiva de la Economía, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales han analizado los cuatro ejes del proyecto de investigación. Los capítulos que hacen parte de este libro son el resultado final del proyecto y constituyen una demostración de la cooperación académica entre instituciones académicas de Colombia y Venezuela. Por ello, los editores expresan su agradecimiento a la Dirección Nacional de Investigaciones de la UCC por su invalorable apoyo financiero que ha permitido la exitosa conclusión del proyecto de investigación.

Bogotá, enero de 2019

José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada.

Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico

José Briceño Ruiz

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

Briceño Ruiz, J. Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 21-68). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

En las últimas décadas, el debate sobre el modelo económico ha sido central en las discusiones sobre la integración regional en América Latina. De forma expresa o tácita, estos debates han girado en torno a la cuestión del Estado vs. el mercado como las fuerzas que deben impulsar los procesos regionales. Por un lado, se ha discutido si la integración debe ser promovida por el Estado a través de políticas intervencionistas para impulsar el desarrollo económico, la industrialización y la transformación

productiva, regular las inversiones extranjeras y mejorar el transporte y la infraestructura. Durante el periodo del viejo regionalismo desarrollado entre la década del sesenta y mediados de los años ochenta del siglo XX bajo la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Estado fue el actor principal y el intervencionismo económico y el proteccionismo la regla. Esto se modificó en el periodo del regionalismo abierto, en la década del noventa del siglo pasado, cuando se pasó a una estrategia en la cual los mercados y la inserción eficiente en la economía mundial tuvieron un papel fundamental. Con el ascenso al gobierno de partidos de izquierda a inicios del nuevo milenio, se planteó un regreso del Estado en las propuestas de integración que fueron descritas como postliberales o poshegemónicas.

En este capítulo se analiza el debate Estado vs. mercado en el diseño e implementación de acuerdos de integración regional. Este debate en el fondo versa sobre los modelos de integración que adoptan los procesos de integración que, algunas veces dan prioridad al libre comercio, en otros casos a la integración productiva y en otros a la integración en temas sociales. El debate es en alguna forma falso porque estas son dimensiones de la integración que no son excluyentes, sino que incluso se complementan. Por ejemplo, es muy difícil avanzar en la integración productiva, a través de la consolidación de cadenas de valor, sin que exista previamente un espacio económico regional consolidado a través de una zona de libre comercio. De igual forma, la promoción del regionalismo en ciertas áreas como la educación o la salud no se contradicen con la promoción del comercio. Se trata entonces de fomentar una integración multidimensional que incluya objetivos económicos (comerciales, financieros, monetarios y productivos), políticos y sociales. Una integración multidimensional requiere una equilibrada participación del Estado y el mercado en los procesos regionales.

El argumento es que el debate Estado vs. mercado ha marcado el desarrollo de las diversas etapas del regionalismo latinoamericano desde la década del sesenta del siglo XX. La forma como se ha entendido la relación entre Estado y mercado ha sido compleja, pues en ciertos periodos se ha dado un papel central al Estado y la agenda de integración se ha concentrado en temas sociales y productivos, y cuando se privilegió al mercado el énfasis estuvo en el

comercio y los temas relacionados con este. Es cierto, que el predominio del Estado no excluyó que se desarrollara una dimensión comercial, pero esta no se consideraba el fundamento de la integración, como en las propuestas iniciales de la CEPAL de la década del cincuenta o el periodo poshegemónico. De igual manera, cuando el mercado fue el centro de la integración en el periodo de regionalismo abierto también se aprobaron normativas en temas sociales, pero estas eran percibidas apenas como mecanismos para compensar los costos de la apertura comercial. En el fondo la dicotomía Estado-mercado se mantenía y esta es una dicotomía falsa que es necesario trascender si se quiere superar las dificultades que tiene la integración latinoamericana. Por ello, es conveniente pensar en una integración multidimensional que incluya en un plano de igualdad las diferentes dimensiones de la integración bajo el impulso del Estado y el mercado.

Para abordar el tema, el capítulo se divide en tres partes. En la primera se hace una revisión del debate Estado vs. mercado en el regionalismo latinoamericano. En la segunda parte, se analiza el papel del Estado y el mercado en el desarrollo del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico. En la tercera parte se plantea la conveniencia de promover una agenda multidimensional para trascender la dicotomía Estado y mercado.

Revisando el debate Estado vs. Mercado en el regionalismo de América Latina

Durante el periodo del viejo regionalismo, la CEPAL diseñó una propuesta de integración cuyo objetivo real era la transformación productiva de la región a través de sustitución de importaciones. En el enfoque cepalista de la integración se asociaba directamente con su visión del desarrollo y el subdesarrollo latinoamericano: la división de la economía mundial en centro y periferia (de la cual América Latina formaba parte), el deterioro de los términos de intercambio y la necesidad de superación de la condición periférica latinoamericana a través de la industrialización. En ese contexto, la integración era un componente de la estrategia para superar el subdesarrollo de la región e impulsar la industrialización. Para la CEPAL el mercado común respondía “al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio

latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países (CEPAL, 1959, p. 4). Este es un rasgo esencial de los procesos regionales en América Latina: su vínculo con el tema del desarrollo, que entre los años cincuenta e inicios de los ochenta del siglo XX se asimilaba a la industrialización. El Estado desempeñaba un papel crucial en los procesos de integración económica regional al ser un actor central en el impulso de programas de industrialización como el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (RICI) en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) en el Pacto Andino.

En el fondo, el regionalismo económico no era sino un espejo de las políticas económicas nacionales desarrollistas, industrialistas e intervencionistas. Cuando el modelo de crecimiento hacia adentro colapsa, de forma marcada después de 1982 con el inicio de la crisis de la deuda, el modelo de regionalismo también se transforma. La recesión económica tuvo un impacto en la estrategia de desarrollo de los países que uno tras otro fueron abandonando las políticas de sustitución de importaciones. Ya a mediados de la década, países como México, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, comenzaron su giro hacia el neoliberalismo. En América del Sur, los gobiernos de José Sarney en Brasil y Raúl Alfonsín en Argentina trataron de mantener políticas heterodoxas, pero ante su fracaso, los gobiernos de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ya dieron el giro definitivo hacia políticas de mercado.

Este cambio en las políticas económicas nacionales tuvo un impacto en la estrategia de integración económica. Se inició la etapa de integración abierta, en la cual esta se entendía como un proceso comercial que era parte de una estrategia de inserción de la región en la economía mundial orientado por políticas de mercado. Es cuando surgen las ideas de un nuevo regionalismo económico impulsadas en varios documentos del Banco Mundial y replicados en el continente americano por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este concepto, la integración regional se asoció a la reforma estructural que se estaba implementando en la mayor parte de los países de América Latina. Como aseveran Bouzas y Knaack, el nuevo regionalismo tuvo como su rasgo principal

La conversión de los programas de integración regional en vehículos de reforma estructural, en línea con un nuevo paradigma de política bautizado por John Williamson en 1990 como *Consenso de Washington*, que incluía como ingredientes la apertura comercial y la integración más plena de las economías latinoamericanas a la economía mundial. (Bouzas y Knaack, 2009, p. 18).

Este vínculo entre nuevo regionalismo y reforma estructural es también destacado por Enrique Iglesias, presidente del BID entre 1988 y 2005, quien señaló que “el nuevo regionalismo evolucionó hasta convertirse en uno de uno de los principales instrumentos para políticas de apertura y modernización de las economías de la región” (Iglesias, 2006, p. 109). En consecuencia, existe un consenso en cuanto a la relación entre el nuevo regionalismo y la reforma estructural; los acuerdos de integración regional fueron utilizados como mecanismos para facilitar la “implantación local (a nivel nacional) de las reformas estructurales defendidas por ciertas fracciones del espectro político nacional e impulsadas por las instituciones financieras internacionales (principalmente el FMI [Fondo Monetario Internacional])” (De Lombaerde y Garay, 2008, p. 11).

Uno de los rasgos centrales de la reforma estructural fue su sesgo anti-Estado. De hecho, los programas de reforma económica se concibieron para quitarle al Estado el papel central en el funcionamiento de la economía que había tenido en los países de América Latina desde fines de la II Guerra Mundial. Es por ello que, junto con la aplicación de medidas económicas dirigidas a fortalecer el papel del mercado, también se promovió la reforma del Estado como objetivo político. Oszlak ha señalado que ese proceso de reforma del Estado había estado ocurriendo desde la década del setenta buscando introducir cambios en el funcionamiento del Estado, pero en la era de la reforma estructural el propósito era “extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito” (Oszlak, 1999, p. 86).

Si en términos nacionales la reforma estructural buscaba reducir el papel del Estado, es lógico que tal objetivo fuera incluido en las iniciativas de integración económica creadas bajo el manto del nuevo regionalismo. Esto

fue un giro de 180 grados en la forma de entender el regionalismo y tuvo como expresión la ruptura del vínculo entre integración y desarrollo que caracterizó al regionalismo en las décadas anteriores. Un elemento central de este vínculo era la propuesta de utilizar a la integración como mecanismo de transformación productiva. Estas políticas, que se han dado en denominar de integración productiva, desaparecieron en la fase del nuevo regionalismo. Esto no es de sorprender, pues a nivel nacional también desaparecieron las políticas de fomento industrial. La otra función que tenían los Estados era impulsar, en el seno de los órganos regionales, instrumentos para proteger las economías de los países miembros. Ese era el espíritu de la Decisión 24 del Pacto Andino, que buscaba establecer normas para evitar los supuestos efectos negativos que podía tener la inversión extranjera. Esto también desapareció en el regionalismo abierto, era en la cual los condicionantes que establecía la globalización y las normas aprobadas en la Ronda Uruguay fomentaban la desregulación y el Estado debía aprobar normas para desregular la inversión extranjera y no tanto para limitarla. En ese sentido, el nuevo regionalismo cumplió su función de apoyar el ajuste estructural.

La CEPAL intentó relativizar el peso de la inserción internacional como única motivación para promover el regionalismo. Desde el colapso de la estrategia de industrialización con sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro en la década del ochenta se fue formando en el seno de la CEPAL un movimiento que sería conocido como neoestructuralista. A diferencia del estructuralismo prebischiano clásico, que se preocupaba por el largo plazo, el neoestructuralismo prestaba más atención al corto plazo, concentrándose en una mayor estabilidad de los índices macroeconómicos y reconociendo la creciente importancia de los mercados globales (Lustig, 1987). En uno de los primeros ensayos neoestructuralistas, Ricardo Ffrench Davis (1985) señalaba que

Los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto con el largo plazo, la concertación entre sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que tengan incorporadas en sí una mayor igualdad, y consideraciones respecto de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional,

son aspectos que poseen gran relevancia. Es lo que puede denominarse ‘neoestructuralismo’. (p. 6).

Uno de los aspectos innovadores del neoestructuralismo es el papel del Estado. A diferencia del estructuralismo clásico, el Estado no desempeña un papel de *pivot* en el desarrollo económico, por ejemplo, mediante la creación de empresas públicas que asumían de forma directa las actividades productivas. También su capacidad de dirigir la economía se limitaba, pues medidas proteccionistas o subsidios se debían usar solo de forma esporádica y restringida. El Estado debía actuar en coordinación con los sectores productivos y promover un proceso de transformación social al involucrar a los actores sociales más vulnerables (Key y Gwynne, 2000, p. 61-62). Se planteó una renovación del Estado, cuya función económica principal era

Plantear una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esa visión y comprometer, constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. (Sunkel y Zuleta, 1990, p. 47).

En resumen, en el neoestructuralismo no se descartaba la intervención del Estado en la economía, pero esta no debía conducir a sustituir al mercado, sino que ayudaría a sostener a este último. Por ello, la cuestión no era tener más Estado o más mercado, sino que ambos fuesen mejores: “un Estado musculoso en vez del adiposo y un mercado más eficaz y equitativo” (Guillen Romo, 2007, p. 309).

El tema de la equidad tenía un lugar importante en el planteamiento neoestructuralista. Fernando Fanjzylber, en la CEPAL, dedicó esfuerzos a evaluar los problemas de la industrialización en América Latina, sus limitaciones y la forma de superarlas. Fanjzylber argumentó sobre “industrialización trunca” debido a la disfuncionalidad entre el patrón de desarrollo industrial que se había promovido y sus potencialidades. Se habría creado “un casillero vacío” pues, aunque se hubiese producido un cierto desarrollo industrial, este no había sido acompañado por un incremento de la equidad.

Se trataba de “un proceso de industrialización que ha levantado significativamente los ingresos de una parte de la población, habiendo evidenciado incapacidad para una integración plena del resto de la población” (Fanjzylber, 1983, p. 171). Por ello, proponía como solución que se fomentase un patrón de industrialización que permitiese una “más rápida integración de la población marginada y evitasen los derroches de la cúpula social” (Fanjzylber, 1983, p. 171).

Estas ideas tuvieron amplia recepción en la visión neoestructuralista del desarrollo e influyeron en la CEPAL. Esta institución publicó en 1990 el documento *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina*, en el cual se sintetiza el nuevo pensamiento cepalista sobre el desarrollo. En un párrafo de este documento se destaca:

En América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo, los gobiernos, independientemente de su orientación, postulan entre otros objetivos del desarrollo a largo plazo el logro simultáneo del crecimiento económico y de la equidad social [...] Sin embargo, durante los últimos decenios ningún país de la región ha alcanzado a la vez ambos objetivos. (CEPAL, 1990, p. 63).

En este contexto el tema social entra en la agenda de desarrollo de la CEPAL y se vincula con el viejo objetivo prebischiano de promover la transformación productiva a través de la industrialización. En parte esto fue una respuesta a la hegemonía que en ese momento asumía el neoliberalismo como paradigma económico en América Latina. La mayor parte de los países de la región habían aplicado programas de ajuste estructural en los cuales los temas de la industrialización y la búsqueda de la equidad no tenían un lugar. La meta era estabilizar las variables macroeconómicas y permitir el funcionamiento de los mercados. Políticas de industrialización promovidas por el Estado interferían en el logro de esos objetivos. El Estado era ineficiente y la promoción del desarrollo industrial debía responder a las necesidades del mercado. En cuanto a la política social, se tenía una visión de que esta solo se justificaba en casos extremos y que el fondo no era necesario pues, se alegaba, la mejor política social era una buena política económica.

La propuesta de una transformación productiva con equidad navegaba en una corriente distinta a la del neoliberalismo.

En el nuevo regionalismo, como ya se ha señalado, la idea era contribuir a la reforma económica. Por ello, no era de sorprender que la dimensión productiva y la dimensión social desaparecieran de la agenda de las iniciativas regionales. La CEPAL, en un intento de aplicar sus ideas de transformación productiva con equidad al regionalismo, decide combinarla con una propuesta que había sido promovida en el Asia-Pacífico desde la década del sesenta: el regionalismo abierto. En tal sentido, la CEPAL publica en 1994 el documento *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad*. Este documento se ha convertido en una referencia en el estudio de la integración regional en América Latina, periodo que ha sido catalogado como regionalismo abierto. Sin embargo, en el estudio de esta fase del regionalismo latinoamericano se ha enfatizado mucho en la parte del regionalismo abierto y poco en la de transformación productiva con equidad. Eso ha ocurrido porque en la región los gobiernos (e incluso un buen número de centros académicos) priorizaron el componente de inserción internacional desarrollado en el documento, que tenía mucho en común con las políticas de apertura comercial que proponían los programas de ajuste estructural, el Consenso de Washington y el nuevo regionalismo del BID. En la práctica, regionalismo abierto se asimiló a la apertura comercial, pero en su dimensión estrictamente teórica no lo era, pues tenía el componente social y productivo que los neoestructuralistas venían impulsando en la CEPAL desde mediados de la década de los ochenta.

Para la CEPAL, el regionalismo abierto era el proceso que surge de

La interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen. (CEPAL, 1994, p. 12).

Los rasgos principales del regionalismo abierto se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Rasgos principales del regionalismo abierto

-
1. Los acuerdos deben garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores.
 2. Se precisa una liberalización amplia de mercados en términos de países.
 3. Es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes.
 4. Los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y también para evitar acusaciones de comercio desleal.
 5. Consideraciones de competitividad y equidad aconsejan limitar sus exigencias en la aplicación de normas de origen.
 6. Es conveniente extender el tratamiento nacional a la inversión intrarregional.
 7. La integración debe contribuir a reducir las trabas o costos de transacción.
 8. Se debe reforzar jurídica y financieramente los organismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos.
 9. Para favorecer la incorporación de progreso técnico es necesario convertir la armonización de normas en un componente fundamental del proceso de integración.
-

Fuente: elaborado propia con base en CEPAL, 1994.

Desde la perspectiva de la transformación productiva el enfoque cambió. Ya no se trató de promover la creación de industrias regionales como en los programas RICI del MCCA y los PSDI del Pacto Andino. Se trataba más bien de utilizar la integración, y en particular la mayor inserción internacional que ella promovía a través de la reducción de aranceles, para mejorar la competitividad sistémica de los países de la región. Un elemento fundamental para promover la transformación productiva era la liberalización del comercio regional. Así, a través de una integración abierta se podían reducir las rentas improductivas causadas por la falta de competencia. La intensidad de esto se incrementaba si el tamaño de los socios comerciales era mayor y si se fijaban bajos niveles de protección frente a terceros (CEPAL, 1994, p. 9). También se alegaba que la integración podía mejorar las expectativas de inversión nacional y extranjera y reducir los costos de transacción que afectan la competitividad.

El tema de la equidad, que no existe en la literatura sobre un nuevo regionalismo del BID, es considerado por la CEPAL. Al respecto el documento de 1994 señala:

En lo que se refiere a la equidad, en los años sesenta se solía postular que los compromisos integradores favorecían la modernización productiva, pero que la corrección de los rezagos sociales era asunto exclusivo de la política interna de cada país. En la actualidad, si la transformación productiva con equidad se entiende en los términos planteados por la CEPAL [...], la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad. (CEPAL, 1994, p. 10)

Sin embargo, en el documento sobre regionalismo abierto no se explica de manera explícita la forma como el regionalismo abierto contribuye al logro de la equidad. Apenas se hace mención al tema de las condiciones laborales y el comercio, así como al impacto de las migraciones (CEPAL, 1994, pp. 93-96). Aunque esta es una limitación del documento, no es de sorprender, pues en esos años la dimensión social no era tratada de forma extensa por la CEPAL no solo en los documentos sobre la integración regional, sino incluso en sus trabajos sobre desarrollo económico. En los años posteriores la CEPAL realizaría contribuciones mucho más explícitas y detalladas de abordar la dimensión social de la integración (véase Artigas, 2003; Mahon, 2015).

El regionalismo abierto o nuevo regionalismo entró en crisis a fines de la década del noventa con el debilitamiento del Mercosur y la posterior fragmentación interna de la Comunidad Andina (CAN), para la época los dos bloques regionales más importantes. Esto coincidió con el gradual giro a la izquierda en varios países de América Latina que se inició con el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, pero que se profundiza a partir de 2003 con el ascenso al poder de gobiernos que compartían, aunque con diferencias y matices, una visión crítica a las políticas económicas que se habían aplicado en sus países en la década del noventa. Esto se reflejó en la política de integración regional, que comenzó a cuestionar las premisas del nuevo

regionalismo y del regionalismo abierto por ser comercialista, librecambista, sin dimensión política y social.

Se fue configurando gradualmente un nuevo periodo en la integración regional que fue inicialmente descrito por Pedro de Motta Veiga y Sandra Rios (2007) y posteriormente por José Antonio Sanahuja (2009) como “regionalismo posliberal”. Este ya no estaba centrado en la liberalización del comercio y las inversiones, pues tal estrategia se consideraba un obstáculo para la aplicación de políticas nacionales de desarrollo. En vez de concentrarse en la desgravación arancelaria y la desregulación, la integración regional debía ser funcional una lógica endógena de desarrollo económico y fomentar el desarrollo y la equidad. Eso suponía que la ampliación y profundización de la agenda de comercio no era ya una prioridad (Veiga y Rios, 2007). Sanahuja amplió el análisis del surgimiento del regionalismo posliberal al señalar una serie de rasgos que se describen en la tabla 2, uno de los cuales es el retorno del Estado como actor en la promoción de la nueva estrategia regional. El retorno del Estado se acompañó con el regreso de la narrativa en la que se concibe a la integración como un componente de la estrategia de desarrollo. Por ello, Andrés Serbin (2011) asoció el regionalismo posliberal a tres grandes retornos: el retorno de la política, el retorno del Estado y el retorno de la agenda del desarrollo (pp. 7-8). En cambio, las políticas que otorgaban un mayor papel al mercado en la integración regional dejan de ser el centro de la integración, aunque no desaparecen, pues en ningún bloque regional se eliminaron los programas de desgravación comercial y el objetivo de incrementar el comercio intrarregional. En cambio, las propuestas para mejorar el acceso a mercados extrarregionales mediante la firma de acuerdos de libre comercio interregionales o transregionales pierden importancia para algunos países o bloques regionales, como el Mercosur. Finalmente, en el regionalismo posliberal también se da una mayor importancia a la dimensión social de la integración y se delinean algunas políticas para activar mecanismos de integración productiva.

Tabla 2. Características del regionalismo posliberal

-
1. El predominio de la agenda política y el debilitamiento de la economía y dimensión de comercio de la integración regional.
 2. El regreso de la agenda de desarrollo.
 3. Un papel mayor del Estado y los actores no estatales, en particular aquellos del sector productivo.
 4. Un creciente interés en la promoción de una agenda positiva de la integración, centrado en la creación de instituciones y políticas comunes.
 5. Una creciente cooperación en cuestiones de comercio que conduce a nuevas formas de cooperación Sur-Sur.
 6. Un renovado programa de paz y seguridad.
 7. Un compromiso de promover una dimensión social para la integración regional.
 8. Un interés en mejorar la infraestructura regional.
 9. Una mejor articulación de los mercados regionales y mejorar el acceso a los mercados no regionales.
 10. Una creciente preocupación por la seguridad energética y la búsqueda de complementación en este ámbito.
 11. Un compromiso para promover la mayor participación de los actores sociales en el proceso de integración regional con el fin de mejorar su legitimidad.
-

Fuente: elaboración propia con base en Sanahuja, 2009.

Sin embargo, la categoría “regionalismo posliberal” es problemática para describir el escenario de integración y cooperación durante la primera década y media del nuevo milenio, pues no todos los países de América Latina giraron a la izquierda y, en consecuencia, en muchos de ellos se mantuvo la lógica del regionalismo abierto. El caso extremo puede ser Chile que incluso durante el gobierno de izquierda de Michelle Bachelet estuvo apegado al regionalismo abierto. Por ello, surgieron otras explicaciones para entender el ciclo del regionalismo latinoamericano durante la oleada de gobiernos de izquierda. Diana Tussie y Pía Riggirozzi (2012) utilizan la categoría “regionalismo posliberal”. Ellas reconocen que en varios países de América Latina se estaba produciendo un distanciamiento del proyecto regional propuesto por Estados Unidos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y apoyado por instituciones como el BID. Se le rechazaba no solo por el hecho de ser impulsado por Washington sino por estar basados en las premisas del neoliberalismo. Las nuevas propuestas regionales de los gobiernos de

izquierda habrían roto la hegemonía que la narrativa del nuevo regionalismo y regionalismo abierto había tenido en la década del noventa.

Regionalismo no se entendía como sinónimo de integración económica ni como apertura comercial, sino como formas de cooperación y concertación política y una creciente preocupación por impulsar formas de integración productiva, financiera, social y en infraestructura. Sin embargo, las autoras no planteaban que hubiesen desaparecido formas de integración regional basadas en el modelo de integración abierta asociado al neoliberalismo (Tussie y Riggirozzi, 2012, p. 10).

En la propuesta del regionalismo poshegemónico, el Estado retoma un papel que había perdido en la década del noventa. Sin embargo, el Estado no era el único agente que impulsaba la integración. Esto último es un aspecto crucial, pues sugiere que los nuevos proyectos regionales, incluso aquellos que incluyen una agenda en materia de seguridad social o desarrollo social, son aún liderados por los Estados, incorporando a los actores sociales bajo sus auspicios en nuevas dinámicas de integración y cooperación (Tussie y Riggirozzi, 2012, p. 9).

Existe un debate actualmente sobre la dirección que está tomando el regionalismo a escala global, que se asimila al debate naciente en América Latina después de la crisis de los gobiernos de izquierda desde el 2015. Richard Baldwin escribe en 2011 un trabajo que se considera pionero en el tema: “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Trade Rules”. En ese texto, Baldwin argumenta que existe un desfase entre la lógica comercial del nuevo siglo y las normas existentes, que remontan a la última década del siglo pasado. La Organización Mundial del Comercio (OMC) no fue capaz de establecer normas para esta nueva lógica comercial, lo que creó una brecha de gobernanza que se intentó llenar con desarrollos no coordinados en otros lugares, principalmente en acuerdos comerciales regionales profundos, tratados bilaterales de inversión y reformas autónomas en economías emergentes (Baldwin, 2011, p. 1). El paquete resultante fue una serie de disciplinas más profundas que Baldwin denomina “regionalismo del siglo XXI”, especialmente en cuatro temas: política de competencia, movimientos de capital, propiedad intelectual e inversiones. A esto se suman también cuestiones relativas a la armonización de

reglamentaciones técnicas, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, el medio ambiente y las políticas laborales (Zelicovich, 2016, p. 6).

En otras palabras, el *regionalismo del siglo XXI* no se refiere primariamente al acceso a los mercados, como sucedió en el siglo XX, sino a las disciplinas que son necesarias para regular y fortalecer el vínculo entre comercio-inversiones y servicios. Su preocupación es más la regulación que los aranceles. Ahora bien, el uso de la integración regional o el regionalismo económico como mecanismo para regular y establecer disciplinas sobre temas relacionados con el comercio no es nueva. En la era del regionalismo abierto el denominado “modelo TLCAN” de integración regional impulsado por Estados Unidos tenía como uno de sus elementos innovadores la regulación de esos temas. En consecuencia, “más que describir un fenómeno nuevo [...], el ‘regionalismo del siglo XXI’ era una manera diferente de caracterizar una tendencia que ya estaba presente desde hacía al menos dos décadas” (Bouzas, 2017, p. 68).

Una aproximación inicial al denominado regionalismo del siglo XXI es que parece ser una versión actualizada del regionalismo abierto. El nuevo regionalismo de mediados de los ochenta comparte muchas características (tanto en lo que hace al contenido de la agenda como a los incentivos de los principales actores) con el llamado “regionalismo del siglo XXI” (Bouzas y Zelicovich, 2014, p. 964). El comercio sigue siendo importante, aunque no se aborde desde una perspectiva arancelaria sino de las regulaciones. Se regula para flexibilizar, para reducir el papel de la intervención pública y permitir que los mercados actúen libremente. Esto implica que los otros temas de la agenda desaparecen, y vuelve la idea del regionalismo como un mecanismo para “gobernar” la globalización y regular a escala regional lo que no se ha podido hacer a escala global. El tema del desarrollo y la equidad desaparecen del mapa conceptual.

Esta discusión sobre “el regionalismo del siglo XXI” comienza a tener lugar en América Latina justo cuando los gobiernos de izquierda entran en crisis y son desplazados del poder en diversos procesos electorales¹. Por

1 Como advierten correctamente Actis y Busso (2017) no se debe confundir el “regionalismo del siglo XXI” de Baldwin con lo que en la literatura se ha denominado

ejemplo, el discurso de integración de Mauricio Macri en Brasil apuntaba a fortalecer la dimensión comercial del Mercosur, establecer una convergencia con la Alianza del Pacífico y eventualmente implicaba un acercamiento al TPP (Acuerdo de Asociación Transpacífico) y a las disciplinas y regulaciones que este proponía. Este último aspecto, el acercamiento al TTP es crucial en el marco explicativo, pues este acuerdo (y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión-TTIP.), conocidos como megacuerdos regionales, “se erigieron como los principales procesos que encarnaban el modelo del “regionalismo del siglo XXI” (Actis y Busso, 2017, p. 579.). Se discutía entonces sobre el fin de los procesos posliberales, si se estaba iniciando un nuevo ciclo en el regionalismo latinoamericano y si el soporte teórico de este nuevo ciclo eran las propuestas del “regionalismo del siglo XXI” (véase Benzi; 2018, Bouzas, 2017; Briceño, 2017). No obstante, la hoja de ruta que se habían planteado los nuevos gobiernos de centroderecha era volver a políticas más centradas en insertarse al mundo mediante la firma de tratados de libre comercio (TLC), incluso si estos exigían que se aprobasen nuevas regulaciones de tipo OMC plus u OMC extra.

El ascenso de Donald Trump al poder en Estados Unidos modifica el escenario. Su rechazo al regionalismo, incluidos los megacuerdos regionales como el TTP y el TTIP, fue claramente manifestado durante su campaña electoral y una de sus primeras decisiones como presidente fue el retiro de Estados Unidos del primero. Así, el argumento de que el desarrollo tecnoproductivo era suficiente para impulsar un nuevo regionalismo que establecería las regulaciones que la OMC no había logrado aprobar se hizo pedazos. Esto ha llevado a cuestionar la propuesta del regionalismo del siglo XXI de adolecer de un “un determinismo tecnoproductivo que deja de lado el proceso político”. En palabras de Bouzas (2017, p. 81),

Si bien los incentivos y las demandas planteados por el progreso técnico y su impacto sobre la organización de la producción son condiciones necesarias para el establecimiento de nuevos marcos

el “regionalismo latinoamericano del siglo XXI” que hace referencia a la UNASUR, el ALBA o la CELAC.

regulatorios, no son condiciones suficientes. En efecto, el desarrollo e implantación de nuevos marcos regulatorios, a través de acuerdos internacionales, es el resultado de la acción política.

El acceso al poder en Estados Unidos de una coalición política que percibía a los megaacuerdos regionales y sus regulaciones como una amenaza y que condujo a la salida del TPP demostró la importancia de esa acción política.

El impacto en América Latina ha sido significativo. Los nuevos gobiernos de centroderecha que tenían una narrativa cercana a la del regionalismo del siglo XXI y una hoja de ruta basada en este vieron cómo las acciones en Washington (y algunas en Europa, como el Brexit) las desmoronaban. Actis y Busso (2017) describen la situación actual como un regionalismo desconcertado.

Esta breve revisión del regionalismo latinoamericano desde mediados del siglo XX evidencia que se han vivido ciclos promercado y antimercado y pro-Estado y anti-Estado. Esta forma de pensar y actuar dualista o dicotómica es una de las limitaciones mayores que han tenido los procesos de integración económica regional en América Latina. Como se analiza en la próxima sección de este capítulo, los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico son dos buenos ejemplos para analizar la relación Estado-mercado en el regionalismo latinoamericano.

El Mercosur y la Alianza del Pacífico: el papel del Estado y el mercado

El Mercosur y la Alianza del Pacífico son posiblemente los dos principales proyectos de integración económica en América Latina. Nacidos en dos periodos históricos distintos, el Mercosur en la era del regionalismo abierto, la Alianza del Pacífico en la etapa del regionalismo poshegemónico, ambos constituyen casos interesantes para analizar la forma como ha evolucionado el debate Estado-mercado en las iniciativas regionales latinoamericanas. Ciertamente, la comparación tiene sus riesgos. El Mercosur es un bloque con más de dos décadas de existencia, que ha tenido sus altos y sus bajos y que ha sido impactado por los procesos económicos y políticos que la

región ha experimentado desde la década del noventa del siglo pasado. La Alianza del Pacífico es un proceso más reciente, pues, aunque tuvo como antecedente inmediato al Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, creado en 2006, su formalización como grupo regional sucedió en 2011. Por otro lado, el Mercosur en un bloque exclusivamente suramericano (y antes del ingreso de Venezuela, más bien del Cono Sur), mientras que la Alianza tiene una dimensión latinoamericana, debido a la presencia de México, y las solicitudes de ingreso de Panamá y Costa Rica, ambos países centroamericanos. A pesar de estas salvedades, el Mercosur y la Alianza del Pacífico son dos casos que pueden servir para mostrar cómo se ha desarrollado el debate Estado-sociedad en el regionalismo latinoamericano.

El Mercosur nace en un contexto de hegemonía del nuevo regionalismo y la reforma estructural. En consecuencia, la integración en el Mercosur se concebía como un espacio para consolidar la meta de mejorar la inserción de las economías de sus países miembros en los mercados internacionales. No es de sorprender entonces que el comercio y la desgravación arancelaria fueran el centro del programa de integración, como se evidencia en el Tratado de Asunción. Esto se señala en el Preámbulo del Tratado, en el cual se afirma que uno de los motivos que lleva a su firma es “la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países” (Tratado de Asunción, Preámbulo). El artículo 1 establece la meta de crear un mercado común para diciembre de 1994, previa constitución de una zona de libre comercio y la unión aduanera. La dimensión comercial constituye una buena parte del articulado del Tratado.

Más allá del Tratado de Asunción y como señala Clarissa Dri,

las primeras áreas cubiertas por las normas del Mercosur se vinculaban a los retos que planteaba la liberalización comercial: condiciones y reglas de producción, el diálogo económico, los derechos laborales y la seguridad social, incluso la salud, por ejemplo, acostumbraba a ser tratada desde una perspectiva operacional vinculada la libre circulación de personas. (Dri, 2017, pp. 77-78).

Esta afirmación de Dri es correcta. Ya durante el periodo de transición del Mercosur, se fue gradualmente desarrollando una dimensión sociolaboral en el Mercosur. En 1991 se formó el Subgrupo de Trabajo de Asuntos Laborales, que luego pasa a denominarse Grupo de Trabajo sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, que a partir de 1996 se convierte en el Subgrupo de Trabajo 10. En esas mismas fechas, comienza a desarrollarse el Sector Educativo del Mercosur. El desarrollo de estos temas en el proceso de integración regional implicaba un rol para el Estado y los actores no estatales como los sindicatos. En este sentido, se moderaba el mercado-centrismo que marcaba el Tratado de Asunción.

La evolución del Mercosur laboral continuó a lo largo de la década del noventa. En principio el interés fue regular la libre circulación de trabajadores y fortalecer las condiciones de trabajo en el bloque regional. En tal sentido, se adoptaron una serie de Decisiones que implican la adaptación por los países miembros de normas de la Organización Internacional del Trabajo que garantizaban condiciones mínimas de trabajo. Fue también en esta dirección que se aprobó en 1998 la Declaración Sociolaboral del Mercosur (Mendicoa, 2013). En 1998, se firmaría el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y a inicios de la primera década del nuevo milenio se comenzó a discutir la negociación de un acuerdo de residencia entre los países del bloque. Debido a la creciente vinculación entre comercio y empleo, el avance de la dimensión sociolaboral del Mercosur implicaba un esfuerzo para tratar de mitigar el sesgo excesivamente comercial que el bloque tuvo en sus inicios. El Mercosur fue desarrollando gradualmente una agenda social desde la década del noventa. En consecuencia, no es históricamente correcto señalar que la dimensión social del bloque es resultado de la ola de gobiernos de izquierda después del 2003. Ahora bien, lo que sí es cierto es que la forma de concebir esa dimensión social era distinta en la época de regionalismo abierto que en la era poshegemónica. Mientras en la primera, la dimensión social se concebía como un mecanismo para mitigar el impacto que la apertura comercial tenía en el proceso de integración, en la época poshegemónica se entendía que la integración en el área social era un componente pleno de un proceso de integración.

Este desarrollo permitió describir al Mercosur como un proyecto que originalmente adoptó un modelo de regionalismo estratégico para ir girando posteriormente hacia un modelo híbrido, en que se mezclaban también componentes de los modelos de regionalismo social y regionalismo productivo. Estos fueron tipos ideales de modelos de integración que han sido explicados en trabajos previos (Briceño Ruiz, 2011 y 2013). En síntesis, el *modelo de regionalismo estratégico* tenía como objetivo lograr una inserción en los mercados internacionales para lo cual se procedía a una desgravación arancelaria y la regulación de los denominados temas relacionados con el comercio, aunque con un enfoque liberalizador. Sin embargo, aquellos sectores que se consideraban estratégicos quedaban excluidos del proceso de integración. Para este modelo el centro de la integración económica regional era el comercio. El *modelo de regionalismo social*, en cambio, consideraba a la integración como un mecanismo para aprobar y aplicar una política social. Esta comprendía la aprobación de normas que garanticen y protejan derechos sociales, la instauración de políticas redistributivas en un ámbito regional y, finalmente, la creación de instituciones que garanticen a los ciudadanos la defensa de sus derechos sociales. El *modelo de regionalismo productivo* supone la aplicación de políticas de integración productiva cuya meta es la transformación de las estructuras económicas existentes de la región. El Estado y el mercado tienen papeles distintos en esos modelos. Aunque el Estado es un actor en el regionalismo estratégico, son las empresas multinacionales y las empresas nacionales en proceso de internacionalización las que desempeñan un papel principal. Ellas representan al mercado. En el modelo de regionalismo social y de regionalismo productivo, el Estado tiene un papel mayor.

En su diseño original, el Mercosur adoptaba un modelo de regionalismo estratégico fuertemente centrado en el comercio, la apertura y la inserción internacional de los países miembros a través del bloque. Ello explica el casi exclusivo carácter comercial de las normas del Tratado de Asunción y la ausencia de casi cualquier mención a temas sociales y productivos. Sin embargo, en el desarrollo del esquema de integración durante la década del noventa se fueron incorporando elementos del regionalismo social, en

particular en el área sociolaboral y educativo. Este proceso se profundizaría durante el ciclo del regionalismo poshegemónico.

La crisis del real de fines de 1998 e inicios de 1999 y el posterior *default* argentino de 2001, tuvieron un impacto significativo en el desarrollo del Mercosur. La crisis evidenció las falencias del bloque, como la ausencia de coordinación de políticas económicas, su débil institucionalidad, las asimetrías en la distribución de los costos y beneficios del proceso de integración y, evidentemente, su excesivo sesgo comercial. El periodo de crisis del bloque se extendió en los primeros años del nuevo milenio, en los cuales al mismo tiempo se produce un giro político en Argentina y Brasil. En Argentina, que en diciembre de 2001 llegó a tener 5 presidentes en 11 días, se produjo un giro ideológico del menemismo neoliberal a lo que luego se conocería como el kirchnerismo. Esto se cristaliza con el ascenso al poder de Néstor Kirchner en 2003. En Brasil, sin haber sufrido una crisis tan dramática como la argentina y a pesar de la estabilización económica del país debido al Plan Real impulsado por Fernando Henrique Cardoso, se produjo un giro a la izquierda con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003.

Tanto Lula como Kirchner eran críticos del neoliberalismo, aunque en términos prácticos Lula no cuestionó mucho en sus años iniciales la política económica de Cardoso. Ambos coincidían en la necesidad de revisar la estrategia de integración del Mercosur. En octubre de 2003 los dos líderes se reúnen en la capital argentina y allí suscriben un documento que será conocido como el Consenso de Buenos Aires. Los aspectos centrales del Consenso se observan en la tabla 3. No obstante, algunos de ellos merecen especial mención. En el punto 15 del Consenso se señala:

Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países. (Consenso de Buenos Aires, punto 15).

Y en el punto 16 se afirma: “destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos” (Consenso de Buenos Aires, 2016). Estas dos citas permiten mostrar el giro que se estaba produciendo en el Mercosur. Aunque no se abandonaba la dimensión comercial de la integración, esta estaba empezando a dejar de ser el centro de la agenda. Se incluían temas políticos, comerciales y sociales que marcarían las discusiones regionales en la próxima década.

Y efectivamente fue así. En la Agenda de Trabajo 2004-2006, se redefinían los temas principales a ser impulsados por el bloque (véase Geneyro y Vázquez, 2006). En esa agenda se impulsaba una agenda nueva en el ámbito social y se fortalecía la dimensión productiva del proceso de integración. En este último ámbito, luego se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en 2005; el Fondo de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME) en 2007, y el Programa de Integración Productiva en 2008 y se crearon Foros de Competitividad de Cadenas Productivas (Botto, 2015, pp. 79-110). En el ámbito social se aprobó en 2004 una Estrategia de Crecimiento del Empleo, en 2009 se comenzó a aplicar el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, al que se fueron incorporando otros países de la región (véase Margheritis, 2013). La dimensión social tuvo su pináculo con la aprobación en 2011 del Plan Estratégico de Acción Social (PAES) (véase Programa Mercosur Social y Solidario, 2017) y la aprobación de una nueva Declaración Sociolaboral en 2015.

Tabla 3. Consenso de Buenos Aires – Rasgos principales

-
1. Impulsar decididamente la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.
 2. Instrumentar políticas públicas que apunten el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos.
 3. Impulsar acciones para disminuir las elevadas tasas de desocupación, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva.
 4. Conceder un papel estratégico para los Estados.
 5. Otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social.
 6. Construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado.
 7. Desarrollar la infraestructura necesaria para los ciudadanos y las empresas, especialmente las pequeñas, para que estén en condiciones de participar activamente de las ventajas que ofrece la sociedad de la información.
 8. Hacer esfuerzos para generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social.
 9. Instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio.
 10. Promover el trabajo decente, la cohesión social, la dignidad del trabajador y su familia.
 11. Protección del medio ambiente y apoyo a la normatividad internacional existente.
 12. Apoyar la ronda de Doha y promover la liberalización del comercio agrícola.
 13. Generar nuevas alianzas y estrategias conjuntas con otros países con los cuales compartimos intereses y preocupaciones semejantes.
 14. Apoyar las negociaciones con la Comunidad Andina y el proceso del ALCA, aunque planteando que respete los intereses disímiles de los participantes y dote al proceso de la flexibilidad necesaria para permitir que la negociación se desarrolle conforme a la situación de cada uno de los países y bloques involucrados
 15. Apoyar el multilateralismo y las Naciones Unidas.
 16. Impulsar una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región.
-

Fuente: elaboración propia con base al Consenso de Buenos Aires, 2003.

El desarrollo de las dimensiones social y productiva de alguna manera auguraba un regreso del Estado al proceso de integración mercosuriano. Eso

ya fue configurado en el Consenso de Buenos Aires en el cual se otorga un papel estratégico a los Estados:

Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabamos los esfuerzos tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones. (Consenso de Buenos Aires, punto 7).

Esto significaba establecer un equilibrio frente al excesivo sesgo comercialista y aperturista del Mercosur original, en el cual el Estado desempeñaba un papel fundamental, y abrir espacio para nuevas estrategias de transformación productiva y promoción de la equidad (o al menos fortalecimiento de la dimensión social del bloque regional). Otro componente que se fortalecía era la dimensión política, que adquiriría un mayor peso al admitir a la Venezuela gobernada por Hugo Chávez.

Este giro en el bloque expresaba el ascenso al poder de Partido de los Trabajadores en Brasil y del kirchnerismo en Brasil. En el PT existían dos posiciones: un sector consideraba que el Mercosur era un proyecto neoliberal de la década del noventa y que debía ser abandonado en favor de un proyecto político que incluyese a todos los países suramericanos. Otro sector, en cambio, consideraba que se debía reformar al Mercosur para reforzar sus dimensiones social, cultural y política. Esta fue la tendencia que se impuso al llegar el PT al poder (Dri, 2016, p. 144). El kirchnerismo, por su parte, llega al poder como consecuencia del *default* y del desprestigio de las políticas económicas aplicadas en la década del noventa. Para la coalición kirchnerista existían cuatro problemas del Mercosur que debían ser resueltos: primero, el bloque no estaba beneficiando a todos sus socios por igual (asimetrías); segundo, la integración debía incorporar otras dimensiones y no limitarse a lo comercial; tercero el Mercosur debía estar vinculado al proyecto de desarrollo nacional y, finalmente, entre la integración regional y el “interés nacional” prevalecía este último más que la primera (Ramos, 2016, p. 45). Uno de los objetivos de la nueva estrategia que promovía el nuevo gobierno

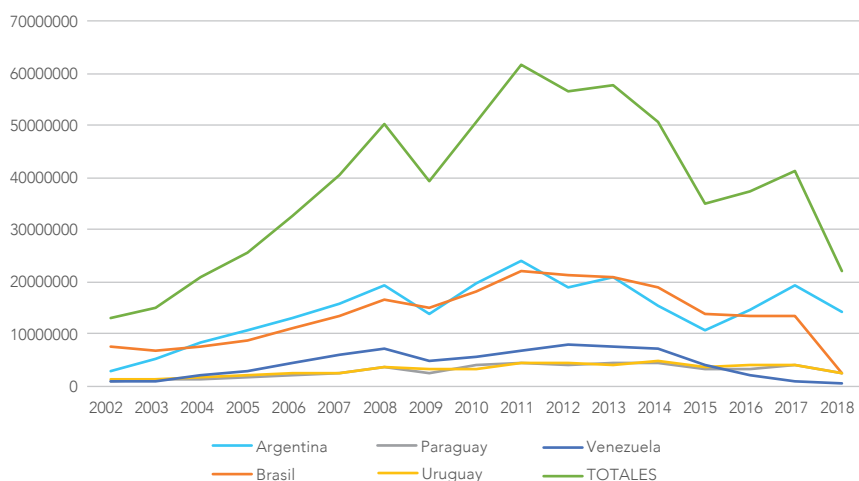
no solo para la Argentina sino para el Mercosur era la restauración de un enfoque desarrollista o industrialista. En el caso específico del Mercosur esto significa superar el enfoque “comercialista” por uno en el cual se incluyesen políticas de integración productiva (Tokatlian y Russell, 2015, p. 82). Existía entonces en los principales países del Mercosur un consenso en cuanto a la necesidad de ir más allá del comercio en el proceso regional.

Esta idea de ir más allá del comercio y de incluir políticas sociales y productivas era parte del retorno del Estado a la integración regional. Esta estrategia no era en sí cuestionable. Por un lado, América Latina tiene aún una deuda pendiente con la transformación productiva. La oferta exportadora de la mayoría de los países sigue estando centrada en bienes primarios. El llamado *boom de commodities* que coincidió con la era del regionalismo poshegemónicos es muestra de esta situación. Por ello, incluir en la agenda de integración el tema del desarrollo industrial era el regreso a un aspecto que había sido crucial en el surgimiento del regionalismo económico en la década del cincuenta del siglo XX. Por otro lado, la incorporación o fortalecimiento de una agenda social también fue una acción positiva en una región que tiene serios problemas de pobreza y desigualdad. Ciertamente, la integración regional no tiene como su objetivo central resolver el problema de la pobreza. Esta es fundamentalmente un problema que debe ser resuelto por los gobiernos nacionales. No obstante, la integración puede ser un espacio para ayudar a tratar temas como la calidad del empleo, el respeto de normas laborales mínima, la cooperación en el área educativa, entre otros. En consecuencia, no se puede pretender desprestigiar esta etapa del Mercosur solo por el hecho de incluir una agenda social y productiva.

Ahora bien, un hecho que se puede constatar durante el periodo poshegemónico es que este fortalecimiento de las dimensiones social y productiva se acompañó con cierto desmedro de la dimensión comercial del proceso de integración. Varios autores han destacado que durante este periodo se avanzó poco en la meta original de crear un mercado común. Por ejemplo, en lo que se refiere a la zona de libre comercio, se establecieron medidas no arancelarias como licencias no automáticas de importación y otras equivalentes; y medidas de defensa de la competencia, tales como salvaguardias, derechos antidumping y medidas compensatorias (Zelicovich, 2015, p. 103). Tampoco

se avanzó en la unión aduanera, que no solo siguió siendo imperfecta, sino que se retrocedió en lo acordado en el Protocolo de Ouro Preto debido a la solicitud de excepciones al arancel externo común (Zelicovich, 2015, p. 105). A esto se suma que el otro elemento de una unión aduanera, la política comercial común tampoco progresó durante el periodo poshegemónico, pues no hubo una actuación en conjunto en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC y la firma de acuerdos comerciales con otros países o bloques regionales tampoco prosperó. Finalmente, el comercio intrarregional fue errático durante este periodo, como se evidencia en la figura 1 sobre las exportaciones intra-Mercosur.

Figura 1. Exportaciones Intra-Mercosur. Valores en miles de \$US



Fuente: elaboración propia con base en ALADI Sicoex.

Otro aspecto que se debe destacar es el escaso cumplimiento en la agenda social y productiva. Fernández Guillén (2017) ha demostrado los limitados resultados del denominado “nuevo Mercosur” en las áreas social y productiva. Esto en parte obedece a la existencia de una brecha entre el voluntarismo que proponía ampliar la agenda del Mercosur y el realismo en cuanto a la forma como se quiso impulsar estas nuevas áreas. En vez de ir avanzando gradualmente en áreas específicas sobre la que existía un consenso en cuanto

su impulso y recursos para su implementación se optó por macro propuestas como el Programa de Integración Productiva o el Plan Estratégico de Acción Social. Estos expresaban el voluntarismo de los gobiernos de izquierda para promoverlos, pero no tenían ni los recursos ni el apoyo efectivo de los agentes económicos y sociales.

Así, en el periodo poshegemónico en el Mercosur se produjo un regreso del Estado, manifestado en la inclusión de una agenda social y productiva, además de una agenda política que no es analizada en este capítulo. El Estado fue un actor crucial en el impulso de nuevas agendas. La vieja agenda comercial establecida en el Tratado de Asunción nunca fue rechazada, pero en términos reales se produjo una ralentización del proceso, avanzándose poco en la meta de alcanzar un mercado común. Temas concretos como el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, las perforaciones de la unión aduanera o el limitado activismo en cuanto a la firma de acuerdos con otros países o bloques regionales no fueron centrales en la agenda de los gobiernos poshegemónicos en el Mercosur.

A partir de año 2015 se inicia un giro hacia gobiernos conservadores en el Mercosur. En Argentina, Mauricio Macri, junto a su coalición Cambiemos, logra una victoria en las elecciones generales celebradas en octubre de ese año. En Brasil, tras un polémico proceso de *impeachment*, Dilma Rousseff es destituida y Michel Temer asume la Presidencia. Ambos presidentes tenían una posición crítica frente al Mercosur de la era postegemónica. Durante su campaña, Macri no ocultó sus críticas a la forma como se había desarrollado la integración en el Mercosur, en particular su débil agenda externa y los pocos avances en materia comercial. En particular, planteaba el relanzamiento de la negociación con la UE, un acercamiento con Alianza de Pacífico, una posible articulación con el TPP e incluso un posible acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (véase Busso y Zelicovich 2016; Frenkel y Azzi, 2018). En el caso del gobierno de Temer, la designación de José Serra como Ministro de Relaciones Exteriores, expresaba también una postura crítica frente al Mercosur. Serra había descrito al Mercosur como lastre para su país, que limitaba la libertad de acción a nivel comercial de Brasil. Su propuesta era flexibilizar el bloque y convertirlo en una zona de libre comercio (al respecto véase Ramazzini Junior y Mariano, 2017). Tanto

en el gobierno de Temer como en el Macri los temas sociales y productivos perdieron fuerza en la agenda regional y comercio volvió a ser el centro. Ha sido el regreso del mercado a costa del desplazamiento del Estado, el retorno de lo comercial a expensas de lo social y lo productivo. Esto es cometer de nuevo el mismo error de promover una integración unidimensional. A pesar de las equivocaciones cometidas en la implementación de la agenda social y productiva, eso en forma alguna implica que hayan dejado de ser relevantes (véase al respecto Peixoto y Perrota, 2017). Por el contrario, son dimensiones que responden a necesidades y regionales. El volver solo a una agenda comercialista no es el camino para relanzar el grupo.

Además, el contexto global y regional ha cambiado de forma vertiginosa desde el ascenso de Macro y Temer al poder. El triunfo de Donald Trump en Estados Unidos ha generado una turbulencia en el sistema de comercio mundial. Sus políticas proteccionistas y su evidente rechazo al regionalismo, expresado en el retiro del TPP y la renegociación del TLCAN (ahora conocido como T-MEC) han afectado la agenda liberal que proponía Macri. A esto se suma el impacto del Brexit y la crisis económica en Argentina. En Brasil, el triunfo de Jair Bolsonaro genera también duda sobre el papel de la integración económica en la estrategia económica internacional de ese país. Así, en una entrevista con el Diario argentino *Clarín*, el Ministro de Hacienda designado por Bolsonaro, Pulo Guedes, afirmó que “el Mercosur cuando fue hecho, resultó totalmente ideológico. Es una prisión cognitiva”. Y en una afirmación tajante aseveró que para su gobierno: “No, no es prioridad la Argentina. El Mercosur tampoco es prioridad. ¿Es eso lo que usted quería oír? Conozco ese estilo. Argentina no es prioridad. Para nosotros, la prioridad es comerciar con todo el mundo” (Guedes citado Gosman, 28/10/2018). Aunque luego el ministro relativizó sus palabras al señalar que no intentó desmerecer ni a Argentina ni al Mercosur, lo cierto es que la integración con sus vecinos no es una prioridad. Alejandro Frenkel (2018) ha aseverado que para Bolsonaro “el Mercosur dejó de ser visto como el hábitat más propicio para el crecimiento de Brasil. La preferencia, ahora, es suscribir tratados bilaterales con países extrarregionales. En la práctica, avanzar en estos términos significa dinamitar la unión aduanera y retrotraer el bloque a una mera zona de libre comercio. Es decir, volver a los primeros años de la década de 1990”.

Bolsonaro apenas está iniciando su gobierno, pero hasta ahora los indicios existentes parecen convalidar este argumento. Si se cumple, el problema ya no será Estado vs. mercado, sino integración regional vs. no integración.

La Alianza del Pacífico también merece ser evaluada. Este es un proceso de integración mucho más reciente que el Mercosur. Aunque su creación se oficializa en abril de 2011 en Lima, su origen se puede remontar al 2006 cuando se estableció el Arco del Pacífico Latinoamericano. En este último participaron todos los países latinoamericanos con costa en el océano Pacífico, incluyendo en sus reuniones iniciales incluso a Nicaragua y Ecuador. No obstante, el Arco no avanzó de forma adecuada en convertirse en un acuerdo de integración comercial, lo que condujo a Colombia, Chile, México y Perú a promover una iniciativa propia que sería la Alianza del Pacífico.

La Alianza nace en un contexto muy distinto al del Mercosur. Cuando este último fue creado, el Consenso de Washington, el regionalismo abierto y el nuevo regionalismo eran los enfoques dominantes en América Latina. La Alianza, en cambio, nace en el contexto de predominio de gobiernos de izquierda y cuando los enfoques sobre un regionalismo posliberal y poshegemónico eran dominantes, al menos en América del Sur. La Alianza nace justamente como una respuesta a la reconfiguración que había sufrido el Mercosur y a la creación de iniciativas como el ALBA y la Unasur, en los cuales el libre comercio tenía un rol menor o papel alguno. En ese sentido, la Alianza se identificó como un bastión del regionalismo abierto durante el periodo poshegemónico (al respecto Oyarzún, 2017; Chaves, 2018). Esto es expresamente señalado en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en el 2012, en cuyo Preámbulo se señala que las partes están decididas a: “fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, *orientados a fomentar el regionalismo abierto*, que inserte a las partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule a otras iniciativas de regionalización”².

Esta identificación inicial de la Alianza del Pacífico, sin embargo, precisa ser contextualizada, pues, aunque en la Alianza se mantenga la premisa básica de promover una integración económica que apunte la inserción

2 Cursivas del autor de este capítulo.

internacional mediante la liberalización comercial en la región sin establecer nuevas discriminaciones frente al resto del mundo, en otros aspectos se introducen algunas modificaciones al regionalismo abierto de la década de los noventa. Así, en la agenda de la Alianza el tema de la aprobación de regulaciones OMC plus y OMC extra es importante. También la cooperación financiera en el ámbito de las bolsas de valores es una novedad, así como la propuesta de usar el bloque regional para insertarse en cadenas de valor global. Esto no quiere decir que el comercio no es central en la Alianza, sino que este se complementa con otros factores que son cruciales en el proceso de integración.

Un aspecto es notorio en la Alianza: el papel predominante del mercado en el proceso de integración. Esto no supone que el Estado está totalmente ausente, pues son actores estatales los que aprueban las regulaciones regionales y, como se analiza más adelante, existe una dimensión no comercial en la cual los actores gubernamentales desempeñan un papel. A pesar de ello, el mercado tiene un enorme peso en el diseño y funcionamiento de la Alianza. Esto se evidencia en los objetivos que se plantea la Alianza y las acciones que propone para su consecución (véase tabla 4).

Tabla 4. Alianza del Pacífico: objetivos y acciones

Objetivos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. 2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes. 3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico.

Acciones

1. Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las partes.
 2. Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las partes.
 3. Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros.
 4. Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las partes.
 5. Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las partes.
 6. Contribuir a la integración de las partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas.
-

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo Marco de Libre Comercio.

Se observa la importancia del libre comercio en la agenda de la Alianza Pacífico y esto se ratifica en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, cuyos capítulos en lo sustantivo regulan aspectos vinculados con la liberalización comercial y apertura de mercados (véase tabla 5). Se plantea además que la Alianza del Pacífico puede

Incentivar el auge de cadenas regionales de valor porque tienden a incorporar disciplinas que van más allá de la simple reducción arancelaria y atienden aspectos claves para las cadenas como lo son los temas de inversión, de servicio, de logística o aduaneros, entre otros. (Echebarría y Estevadeordal, 2014, p. 31).

Tabla 5. Temas de la agenda de la Alianza del Pacífico

1. Acceso a mercados.
2. Reglas de origen y procedimientos relacionados con el origen.
3. Facilitación del comercio y cooperación aduanera.
4. Medidas sanitarias y fitosanitarias.
5. Obstáculos técnicos al comercio.
6. Contratación pública.
7. Comercio transfronterizo de servicios.
8. Inversión.
9. Servicios financieros.
10. Servicios marítimos.
11. Comercio electrónico.
12. Telecomunicaciones.
13. Transparencia.
14. Solución de diferencias.

Fuente: elaboración propia con base en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco.

Es claro entonces que la integración comercial es el centro de la integración en la Alianza del Pacífico. Sin embargo, esta última tiene metas en otras áreas más allá de comercio. Generalmente, se destaca que ha aprobado la eliminación de visas entre sus países miembros; se ha establecido un programa de vacaciones de trabajo y se ha creado una plataforma de movilidad entre estudiantes. También se ha aprobado una plataforma de cooperación sobre temas como cambio climático y medio ambiente, innovación, ciencia y tecnología, micro, mediana y pequeñas empresas y desarrollo social (véase Prado Lallande y Velázquez Flores, 2016; Palacio Valencia, 2019). La pregunta que surge es si estos temas son centrales o accesorios en la estrategia de integración de la Alianza.

Es exagerado definir a la Alianza del Pacífico como un proceso unidimensional. Como en el caso del Mercosur de la década del noventa, el tema comercial es central, pero se han incluido otros que relativizan ese sesgo comercial, mencionados en el párrafo anterior. No obstante, la Alianza no tiene una sólida dimensión sociolaboral y la dimensión educativa se limita solo al intercambio estudiantil. El tema migratorio apenas trata a la eliminación de visas de turismo, pero no existen normas sobre circulación de personas o

migraciones como sí existen en el Mercosur o incluso en la CAN. De igual manera, limitar la estrategia de integración productiva a la participación de los 4 países miembros del bloque en cadenas globales de valor parece algo limitado. El desarrollo de estos aspectos implica un mayor involucramiento del Estado en el proceso de integración a través de mecanismos de intervención pública y más allá de su papel actual de simplemente aprobar regulaciones regionales.

Desde sus orígenes, los países miembros de la Alianza del Pacífico han estado gobernados por gobiernos favorables a políticas de mercado. Esto ha sido crucial en el diseño de la agenda del bloque y le ha dado cierta cohesión interna. El ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador en 2018, un severo crítico del neoliberalismo plantea interrogantes sobre el futuro de la agenda del esquema de integración. Hasta ahora no ha sido clara la posición del nuevo presidente sobre la Alianza del Pacífico. No se sabe si dará importancia al bloque, si mantendrá la participación de México con un bajo perfil o si intentará redefinir las metas del proceso de integración. Si este último escenario llegara a ocurrir, existen razones para pensar que podría intentar fortalecer la dimensión social y productiva de la Alianza del Pacífico y otorgar un mayor papel al Estado.

Así, si se retoma el tema de los modelos de integración explicados en párrafos anteriores, la Alianza del Pacífico se puede considerar un caso de regionalismo estratégico, en el cual el comercio y la inserción internacional son las metas que se buscan alcanzar con la integración profunda que se impulsa en el bloque. Los elementos de regionalismo social y regionalismo productivo son aún secundarios como para que influya de manera determinante en el proceso de integración y lleve a considerar a este como un modelo híbrido, como ocurre en el Mercosur.

Más allá del debate Estado-mercado: una integración multidimensional

Como señala Norbert Lechner (1992, p. 2) “el debate sobre Estado y mercado ha sido tradicionalmente un eje de polarización política en América Latina. La discusión ideológica tiende a optar *a priori* por uno u otro principio

como racionalidad exclusiva y excluyente de la organización social”³. El estudio de los modelos económicos aplicados en el Mercosur y la Alianza del Pacífico parece confirmar esta tendencia a optar por uno u otro principio de forma excluyente, al menos en los tratados constitutivos y en las etapas iniciales de su aplicación. En ambos casos la opción inicial fue el predominio del mercado, muy en lógica con los planteamientos del BID sobre un nuevo regionalismo y de la CEPAL sobre regionalismo abierto, aunque dejando de lado el componente de transformación productiva con equidad de esta última institución. Sin embargo, surgen matices en los años iniciales, pues temas como la cooperación entre las autoridades migratorias y la facilitación del movimiento de personas existen en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, pero no fueron incorporados en el Tratado de Asunción, sino que se fueron desarrollando en el Mercosur a partir de la actuación de otros actores sociales, como los sindicatos. Aunque estas medidas fueron demandadas por estos actores sociales, su aplicación requería de la acción del Estado, que adquiere un mayor papel en el proceso de integración.

Cuando se produce el giro hacia el regionalismo posliberal/poshegemónico el Estado vuelve a tener un papel protagónico en el Mercosur. El grado de participación del Estado en el modelo económico regional dependió en gran medida de la forma como las políticas neoliberales estaban siendo cuestionadas en sus dos países líderes: Argentina y Brasil. En Argentina, la crisis del 2001 deslegitimó las políticas de mercado y creó un ambiente favorable a políticas intervencionistas y neodesarrollistas. Esta estrategia generó contradicciones en la política hacia el Mercosur. Por un lado, Argentina propugnaba un replanteo de fondo del Mercosur para su fortalecimiento y proponía, en consecuencia, avanzar en temas institucionales, sociales y productivos, trascendiendo así la agenda comercialista de la década del noventa (véase Gil, 2015; Taiana, 2006). Por otro lado, la aplicación de políticas económicas de corte neodesarrollista fue mal interpretada y fue vista “en Buenos Aires como el derecho de establecer medidas proteccionistas para las exportaciones brasileñas que amenazaban las industrias nacionales” (Tokatlian y Russell, 2015, p. 82). Se consolidaba así en el gobierno argentino

3 Subrayado en el original.

una tendencia que favorecía un incremento “del proteccionismo económico con énfasis en la defensa del mercado interno y del trabajo nacional” (Paikin, 2012, p. 154), lo que tuvo un impacto en el funcionamiento del Mercosur, pues buena parte de las medidas proteccionistas se aplicaron a bienes brasileños, lo que generó una escalada de conflictividad de comercial que, como señala Paikin (2012, p. 154), “puso en cuestión la permanencia misma del Mercosur como espacio de confluencia comercial”.

Brasil también optó por una estrategia neodesarrollista durante la gestión Lula, pero el contexto fue diferente. La crisis del Real de 1999 ya se veía como superada en 2003 y en términos generales la economía brasileña era estable. El rechazo a las políticas de mercado era mucho menor en la sociedad brasileña y ello explica por qué Lula combinó su desarrollismo con elementos de neoliberalismo observables en temas como el control de la inflación o la búsqueda del equilibrio fiscal (Giacalone, 2017, p. 54). En lo que se refiere al Mercosur, se produjo también una redefinición del bloque en el cual se priorizaban los lazos de cooperación con Argentina y las dimensiones política y social de la integración (Saraiva, 2012, p. 98). La integración comercial no fue central y para Brasil el Mercosur era un espacio más, pues Brasil, visto como un país emergente, era fuerte en el ámbito económico y podía negociar directamente su inserción en la globalización (Giacalone, 2017, p. 54). Ante el proteccionismo argentino, Brasil optó por una “paciencia estratégica”. Paraguay y Uruguay, países más apegados al libre comercio, que debía ser parte de una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, estaban en una situación peor debido a que veían limitada su capacidad de negociar de forma unilateral acuerdos comerciales con países fuera de la zona. Es por ello que Bartsaghi Hierro (2015, p. 229) consideraba necesario un sinceramiento entre los socios del Mercosur en cuanto a su estrategia regional. Esto evidencia que el regreso del Estado al Mercosur fue malinterpretado en el Mercosur poshegemonico pues se asimiló al abandono del libre comercio y los mercados, como se evidenció en los conflictos arancelarios, el debilitamiento de la zona de libre comercio y además el desinterés en firmar acuerdos comerciales con socios extrarregionales. A esto se sumó el avance limitado en la dimensión social y productiva del nuevo Mercosur.

A partir de las limitaciones del Mercosur, comienza a cuestionarse la etapa poshegemónica del bloque. Antes del ascenso al poder de Macri y Temer, se comienza a generar una producción científica en países como Brasil que argumentaba un aislamiento del país debido al Mercosur, que se había convertido en una camisa de fuerza que impedía diversificar sus relaciones comerciales (Thorstensen y Ferraz, 2014; Eleoterio y Mesquita, 2017). La solución: más comercio, es decir, relanzar la dimensión comercial del bloque, firmar acuerdos interregionales y transregionales y promover la convergencia con la Alianza del Pacífico”, en desmedro de políticas sociales y productivas, es decir, más mercado y menos Estado.

En el caso de la Alianza, el predominio del mercado es notorio, pues el libre comercio y la regulación de temas vinculados al comercio son centrales en la agenda regional. Como ya se indicó, la dimensión social y productiva es débil, aunque se haya hecho mención en el Acuerdo Marco a temas como la migración y a pesar de que se haya desarrollado un importante intercambio educativo. Levi Coral y Reggiardo (2016, p. 195) piensan “en el contexto del regionalismo abierto renovado que practica la AP, la agenda política y la dimensión social no son los temas que van a profundizar el área de integración”. Existen razones para pensar que en el corto plazo esto pueda ser así, aunque está por verse cuál será el impacto de Andrés Manuel López Obrador en el proceso.

Ahora bien, este debate Estado o mercado olvida las interacciones que existen entre ambos. La crítica neoliberal al Estado olvida que el impulso estatal a la industrialización, el desarrollo agrícola o la educación ha “creado las bases estructurales de cualquier estrategia de desarrollo” (Lechner, 1992, p. 4). A este respecto es importante esta reflexión de Lechner:

La antinomia Estado mercado ha cedido lugar a la comprensión que tanto el “modelo desarrollista”, centrado en el rol del Estado, como el “modelo neoliberal” apoyándose en la dinámica del mercado deben ser analizados en relación al contexto social y no en función de discursos ideológicos. No es asunto de “verdad”. Así como el significado de intervención estatal no radica en alguna superioridad intrínseca del Estado sino en el problema de la integración social, así

el significado del mercado no hay que buscarlo en los valores de la libertad e individualismo sino en los cambios en el mercado mundial. El mérito del “modelo neoliberal” consiste en proponer un ajuste estructural que responde a las nuevas tendencias de la economía capitalista como la globalización acelerada, flexibilidad en los procesos productivos, independización de los circuitos monetarios y crediticios, incorporación de innovaciones tecnológicas. Debido a dicho proceso de globalización, nuestros países se condenarían al subdesarrollo si no se adaptan a los mercados mundiales. Pero sería una falacia identificar mercado con desarrollo. (Lechner, 1992, pp. 5-6).

Señala, además Lechner (1992, p. 9), que el reto para los países latinoamericanos es lograr compatibilizar el reto de la integración a la economía mundial con la integración social. Esto supone aceptar que “ni el Estado ni el mercado logran por sí solos compatibilizar las exigencias del desarrollo socioeconómico”. Y concluye: “parece difícil impulsar un desarrollo sostenido en América Latina mientras la relación de mercado y Estado sea visualizada como una “suma cero” en el que el avance de un elemento necesariamente implica el retroceso del otro” (Lechner, 1992, p. 14).

Estas reflexiones son válidas para analizar el regionalismo económico latinoamericano. Este difícilmente podrá avanzar mientras el papel del Estado y el mercado sean vistos como una “suma cero”. La integración regional debe ser un mecanismo para integrarse a la economía mundial, y en tal sentido el mercado tiene un papel central a través del libre comercio. No obstante, no se trata de cualquier inserción sino una de una inserción de calidad, lo que requiere profundizar los esfuerzos de transformación productiva en los cuales el Estado desempeña un papel fundamental. Y aunque la integración social demanda mayormente un esfuerzo nacional, la integración económica regional puede coadyuvar en su logro, y esto supone la participación del Estado.

Esto implica pensar la integración ya no como un proceso exclusivamente comercial o productivo o social como si fueran aspectos que se excluyeran entre sí, sino como un proceso multidimensional. Esta idea no es nueva en los estudios académicos. Leon Lindberg ya en 1970 describía a la integración como un proceso multidimensional. Björn Hettne (1994), uno de

los propulsores del enfoque del nuevo regionalismo, definió a este como “un proceso multidimensional de integración regional que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales” (p. 11). Para él es un paquete más que una política individual, ya se refiera a la economía o a la política exterior. “El concepto así va más allá de la idea de mercado y comercio libre, es decir, de la interconexión de varios mercados nacionales previamente más o menos aislados en una unidad económica funcional” (Hettne, 1994, p. 11). Claus Giering (1997, pp. 230-244) también describió a la integración como un proceso multidimensional que incluye toma de decisiones en conjunto, integración social, interdependencia internacional común y conciencia común. Más recientemente Fredrik Söderbaum ha descrito el regionalismo como un proceso que incluye temas de seguridad, economía y desarrollo y temas sociales y ambientales, por lo que también lo define como un proceso multidimensional (Söderbaum, 2015, pp. 119-131).

En América Latina Armando Di Filippo y Franco (2000) Philippe de Lombaerde (1998), Edgar Vieira (2005), entre otros, han destacado la naturaleza multidimensional de la integración. Vieira (2005, p. 237), por ejemplo, ha criticado que en América Latina existe una confusión “con la idea que es suficiente integración articularse en zonas de libre comercio y dejar de lado el debate teórico, frenando la profundización de una integración multidimensional”. Di Filippo y Franco (2000, p. 64), por su parte, señalan que “la integración multidimensional (económica, política y cultural) resulta altamente viable entre países que constituyen áreas naturales de integración en todos estos sentidos”.

Este enfoque multidimensional existe en algunos trabajos sobre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. En el caso del Mercosur, Gerónimo de Sierra cuestionaba en un trabajo del año 2001 el formato del Mercosur en cuanto a que el acuerdo de integración no debía limitarse a los aspectos comerciales y económicos, sino que debía ser un “pacto de integración productiva, social, política, geopolítica y cultural, que involucre a toda la sociedad y no solo a los empresarios, especialmente a los que exportan ‘bienes transables’” (De Sierra, 2001, p. 14). Esta crítica sigue siendo válida en nuestros días. En el caso de la Alianza del Pacífico, Vieira también critica el enfoque de la denominada integración profunda que propone el bloque y señala que la Alianza

debe trabajar no sólo temas de integración económica, sino varios campos como la convergencia gradual de políticas sociales en materia de salarios, empleo, condiciones de trabajo, inclusión y protección social, igualdad de género, migración y residencia en otro país, mejora de infraestructura y medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, innovación y competitividad, mecanismos de redistribución de recursos hacia zonas atrasadas y mejoras a la institucionalidad para asegurar condiciones de mayor gobernabilidad (Vieira, 2015, pp. 82-83). Este enfoque multidimensional que supone políticas que requieren la participación del Estado, el mercado e incluso la sociedad civil puede ayudar a superar una falsa dicotomía que ha afectado el desarrollo de la integración latinoamericana.

Conclusiones

El debate Estado-mercado ha sido central en los debates sobre las políticas económicas en América Latina. La integración económica regional no ha sido ajena a este debate. Desde las propuestas de la CEPAL de crear un mercado común latinoamericano en la década del cincuenta, pasando por los diferentes ciclos de viejo regionalismo, regionalismo abierto o nuevo regionalismo y regionalismo posliberal/poshegemónico, la dicotomía Estado vs. mercado ha marcado el diseño del modelo económico que han adoptado los diversos proyectos regionales. El Mercosur y la Alianza del Pacífico no han escapado de esta lógica dicotómica. El escenario es mucho más claro en el Mercosur, que por ser un esquema de integración con más de un cuarto de siglo ha vivido periodos en los cuales el mercado fue dominante (década del noventa-regionalismo abierto), otras en las que el Estado tuvo un peso mayor (primera década del nuevo milenio –regionalismo posliberal–) y en este momento parece orientarse de nuevo hacia políticas de mercado. En la Alianza del Pacífico parece repetirse un poco el modelo adoptado por el Mercosur en sus años iniciales debido al fuerte sesgo comercial que tiene.

En el discurso la forma de ver la relación entre Estado y mercado en la integración ha sido, si no excluyente en su totalidad, al menos sí ha estado marcado por una competencia por el predominio en el diseño del modelo de integración. Esto ha significado que en algunos periodos se haya

dado preponderancia al libre comercio y a los temas vinculados al comercio impulsados por la lógica de mercado, mientras que en otros momentos la preferencia haya sido hacia políticas regionales para alcanzar la integración productiva y en el área social. Este debate es limitado. Existen objetivos que se plantea un esquema de integración que implica un mayor papel para el mercado, como el libre comercio, mientras que temas sociales suponen una mayor participación del Estado. Lo crucial es que no hay una jerarquía entre ellos, es decir, ni el libre comercio es más importante que una agenda social o productiva, ni viceversa. Se trata de dimensiones de la integración que deben ser consideradas en un plano de igualdad y que responden a realidades que deben enfrentar los países de la región: la necesidad de insertarse en un mundo cada vez más competitivo, el impulso de la transformación productiva para que la inserción sea de calidad y el imperativo de contribuir a resolver el déficit en términos de equidad que existe en América Latina.

Entender la integración como un proceso multidimensional es un abordaje adecuado para superar la falsa dicotomía Estado vs. mercado. Es cierto que la idea de multidimensionalidad va mucho más allá del debate sobre el modelo económico, e incluye también temas políticos, institucionales, culturales e identitarios, pero para efectos del debate Estado-mercado ayuda a posicionar en un plano de igualdad las diferentes dimensiones de la integración regional.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, (3), 51-64.
- Alianza del Pacífico. (2011). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Lima. Recuperado el 1 de diciembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Alianza del Pacífico. (2014). Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/download/protocolo-adicional-al->

- acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/
- Baldwin, R. (2011). *21st century regionalism: Filling the gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*. World Trade Organization (WTO), Ginebra: Economic Research and Statistics.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2002). Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Washington: BID.
- Bartesaghi Hierro, I. (2015). *Estrategia Comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: impactos para el Mercosur*. Montevideo: Grupo Magro Editores - Universidad Católica del Uruguay.
- Benzi, D. (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los pos. El fin de ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad*, (275), 106-120.
- Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comprada*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bouzas, R. y Zelicovich, Julieta. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), 963-994.
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿Qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales*, (49), 65-88.
- Bouzas, R. y Knaack, P. (2009). El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe. *Integración y Comercio*, 13(29), 15-28.
- Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. En J. Briceño Ruiz (ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. (pp. 121-164). Buenos Aires: Teseo.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración.

Estudios Internacionales, (175), 9-39.

Briceño Ruiz, J. (2017). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos*, 3(161), 15-45.

Busso, A. y Zelicovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional. ¿Desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico? *Cojuntura Austral*, 7(37), 17-25.

Chaves García, C. A. (2018). Aproximación teórica y conceptual para el análisis para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 30(1), 21-45.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (1959). *El mercado común latinoamericano*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2014). La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad. Santiago: CEPAL.

Consenso de Buenos Aires. (11 de noviembre de 2018). Recuperado de http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista_9/Numero9/material/Htm/doc_consenso_de_buenos_aires.pdf

De Lombaerde, P. (1998). Hacia un cuerpo teórico general para la integración: algunas consideraciones. En M. Jaramillo et al., *Integración Internacional. Enfoques económico, político y jurídico*. (pp. 245-265). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

De Lombaerde, P. y Garay, L. J. (2008). El nuevo regionalismo en América Latina. En P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. (pp. 3-35). Madrid: Siglo XXI.

De Sierra, G. (2001). El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las

- ciencias sociales. En G. De Sierra (ed.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. (pp. 11-20). Buenos Aires: CLACSO.
- Di Filippo, A. y Franco, R. (2000). *Integración regional, desarrollo y equidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Dri, C. (2016). Reinforcing or ignoring the supranational level during crisis? Brazilian parties' view on regionalism. En S. Saurugger y F. Terpan (eds.), *Crisis and Institutional Change in Regionalism*. (pp. 136-153). Abingdon: Routledge.
- Dri, C. (2017). Latin America and the building of regional public goods. En U. Z. Engel, F. Mattheis, A. Dietze y T. Plötze (eds.), *The New Politics of Regionalism. Perspectives from Africa, Latin America and Asia-Pacific*. (pp. 65-81). Abingdon: Routledge.
- Echebarría, L. E. y Estevadeordal, A. (2014). En A. Foxley, y P. Meller (eds.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana*. (pp. 27-42). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Eleoterio, B. E. y Mesquita, A. L. (2017). The Twenty-First Century Regionalism: Brazil and Mercosur in the New International Scenario. En G. Adinolfi, F. Baetens, J. Caiado, A. Lupone, y A. G. Micara (eds.), *International Economic Law. Contemporary Issues*. (pp. 99-110). Cham, Switzerland: Springer.
- Fanjzylber, F. (1983). La industrialización trunca en América Latina. México: Centro de Economía Transnacional/ Editorial Nueva Imagen.
- Fernández Guillén, O. (2017). El regionalismo post-hegemónico en el marco del "nuevo Mercosur". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 12(23), 245-286.
- Ffrench-Davis, R. (1985). *Neoesctructuralismo e Inserción Externa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Frenkel, A. y Azzi, D. (2017). Cambio y ajuste: la política

exterior de Argentina. *Colombia Internacional*, (96), 177-207.

Frenkel, A. (28 de Noviembre de 2018). El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil. (N. Sociedad, Ed.) Buenos Aires, Capital, Argentina. Recuperado el 28 de Noviembre de 2018 de Nueva Sociedad: <http://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>

Geneyro, R. y Vázquez, M. (2007). Ampliación de la Agenda Política y Social para el Mercosur actual. *Aldea Mundo*, 11(20), 7-18.

Giacalone, A. R. (2017). Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano. En N. B. Mellado, y J. Fernández Saca, (eds.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*. (pp. 51-76). El Salvador: Editorial Delgado.

Gil, L. (2015). Las restricciones no arancelarias argentinas en el MERCOSUR: normas y política

en los conflictos comerciales. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (120), 1-36.

Gosman, E. (28 de octubre de 2018). Primeras definiciones para el futuro jefe de Hacienda de Brasil, el Mercosur y Argentina “no son prioridad”. *Diario Clarín*. Recuperado el 10 de noviembre de 2018 de https://www.clarin.com/mundo/futuro-jefe-hacienda-brasil-mercosur-argentina-prioridad_o_x2oQw-tbO.html

Guillén Romo, H. (2007). De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Comercio Exterior*, 57(4), 295-313.

Hettne, B. (1994). The New regionalism: implications for development and peace. En B. Hettne y A. Inotai, *The New regionalism: implications for development and peace* (pp. 1-51). Helsinki: UNU/WIDER.

Iglesias, E. (2006). *Al servicio de algo más que un banco. Enrique V. Iglesias, Presidente del BID, (1988-2005)*. Washington: BID.

- Kay, C. y Gwynne, R. N. (2000). Relevance of Structuralist and Dependency Theories in the Neoliberal Period: A Latin American Perspective. *Journal of Developing Societies*, 16(1), 49-69.
- Lechner, N. (1992). *El Debate Sobre Estado y Mercado*. Santiago de Chile: FLACSO Serie Estudios Políticos No. 19.
- Leví Coral, M. y Reggiardo, G. (2016). La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), 187-204.
- Lindberg, L. N. (1970). Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement. *International Organization*, (24), 648-731.
- Lustig, N. (1987). *Del Estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo*. México: Centro de Estudios Económico/Colegio de México.
- Mahon, R. (2015). Integrating the social into in the neo-structuralist discourse. *Global Social Policy*, 15(1), 3-22.
- Margheritis, A. (2013). Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur. *Review of International Political Economy*, 20(3), 541-575.
- Mendicoa, G. E. (2013). La dimensión social del Mercosur. En N. B. Mellado y J. C. Fernández Saca (eds.), *Problemática del regionalismo latinoamericano en los inicios de siglo XXI*, (pp. 287-305). San Salvador: Editorial Delgado.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). (26 de Marzo de 1991). Tratado de Asunción. Recuperado el 6 de Diciembre de 2018, de <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, (160), 81-100.
- Oyarzún Serrano, L. (2017). The Pacific Alliance and the construction of a new economic

regime?: lights and shadows of the renewal of open regionalism. En J. Briceño Ruiz, e I. Morales (eds.), *Post-hegemonic regionalism in the Americas: toward a Pacific Atlantic divide?* (pp. 141-158). Abingdon: Routledge.

Paikin, D. (2012). La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista. *Perspectivas*, 42, 139-158.

Palacio Valencia, A. M. (2019). The Pacific Alliance: Building a Pathway to the High-Hanging Fruits of Deep Integration. En P. Sauvé, R. Polanco Lazo, y J. Álvarez Zárate (eds.), *The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements. Lessons in Comparative Regionalism*. (pp. 3-27). Cham, Switzerland: Springer.

Peixoto Batista, J. y Perrotta, D. (2017). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134.

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.

Programa Mercosur Social y Solidario. (Noviembre de 2016). *Programa Mercosur Social y Solidario*. Recuperado el 27 de Noviembre de 2018, de http://www.mercosursocialsolidario.org/wp/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-y-EC_Logros-y-desafios-pendientes.-.pdf

Ramanzini Junior, H. y Passini Mariano, M. (2017). La situación actual de la política en Brasil frente al regionalismo en América del Sur. Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de FOMERCO. Salvador de Bahía, Brasil.

Ramos, H. D. (2016). Preferencias políticas en el campo de la integración regional (MERCOSUR) y políticas económicas. El caso del Frente Para la Victoria en Argentina (2003-2007). *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 3(5), 41-55.

- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2015). Implications of the Global and Regional Changes for Argentina's Foreign Relations. En S. W. Bunrges (ed.), *Latin America and the Shifting Sands of Globalization*. (pp. 77-93). Abingdon: Routledge.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al "regionalismo postliberal". Crisis y cambio en la integración latinoamericana. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, (7), 11-53.
- Saraiva, M. G. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'affers internacionals*, (97-98), 87-100.
- Serbin, A. (2011). *Los nuevos escenarios de globalización: déficit democrático y participación de la sociedad*. Buenos Aires: CRIES.
- Söderbaum, F. (2016). *Rethinking Regionalism*. Londres - Nueva York: Routledge.
- Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, (42), 35-54.
- Taiana, J. (2006). Objetivos y desafíos de la política exterior argentina. *DEP Diplomacia, Estrategia y Política*, (4), 5-16.
- Thorstensen, V. y Ferraz, L. (2014). O Isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI*, (16), 5-17.
- Tussie, D. y Riggirozzi, P. (2012). The Rise of Posthegemonic Regionalism in Latin America. En D. Tussie, y P. Riggirozzi (eds.), *The Rise of Posthegemonic Regionalism in Latin America*. (pp. 1-16). Dordrecht: Springer.
- Veiga, P. D. y Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional.
- Vieira Posada, E. (2005). Evolución de la teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las

Relaciones Internacionales. *Papel Político*, (18), 235-290.

Vieira Posada, E. (2015). La Alianza del Pacífico, ¿integración profunda hasta qué grado? En I. Rodríguez Aranda y E. Vieira Posada (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. (pp. 63-105). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA–. Editorial CESA, Centro de Estudios sobre Globalización e Integración.

Zelicovich, J. (2015). El Mercosur a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (4), 97-120.

Zelicovich, J. (2016). El Mercosur frente al "regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XXII(34), 1-27.

Agenda multidimensional de la integración

Fernanda Caballero Parra

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

Caballero Parra, F. (2019). Agenda multidimensional de la integración. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 69-100). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

El presente capítulo pretende analizar si en los procesos de integración Mercosur y Alianza Pacífico, sus miembros han venido ejecutando una agenda multidimensional que permita avanzar en el objetivo integracionista, mediante la descripción o la elaboración de una especie de inventario de evidencias, principalmente, documentos oficiales. Es decir, acuerdos, protocolos, cartas de intención, entre otros. Es importante entonces, empezar la discusión dejando claro el concepto tanto de integración como de mecanismo de integración, y el de agenda multidimensional, desde los cuales se abordará el desarrollo del trabajo. Partimos de una idea positiva sobre los procesos de integración, más allá de las diferencias sobre sus beneficios o consecuencias negativas, de modelos económicos o profundidad. El obje-

tivo que se espera alcanzar en cualquier proceso de integración se centra en obtener beneficios para sus integrantes, a través del poder de grupo; beneficios tanto económicos, como políticos y sociales.

Los teóricos han tratado de entender o explicar los distintos procesos que se han venido gestando alrededor del mundo desde diversas definiciones, pero partiendo del mismo paso o etapa inicial, una Zona de Libre Comercio que avanza a otras etapas o se profundiza, en diferentes grados, en los diferentes procesos (Briceño Ruiz, 2018).

El concepto tradicional de integración de Bela Balassa define cuatro etapas para la integración; la primera etapa o zona de libre comercio, es la etapa en la que los países miembros inician con la liberación de algunos obstáculos comerciales entre ellos y cada uno mantiene su propio modelo frente a terceros; la segunda etapa o unión aduanera, es la etapa en la que los países miembros eliminan las barreras entre ellos y definen las barreras comerciales que se imponen a terceros; la tercera etapa o mercado común, es la etapa en la que adicionalmente a los bienes y servicios, se da libre circulación de los factores productivos, capital y trabajo; la cuarta etapa o unión económica, es una etapa en la que los miembros de la zona adoptan una política monetaria y una moneda únicas (Maesso Corral, 2011).

El de hoy es un mundo cambiante, un mundo globalizado con nuevos desafíos con un nuevo orden mundial, en el que los mecanismos tradicionales parecen quedarse cortos a la hora de tomar decisiones y resolver problemáticas de forma eficiente.

Como se señalará más adelante, cabe tener presente que hoy se observa una creciente pérdida de eficacia del orden que surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Son múltiples los espacios regionales en los que hay tendencias a un predominio del desorden internacional. Por lo demás, la redistribución del poder mundial que se ha acentuado en los últimos años vuelve más difícil acordar reglas de juego e instituciones que remplacen a las que han predominado hasta hoy. Como parecen demostrarlo los resultados concretos que se logran en las Cumbres del G20, no resulta fácil reproducir hoy la experiencia de la Conferencia de Bretton Woods de 1944. En ese momento histórico era más sencillo identificar quiénes eran los “*rule-makers*” a nivel global (Kissinger, 2014; Peña, 2017, p. 12).

Como lo afirma Peña (2017) más adelante, sucede lo mismo a nivel de relaciones comerciales, tanto la Organización Mundial del Comercio (OMC) como el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) se han quedado cortos en la toma eficiente de decisiones, por el contrario, es cada vez más difícil llegar a acuerdos comunes y ha venido en aumento la proliferación de acuerdos bilaterales o regionales.

Con base en estos patrones de poca efectividad, algunos autores entienden o clasifican el comportamiento de los Estados en dos vías; una vía no integracionista, alimentada por los crecientes nacionalismos proteccionistas en diferentes Estados; y otra vía integracionista, producto del ejercicio de los mercados que se ven cada vez más interrelacionados. A esta segunda también se le denomina *integración regional*.

La integración regional o regionalismo, se define como un proceso formal, impulsado desde los Estados, en el que, mediante la creación de instituciones comunes permanentes, los Estados miembro deciden mezclarse voluntariamente, hasta el punto en el que ceden parte de su soberanía, dado que las decisiones que tomen estas nuevas instituciones son de carácter vinculante, pero, que a su vez encuentran nuevas formas de negociación para resolver conflictos en conjunto. (Malamud, Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional, 2011)

Como plantea Félix Peña,

[...] 1) el carácter voluntario de la integración regional entre naciones soberanas basada en el respeto a reglas comunes; 2) la inexistencia de un solo modelo para encarar un proceso voluntario de integración, pero sí de compromisos jurídicos multilaterales que pueden incidir en la metodología que se emplee para el otorgamiento de preferencias comerciales; y 3) la importancia de una visión y liderazgo político tanto en el momento fundacional como luego para enfrentar situaciones críticas, son tres factores que inciden en la capacidad que tengan los países que intentan encarar un proceso de integración regional y sostenerlo en el tiempo. (Peña, 2017, p. 32).

Siendo la voluntad política, probablemente, la más importante para establecer y continuar los acuerdos, entra en consideración la falta de Inclusión de la sociedad civil, ya que una de las fallas encontradas en los acuerdos que han dado vida a los actuales mecanismos integracionistas es que se perciben como poco transparentes debido a que las negociaciones ocurren a puerta cerrada, han sido procesos orientados desde los Estados, es decir, de arriba hacia abajo.

Por lo tanto, desde la sociedad, no existía información y mucho menos participación, así que se inclinaban por no respaldar los acuerdos, sin importar su dimensión; por el contrario, secundar las iniciativas de gobiernos nacionalistas, populistas y proteccionistas, que se ubican en contra de los procesos integracionistas. A este respecto anota Félix Peña,

La propuesta concreta de Summers es que la integración económica global debería encararse más con proyectos de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que de arriba hacia abajo (*top-down*). Ello implicaría derivar la prioridad de la negociación de acuerdos comerciales internacionales a la de acuerdos de armonización en el plano de cuestiones relevantes, tales como las de los derechos laborales y la protección ambiental. Es decir, significaría poner más el acento en negociar medidas relacionadas con los efectos de la integración comercial, en el plano social y en el del desarrollo económico de los países. (Peña, 2017, p. 22).

Teniendo en cuenta este antecedente y sumado a que el principal objetivo se enfoca en una mejora en términos de desarrollo sustentable para los países miembros de los diferentes mecanismos, es importante o mejor, indispensable, que cuenten con una amplia hoja de ruta que oriente su proceso de integración; cubriendo aspectos económicos, políticos y sociales, que tengan presente la importancia de construir un proceso integrando a la sociedad civil y capaz de adaptarse a los desafíos globales. Es por esto, que el presente trabajo se enfoca en analizar las agendas que han venido atendiendo Mercosur y Alianza Pacífico; sin embargo,

La integración regional es un proceso que se construye día a día. Las hojas de ruta requieren una adaptación constante a los frecuentes

cambios en las realidades. Ello implica un equilibrio dinámico entre la flexibilidad y la previsibilidad que resulten de sus instituciones y reglas de juego. Dice Monnet (1976) al concluir sus memorias –y casi al mismo tiempo concluir su larga vida (murió a los 92 años)–: “Hay que abrirse camino día tras día; lo esencial es tener un objetivo lo suficientemente claro como para no perderlo de vista”. (Peña, 2017, p. 33).

Se puede afirmar entonces que es necesario tener una hoja de ruta clara, pero no inflexible, por el contrario, abierta a la inclusión de nuevos temas y que se adapte a los desafíos que surgen en el día a día, especialmente en el mundo globalizado en el que se vive hoy, pero nace aquí otro interrogante y es qué se entiende por agenda multidimensional.

Para lograr entender el concepto de agenda multidimensional para la integración Di Filippo y Franco (2000) inicia la discusión haciendo una distinción entre dos tipos de acuerdos de integración; acuerdos de tipo “A” y tipo “B”. Los acuerdos de tipo A son los que conocemos como acuerdos de libre comercio, con alcances extendidos o que definen áreas privilegiadas de mercado, producto del “regionalismo abierto”. En la segunda categoría o acuerdo de tipo B, encontramos los acuerdos con alcances que superan las necesidades de los mercados, tocan áreas tanto económicas, como políticas y sociales. Estos acuerdos tienen su origen en compromisos gubernamentales o supragubernamentales, producto del esfuerzo por construir procesos de integración multilateral.

Según estas definiciones, se puede ubicar tanto a Mercosur como a la Alianza Pacífico, dentro de los acuerdos de tipo B, debido a que son procesos de integración multidimensional contruidos con base en acuerdos formales que van más allá de buscar los privilegios de mercado. Sus miembros buscan lograr a través de la profundización de sus compromisos, avances en términos de desarrollo sustentable, impactando de manera positiva las dimensiones económica, política y social de cada uno. Dicho de otra forma, a través del desarrollo de una agenda multidimensional.

Y por qué es importante la distinción de los tipos de acuerdos “A” y “B”, porque ayuda a entender posteriormente el concepto multidimensional en nuestro contexto. Se entiende desde dos perspectivas; unidimensional y

multidimensional. Unidimensional es aquella agenda o proceso que se centra en maximizar los beneficios económicos, mientras la multidimensional “[...] se entiende como la capacidad de los Estados por desarrollar el proceso desde una multiplicidad de variables, involucrando aspectos sociales, culturales, económicos y políticos” (Cabrera y Riquelme, 2007).

Se considera el paso de una agenda unidimensional a una agenda multidimensional una evolución en el tipo de proceso integracionista y por este motivo es relevante evaluar si los procesos latinoamericanos de integración han avanzado hacia la construcción de una agenda multidimensional. Para iniciar la evaluación de las agendas de los dos sistemas de integración se elaboraron tablas con información correspondiente a los objetivos, acuerdos, protocolos, tratados o memorandos de entendimiento, firmados por los dos mecanismos de integración, clasificados dentro de los cuatro principales aspectos a evaluar la ejecución de la agenda multidimensional de cada uno de ellos.

Tabla 1. Aspectos generales sobre Mercosur y Alianza Pacífico

	Mercosur	Alianza Pacífico
Textos fundacionales	Tratado de Asunción Acuerdo Marco para la adhesión de la república bolivariana de Venezuela al Mercosur.	Acuerdo Marco de la Alianza Del Pacífico.
Fecha	26 de marzo de 1991	6 de junio de 2012
Miembros plenos originales	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Colombia Chile México Perú
Adhesiones	República Bolivariana de Venezuela 4 de julio de 2006 (suspendida en 2016) Bolivia (en proceso)	Ninguna.
Estado Asociados	Chile Colombia Ecuador Perú	

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de <https://www.mercosur.int> y <https://alianzapacifico.net>

Tabla 2. Agenda para la dimensión económica: comercio e integración productiva

Mercosur	Alianza Pacífico
<ul style="list-style-type: none">• Objetivo 1: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.• Objetivo 2: el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.• Objetivo 3: la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes.• Protocolo relativo al código aduanero del Mercosur (1994)• Acuerdo sobre arbitraje comercial internacional del Mercosur (1998)• Protocolo sobre armonización de normas sobre propiedad intelectual en el Mercosur, en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen (1995)• Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur (1997)• Convenio multilateral de Seguridad Social del Mercosur (1997)• Protocolo de contrataciones públicas del Mercosur (2003, 2004, 2006, 2017)• Programa de Integración de Integración Productiva (2008)• Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015)	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdo Marco (2012)• Objetivo 1: construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas• Objetivo 2: impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes• Objetivo 3: convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico.• Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las partes• Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las partes;• Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros• Visión Alianza 2030

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de <https://www.mercosur.int> y <https://alianzapacifico.net>

Tabla 3. Agenda para la dimensión política y jurídico-institucional

Mercosur	Alianza Pacífico
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 4: el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. • La estructura institucional del Mercosur fue creada por el Protocolo de Ouro Preto (1994) • Protocolo de asistencia jurídica mutua en asuntos penales (1996, 2000, 2002) • Acuerdo sobre extradición entre los estados partes del Mercosur (1996) • El compromiso de Mercosur con la democracia se plasmó en el Protocolo de Ushuaia (1998) • El Protocolo de Olivos fue creado para la Solución de Controversias en el Mercosur (2002) • Creación del PARLASUR (2005) • Acuerdo Marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados partes del Mercosur (2004) • Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del Mercosur (2005) • Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • Las partes establecen como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico los siguientes: 1. la vigencia del Estado de derecho, de la democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; 2. la separación de los Poderes del Estado; y 3. la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales • Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las partes • Contribuir a la integración de las partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas. • Creación del Consejo de Ministros y la Presidencia <i>Pro Tempore</i>; encargados de tomar decisiones y la operación del mecanismo. • Visión Alianza 2030

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de <https://www.mercosur.int> y <https://alianzapacifico.net>

Tabla 4. Agenda para la dimensión social y los nuevos temas

Mercosur	Alianza Pacífico
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 1: la libre circulación de factores productivos entre los países. (Trabajo) • Protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa (Protocolo de Las Leñas) (1992) • Protocolos de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico, medio técnico, universitarios y post grado en universidades del Mercosur y países asociados. (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2002, 2005) • Creación del SEM, Sector Educativo del Mercosur (2001) • Protocolo de intenciones entre el Mercosur y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008) • Comisión Parlamentaria Conjunta (1994) - Parlamento del Mercosur (2007) • FOCEM • Creación del Instituto Social del Mercosur IMS (2009) • Plan Estratégico de Acción Mercosur PEAS (2015) • Acuerdo Marco sobre medio ambiente del Mercosur (2001) • Acuerdo Marco sobre complementación energética regional entre los estados partes del Mercosur y Estados asociados (2005) • Memorándum de entendimiento entre el gobierno de la República Argentina, el gobierno de la República Federativa del Brasil, el gobierno de la República del Paraguay, el gobierno de la República Oriental del Uruguay y el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para establecer un grupo de trabajo especial sobre biocombustibles (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 1: construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas • Objetivo 2: impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes. • Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes. • Visión Alianza 2030 • Plataforma Alianza Pacífico para otorgar becas para educación superior. (2013) • Eliminación de visas para sus miembros.

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de <https://www.mercosur.int> y <https://alianzapacifico.net>

Tabla 5. Agenda para las relaciones exteriores

Mercosur	Alianza Pacífico
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur (2006) • Protocolo de adhesión del Estado plurinacional de Bolivia al Mercosur (2015) • Acuerdo sobre arbitraje comercial internacional entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (1998) • Acuerdo para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y Sudáfrica (2000) • Acuerdo Marco entre el Mercosur y la República de India (2003) • Acuerdo Marco entre el Mercosur y la República Árabe de Egipto (2004, 2010) • Acuerdo Marco de comercio entre el Mercosur y el reino de Marruecos (2004) • Acuerdo de comercio preferencial entre el Mercosur y la Unión Aduanera de África Austral (SACU) (2004, 2008) • Acuerdo Marco de comercio entre el Mercosur y la República Islámica de Pakistán (2006) • Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y el Estado de Israel (2005, 2007) • Acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Turquía (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 3: convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico. • El 24 de septiembre del 2016, la Alianza del Pacífico y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), adoptaron un documento de cooperación entre ambos mecanismos con énfasis en temas económicos, educativos, desarrollo sostenible, ciencia y tecnología. Se acordó extender la vigencia del plan de trabajo hasta 2019. • Con la Unión Europea, la Alianza del Pacífico ha iniciado un diálogo para desarrollar cooperación en las siguientes áreas: facilitación del comercio e inversiones; libre movilidad de personas y programa ERASMUS +. • Actualmente, los Observadores de la Alianza del Pacífico son 52 países. • Acuerdos de Chile con el mundo: Tailandia, Hong Kong, Vietnam, Malasia, Turquía, Australia, Panamá, China, Estados Unidos, Canadá, México, Corea del Sur, Centro América, EFTA, Perú, Colombia, Unión Europea, Japón, P4, Mercosur, Cuba, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Parcial con India.¹ • Acuerdos de Colombia con el mundo: México; Salvador, Guatemala y Honduras; CAN; CARICOM; Chile, EFTA, Mercosur, Canadá, Estados Unidos, Cuba, Corea del Sur, Costa Rica y la Unión Europea. Acuerdo parcial con Venezuela.²

1 Véase, <https://www.aduana.cl/tratados-y-acuerdos-de-libre-comercio/aduana/2007-02-28/122217.html>

2 Véase, http://www.tlc.gov.co/publicaciones/5398/acuerdos_vigentes

Mercosur	Alianza Pacífico
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República Árabe de Siria (2019) • Tratado de libre comercio entre el Mercosur y el Estado de Palestina (2010, 2011) • CAN (2004). Acuerdo de libre comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de México con el mundo: GATT, Panamá, Argentina, TLC Estados Unidos y Canadá, G3, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Chile, Unión Europea, TLC AELC, TLC TN, Cuba, Mercosur, Brasil, Uruguay, Japón; TLC Único: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua; Perú, Panamá, TPP.³ • Acuerdos de Perú con el mundo: OIM, CAN, Mercosur, Cuba, APEC, Chile, México, Estados Unidos, Canadá, Singapur, China, EFTA, Corea del Sur, Tailandia, Japón, Panamá, Unión Europea, Costa Rica, Venezuela, Honduras.⁴

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de <https://www.mercosur.int> y <https://alianzapacifico.net>

Según la información oficial registrada en los portales de los dos mecanismos de integración, consolidada en las tablas 1, 2, 3, 4 y 5; en una primera aproximación se podría afirmar que, pese a la notable diferencia en el tiempo de operación y madurez entre los dos mecanismos de integración, los dos han venido ubicando dentro de sus agendas temas que cubren todos los aspectos a evaluar por una agenda multidimensional; sin embargo, una cosa es lo consignado en las intenciones de los documentos y otra la operación de los mismos y los resultados alcanzados. Pese a que este capítulo no pretende evaluar los resultados obtenidos, si se espera conocer los compromisos en los que están trabajando Mercosur y la AP en términos de una agenda multidimensional para la integración.

3 Véase, <http://www.promexico.mx/es/mx/tratados-comerciales>

4 Véase, <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>

Agenda para la dimensión económica: comercio e integración productiva

En la tabla 2 hay un amplio listado de tratados, protocolos y acuerdos, clasificados con base en las dimensiones sobre las que se pretende evaluar la agenda para la integración ejecutada por Mercosur y Alianza Pacífico; sin embargo, no se entrará en detalle sobre cada uno y se analizarán los que se consideren pertinentes para cumplir con el objetivo del presente capítulo.

A través de la creación de diferentes acuerdos y protocolos, el Mercosur ha venido trabajando en la liberalización de bienes, servicios y factores productivos. Independientemente del grado de avance o los resultados que se han tenido en los diferentes escenarios, se pretende evidenciar la existencia de estos temas en la agenda multidimensional para la integración, debido a que los resultados en materia económico-comercial, serán evaluados en detalle en un capítulo posterior.

En cuanto al proceso de liberación comercial:

El Mercosur fue construido con base en dos cronogramas de liberalización del comercio intrarregional: el Programa de Liberalización Comercial (PLC) y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAM). El PLC fue el instrumento utilizado para comenzar la creación de la Zona de Libre Comercio (ZLC) en el período 1991-1994. Ambos instrumentos dieron cuenta de las distintas restricciones de los países a través del procedimiento usual de las listas de excepciones. (SELA, 2014, p. 4).

Posteriormente, de la reunión de diciembre de 1994 de Ouro Preto surge el Régimen de Adecuación del Mercosur (RAM), vigente entre los años 1995 y 2000, que define un nuevo PLC y vuelve a negociar lista de excepciones para los países miembros. Desde la óptica de la liberalización intrarregional de bienes, estos mecanismos fueron considerados exitosos. El protocolo de Oruro Preto inicia con la definición de una estructura institucional para el Mercosur, define el alcance vinculante de sus decisiones, así como su estructura

jurídica, presupuesto, vigencia y proceso para reclamaciones (Protocolo de Ouro Preto, s. f.).

Se complementa con la creación del código aduanero del Mercosur en 1994, producto del Tratado de Asunción de 1991, el cual entra en vigencia el 1.º de enero de 1995, código aduanero con el cual se adopta una legislación aduanera común para los países miembros del Mercosur (Mercosur, s. f.-b).

Ahora bien, para analizar el proceso de liberalización intrarregional de servicios, es el protocolo de Montevideo sobre el cuál debe centrarse la atención. Este protocolo fue firmado en 1997, entró en vigencia en el año 2005 y propuso un plazo de 10 años para liberar la circulación de servicios entre sus miembros. Cabe señalar que Paraguay no hizo parte porque no internalizó el protocolo (SELA, 2014).

El 17 de abril de 2008 en Buenos Aires, Argentina, se presentó la propuesta para la creación del Programa de Integración Productiva para el Mercosur. La propuesta incluyó la creación de un grupo formal dentro de la estructura institucional del grupo, un Observatorio Regional y las posibles áreas de cooperación, siendo estas: proyectos específicos con potencial de integración: desarrollo de sectores nuevos; reconversión por especialización; integración de cadenas de valor; desarrollo de proveedores de “empresas ancla” en el ámbito regional; especialización y complementación en productos finales; desarrollo conjunto de nuevos productos o adaptaciones; *Joint-ventures* en nichos específicos; alianzas de exportación; facilitación de relaciones de aprovisionamiento; acuerdo para la reconversión en aquellos sectores/temas que aún no se liberalizaron; Integración fronteriza; articulación regional de la producción; coordinación de inversiones; acuerdos por recesión (Mercosur, s. f.-e).

Entre otros, el Programa de Integración Productiva pretende:

Identificar políticas y acciones para mejorar la competitividad de los que no han alcanzado los beneficios de la integración. Fomentar la cooperación entre empresas que permite a las pymes aumentar su competitividad. Fortalecer y mejorar la oferta a realizar desde el sector público. Establecer una metodología consensuada entre los socios para la implementación de iniciativas de integración productiva.

Lograr una mayor asociatividad entre las empresas del bloque. Fomentar la demanda empresarial de mayor coordinación de normas y procedimientos al aumentar los contactos entre empresas del Mercosur. Favorecer mecanismos de transferencia de tecnología entre empresas con gran capacidad de compra de las economías más desarrolladas hacia las de menor desarrollo. Estimular mecanismos de desarrollo de *joint ventures*, *clusters*, redes de proveedores y clientes, consorcios de exportación, etc. (Mercosur, s. f.-e).

Otro punto a resaltar en la dimensión económico-comercial del Mercosur es la creación de la Declaración sociolaboral en 2015, debido a que pone una normativa común a los trabajadores que ejerzan en la zona del Mercosur, logrando que se reconozca una legislación igual en todos los territorios de los países miembros en términos de derechos y obligaciones de los trabajadores y sus familias. (Mercosur, s. f.-c).

Por su parte, la Alianza del Pacífico (AP) nace como mecanismo de integración mediante la firma del Acuerdo Marco el 6 de junio de 2012. Tiene sus orígenes en el 2006, debido a que la crisis generada por la decisión de Venezuela de retirarse de la CAN da pie a la propuesta de crear un nuevo mecanismo de integración y cooperación entre los países del Pacífico en América Latina, denominado en sus inicios “Arco del Pacífico”. Finalmente, por iniciativa presidencial, sus países miembros; Chile, Colombia, México y Perú, dan origen a la Alianza del Pacífico, con el objetivo de propiciar la integración regional (Mora y Osorio Caballero, 2017). Como evidencia inicial de la importancia que tiene para la Alianza del Pacífico la dimensión económico-comercial, se plasman en su acuerdo marco los objetivos:

Objetivo 1: Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Objetivo 2: Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes. Objetivo 3: convertirse en una plataforma de

articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico. (Alianza del Pacífico, 201d. C.).

Dentro del documento *Visión Alianza 2030*, definen su ruta de trabajo enmarcada dentro de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en cuatro ejes que contribuirán a alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en 2030: más integrada, más global, más conectada y más ciudadana (Alianza del Pacífico, s. f.-i).

También se ha mencionado como parte o producto de la Alianza el funcionamiento del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que es la “primera iniciativa de integración bursátil transnacional sin fusión o integración corporativa a nivel global, mediante el uso de herramientas tecnológicas y la adecuación y armonización de la regulación sobre la negociación de mercados de capitales y custodia de títulos en las tres naciones”⁵; sin embargo, este original proyecto de integración bursátil había nacido en 2009 como resultado del acuerdo firmado entre la Bolsa de Comercio de Santiago, la Bolsa de Valores de Colombia y la Bolsa de Valores de Lima que empezó a funcionar en mayo de 2011 y al que se sumó la Bolsa de Valores de México en diciembre de 2014. (Gazol Sánchez, 2017).

Finalmente, los presidentes de los países miembros instruyeron la creación de un Comité de Expertos que analice los temas sugeridos por los sectores empresariales a través del CEAP, durante la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico el 23 de mayo de 2013 en Cali, Colombia. Sus objetivos son: promover la Alianza del Pacífico tanto en los países integrantes como en la comunidad empresarial mundial; dar sugerencias para la mejor marcha del proceso de integración y cooperación económico-comercial entre nuestros países; impulsar y sugerir visiones y acciones conjuntas hacia terceros mercados, particularmente con la Región Asia-Pacífico; y presentar recomendaciones

a las asociaciones empresariales de los cuatro países, relacionadas con las áreas de cooperación (Alianza del Pacífico, s. f.-c).

Relaciones exteriores

Ligado a las relaciones económico-comerciales, y teniendo en cuenta que, en una gran proporción, es el comercio uno de los principales impulsores para establecer relaciones entre países, se incluye una sección final, en la que se hace un inventario sobre el manejo de las relaciones exteriores que se han establecido en los dos mecanismos integracionistas.

En la tabla 5, se encuentra un listado de algunos de los acuerdos de preferencia, tratados de libre comercio o de integración, firmados por los bloques analizados en el presente capítulo, Mercosur y Alianza Pacífico, o sus Estados miembro.

Mercosur estableció una unión aduanera mediante la firma del protocolo de Ouro Preto en 1994. Bajo este esquema, sus Estados miembro están obligados a seguir un modelo de grupo para relacionarse con el mundo, cualquier tipo de acercamiento en materia de relaciones exteriores debe hacerse así, y sus miembros no pueden establecer vínculos de forma individual.

Este modelo de relacionamiento con el mundo ha sido bastante cuestionado debido a su poca efectividad, como resultado, se observa en la tabla 5, un Mercosur poco abierto al mundo, limitado, con un listado reducido de socios o aliados internacionales, teniendo en cuenta los años que lleva consolidado. Entre otros, cabe resaltar el fracaso en la negociación con la Unión Europea, que después de muchos años, sigue sin rendir fruto.

En el caso de la Alianza Pacífico, se observa que, pese a ser un mecanismo mucho más joven, la lista de sus aliados internacionales es muchísimo más amplia, como se observa en la tabla 5. A diferencia del Mercosur, los miembros de la Alianza Pacífico están abiertos al mundo, y mediante el establecimiento del modelo de una zona de libre comercio, cada uno tiene libertad de negociar de forma bilateral o en forma de bloque, nuevos acuerdos comerciales, diplomáticos o de integración. El resultado visible, ha sido mayor efectividad en términos de relaciones exteriores, al lograr consolidar un mayor número de relaciones exteriores exitosas.

Agenda dimensión política y jurídico-institucional

En la tabla 3 se trataron de recopilar los objetivos, artículos, acuerdos, tratados o protocolos que dieran evidencia de los temas tratados en la dimensión político-institucional dentro de Mercosur y Alianza Pacífico. En un siguiente capítulo, se analizarán a profundidad los alcances y resultados que han tenido cada uno de los mecanismos integracionistas en la materia.

Si bien Mercosur nace a partir del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1992, es mediante la firma del protocolo de Ouro Preto de 1994 que se da la creación de la estructura institucional formal del Mercosur. Como se mencionó anteriormente, define su estructura institucional, el carácter vinculante de sus decisiones, estructura jurídica, presupuesto, vigencia y proceso de reclamaciones para sus miembros (Mercosur, s. f.-h).

A la cabeza del Mercosur se encuentra una Presidencia *Pro Tempore*, ejercida por rotación de los Estados miembro en orden alfabético, cambia cada seis meses. Dentro de los órganos decisorios se encuentran El Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo de Mercado Común (GMC), y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) (Mercosur, s. f.).

Finalmente, Protocolo de Constitución del Parlamento del Mercosur, conocido como Parlasur, como órgano de representación de los intereses ciudadanos, es firmado el 8 de diciembre de 2005. Este protocolo entró en vigencia a principios de 2007.

Otros órganos, que se han venido creando derivados de otros acuerdos, al igual que el Parlasur son: el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), la Secretaría del Mercosur (SM), y el Tribunal Permanente de Revisión (TPR).

Finalmente, la creación del Parlasur significa un salto cualitativo respecto de su antecesora (la cpc), ya que es el espacio institucional de representación directa de los ciudadanos (y no los Estados) del bloque. La instalación efectiva del Parlasur se produce en el año 2007, lo que marca el inicio de la realización de un parlamento posible (Porcelli, 2009, 2013), es decir, un proceso por el cual se van estableciendo distintas fases, que van adecuando la realidad y necesidad política mediante acciones graduales que promuevan, en el mediano

plazo, dotar al Parlamento del Mercosur de la necesaria legitimidad ciudadana y representación. Durante los primeros años de recorrido del Parlasur diferenciamos tres etapas, a saber: una primera de instalación, en la que se definen las reglas básicas de funcionamiento y la estructura interna; una segunda etapa, a partir del desarrollo de algunas de las competencias establecidas en el PCPM y la resolución del tema candente de la proporcionalidad ciudadana; 18 y una tercera etapa de parálisis y estancamiento (Porcelli, 2013). A finales de 2014 se ha relanzado la agenda del Parlasur basada en la realización de reuniones plenarias con la nueva conformación de las delegaciones nacionales. (Perrota y Porticelli, 2016).

Dentro de algunos planteamientos en materia jurídica, se dio la creación del Protocolo de asistencia jurídica mutua en asuntos penales en el año 1996, con modificaciones en los años 2000 y 2002. También se firma el Acuerdo sobre extradición entre los Estados partes del Mercosur en 1996, y el Acuerdo Marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados partes del Mercosur en 2004.

El Protocolo de Ushuaia, firmado el 24 de julio de 1998, ratifica el compromiso de los países miembro del Mercosur con la democracia. La firma de este protocolo incluye adicionalmente a Bolivia. El compromiso con la democracia se renueva con la firma del Protocolo de Montevideo en 2011. Adicionalmente, se resalta la firma del Protocolo de Asunción sobre el compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del Mercosur en 2005.

En cuanto a la estructura institucional de la Alianza Pacífico, el Acuerdo Marco de 2012, define la creación del Consejo de Ministros integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los ministros responsables de Comercio Exterior de los países miembro, o por quienes estos designen; y una Presidencia *Pro tempore*, por periodos anuales, iniciando en enero y con una rotación por orden alfabético entre sus miembros (Alianza del Pacífico, 201d. C.).

Sobresalen, dentro del acuerdo, los requisitos esenciales para la participación de los Estados en la Alianza del Pacífico, ya que son una clara declaración a su respaldo por la democracia: 1. la vigencia del Estado de derecho,

de la democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; 2. la separación de los Poderes del Estado; y 3. la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Alianza del Pacífico, 201d. C.).

En materia jurídica, existe un compromiso para la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional.

Después de precisar sus objetivos, el Acuerdo Marco define las acciones que emprendería para alcanzar tan ambiciosas metas y menciona la liberalización del intercambio comercial, avanzar en la liberalización en la circulación de capitales y la promoción de inversiones, desarrollar acciones para facilitar el comercio, promover la cooperación entre autoridades migratorias y consulares, coordinar las acciones en contra de la delincuencia organizada e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011. Como se mencionó al principio, años después, en julio de 2015, entraron en vigor el Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional de 2014, y se han creado nueve grupos de trabajo para tareas concretas, los primeros cuatro durante la Primera Cumbre (Lima, 2011), dos más en 2012 (durante la IV Cumbre, en Paranal en el mes de junio) y los últimos tres, que no tienen propósito negociador, en la Cumbre Presidencial de Cádiz en diciembre de 2012. (Gazol Sánchez 2017).

Agenda para la dimensión social y los nuevos temas

La dimensión social dentro de los dos mecanismos integracionistas, Mercosur y Alianza Pacífico, ha sido abordada desde diferentes temas; libre circulación de personas y factor trabajo, educación, cultura, medio ambiente y otros. Probablemente, can base en un barrido inicial dado sobre la documentación registrada por los dos portales, podríamos decir, que, encontramos mayores avances en el Mercosur, o por lo menos, una agenda que cubre mayor número de temas de trabajo. Como se puede apreciar en la tabla 4,

tanto Mercosur como Alianza Pacífico plasman dentro de sus objetivos, la libre circulación de personas, así que este será un tema de partida para trabar esta sección.

La movilidad de la población y el factor trabajo ha estado más presente como una preocupación a nivel normativo. La norma intergubernamental más importante en materia de migración dentro del Mercosur es el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados partes. Sin embargo, los flujos migratorios intrarregionales no son importantes, aunque crecieron durante la década pasada en relación con los años noventa. (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA, 2014, p. 4).

Evidencias de los avances realizados por el Mercosur en materia de movilidad de personas encontramos entre otros el Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados partes del Mercosur firmado en el año 2000. Es importante mencionar que según lo reportado por el portar oficial del Mercosur, este tratado mantiene su estado como pendiente.

El Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur se firmó en 2002, y tuvo un tratado adicional con Chile y Bolivia, formado el mismo año. Actualmente, la normativa se encuentra vigente para Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Chile y Ecuador. El Objeto general del acuerdo define:

Los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente. (Mercosur, 2014).

Adicionalmente, se firmó el Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur en el año 2002 y el Acuerdo para la creación de la visa Mercosur en 2003, acuerdo que sigue en estado pendiente.

En el año 2006 se firmó un Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados partes del Mercosur, que continua pendiente, y posteriormente el Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados en 2008, con actualizaciones o anexos hechos en los años 2011, 2014, con estado vigentes y 2015, que no se encuentra vigente.

Reconocer la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado parte y Asociado establecidos en el Anexo del presente como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares de los Estados partes y Asociados del Mercosur por el territorio de los mismos. (Mercosur, s. f.-d).

Por su parte, Alianza Pacífico, avanzó en este tema con la eliminación de visas de turismo, negocios y asuntos de cooperación para el ingreso de personas procedentes de sus países miembro hasta por 180 días. Esta decisión fue producto de la VI Cumbre celebrada en el año 2012. Adicionalmente, avanzaron con la propuesta de creación de la “Visa Alianza del Pacífico”, actualmente, se otorga a los nacionales procedentes de los países miembro que vayan a realizar actividades de educación, cooperación o laborales remuneradas, por un término de hasta un año (Alianza del Pacífico, s. f.-a).

Esta vía, le permite a la Alianza Pacífico hacer un avance más allá del plano de documentos de viaje, porque se compromete con la circulación del factor laboral, promoviendo la circulación apoyados en lo dispuesto por la OIT desde la normativa legal, articulando las disposiciones de seguridad social y dignidad laboral y el derecho a la agrupación sindical. Para abordar el tema laboral, se creó el Grupo Técnico Laboral en el marco de la Declaración de Puerto Varas, Chile, el 1º de julio de 2016, y fueron priorizadas las siguientes 4 temáticas: Empleo juvenil, Erradicación del Trabajo Infantil, Migración Laboral y Seguridad Social (Alianza del Pacífico, s. f.-h).

Sobre esta línea, dentro de Mercosur sobresale el Protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa, o Protocolo de Las Leñas firmado en 1992, y se encuentra vigente a la fecha. Es importante porque establece normas legales básicas en los temas

mencionados. Establece en su primer artículo “[...] Los Estados partes se comprometen a prestarse asistencia mutua y amplia cooperación jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. La asistencia jurisdiccional se extenderá a los procedimientos administrativos en los que se admitan recursos ante los tribunales” (Mercosur, s. f.). En las secciones posteriores, define Autoridades Centrales, Igualdad de trato procesal, Cooperación en Actividades de mero Trámite y Probatorias, Reconocimiento y Ejecución de Sentencias y Laudos Arbitrales, Instrumentos Públicos y otros Documentos, Información del Derecho Extranjero y Consultas y Solución de Controversias.

En el área de educación, los dos mecanismos han tenido sus avances. El Mercosur creó el SEM, Sector Educativo del Mercosur, cuya estructura fue aprobada en el año 2001, compuesto por el Comité de Coordinación Regional, las Comisiones Regionales Coordinadores de Área (Básica, Tecnológica y Superior) y el Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación, posteriormente ha venido creando otras áreas de soporte como el Comité Asesor del Fondo Educativo del Mercosur en 2005, la Red de Agencias Nacionales de Acreditación en 2006, y la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente en 2011. Cuya visión plasma lo siguiente:

Ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable. (Mercosur, s. f.-i).

Pese a que la firma de su existencia oficial se firma en 2001, la educación no es un tema en el que Mercosur no había trabajado. Podemos afirmar que sus antecedentes se dan desde 1991, desde ese entonces los Ministros de Educación de los Estados miembros del Mercosur, empiezan a dibujar lo que sería el proyecto del SEM. Las tres áreas prioritarias de trabajo del SEM son La Formación de una Conciencia Ciudadana proclive al Proceso

de Integración; La Capacitación de los Recursos Humanos, para contribuir al desarrollo regional; y La armonización de los Sistemas Educativos en la región (Mercosur, s. f.-j).

Dentro de los proyectos del SEM encontramos Universitarios Mercosur, firmado en 2008, que nace del proyecto “Apoyo al Programa de Movilidad Mercosur en Educación Superior”. Actualmente, el programa es cofinanciado por la Unión Europea y los Estados miembro del Mercosur, cuenta con un presupuesto de cuatro millones de euros, y trabaja temas de acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional. Adicionalmente, cuentan con el programa de movilidad docentes de grado MARCA.

El proyecto del Sistema Integral de Fomento del Posgrado del Mercosur fue elaborado por el grupo de trabajo conformado en el 2010; y sus líneas de trabajo incluyen: Programa de Proyectos Conjuntos de Investigación, Programa de Asociación para el Fortalecimiento de Posgrados, y Programa de Formación de Recursos Humanos.

El PASEM o Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur, es un programa que busca fortalecer la formación de docentes a través del diseño de políticas docentes regionales “[...] Su objetivo general ha sido contribuir a la mejora de la calidad educativa a través del fortalecimiento de la formación profesional docente en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay” (Mercosur, s. f.-f).

Y en cuanto al tema de acreditación, se creó El ARCUSUR, Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados:

El ARCUSUR es un mecanismo permanente de acreditación regional cuyo objetivo es dar garantía pública en la región del nivel académico y científico de los recursos, que se define a través de criterios regionales elaborados por comisiones consultivas en coordinación de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación. Dicho mecanismo respeta las legislaciones nacionales y la adhesión por parte de las instituciones de educación superior es voluntaria. El proceso de acreditación es continuo, con convocatorias periódicas. Hasta el momento participan las siguientes titulaciones: Agronomía, Arquitectura,

Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Enfermería. (Mercosur, s. f.-a).

Adicionalmente, se han firmado diferentes protocolos de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico, medio técnico, universitarios y posgrado en universidades del Mercosur y países asociados, que facilitan la movilidad académica y laboral. Las firmas de los diferentes protocolos se han dado en los años 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2002, 2005. Paralelos a los acuerdos de reconocimiento de títulos, se han firmado acuerdos para la formación en área de posgrados en el 2002, y el Acuerdo Marco de cooperación entre el convenio Andrés Bello (CAB) Y los Estados partes del mercado común del sur (Mercosur) en el año 2003, entre otros.

El Grupo Técnico de Educación (GTE) de la Alianza Pacífico fue creado en 2014, tiene como prioridad Educación Técnico Profesional (ETP), como estrategia para desarrollar el capital humano e impulsar la productividad y la competitividad de las economías de la Alianza del Pacífico:

Tiene como objetivo fortalecer los lazos de integración educativa mediante acciones de cooperación, dirigidas al mejoramiento de las competencias y capacidades de la población de los países miembros y su acceso a una educación de calidad, como herramientas esenciales para el desarrollo del capital humano y para dar impulso a la productividad y la competitividad de los países de la Alianza del Pacífico. (Alianza del Pacífico, s. f.-f).

Entre los temas que ha venido trabajando el Grupo Técnico de Educación (GTE) de la Alianza Pacífico se encuentra el reconocimiento de grados y títulos de Educación Superior Universitaria vigentes y para la construcción de Marcos Nacionales de Cualificación en los países Alianza Pacífico; Fortalecer la Educación Técnico-Profesional, promoviendo la articulación del sector educativo y el sector productivo, mediante campañas comunicacionales, banco de buenas prácticas y cooperación focalizada con Estados Observadores; Promover la movilidad del capital humano a través de un programa

de pasantías y prácticas profesionales de estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas de educación superior; y Trabajo de cooperación para fortalecer el idioma inglés en los 4 países de Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico, s. f.-f).

Uno de los logros que sobresalen en materia de movilidad para estudiantes y docentes dentro de la Alianza del Pacífico, es la consolidación de la Plataforma Estudiantil y Académica creada para otorgar becas para educación superior entre los países miembros de la Alianza, la cual, inició su funcionamiento en 2013 y otorga 400 becas anuales (Alianza del Pacífico, s. f.-b).

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) fue creado en el año 2004, las normas para su funcionamiento se definieron en 2005 y finalmente, su reglamentación actual se define en 2010.

El FOCEM es un fondo destinado a financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. (Alianza del Pacífico, s. f.-b).

Actualmente, el Focem cuenta con cuatro programas vigentes; Programa I) Convergencia Estructural; Programa II) Desarrollo de la Competitividad; Programa III) Cohesión Social; y Programa IV) Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

El Protocolo de Ouro Preto de 1994 dio nacimiento a la Comisión Parlamentaria Conjunta, que posteriormente fue reemplazada por el Parlamento del Mercosur, también conocido como el Parlasur, al entrar en funcionamiento en 2007. La comisión, entre otros, fue creada con el objetivo de abrir el espacio a la participación ciudadana, manteniendo contacto directo con los ciudadanos y la sociedad civil.

Bajo esta línea, es creado en julio de 2009 El Instituto Social del Mercosur (ISM). El ISM “es una instancia técnica regional de investigación en el campo de las políticas sociales de Mercosur” (Mercosur, s. f.-g) tiene como principal objetivo “que la dimensión social de la integración se haga realidad en

cada ciudadano del bloque, promoviendo y generando acciones que hagan de esta región un espacio más inclusivo, con equidad e igualdad” (Mercosur, s. f.-g). EL ISM es el organismo técnico que sirve de apoyo para la implementación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS).

El Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS) nace en 2015 y está compuesto por 10 ejes principales de trabajo; I – Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; II – Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género; III – Universalización de la salud pública; IV – Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; V – Valorizar y promover la diversidad cultural; VI – Garantizar la inclusión productiva; VII – Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; VIII – Promover la sustentabilidad ambiental; IX – Asegurar el diálogo social; y X – Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiación de políticas sociales.

Dentro de los temas nuevos o alternativos de trabajo, Mercosur firmó el Acuerdo marco sobre medio ambiente del Mercosur en 2001, el Acuerdo marco sobre complementación energética regional entre los Estados partes del Mercosur y Estados asociados en 2005, y el Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina, el Gobierno de la República Federativa del Brasil, el Gobierno de la República del Paraguay, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para establecer un grupo de trabajo especial sobre biocombustibles en 2006.

Por su parte, la Alianza Pacífico ha venido estableciendo diversos grupos técnicos de trabajo que se encarguen de abarcar algunos de los temas anteriormente mencionados, en los que Mercosur ha hecho ya un largo recorrido. Por ejemplo, el grupo Técnico de Cultura de la Alianza del Pacífico fue creado en julio de 2015 y busca “[...] impulsar el desarrollo de los emprendimientos de las industrias culturales y creativas de los países miembros, aprovechando su alto potencial productivo y dinamizador de una economía sostenible que, al mismo tiempo, construya y proyecte internacionalmente la identidad y diversidad.” (Alianza del Pacífico, s. f.-d).

También estableció el Grupo de Desarrollo Minero, Responsabilidad Social y Sustentabilidad de la Alianza del Pacífico (GTDM), cuyos pilares de trabajo son “[...] fortalecer la gobernanza de los recursos minerales, la responsabilidad social y buenas prácticas en minería, inversión y comercio de minerales, y alentar el desarrollo de las capacidades científico-técnicas para impulsar el crecimiento.” (Alianza del Pacífico, s. f.-e)

El XX Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, realizado en Cartagena de Indias el 30 de marzo de 2016, da origen al Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde (GTMACV), que finalmente se aprueba durante la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico, en la que los presidentes de los cuatro Estados miembros suscribieron en la Declaración de Puerto Varas. Su objetivo principal es:

Su objetivo general es el de construir un espacio de diálogo entre los Gobiernos de los países de la Alianza del Pacífico (AP) y el sector privado, para el desarrollo e implementación de una agenda que impulse la sustentabilidad en la AP y oriente sus acciones hacia un crecimiento verde, tomando en cuenta las características y realidades propias de cada país. (Alianza del Pacífico, s. f.-g).

Reflexiones finales

Hay evidencias que sustentan el trabajo que han venido realizando sobre los diferentes aspectos analizados, bien sea a través de documentos o de la formalización institucional, hay iniciativas que de forma práctica han empezado a operar a partir de un acuerdo de entendimiento o memorandos, mientras otras ya han evolucionado en grupos técnicos, grupos de trabajo, institutos u observatorios, con estructuras propias dentro de los organigramas de los mecanismos.

En el aspecto económico-comercial, Mercosur avanzó con la creación de una Unión Aduanera, la construcción de acuerdos sobre arbitraje comercial, propiedad intelectual, servicios, contratación productiva y normal socio-laborales, entre otras. Por su parte, la Alianza Pacífico tiene avance en las

disposiciones para la liberalización comercial; la libre circulación de capitales y el apoyo a pymes y la promoción de inversión, entre otros.

En los dos mecanismos, el manejo de sus relaciones exteriores, se ven afectadas por las posturas individuales de los gobiernos que integran cada mecanismo. Un Mercosur con posturas conservadoras, restrictivo, en el que sus miembros no pueden hacer negociaciones individuales, cerrado al mundo; frente a una Alianza Pacífico, mucho más abierta, más pragmática, con capacidad de negociación individual o en bloque.

En cuanto a la dimensión jurídico-institucional, Mercosur estableció normas y mecanismos unificados de cooperación y asesoría jurídica, protocolos para la solución de controversias, la cooperación en temas de seguridad, y estableció una estructura institucional. La Alianza Pacífico, también tiene acuerdos en materia de seguridad y estableció una estructura institucional que parece ser más simple que la de Mercosur, no obstante, los resultados obtenidos en este sentido, también serán evaluados más adelante.

La dimensión social dentro de los dos mecanismos integracionistas, Mercosur y Alianza Pacífico, ha sido abordada desde diferentes temas; libre circulación de personas y factor trabajo, educación, cultura, medio ambiente y otros. Probablemente, can base en un barrido inicial dado sobre la documentación registrada por los dos portales, podríamos decir, que, encontramos mayores avances en el Mercosur, o por lo menos, una agenda que cubre mayor número de temas de trabajo.

Ahora bien, particularmente, sobre la dimensión social se encontró que muchos de los acuerdos, protocolos, o propuestas, una vez puestas sobre la mesa, han sido postergadas, no firmadas o no entran en vigencia. Por ejemplo, la visa Mercosur y la visa Alianza Pacífico. Pese a que, en el caso de Mercosur, los ciudadanos tienen facilidad para desplazarse y trabajar entre los países miembro, en el caso de la Alianza Pacífico, sobre requisitos migratorios es posible, pero existe una barrera gigante en el tema de convalidación de títulos, que dificulta la posibilidad de ejercer la profesión en otro país.

Independientemente de los resultados obtenidos por cada mecanismo integracionista o de los alcances y el impacto que han tenido cada una de sus iniciativas, y de sus modelos de integración, tanto Mercosur como Alianza del Pacífico, a lo largo de estos apartados, se observó que los dos mecanismos

de integración han incluido una variedad de temas de trabajo para desarrollar su agenda; incluyendo aspectos para agenda para la dimensión económica: comercio e integración productiva, agenda para la dimensión política y jurídico-institucional, agenda para la dimensión social y nuevos temas y, agenda para el desarrollo de sus relaciones exteriores. Sin embargo, es cuestionable el nivel de avance, los resultados y/o el grado de profundidad de los temas trabajados en cada mecanismo. Me llevan a cuestionar si de alguna forma la inclusión de diversos temas se reduce a una lista de chequeo de cumplimiento. Con este punto de partida, ahora se dará la evaluación sobre los resultados que han tenido en los diferentes aspectos evaluados.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Alianza del Pacífico. Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2011). Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/alianza-del-pacifico/acuerdo_marco_alianza_del_pacifico_06_jun_2012_mejorado.pdf</p> <p>Alianza del Pacífico. (s. f. a). Alianza del Pacífico. Recuperado 27 de noviembre de 2018 de http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance</p> <p>Alianza del Pacífico. (s. f. b). Becas - Alianza del Pacífico. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de https://alianzapacifico.net/becas/</p> | <p>Alianza del Pacífico. (s. f. c). Comité de expertos-CEAP. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-consejo-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-ceap/</p> <p>Alianza del Pacífico. (s. f. d). Grupo Técnico de Cultura AP. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-cultura/</p> <p>Alianza del Pacífico. (s. f. e). Grupo Técnico de Desarrollo Minero. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-desarrollo-minero/</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Alianza del Pacífico. (s. f. f). Grupo Técnico de Educación (GTE). Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-educacion/>

Alianza del Pacífico. (s. f. g). Grupo Técnico de Medio Ambiente AP. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, de <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-medio-ambiente/>

Alianza del Pacífico. (s. f. h). Grupo Técnico Laboral AP. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-laboral/>

Alianza del Pacífico. (s. f. i). Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>

Mercosur. (s. f. a). Acuerdo Sobre Residencia para Nacionales Estados Partes Mercosur (2014). Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <https://www.refworld.org/pdfid/54f46f934.pdf>

Mercosur. (s. f. a). ARCUSUR. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <http://edu.mercosur.int/es-ES/programas-e-projetos/25-mercotur-educativo/57-arcusul.html>

Mercosur. (s. f. b). Código Aduanero del Mercosur. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2506s.pdf>

Mercosur. (s. f. c). Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <http://www.seguridadsocialparatodos.org/sites/default/files/Convenio-Multilateral-de-Seguridad-Social-del-MERCOSUR.pdf>

Mercosur. (s. f. d). Documentos de Viaje de los Estados partes del Mercosur y Asociados. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1808s.pdf>

Mercosur. (s. f. e). Grupo ad-hoc de integración productiva del Mercosur. Recuperado el 27 de noviembre de 2018 de <http://>

fcesmercosur.com.ar/documentos/
interaccionProductiva.pdf

Mercosur. (s. f. f). Informe PASEM.

Recuperado el 27 de noviembre
de 2018 de [http://edu.mercosur.
int/images/pdf/informe_gestion_
pasem.pdf](http://edu.mercosur.int/images/pdf/informe_gestion_pasem.pdf)

Mercosur. (s. f. g). ISM

MERCOSUR. Recuperado el 27
de noviembre de 2018 de [http://
www.ismercosur.org/institucion/](http://www.ismercosur.org/institucion/)

Mercosur. (s. f. h). Protocolo de

Ouro Preto. Recuperado el 27 de
noviembre de 2018 de [https://
idatd.cepal.org/Normativas/
MERCOSUR/Espanol/
Protocolo_de_Ouro_Preto.pdf](https://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Protocolo_de_Ouro_Preto.pdf)

Mercosur. (s. f. i). Qué es el Sector
Educativo del Mercosur.

Recuperado el 27 de noviembre de
2018 de [http://edu.mercosur.int/
es-ES/institucional/o-que-e.html](http://edu.mercosur.int/es-ES/institucional/o-que-e.html)

Mercosur. (s. f. j). Universitarios

Mercosur. Recuperado el 27 de
noviembre de 2018 de [http://edu.
mercosur.int/es-ES/universitarios-
mercosur/78-sobre-o-proyecto/133-
introduccion.html](http://edu.mercosur.int/es-ES/universitarios-mercosur/78-sobre-o-proyecto/133-introduccion.html)

Mercosur. (s. f. k). Organigrama

Mercosur. Recuperado 27 de
noviembre de 2018, de [https://
www.mercosur.int/institucional/
organigrama-mercosur/](https://www.mercosur.int/institucional/organigrama-mercosur/)

Mercosur. (s. f. l). Protocolo de

Las Leñas. Favor colocar datos
faltantes como fecha y lugar de
donde se recupera este protocolo.

Fuentes secundarias

Briceño Ruíz, J. (2018). *Las teorías
de la integración regional:
más allá del eurocentrismo*
(Vol. 8). Bogotá: Ediciones
Universidad Cooperativa de
Colombia. doi:[https://dx.doi.
org/10.16925/9789587601015](https://dx.doi.org/10.16925/9789587601015)

Cabrera, T. y Riquelme Rivera, J.
(Octubre de 2007). Integración
Latinoamericana: algunas notas
y enfoques para la discusión.
*Si Somos Americanos. Revista
de Estudios Transfronterizos*,
IX(1), 183-194. Recuperado

de <http://www.redalyc.org/html/3379/337930326008/>

Di Filippo, A. y Franco, R. (2000). *Integración regional, desarrollo y equidad* (1 ed.). (C. E. CEPAL, Ed.) México D.F.: Siglo XXI Editores, S.A.

Gazol Sánchez, A. (2017). La Alianza del Pacífico. Una visión general. En J. U. Mora Mora y M. I. Osorio Caballero, *La Alianza del Pacífico: nuevo retos e implicaciones para Latinoamérica* (pp. 19-29). Santiago de Cali, Colombia: Sello Editorial Javeriano.

Maesso Corral, M. (2011). LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* (858), 119-132.

Malamud, A. (julio de 2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

Mora Mora, J. U. y Osorio Caballero, M. I. (2017). *La Alianza del*

Pacífico: nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica. (P. U. Javeriana, Ed.) Santiago de Cali, Colombia: Sello Editorial Javeriano.

Peña, F. (2017). *Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales* (I ed.). (F. E. Colombia, Ed.) Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/9789587600926>

Perrotta, D. y Porcelli, E. (Agosto de 2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. (U. N. Sarmiento, Ed.) *Revista de Economía Política*, 51-87.

SELA - Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2014). *Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Secretaría Permanente del SELA. Caracas: SELA. Recuperado en agosto de 2017 de http://www.sela.org/media/264703/t023600006230-0-di_8_evolucion_mercosur.pdf

Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad

Ana Marleny Bustamante

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

Bustamante, A. M. (2019). Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 101-149). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

La firma de Acuerdos de Integración Regional por parte de los Estados crea sujetos de Derecho internacional mediante una base jurídica multilateral que incorpora los “propósitos, capacidad, competencia y otras materias que convengan a los Estados” (Copelli, 2014, p. 3); es decir, se crean, objetivos comunes y órganos permanentes encargados de cumplirlos y de generar normativa multilateral (Hurrell, 1995). Los mismos constituyen el marco institucional que refleja la aspiración de las partes o miembros, el proceso de negociación y de toma de decisiones, la normativa multilateral

creada y los mecanismos para llevarlas a cabo, entre otros. En consecuencia, se entiende por marco institucional, en este capítulo, las instituciones u órganos creados, su funcionamiento y los objetivos plasmados en los textos de los acuerdos de integración regional para dar sustento al propósito que reúne a los Estados.

La eficiencia y la credibilidad son dos conceptos vinculados al buen gobierno de las instituciones. El llamado a la eficiencia de las políticas y las instituciones se ha convertido en instrumento esencial de evaluación de políticas. Se refiere a la capacidad para lograr o tener éxito en el logro del propósito (Simpson y Weiner, 1989); en esencia incluye dos elementos: capacidad para el éxito y el propósito planteado (Stein, 2001). La credibilidad suele atribuirse a la habilidad para crear y ser consideradas dignas de confianza y fe en las instituciones (Delia, 1976; Gaziano y McGrath, 1986) por lo que se vincula a las percepciones del receptor o agente externo a la institución.

Sobre el funcionamiento de las instituciones de integración regional se ha profundizado teóricamente tomando como referente básico a la Unión Europea (UE), mientras que otros acuerdos, si se analizan institucionalmente, son criticados por carecer de instituciones similares a las europeas; a lo cual se atribuye parte importante de las limitaciones en el logro del propósito integrador (Haas, 1967; Haas and Schmitter 1964; Malamud y Schmitter, 2006). América Latina es un ejemplo de ello. El debate sobre el tipo de institución más apropiada en términos de eficiencia ha acompañado la historia de la integración regional desde la década de los cincuenta del siglo XX aun cuando no haya sido el tema central de cada enfoque teórico que intenta explicarla. Así, la integración regional, particularmente la que condujo a la UE, ha sido analizada desde distintos enfoques en la ciencia política y la economía: realismo y liberalismo, en relaciones internacionales, así como sus representantes en el campo de la integración regional, a saber: intergubernamentalismo y neogubernamentalismo, funcionalismo y neofuncionalismo, e institucionalismo y neoinstitucionalismo. Cada una atribuye función protagónica a las instituciones en el análisis y éxito o fracaso de un proceso de integración regional. Desde el punto de vista de la economía, la integración se analiza a partir de “las relaciones de mercado entre bienes y factores de producción y dejan de lado la relevancia de las instituciones y las

fuerzas políticas”¹ (Mattli, 1999, p. 11). Para Mattli la integración regional se debe explicar combinando la economía y la ciencia política puesto que la unificación de mercados no se puede analizar sin tomar en cuenta las instituciones y viceversa.

El estudio de la integración regional en América Latina ha pasado por análisis similares a los europeos y parte de los argumentos utilizados para justificar el éxito relativamente bajo de las experiencias se centra en destacar las limitaciones institucionales en el sentido de carecer de supranacionalidad y de las condiciones particulares del mercado carente de complementariedades y competitividad (Christensen y Xing, 2010). La interrogante que se plantea responder es ¿Qué institución de integración regional garantiza eficiencia y credibilidad para los procesos existentes en América Latina? Su respuesta se hará a partir de la revisión teórica y de la comparación de dos acuerdos, a saber, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP).

El propósito de analizar el marco institucional en estas dos experiencias de integración en América Latina implica revisar la eficiencia y credibilidad a partir de los textos de los acuerdos de integración regional, los objetivos propuestos, los alcanzados y las opiniones (opinión pública) sobre la integración regional además de profundizar en sus características yendo más allá de la clásica explicación: intergubernamentalismo vs neofuncionalismo o intergubernamentalismo vs supranacionalidad. Supone incorporar, entre otros, los debates recientes sobre neoinstitucionalismo en el sentido de explorar el marco institucional como el conjunto de normas y órganos dirigidos a facilitar y hacer eficientes y creíbles los acuerdos regionales.

Este capítulo inicia con una revisión de la literatura sobre el papel de las instituciones en las teorías de integración regional, continúa con la comparación de los acuerdos de integración regional en estudio para identificar los objetivos, similitudes, diferencias normativas e identificar las principales órganos de los acuerdos; seguido del examen de las provisiones institucionales del Mercosur y la AP, para finalmente discutir el tipo de institucionalidad más efectiva y creíble entre las opciones estudiadas.

1 Traducción propia de la autora de este capítulo.

Las instituciones y la teoría de integración regional

En los estudios teóricos de la integración regional se han analizado las características de los acuerdos existentes a partir de la revisión del marco normativo y los órganos encargados de hacerlos cumplir; tomando en cuenta principalmente la organización institucional y los procesos de creación de normas y de toma de decisiones. Menos han sido los casos en los que se estudian los eventos posteriores a la firma y toma de decisiones que incluyen incorporación, puesta en práctica y finalmente cumplimiento como etapas subsiguientes de la cooperación internacional, incluida la integración regional (Raustalia y Slaughter, 2003; Arnold, 2016). La UE ha sido el caso emblemático alrededor del cual se ha centrado el debate teórico (Briceño Ruiz, 2018a) y en ese sentido han sido dos las teorías clásicas y referentes obligadas de todo análisis de integración regional: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Hacia finales del siglo XX se incorpora y cobra fuerza, como posición intermedia, el institucionalismo con su correspondiente neo.

En el caso europeo el debate neofuncionalista vs intergubernamentalista es la continuación del debate entre realismo y liberalismo, y neorrealismo y neoliberalismo en el campo de las Relaciones Internacionales y gira alrededor del papel que desempeñan el Estado nación, la soberanía y las organizaciones internacionales en el escenario político mundial y con ello terminan acercándose a cuestionar el reto de la integración regional al Estado nación westfaliano y su soberanía.

El realismo, con su énfasis en el Estado como entidad suprema que busca satisfacer su interés nacional, alcanzar y mantener el poder del Estado, concibe a las relaciones internacionales de forma conflictiva y anárquica por lo que las organizaciones internacionales ocupan un segundo lugar de importancia. Para Kenneth Waltz (2000) los realistas creen que las organizaciones internacionales adquieren la forma y los límites otorgados por los Estados fundadores y son muy poco independientes debido a que satisfacen los intereses nacionales antes que los internacionales (pp. 18-21) y en consecuencia, dependen de lo que los Estados se propongan, incluso en casos cuando ya no aparentan ser necesarios como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que según Waltz se mantuvo por el interés de

Estados Unidos. El realismo divide a los Estados en fuertes y débiles y, de esta segmentación, los Estados fuertes son los que tienen mayor capacidad de usar a las instituciones en la forma que mejor les convenga (Waltz, 2000, p. 24) mientras que los débiles observan más limitaciones para ello.

Por su parte el liberalismo, especialmente el institucionalismo neoliberal de Robert Keohane (1989), critica la preponderancia del Estado nación como insuficiente para describir y explicar la realidad internacional en un mundo cada vez más interdependiente (Keohane y Nye, 1973) y acepta la habilidad de algunas instituciones internacionales para permitir grados importantes de cooperación entre Estados. Ello significa que entiende a las organizaciones internacionales como actores, al igual que los Estados. Un argumento adicional del liberalismo y contrario al realismo es la percepción de la democracia y, por ende, se argumenta que si los Estado nación son crecientemente democráticos adoptarán formas de actuación más cooperativas y solidarias y menos anárquicas.

A partir de la idea realista que sostiene que las organizaciones internacionales “solo tienen efectos marginales” (Waltz, 2000, p. 24), surge el intergubernamentalismo en la integración regional, el cual se propone explicar, en primer lugar, el caso de la entonces Comunidad Europea (CE), y luego para rebatir el enfoque *neofuncionalista* que Haas (1958) había propuesto para analizar el avance inicial de esta. El énfasis principal de ambos enfoques, aunque con signos opuestos, es el impacto de la integración europea y la institucionalidad que tenía en el Estado y su soberanía.

El *neofuncionalismo* define a la integración regional como un *proceso* mediante “el cual los Estado nación se mezclan voluntariamente con sus vecinos a punto de perder los atributos fácticos de la soberanía mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos” (Haas, 1971, p. 6 citado por Malamud, 2013, p. 2) y que según Schmitter (2004, citado por Malamud 2013, p. 2) crean instituciones comunes y permanentes capaces de tomar decisiones obligatorias para todos sus miembros. *El neofuncionalismo* crea conceptos como supranacionalidad, *spill over*, *spill back*, *spill around* para en primer lugar, describir la forma en que los actores (gubernamentales, privados, sociales, entre otros) van descubriendo afinidades y creando instrumentos de trabajo colaborativo a punto de disminuir las

tensiones interestatales y transferir lealtades hacia la nueva instancia que se ubica fuera del Estado nación. Esta nueva instancia al adquirir un carácter supranacional, disminuirá las causas de conflicto entre Estados y propiciará la paz. La misma sería, en términos generales, la institucionalidad de la actual UE; principalmente la Comisión y el Tribunal. En segundo lugar, los conceptos intentan visualizar el *efecto* que produce la integración, siendo el *spill over* el más común al utilizarse para referirse al efecto *derrame o inducido* que produce la integración regional en la economía y que luego pasa a la política y sociedad en general.

El intergubernamentalismo señala que el traslado de lealtades desde lo nacional hacia lo supranacional; es decir desde el respeto a la supremacía de lo nacional hacia el respeto por la supremacía de las instituciones europeas, no ocurrirá debido a que es una organización internacional creada por Estados que se reúnen para acordar pautas de acción y crear instituciones que les permitan lograr los objetivos nacionales; visiblemente de los Estados más fuertes. Dichos Estados, mediante *el regateo (bargaining)*, logran imponer sus preferencias nacionales a quienes tienen más limitaciones. Además, asume que en Europa se observa que antes que debilitar el Estado, la integración, en realidad lo fortalece o suple sus carencias, principalmente las visibles en la segunda posguerra y se cita como ejemplo la reunificación alemana (Hoffmann, 1989; Milward, 1992 y Moravcsik, 1991). Por otra parte, la soberanía no se pierde o se debilita, sino que ayuda a consolidar la nacional gracias a su participación en un espacio ampliado. Y finalmente, la adopción de mecanismos institucionales que permitan restricciones a la soberanía nacional es posible si reduce “los costos de transacción y los riesgos de incumplimiento por parte de los Estados” (Briceño Ruiz, 2018a, p. 105).

El debate intergubernamentalismo y neofuncionalismo en los estudios de la integración regional de la UE muestra equilibrio entre los dos enfoques y en la práctica lo que ha ocurrido es una combinación de ambos, donde la forma y la función se alternan o combinan, a punto de crear una construcción híbrida (Fernández, 2006). Si bien la Comisión, el Tribunal y el Parlamento así como el Comité de las Regiones muestran un grado importante de neofuncionalismo y por ende de supranacionalidad, derivado de su papel primordial en el inicio legislativo, en la toma de decisiones y en la ejecución

de las decisiones; también es cierto que el Consejo, la Secretaría, las reuniones presidenciales, entre otros órganos, especialmente los creados luego de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa (Bickerton, Hudson y Puetter, 2015) así como del fracaso de la Constitución Europea son intergubernamentales y desempeñan también una función primordial en la toma de decisiones (Fernández, 2006).

La posición que la UE es una construcción híbrida es asumida por el neoinstitucionalismo; reinterpretación del institucionalismo clásico, que considera las características institucionales de los sistemas políticos de los Estados en el sentido de organizarse para *el buen gobierno*. Se entiende como modelo de organización política de *buen gobierno* al sistema liberal democrático.

El neoinstitucionalismo adquiere vigor a partir de los años ochenta del siglo XX y centra su objeto de estudio en los análisis del nacimiento, continuidad y cambio de las instituciones y su efecto en el contexto político; por lo que usa la dinámica de la estructura-agente (Fernández, 2006, p. 7). Al considerar la integración regional europea, el neoinstitucionalismo se sitúa entre el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo: acepta los conceptos de elección racional y maximización del interés nacional del primero y la autonomía de las instituciones y el efecto *spill over* del segundo. A diferencia del institucionalismo clásico incorpora los procedimientos no formales; por lo que deja de ser exclusivamente formal-legal. Igualmente incursiona en el análisis de las organizaciones internacionales, especialmente el caso de la integración europea, además de los trabajos típicos de los sistemas políticos y de los Estados.

Para March y Olsen (1984, citado por Fernández, 2006, p. 14) las instituciones son el resultado de una construcción social inicial y las preferencias individuales siguen siendo determinantes en ese momento, pero una vez creadas, adquieren autonomía y condicionan el desarrollo de los procesos políticos. Ello significa que las instituciones adquieren autonomía y capacidad estructurante del comportamiento de los actores al “moldear sus preferencias, orientar sus objetivos, condicionar en definitiva los resultados de la actividad política” (Fernández, 2006, p. 15). En fin, el neoinstitucionalismo pretende determinar las reglas del juego que influyen el comportamiento

político. Capta la naturaleza de la dinámica estructura-agente y pone de manifiesto las dependencias mutuas.

Scharpf por su parte, en “*The Joint Decision Trap Revisited*” (2006) confirma su proposición de 1988 en el sentido de la utilidad de comparar las instituciones y la política de los Estados federales, como el alemán, con las de la UE un poco en la idea que la UE estaría adquiriendo la forma de un Estado nación federal. Aunque se centró en la naturaleza intergubernamental de las negociaciones a nivel europeo utilizando el teorema de Coase sobre la negociación, que había utilizado para sus análisis de Alemania, según el cual los agentes buscan reducir los costos de una transacción mediante arreglos institucionales alternativos (estructura), su trabajo terminó sentando la base para la incorporación del neoinstitucionalismo o el enfoque híbrido, como denomina Fernández (2006), a la realidad de la UE.

Para Sharpf en la UE coexisten al menos tres modelos de gobernanza que denomina: el intergubernamental, de la decisión conjunta (*Joint-Decision*), y el de la jerarquía supranacional. La opción de la *Joint-Decision* es un subóptimo preferible en todo caso al bloqueo o al “*multiple veto-player system*” (en el Consejo) que venía poniéndose en práctica en la integración regional europea hasta inicios de los ochenta; siendo además la alternativa más eficiente. En consecuencia, la combinación del poder judicial y el monopolio de la Comisión para iniciar legislación aumentaron la efectividad de toma de decisiones europeas y en este sentido produjo integración negativa en áreas relacionadas con el comercio, fundamentalmente. Sin embargo, el sistema de veto no es aplicable a todas las áreas de política. En áreas como en la creación de políticas o de integración positiva, donde se requieren grandes consensos, especialmente cuando las preferencias e intereses nacionales no son tan convergentes, se requiere de negociación o regateos para que la integración regional avance. En ese caso, la UE avanzó del *veto-player system* al *de mayoría calificada* (*qualified majority*) en la toma de decisiones en el Consejo y Parlamento. Hasta el momento, la mayoría calificada ha permitido aumentar la eficiencia y legitimidad de la UE, pero la alternativa de avanzar hacia un sistema de mayoría simple es muy costosa en términos de legitimidad (Sharpf, 2006) para los miembros y muy probablemente para la UE en su conjunto; por lo que es muy probable que en las áreas donde los

intereses nacionales sean significativos, especialmente para los países líderes del proceso, no sea posible alcanzar acuerdos.

Finalmente, Pollack (1996) contribuye a apuntalar la idea del papel primordial de los Estados al momento de iniciar procesos de integración regional al señalar que “las instituciones se escogen, simplemente no ocurren”². Y en consecuencia los Estados crean instituciones y desarrollan estrategias para rentabilizarlas al máximo. Sin embargo, para los neoinstitucionalistas, las instituciones son variables que intervienen decisivamente en el marco de actuación política.

Por otra parte, Mattli (1999) al explicar las fuerzas que estimulan o motivan la integración, además de encontrar regularidades recurrentes en los procesos regionales en general, critica al intergubernamentalismo y neofuncionalismo por dar explicaciones parciales. Para analizar las motivaciones de participación en la integración regional se vale del modelo clásico en economía de oferta y demanda. Así, del lado de la demanda por integración regional coloca la contribución del sector productivo: si percibe potencial elevado de ganancias exigirá normas, regulaciones y políticas públicas de carácter regional a los gobiernos y sus líderes (Mattli, 1999, p. 42, citado por Briceño Ruiz, 2018, p. 109) ya que las externalidades como los elevados costos de transacción demandan cambios en la gobernanza o creación de instituciones de integración regional.

Del lado de la oferta, asigna papel preponderante a los líderes de los gobiernos de los Estados en la creación de instituciones de integración regional: los líderes están dispuestos a satisfacer la demanda por cambio institucional e integración regional si les ayuda a permanecer en el poder o a mejorar el respaldo de su electorado. La retribución que los líderes adquieran de la participación en experiencias de integración regional facilita la oferta de integración regional. Si los líderes y los países son prósperos económicamente, valoran la autonomía decisional y rechazan cualquier idea de supranacionalidad por lo que es muy difícil impulsar la integración regional en el sentido clásico. Por el contrario, si existen limitaciones económicas y hay interés

2 Traducción propia del autor a la expresión “institutions are indeed chosen; they do not simply happen”.

por mantenerse en el poder es probable que apoyen la integración regional como medida para mejorar la economía y ser relectos. Si existen dificultades económicas y el deseo de mantenerse en el poder, pero hay problemas para actuar colectivamente, debido a la falta de voluntad de las partes para cumplir los compromisos asumidos, entonces la creación de instituciones que garanticen su cumplimiento permitirá satisfacer la demanda y la oferta por integración regional, si existe un *líder benévolo* (*paymaster*) dispuesto a lograr la coordinación dentro del proceso regional. Así, las instituciones aumentan las posibilidades de cooperación y de integración sostenida en el tiempo. Y la creación de institucionalidad de integración regional depende entonces del juego de oferta y demanda en la cual el agente es dependiente de la respuesta de los líderes gubernamentales (nacionales) a las presiones derivadas de la demanda y del escenario político doméstico e internacional. Finalmente, Mattli sostiene la convicción de que la integración de mercados no se puede explicar sin hacer referencia a las instituciones y que los análisis institucionales que dejen de referirse a las transacciones del mercado se arriesgan a ser vacíos.

Si bien la creación de un determinado tipo de institución está relacionada con el papel primordial de los Estado nación, que como lo destaca Scharp participa en el proceso de toma de decisiones al determinar la propensión para aprobar acuerdos y legislación que faciliten su eficiencia y legitimidad, o como lo destaca Mattli actúan como estimulantes de acuerdos de integración regional al evaluar la oferta y demanda por integración regional; también es cierto que la eficiencia y credibilidad de los acuerdos de integración regional y sus marcos normativos están interrelacionados con la incorporación, puesta en práctica y finalmente cumplimiento de los compromisos. Y estas etapas suelen estar, igualmente, influenciadas en gran medida por los Estados-nación; socios de los acuerdos.

Para considerar la eficiencia de las instituciones de integración regional es necesario que además de acordar compromisos, los gobiernos los ratifiquen y pongan en práctica. En este mismo orden de ideas, Arnold (2013, 2016) dedica su investigación a analizar el proceso de ratificación y legalización de la legislación mercosuriana. Así, ha analizado la actitud de los gobiernos (Estados) en la cooperación internacional. Destaca que tradicionalmente

los gobiernos se comprometen a desarrollar una conducta política futura y que para cumplir con tal responsabilidad deben alinear su conducta en función de los términos del acuerdo; es decir, deben en primer lugar ratificarlo y en ese momento los gobiernos tienden a evadir y a actuar libremente (*free riding*), especialmente, cuando no tienen consecuencias negativas. Adicionalmente, afirma que se han propuesto distintas explicaciones sobre la falta de ratificación y puesta en práctica de los acuerdos, entre las que se encuentran: ineficiencias legales o burocráticas nacionales e internacionales, preferencias cambiantes, asimetrías de poder entre los socios, las características de normas formales de incorporación del Mercosur y los débiles mecanismos de puesta en práctica o aplicación (Arnold, 2016, p. 1). También expone que, aunque no se planteen ratificar los compromisos, los gobiernos puedan estar interesados en firmarlos o acordarlos porque ello pueden dar una señal: para obtener respaldo de grupos importantes, de la alianza con ciertos Estados, de que se salvaguarda la inversión y comercio, y además las audiencias nacionales pueden sentir que los gobiernos aumentan la reputación (Long et al. 2007; Bluthe and Milner 2008; Simmons 2000; Goodlie et al. 2012; Dorussen y Mo 2001; Fearon 1994; Manseld et al. 2002; Tomz 2007, citados por Arnold, 2013, p. 3).

Gray (2013), por su parte, coloca el acento en la capacidad doméstica y la debilidad del Estado de derecho como dos aspectos importantes en la falta de cumplimiento de los Acuerdos, especialmente en la brecha de incorporación de los acuerdos firmados.

A manera de síntesis, existe más de un modelo o enfoque para explicar la integración regional y las características de los marcos normativos e institucionales que los sustentan. La literatura ha superado el debate dicotómico integubernamentalismo–neofuncionalismo y ha incorporado enfoques multidimensionales como el neoinstitucional, especialmente Scharp y Mattli. Para el último, la integración regional se motiva y mantiene gracias a la dinámica de los distintos actores actuando en los diversos escenarios y buscando obtener sus intereses y preferencias. Mientras que para el primero el análisis del marco institucional, considerando criterios de eficiencia y credibilidad, plantea que las organizaciones internacionales y particularmente las de integración regional ayudan a reducir los costos de transacción.

La revisión de la literatura permite derivar que la eficiencia y credibilidad de las instituciones depende más de su capacidad para reducir los costos de transacción y los políticos, en el sentido de facilitar la integración en términos de profundización y expansión si los actores involucrados en el proceso encuentran que pueden beneficiarse al menos temporalmente de ella, particularmente si la población percibe positivamente la integración regional. También sugiere que se producen momentos de mayor y menor dinámica; los cuales dependen del equilibrio, y preferiblemente, balance favorable entre las fuerzas y actores que demandan y ofrecen integración regional.

Desde el punto de vista de la oferta se puede decir que se producen momentos favorables a la creación de institucionalidad, particularmente de carácter supranacional, si los ejecutivos (líderes) de los Estados nación perciben que les ayuda en términos de poder relativo. Se profundiza el intergubernamentalismo si los mismos no avizoran beneficios tangibles al propósito de mantenerse en el poder. Los gobiernos (ejecutivos) representan a la población y las decisiones trascendentales tienden a tomarlas bien mediante consultas, o referendos previstos en las cartas magnas, con el propósito de sostener su poder, pero también para justificar ante organismos internacionales y supranacionales las decisiones que devuelvan su poder al Estado. La duda es sobre si las instituciones de integración regional en América Latina adquieren autonomía al momento de crearse o posteriormente una vez creadas y sobre su eficiencia y credibilidad, contribuyen a la integración de los países que forman parte de acuerdos particulares. Esta problemática está inmersa en las preocupaciones de los estudiosos de integración regional y en este capítulo se aspira avanzar en ello.

En el siguiente apartado se procederá a realizar una comparación de los principios y objetivos como marco institucional del Mercosur y la AP, a pesar de que este capítulo no es una comparación en rigor. Se tratan las características generales de los textos y sus normas a fin de encontrar semejanzas/diferencias en sus diseños institucionales para continuar en la sección siguiente con los órganos encargados de legislar y ejecutar los acuerdos. Ello permitirá ubicarlas espacial y temporalmente en el contexto regional y global, así como explorar su contribución a la eficiencia de la integración regional en América Latina. Para cumplir con este cometido se acudirá a los documentos

producidos por las organizaciones de integración regional ya que su examen permitirá el análisis posterior respecto al avance, desarrollo y limitaciones institucionales que brinden información sobre su eficiencia en los acuerdos analizados y también facilitará el debate sobre la institucionalidad de integración regional en Latinoamérica. La credibilidad se analizará a partir de la revisión de la opinión de la población respecto a la integración regional.

Comparación de los principios y objetivos de Mercosur y la AP

La comparación de organizaciones regionales y de integración regional forma parte del reciente interés por ampliar la reflexión teórica de la integración regional y apartarse relativamente de la “*EUropeización*” de su estudio con el propósito de encontrar patrones y generalizaciones aplicables en escenarios distintos y distantes. Se espera que este apartado contribuya en ese sentido.

Una primera aproximación a los textos muestra las características, principios básicos, tradición y simbolismo así como los instrumentos y objetivos en los cuales asoman diferencias en el proceso de construcción de normas legales y básicas entre Mercosur y la AP (ver tablas 1 y 2).

Tabla 1. Características de los textos de los Acuerdos

Descripción del texto	Mercosur	Alianza del Pacifico
Características generales	1991: Considerandos/ introducción; 24 artículos	2012: Preámbulo, 17 artículos

Descripción del texto	Mercosur	Alianza del Pacífico
Principios Básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Gradualidad, flexibilidad y equilibrio • Integración condicional fundamental para el desarrollo económico con justicia social 	<ul style="list-style-type: none"> • La integración regional instrumento esencial para el desarrollo económico y social sostenible • Libre comercio y movimiento de personas coadyuva a crear condiciones de competitividad y desarrollo económico y social sostenible
Tradición y simbolismo	Condiciones equitativas de comercio Integración de América Latina	<ul style="list-style-type: none"> • La vigencia del Estado de derecho, de la democracia y al orden constitucional • La separación de los poderes del Estado • Promoción, protección, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales
Solución de controversias	A partir de 1994 (Ouro Preto), Protocolo de Los Olivos (2002)	A partir de 2014. La OMC u otro foro donde las partes sean miembros. (capítulos 10 y 17 del primer Protocolo Adicional)
Enmiendas	A partir de 1994	Sí
Vigencia	• 1991: 30 días después de entrega de la 3ª ratificación e indefinida	2015: A partir de 60 días después del depósito de última ratificación (México) del Acuerdo Marco e indefinida
Denuncia	Sí	Sí
Personalidad Jurídica	De Derecho Internacional	No explícito
Relación con terceros	• Negociación y acuerdos con terceros (no explícito en el tratado)	Promueve vínculos con Estados y organizaciones internacionales
Representación Externa	GMC a partir de 1994	Consejo de Ministros (Presidencia <i>Pro-tempore</i>)

Descripción del texto	Mercosur	Alianza del Pacífico
Arquitectura institucional	1991: cercana a las características del Estado nación democrático	Legislativo (Consejo de Ministros)
Representación de intereses	Público y privado	No explícito en Tratado.
Otros órganos independientes	Fonplata	Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, CEAP; Grupo-Ad Hoc de Pesca (No están en el texto fundacional)
Órganos reguladores/supervisores	-	Grupo de Alto nivel (GAN) (2001)

Fuente: *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico* (2012).

Tratados Fundacionales de Mercosur.

Las disposiciones formales de los acuerdos merecen destacar las previsiones respecto a las relaciones con terceros, la representación externa y la personalidad jurídica. El Mercosur se constituye como una organización con personalidad jurídica del Derecho Internacional y por lo tanto con la capacidad para actuar jurídicamente, asumir derechos y obligaciones y, tal vez por ello, el texto no detalla lo relativo a la representación externa. La AP evita pronunciarse sobre su personalidad jurídica, pero dedica atención a la relación con terceros y a la instancia que ejercerá dicha representación. En consecuencia, a pesar de la diferencia importante en cuanto a la pretensión que se espera cumplan las instituciones y las normas, ambos acuerdos cuidan de mencionar el papel que se espera desarrollen en el escenario internacional y su contribución a la inserción internacional de América Latina, del acuerdo en su conjunto y de los países miembros en lo individual. Representación y objetivo que ha sido también razón de ser (Briceño Ruiz, 2018a) de la integración regional latinoamericana al proponerse una mejor participación en el escenario internacional o insertarse positivamente en el mismo, según el acuerdo que se trate.

Los principios básicos, la tradición y simbolismo denotan, igualmente, las distintas orientaciones temporales y éticas. En primer lugar, se destaca al *desarrollo económico* como razón de ser de la integración regional (Briceño Ruiz, 2018b). En ambos acuerdos de integración regional se menciona el papel fundamental, que se espera cumpla la integración regional, para alcanzar el desarrollo económico. La diferencia está en los adjetivos, en su significado valorativo y la orientación política de los miembros. Para Mercosur la integración regional deberá alcanzar un desarrollo económico con justicia social, el cual debe darse con gradualidad, flexibilidad y equilibrio; mientras que para la AP el desarrollo económico deberá unirse a lo social sostenible y a crear condiciones de competitividad y desarrollo económico. Vistos así, la justicia social, aunque carece de un significado fijo o predecible, tiene un componente ético y valorativo del pensamiento social de la iglesia y de movimientos críticos humanistas que rechazan las inequidades que resultan de las desiguales relaciones de poder y de distribución de la riqueza. Quienes proponen la justicia social convocan a un cambio radical para reducir las inequidades e insertar a los menos favorecidos en la corriente principal de desarrollo de los países o mundial.

LA AP toma la versión de desarrollo económico y social sostenible más a tono con la preocupación más reciente por el impacto de la actividad económica y humana en la tierra y busca reconciliar la actividad económica y el uso de los recursos naturales con la preservación de la vida en el planeta. En el siglo XXI se cuestiona fuertemente el impacto de la actividad humana en el planeta y las condiciones que permitirían su habitabilidad futura; por lo que la AP se incorpora a esta tendencia. No obstante, hay quienes advierten sobre la profundización de la “reprimarización” de las economías extractivas latinoamericanas (Pastrana, 2015) por lo que este principio básico queda en entredicho hasta tanto se generen condiciones para crear procesos y cadenas productivas de alto valor agregado dentro de los miembros de la AP.

Un atributo de la tradición y simbolismo que merece destacar es la preservación de los atributos del Estado de derecho, la democracia y el orden constitucional que la AP destaca en su razón de ser. Con ello se evidencia el compromiso de sus miembros con el Estado nación y la decisión de mantener incuestionado su papel principal en la integración regional. Ello refuerza

la tendencia actual de los acuerdos de integración regional y elimina, desde el inicio, el debate sobre el impacto de la integración regional sobre el Estado nación característico de la integración regional en la UE. Este punto se desarrolla con mayor detalle en el siguiente apartado.

Aunque la construcción institucional de los acuerdos se tratará en detalle en el siguiente apartado, es de destacar aquí, que el Mercosur crea una estructura cercana a las características del Estado nación democrático en el sentido de separar las distintos ámbitos de actuación de las partes en una especie de escisión de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); de órganos supervisores y controladores; de la representación externa, de las relaciones con terceros y de ostentar personalidad jurídica del Derecho Internacional, entre otros. De la misma forma permite o facilita, formalmente, la representación de intereses de la sociedad tanto públicos como privados. La AP, por su parte, crea una estructura institucional menos compleja al otorgar todas las funciones (legislativa, ejecutiva principalmente) del Acuerdo al Consejo de Ministros. La participación y representación de intereses públicos y privados no está contemplada en la letra del acuerdo, aunque, en la práctica en la página web del acuerdo aparecen el Consejo Empresarial, y un Grupo *ad-hoc* de pesca, por solo mencionar algunos de los actores que participan en las reuniones anuales o encuentros extraordinarios; lo que les confiere la característica de participantes relativamente informales al no aparecer en los textos fundacionales del AP.

En la Tabla 2 se observa la vocación y tendencias colectivas e individuales de las partes respecto a la integración regional. Si bien es cierto que la cantidad de países y la población (295 millones en Mercosur y 220,6 millones en AP) podrían acercarse y muy probablemente mostrar equilibrios comparativos, no ocurre lo mismo desde el punto de vista geopolítico y estratégico. A pesar de explícitamente referirse e insertarse dentro de la ALADI, estamos en presencia de dos acuerdos de integración regional en cuya membrecía se encuentran países que compiten por liderazgo regional y global: Mercosur con Brasil que ha intentado construir su liderazgo y presencia global a partir de su posicionamiento como líder suramericano gracias a su participación en estos acuerdos de integración regional y en la promoción de Unasur. La AP con México que reactiva visiblemente su condición latinoamericana.

Esta situación permite un mejor posicionamiento en su relación con Estados Unidos, en la renegociación del TLCAN y le brinda nueva dimensión en y hacia los mercados del Asia-Pacífico. Adicionalmente, se posiciona como enlace, referente de proyección hacia el mercado del Pacífico y muestra la apertura hacia una posición igualmente global. En definitiva, tenemos dos grupos de integración regional con dos países líderes que aspiran y compiten en su posicionamiento latinoamericano y global (Pastrana, 2015).

Tabla 2. Características y objetivos del Mercosur y de la Alianza del Pacífico

Caracte- rística	Mercosur	Alianza del Pacífico
Miembros	1991: fundadores: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay Adhesión: Venezuela (2012) y Bolivia (pendiente) Estados Asociados: No previstos en tratados fundacionales. A partir del Acuerdo de Complementación Económica con Chile en 1996 Observadores: No está contemplado	Fundadores: Colombia, Chile, México y Perú Observadores: Costa Rica y Panamá en 2012. 52 países a 2017 Adhesión: Prevista en Tratado Estado Asociado: Previsto desde 2017
Objetivos	1991: Tratado de La Asunción Crear Mercado común de bienes servicios y factores productivos para 1994. Fecha límite: 1994 (Asunción) • Adoptar arancel y una política externa común • Coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales • Armonizar las legislaciones nacionales	2012: Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico • Constituir un área de integración profunda hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas • impulsar el desarrollo, el crecimiento y la competitividad de las economías • Convertirse en área de articulación política, integración económica y comercial y de proyección al Asia-Pacífico

Caracte- rística	Mercosur	Alianza del Pacífico
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de liberación comercial • Coordinación de políticas macroeconómicas • Fijación Arancel Externo Común • Adopción de acuerdos sectoriales • Trato nacional a tasas y gravámenes internos • Preservar los compromisos asumidos y los de la ALADI • Evitar afectar intereses de las partes en negociaciones entre sí y entre miembros de la ALADI • Consulta comercial permanente • Conceder a las partes las ventajas que otorguen a otros miembros ALADI 	<ul style="list-style-type: none"> • Zona de libre comercio <p>Libre circulación de capitales e inversiones. Facilitación del comercio y asuntos aduaneros Cooperación para facilitar movimiento de personas y tránsito migratorio Prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional Impulsar la plataforma de cooperación del Pacífico Grupos técnicos 24: Agencias de promoción, agenda digital, asuntos institucionales, comité de expertos-CEAP, compras públicas, cooperación, OTC-Cooperación regulatoria, cultura, desarrollo minero, educación, estrategia comunicacional, facilitación del comercio y cooperación aduanera género, grupo Ad hoc pesca, innovación, laboral, medio ambiente, movimiento de personas, propiedad Intelectual, protección al consumidor, pymes, relacionamiento externo, servicios y capitales, turismo</p>
Amplitud/ áreas de cooperación	<p>10 grupos de trabajo Asuntos comerciales, aduaneros, normas técnicas, política fiscal y monetarias relacionada con el comercio, transporte terrestre transporte marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, política energética y coordinación de políticas macroeconómicas</p>	<p>Movimiento de personas de negocios, facilitación del tránsito migratorio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios y capitales • Comercio e integración (Regionalismo abierto) • Cooperación y mecanismos de solución de controversias

Caracte- rística	Mercosur	Alianza del Pacífico
Énfasis Principal	<ul style="list-style-type: none"> • Reciprocidad de derechos y obligaciones • Reconocimiento de -diferencias en niveles y ritmos de desarrollo a Uruguay y Paraguay • concertación política a partir de 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalismo abierto • Participación y consenso en decisiones.
Referente	1980: Tratado de Montevideo, ALADI	OMC, ALADI, CAN y acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las partes. Respeto otros acuerdos: Decisiones no reemplazarán acuerdos vigentes de miembros

Fuente: *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012).*

Un elemento adicional se encuentra en la flexibilidad que muestra la AP para incorporar nuevos miembros (se deben tener América Latina y el Caribe activos con los miembros), aceptar Estados asociados y observadores. La AP luce más expedita y ágil en la inclusión de observadores, a punto que para 2017 cuenta 52 países observadores (Alianza del Pacífico, 2018). En el Mercosur estos procesos lucen más lentos al requerir aprobación de todos los miembros para adherirse al grupo y no contempló la figura de Estados asociados u observadores desde el inicio (Fernández Reyes, 2013) (ver figura 1 con organigrama del Mercosur). Explicaciones evidentes se encontrarían en los procesos de toma, seguimiento y cumplimiento de las decisiones. La AP pareciera más dinámica; sin embargo, resta aún por ver si la coincidencia de visiones políticas y de mercado -con énfasis principal en el compromiso con el mercado y el regionalismo abierto- de los Estados parte supera la prueba del cambio de gobierno de México a partir de enero de 2019 cuando López Obrador asume la presidencia; ya que en sus promesas de gobierno se ha mostrado más orientado a la justicia social y menos al mercado.

De la misma forma, los objetivos propuestos y los instrumentos utilizados para lograrlos los muestran como prisioneros de su época. La coincidencia fundamental es la crítica al regionalismo cerrado, la supranacionalidad institucional y el favorecimiento del intergubernamentalismo.

Para los miembros del Mercosur el limitado avance de la integración regional latinoamericana hasta 1991, en parte debido a la burocratización excesiva de las instituciones, era parte de la justificación para firmar los acuerdos de integración regional. Así, el Mercosur se encaminó a reducir el tiempo para alcanzar el objetivo del mercado común, mediante la aceleración del intercambio comercial y la creación de políticas comunes en esa materia; y en ese sentido tuvo un éxito inicial apreciable. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, el texto con sus 24 artículos, según Bernier se inicia con una base muy frágil. Los artículos y los cortos anexos del Tratado de La Asunción muestran lo que es, en el mejor de los casos, “una serie de principios simples y flexibles que establecen relaciones entre los Estados miembros, con un cuerpo institucional con poderes limitados y normas mínimas relacionadas con la liberalización comercial y el establecimiento de la unión aduanera” (1999, p. 73).

Por su parte, la AP si bien se plantea construir “un área de integración profunda hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” y de “articulación de políticas”, con énfasis en la formación de un área de libre comercio, no plantea o crea instituciones muy elaboradas. En esencia, el Acuerdo Marco es poco detallado, con poderes limitados y normas mínimas y el primer protocolo adicional detalla temas relativos al comercio e inversiones, incluyendo solución de diferencias, pero no crea nuevas instituciones. La diferencia central se encuentra en los objetivos: Mercosur aún plantea la integración regional como el proceso dirigido a construir un mercado común siguiendo la ruta relativamente clásica, mientras que el AP refuerza la tendencia que se venía observando en los acuerdos de integración regional desde el inicio del siglo XXI; marcada por la proliferación de acuerdos de comercio regional que privilegian las preferencias de comercio antes que el comercio multilateral, al mismo tiempo que aumenta el nivel de sofisticación propio de otras etapas de la integración regional al incluir liberalización de comercio en servicios, la extensión de los regímenes

regulatorios a áreas de política que no se incluían en los multilaterales y la innovación en la inclusión de países sin contigüidad geográfica (Fiorentino, Verdeja y Toqueboeuf, 2007).

Las características de los textos de los acuerdos de integración regional no muestran diferencias sustanciales en cuanto a la extensión, aunque el del Mercosur al ir acompañado de anexos se vuelve relativamente más extenso y detallado en el contenido e instrumentos a pesar de no incluir procedimientos detallados que vayan más allá del comercio; lo cual se ha buscado superar sobre la marcha con Protocolos o Decisiones para incluir la democracia, la cultura de paz y la inclusión de temas sociales y ambientales entre otros (Silva, 2017). También están redactados según el lenguaje y estructura característica del Derecho Internacional en el sentido de estar expresados siguiendo “características formales, funcionales o sustantivas similares” de los acuerdos de comercio e incluso cercanas al Derecho Constitucional estatal (Rodrigo, 2018, p. 51) en el sentido de las previsiones en cuanto a solución de controversias, enmiendas, vigencia y formas de denuncia (ver tabla 1); evidenciando la tendencia a asimilar elementos contractuales de otras organizaciones internacionales.

Finalmente, una diferencia adicional se encuentra en las políticas de los dos acuerdos. El Mercosur se plantea abiertamente considerar y atender los temas de comunicaciones, finanzas (inversiones), coordinación de políticas macroeconómicas, comercio electrónico, agricultura, industria, transporte, energía, medio ambiente, ciencia y tecnología, mejoramiento de interconexiones físicas, asuntos laborales, empleo y seguridad, educación, migración, integración productiva, salud, servicios e integración física; lo que la describe como un proceso de integración clásico en el sentido de la inclusión de temas como de la contigüidad geográfica, considerado requisito del regionalismo. La AP destaca como políticas a los capitales (incluyendo bolsa de valores), comercio (incluye el electrónico) e integración, telecomunicaciones, medio ambiente, educación, movimiento de personas de negocios, facilitación tránsito migratorio, incluyendo cooperación policial, propiedad intelectual, pymes, género, laboral, minería, pesca, mejora regulatoria. Esta diversidad temática confirma la tendencia actual de profundizar en los temas sin avanzar hacia etapas más profundas de integración regional; a lo

que se agrega la discontinuidad geográfica de México, la inclusión de los temas de la pesca y minería que le añaden la especificidad de su condición marítima y la orientación o interés por el Asia-Pacífico.

Las instituciones de la integración: uno de los aspectos que más llama la atención al revisar los órganos de Mercosur y la AP es lo grande y aparentemente compleja estructura institucional del Mercosur y lo simple de la AP. Además de la estructura también es importante considerar el proceso de toma de decisiones, la ratificación y puesta en práctica de los mismos para dar cumplimiento a los objetivos propuestos.

El Mercosur, como ya se señaló, surgió criticando la existencia de instituciones cercanas al supranacionalismo, como es el caso de la Comunidad Andina (CAN), aunque en general consideraban que los procesos burocráticos existentes hasta el momento de los acuerdos regionales ralentizaron la integración regional y, en consecuencia, el avance hacia la construcción del mercado común latinoamericano. La idea era crear instituciones intergubernamentales (Gajate, 2006) que dirigieran, en el menor tiempo posible, la construcción de un mercado común con instituciones menos burocratizadas. Sin embargo, Mercosur crea una estructura, indudablemente intergubernamental, pero no por ello menos compleja. En 1991 aparecen tres órganos decisorios: Consejo del Mercado Común (CMC) (órgano decisorio por excelencia), Grupo Mercado Común (GMC) a la que se agrega en 1994 la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). A estos se le van agregando: el Parlamento del Mercosur Parlasur (2005, vigente desde 2006) que sustituye la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) de 1991; el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) previsto en 1994, firmado en 2002 y funcionando desde 2004; el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), (1994), la Secretaría Técnica del Mercosur (STM) 1991 y una serie de Grupos, Reuniones Ministeriales y Altas Autoridades Sectoriales, Comités Técnicos, Observatorios, Foro de Consulta y Concertación Política, Grupos, subgrupos de trabajo, reuniones especializadas, grupos *Ad Hoc*, Instituto Social del Mercosur (2007), Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), (2009), Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), (2006) entre otros. La figura 1 muestra el complicado organigrama y estructura funcional del Mercosur.

La AP se inaugura con la Declaración de Lima de abril de 2011 en donde los Presidentes acuerdan crearla y establecen una primera instancia orgánica: un Grupo de Alto Nivel conformado por Viceministros y Viceministras de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior para supervisar los avances de los grupos técnicos y nuevas áreas de relacionamiento (Alianza Pacífico, 2011). Igualmente se menciona la disposición de crear grupos técnicos de trabajo. En junio de 2012 se suscribe el Acuerdo Marco y se crea el Consejo de Ministros (CM) integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior para aprobar Decisiones que permitan lograr los objetivos previstos y al mismo tiempo cumplir funciones administrativas mediante la figura de Presidencia *Pro-Tempore*, la cual será rotatoria. En el 2013, en el Primer Protocolo Adicional se crea el Comité de Mejora Regulatoria (El capítulo 10 sobre inversión sección B detalla el procedimiento de solución de controversias relativas a inversión y el capítulo 17 se dedica a la solución de diferencias del Acuerdo) y en 2016 en el Segundo Protocolo Adicional se crea la Comisión de Libre Comercio, sin embargo, estas no aparecen dentro del organigrama. En definitiva, se crean: la figura rectora de los Presidentes, El Consejo de Ministros como órgano decisor y el Grupo de Alto Nivel (GAN) en función supervisora y además se menciona la opción de creación de grupos de trabajo. La figura 2 muestra el organigrama de la AP a 2018.

En definitiva, Mercosur y AP crean instituciones con objetivos iniciales y estructuras muy concretas, pero no por ello simples, eficientes y creíbles.

Funciones y proceso de toma de Decisiones

La revisión de las funciones de los órganos del Mercosur y la AP muestra lo sostenido arriba en cuanto a la similitud del desarrollo institucional del Mercosur a la de un Estado nación (tabla 1). La AP, por su parte, concentra en una sola institución las funciones principales del acuerdo; por lo que pareciera semejarse a la estructura contractual y vertical, así como de centralización del poder en los ejecutivos de las partes, como se denominan a sí mismos en el Acuerdo de la AP.

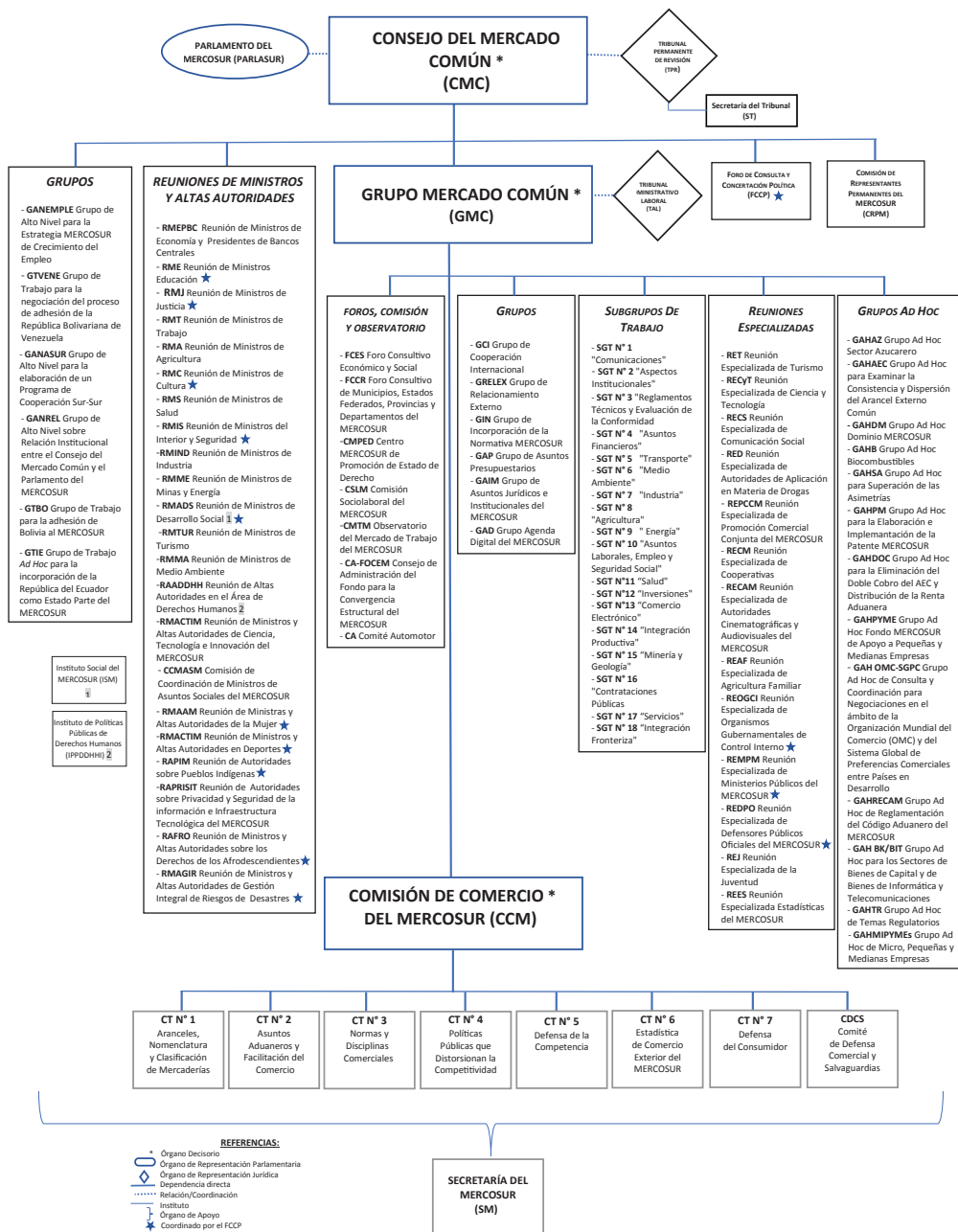
En el Mercosur se tiene:

1. El Consejo del Mercado Común (CMC) cumple la función legislativa principal y se expresa por consenso. Es además el órgano de conducción política y está integrado por Ministros Relaciones Exteriores y Economía; se reúne semestralmente con la presencia de los Presidentes y se pronuncia mediante Decisiones obligatorias para las partes.
2. El Grupo Mercado Común (GMC) se inició como órgano ejecutivo, pero adquiere potestad legislativa a partir de 1994. Es coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores e integrado por 4 miembros (4 Titulares y 4 alternos): Ministerio de Relaciones Exteriores, Economía y Banco Central, posee iniciativa legislativa y se manifiesta por propuestas o recomendaciones
3. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) cumple función legislativa desde 1994, asiste al GMC, se pronuncia mediante Directivas (obligatorias) o propuestas y considera las reclamaciones de las partes. Su énfasis es la administración de temas vinculados al comercio intraregional de carácter rutinario es decir de hacer seguimiento a la política comercial común.
4. El Parlasur sustituye la Comisión Parlamentaria Conjunta, (CPC) de 1991. Inicialmente estuvo integrado por 18 representantes y a partir de las elecciones directas, la representación de los diputados es la siguiente: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 y Venezuela 33. El Parlasur tiene derecho a voz en el CMC y se pronuncia mediante: dictámenes (opiniones sobre decisiones del CMC), proyectos de normas ante el CMC, anteproyectos de normas (dirigidas a los parlamentos nacionales), declaraciones y recomendaciones de carácter general, o informes por iniciativa propia o a solicitud de órganos del Mercosur o disposiciones (para el funcionamiento interno) y solicitud de opiniones consultivas al TPR. En fin, cumple función deliberativa o consultiva.
5. El Tribunal Permanente de Revisión (TPR) está compuesto por un árbitro titular y suplente por cada Estado. Su propósito es garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del Mercosur. Sin embargo, no se erige en instancia única y suprema para la solución de las controversias sobre la interpretación, aplicación

o incumplimiento de los Tratados, Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del CMC, de las Resoluciones del GMC y de las Directivas de la CCM (Mercosur, 2002). Además, las controversias también pueden someterse al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio o de otros esquemas preferenciales del que sean miembros los socios del Mercosur. Por otro lado, no prevé la opción de convertirse en supervisor de la legalidad de las medidas aprobadas en el Mercosur, de creador de legislación secundaria e intérprete de legislación primaria o decisor sobre las infracciones y uso (o mal uso) del poder, como ocurre con el Tribunal de la UE (Gajate, 2006). Además, carece de uniformidad en la interpretación debido a la naturaleza transitoria de los tribunales *ad hoc* así como de capacidad para hacer cumplir sus interpretaciones. Sobre las razones para impulsar la legalización en Mercosur, Arnold y Rittberger (2013, pp. 99-100) señalan que las instituciones para resolver disputas y controversias no se ha usado mucho y que el sistema de solución de controversias refleja los diferentes niveles de desarrollo económico, su interdependencia a factores externos como la crisis financiera a finales del milenio en donde la evaluación de la oferta y demanda por integración regional juegan un papel importante y finalmente a la necesidad de mitigar las limitaciones de la acción colectiva.

6. Los órganos adicionales son, a saber: FCES, FOCEM, STM, son interinstitucionales y descentralizados. Cumplen funciones de representación, recomendación; administrativas y de desarrollo operativo; así como de consulta, coordinación y cooperación.

Figura 1. Organigrama del Mercosur



Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad

Fuente: Mercosur (2018).

Figura 2. Organigrama de la Alianza del Pacífico



Fuente: Alianza del pacífico (2018).

En la Alianza del Pacífico como ya se señaló, existe una estructura organizacional bastante simple y vertical:

1. Los presidentes son los guías o rectores del proceso, se expresan mediante declaraciones, la firma del Acuerdo Marco y los protocolos adicionales. Se reúnen en las Cumbres Presidenciales. La Presidencia *pro tempore* rota anualmente.
2. El Consejo de Ministros (CM) es el órgano legislativo y ejecutivo (administrativo) que se expresa mediante *decisiones por consenso* pero que además utiliza diferentes tratamientos y/o modalidades (Art. 5).
3. El Grupo de Alto Nivel (GAN) conformado por viceministros y viceministras de Relaciones exteriores y de Comercio Exterior para supervisar los avances de los grupos técnicos y nuevas áreas de relacionamiento. El GAN que se expresa mediante decisiones por consenso.
4. Adicionalmente, se ha creado una serie de grupos técnicos e institutos desde 2012, a punto que para 2018 se han creado 24 (ver tabla 2 y página web del AP). Inicialmente eran: comercio e integración, compras

públicas, servicios y capitales, propiedad intelectual, movimiento de personas y negocios y facilitación del tránsito migratorio, estrategia comunicacional, cooperación, coherencia regulatoria, pymes, comité de expertos que estudia las propuestas hechas por el sector privado a la AP, transparencia fiscal internacional, turismo, relacionamiento externo y asuntos institucionales.

Comparativamente, los órganos, funciones y proceso de toma de decisiones del Mercosur lucen más complejos. Hay tres instancias con capacidad decisoria (Ver figura 1) mientras que en la AP la concentra en los Presidentes y Consejo de Ministros (ver figura 2). Igualmente, el Mercosur tiene su propio mecanismo de solución de controversias. Sin embargo, las formas de expresión del Consejo de Ministros al ser variadas introducen dudas en cuanto a la prevalencia de una sobre otra por lo que se le añade su grado de complejidad al análisis e interpretación de sus decisiones. Por otra parte, el Acuerdo Marco de la AP en el Art. 12 establece que las partes realizarán “todos los esfuerzos, mediante consultas u otros medios para alcanzar una solución satisfactoria” a las diferencias en la interpretación o aplicación de las decisiones del Acuerdo” Y Además destacan que luego de seis meses de la suscripción del Acuerdo las partes iniciarán “negociaciones de un régimen de solución de controversias aplicable a las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados”. Si bien en el primer protocolo adicional se introduce un capítulo sobre solución de diferencias del acuerdo, no ha ocurrido lo establecido en el Acuerdo Marco sobre el establecimiento de un régimen aplicable a las decisiones del CM y otros acuerdos adoptados; por lo que se empieza a observar incumplimientos de los plazos y compromisos de la AP y por ello la eficiencia empieza a erosionarse.

En ambos casos, el proceso de toma de decisiones es el consenso, con la presencia de los Estados partes y destacan que las normas aprobadas serán parte del ordenamiento jurídico en los países miembros/parte.

Ahora bien, firmar un acuerdo y aprobar decisiones, aun cuando sean por consenso no garantiza la eficiencia y credibilidad ya que en ambos casos se requiere la incorporación a la legislación nacional de todos los miembros y solo entran en vigencia, en el caso del Mercosur treinta días después, y en el

caso de la AP sesenta días después, de haber sido depositado el último instrumento de ratificación. Adicionalmente, en el Mercosur la existencia del TPR como órgano jurídico, no significa que sus mandatos tengan aplicación directa y preeminente sobre lo nacional y en la AP solo se ha creado el mecanismo de solución de diferencias sobre el Acuerdo Marco y el comercio; faltando por crear el de solución de diferencias de la legislación aprobada por el CM. El siguiente apartado centra el análisis en la eficiencia y credibilidad.

Eficiencia y credibilidad de los marcos institucionales

Uno de los procedimientos para conocer la eficiencia de una organización es explorar el cumplimiento de los objetivos propuestos y la actividad realizada para ello. En este sentido en primer lugar se expondrán la legislación elaborada y en segundo lugar lo avanzado para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por los socios del Mercosur y la AP.

1. Mercosur. A. Legislación elaborada: en sus 27 años ha elaborado hasta septiembre de 2018, lo siguiente: El CMC 964 Decisiones, 7 protocolos y 10 acuerdos; el GMC 1760 Resoluciones y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) 671 directivas. El Parlasur se ha organizado en once comisiones que a su vez muestran los temas a los que se ha abocado, a saber: asuntos económicos, financieros, comerciales, fiscales y monetarios; asuntos interiores, seguridad y defensa; asuntos internacionales, interregionales y de planeamiento estratégico; asuntos jurídicos e institucionales; ciudadanía y derechos humanos; desarrollo regional sustentable, ordenamiento territorial, vivienda, salud, medio ambiente y turismo; educación, cultura, ciencia, tecnología y deporte; infraestructura, transporte, recursos energéticos, agricultura, pecuaria y pesca; observatorio de la democracia; presupuesto y asuntos internos; trabajo, políticas de empleo, seguridad social y economía social (Parlasur, 2018). En cuanto a los actos aprobados, se tiene que desde 2007 hasta 2018, con la excepción del 2012 que no se registra documento alguno en la página web del Parlasur, se han producido: 121 disposiciones, 125 declaraciones, 105 recomendaciones, 1 acuerdo político, 188 propuestas de declaración, 92 notas parlamentarias y 93 informes de las comisiones. El

Tribunal Permanente de Revisión (TPR), por su parte, inició sus actividades en 2005 y desde entonces ha producido: 6 laudos de solución de controversias, 2 laudos de tribunales arbitrales, 10 derivados de la interpretación del protocolo de Brasilia; 3 opiniones consultivas y 6 resoluciones (Tribunal Permanente de Revisión, 2018). En definitiva, la revisión cuantitativa permite afirmar que el Mercosur ha producido un promedio anual de 35 Decisiones, 65 resoluciones y 55 directivas. Ellos son documentos formales, habida cuenta que los otros órganos están fuera del proceso de toma de decisiones, aun cuando el neoinstitucionalismo incorpora los procesos informales como parte de las instituciones. Sin embargo, el TPR o la página web del Mercosur no informa sobre las Decisiones, Resoluciones o Directivas que han entrado en vigor o no. Por lo que se requiere investigación minuciosa y detallada para dar cuenta de ello y escapa el propósito del capítulo.

B. Ratificación y aplicación: la internalización de las normas aprobadas en el Mercosur ha sido criticada desde distintos enfoques. Bouzas, Gratius, Sotz y Sberro (2008) señalan que

De las 1128 normas emanadas de los organismos decisorios del Mercosur entre 1991 y 2000, 741 requerían internalización (es decir cerca de 2/3 del total). Sin embargo, hasta fines de 2000 solo se habían internalizado plenamente (por los cuatro países) un 34 % (254 normas), con una notable concentración en la culminación de los trámites en los años 1997 y 1998. En su mayor parte, corresponden a normas internalizadas por la vía ejecutiva. (Pérez Antón 2001 citado por Bouzas, Gratius, Sotz y Sberro, 2008, p. 55).

Es decir, solo una tercera parte del total fue internalizado. Por su parte, Arnold (2016) señala que el Mercosur es criticado por incorporar las 2/3 partes de la legislación mercosureña a la nacional y analiza la falta de incorporación de la legislación. El proceso de incorporación pasa por la aprobación de cualquiera de los tres órganos legislativos (CMC, GMC y CCM), la inclusión en las legislaciones nacionales y la comunicación a la Secretaría del Mercosur; seguido de las adaptaciones nacionales para ponerlas en práctica y dar cumplimiento final al compromiso. La ratificación

y entrada en vigencia de la norma, cuando es exitosa, es lenta ya que entra en vigencia luego de la aprobación nacional y de 30 días después que el último país deposita el instrumento en la Secretaría. Así se encuentran distintos tiempos para aprobar una norma: 389 días para Argentina, 207 para Brasil, 439 para Paraguay y 348 para Uruguay (Arnold, 2016, p. 11) y en algunos casos pueden tomar hasta 10 años. Además, la Secretaría recibe la información, pero no la publica; lo que dificulta el conocimiento de la información sobre el éxito de incorporación de normas y el análisis respectivo sobre la eficiencia institucional, así como de las causas y consecuencias de la falta de incorporación de normas, entre otras.

Del análisis multifactorial de 1.033 políticas que requerían incorporación, de las 3.560 adoptadas entre 1994 y 2008, Arnold (2016, p. 16) concluye que la falta de incorporación de la normativa mercosureña en los países miembros es “una historia de promesas vacías, problemas administrativos y de abuso del poder de negociación” (3). Adicionalmente, se presentan distintos comportamientos de firma y ratificación de los compromisos en tiempos de crisis o conflicto. La firma de compromisos con la integración regional brinda beneficios internacionalmente al indicar que se está dispuesto a continuar favoreciendo el Mercosur y nacionalmente al elevar la aceptación del electorado y de grupos de presión. Sin embargo, los gobiernos evitan incorporarlos si los costos de adaptación de dichas políticas resultan elevados.

Del estudio se destaca la debilidad institucional del Mercosur no solo por dejar de incorporar aproximadamente un rango que va entre 1/3 a 2/3 partes de la legislación, sino que resalta, tal vez de manera más preocupante, la falta de transparencia de las instituciones. Dejar de publicar o evitar publicar información respecto a lo que se aprueba, se deja de aprobar, los tiempos que transcurren entre firma y aprobación y las deliberaciones del TPR, entre otros, evidencia de limitaciones de eficiencia.

Pero hay mayores dificultades para evaluar la credibilidad. De la data del Latinobarómetro, Arnold (2016, p. 13) ha calculado que 81,26 % de la población es favorable a la cooperación económica regional. Esta alta aceptación pública en principio significa que hay credibilidad en la integración regional.

3 Traducción libre propia del autor de este capítulo.

Pero la misma no se traduce en aumentos de transparencia, eficiencia la ratificación de legislación o las incorporaciones de normativa mercosureña. Parte de la explicación avanzada es el escaso seguimiento de la población a la integración regional en general y al mercosureño en particular. Evidencia de ello es aumento de la popularidad del Mercosur en momentos en que, contrario a lo esperado, disminuye la ratificación de normas, especialmente en tiempos de crisis. Para Arnold (2016) los políticos contraen compromisos por el solo hecho de mejorar su imagen y obtener rédito porque están conscientes de la limitada capacidad para hacer seguimiento (pp. 18-19) a la gobernanza del Mercosur por parte de la población en general.

En definitiva, el Mercosur tiene la tarea pendiente de mejorar la eficiencia y aumentar el cumplimiento de los compromisos y hacerlos públicos para que la población siga manteniendo la aceptación de la integración regional y se produzca una relación positiva entre aceptación y realizaciones que se convertirían en una credibilidad basada en datos operativos y concretos y no en una aceptación de principios de un ideal internalizado en la escuela. La evidencia muestra debilidad institucional y opacidad en el tratamiento de la información y documentación producida.

2. La Alianza del Pacífico (AP) A. Legislación elaborada: En sus 6 años hasta septiembre de 2018 (3 desde el depósito del Acuerdo por parte de México en 2015) ha producido: 13 Declaraciones presidenciales; 1 Declaración conjunta: 1 sobre relaciones externas, y 4 memorándum de entendimiento de los cuales uno es interinstitucional relacionado con la exoneración de visa de negocios; 2 lineamientos: de adhesión y para países observadores; 9 acuerdos interinstitucionales, 4 Declaraciones interinstitucionales, 9 declaraciones del Consejo Empresarial y 3 declaraciones interparlamentarias. Ahora bien, de estas las 2 últimas no tienen carácter formal en el sentido que son emitidas por órganos externos o auxiliares al proceso de toma de decisiones de la AP. En definitiva, si se considera que las anteriores son válidas como norma producida por la AP, se tendría que se han aprobado 33 instrumentos formales en 6 años.

B. Ratificación y aplicación: La evaluación de la ratificación y aplicación de la legislación en la AP plantea un reto doble: En primer lugar, porque es una experiencia relativamente reciente (vigente a partir de 2015 con el

depósito del Acuerdo por parte de México) aunque desde 2012 se han reunido semestralmente y han aprobado declaraciones, protocolos y decisiones que se asume deberían activarse en 2015. En segundo lugar, lo que más llama la atención es la falta de activación del mandato del Artículo 12 literal 2 del Acuerdo Marco referido a la creación del mecanismo de solución de diferencias legislación aprobada por el CM habida cuenta que el literal 1 ha sido parcialmente resuelto en el Primer Protocolo Adicional de 2012 con la creación del Comité de Mejora Regulatoria que en sus Capítulos 10 sobre inversión sección B detallan procedimientos de solución de controversias relativas a inversión y 17 sobre el Acuerdo. Visto así, se encuentra una primera debilidad institucional para crear los procedimientos mencionados.

Otro elemento importante a destacar es el avance hacia el cumplimiento del objetivo principal de “constituir un área de integración profunda hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”, pues el concepto de integración profunda involucra variables políticas y sociales para poner en práctica mecanismos para lograr la unificación de políticas macroeconómicas. Es una integración positiva tendiente a una unión económica y política que involucra además cesiones relativas de poder/soberanía a órganos o instituciones de integración regional (Schiff y Winters, 2003). Una somera revisión de las Decisiones u otras formas de expresarse en la AP muestra que se trata de una integración negativa. En consecuencia, ha avanzado hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, priorizando los trabajos en áreas como el movimiento de personal de negocios y facilitación de tránsito migratorio, cooperación policial, desgravación (90 % del universo común con arancel cero a la entrada en vigor del Acuerdo y el 10 % remanente por desgravarse paulatinamente) y cooperación aduanera, servicios y capitales, incluida la posibilidad de integrar las bolsas de valores; el impulso a los procesos de interconexión física y eléctrica (Declaración de Lima, 2011). También ha incorporado el sector privado, la creación de una visa de la AP para facilitar el tránsito de personas de negocios, se ha avanzado en planes educativos y “plataformas de cooperación de Pacífico” en temas de carácter técnico como medio ambiente, innovación y pymes, la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares estableciendo oficinas conjuntas en distintas zonas y países de Asia y África, entre otras.

Pero a pesar de los avances de la AP la eficiencia de dicho proceso queda sujeto a la revalidación política permanente de los Estados miembros, sin la existencia de mecanismos que obliguen a la incorporación de las decisiones a las legislaciones internas de sus países (Tremolada, 2014). La credibilidad de la AP se asemeja a la del Mercosur en el sentido mostrar una aceptación ampliamente favorable y generalizada sobre la integración regional pero poco puede señalarse en concreto por la carencia de estudios al respecto, aunque es de destacar la aceptación de parte del sector privado en los medios de comunicación.

Comparativamente los datos y su análisis colocan al Mercosur en posición muy favorable respecto a la AP al mostrar mayor elaboración y resultados formales y tratarse de una experiencia de integración regional más profunda. Sin embargo, los expertos tienden a resaltar que si bien fue muy activo y exitoso, en el primer quinquenio, en adelante ha tenido sus altibajos y viéndolo crudamente se podría considerar ha fracasado al evaluar los objetivos alcanzados, pues no es un mercado común, no llega a ser una unión aduanera perfecta e incluso como zona de libre comercio aún mantiene restricciones tarifarias y no tarifarias (Nofal, 1998; Redrado, 2001; Malamud, 2013). En consecuencia, las instituciones del Mercosur han contribuido escasamente a su éxito y han sido poco eficientes y creíbles en el logro de los objetivos propuestos. Por ello, la creación del tipo de estructura institucional del tipo del Mercosur, que hasta cierto punto se ha complejizado siguiendo en cierto modo la experiencia europea, a pesar de mantenerse intergubernamental, contribuye poco a mantener la eficiencia y credibilidad en la integración regional. Sin embargo, queda por revisar si han adquirido tal autonomía como para mantenerse a pesar de que el interés de los miembros o luego que los líderes (*paymasters*), hayan perdido confianza en la iniciativa mercosureña tal como lo señala el liberalismo. Al respecto, hay quienes consideran que la inclusión de otros propósitos como el ambiente, ordenamiento territorial, salud, vivienda, educación y cultura, entre otros temas sociales son tan valiosos como los propuestos inicialmente en términos de comercio y en consecuencia justifican al Mercosur y sus instituciones (Colacrai, 2006).

La AP, según los datos, ha producido menos documentos por año, lo que sugiere menos logros a primera vista. A pesar de esto, mantiene muy activa

la “diplomacia interpresidencial” (Malamud, 2003), presidencial (Cason y Power, 2009), como suele llamarse a la presencia constante y activa de los presidentes, típica de América Latina, y por ello sigue contando con el beneficio de la duda respecto a la eficiencia y credibilidad de su institucionalidad, especialmente cuando depende tanto de su protagonismo. La primera prueba a superar es la presidencia de Andrés Manuel López Obrador en México, quien asumió la presidencia en diciembre de 2018 y quien se entiende tiene una percepción más social que económica de la política. Pero el papel protagónico de los presidentes en política internacional y de integración regional en América Latina ha sido criticado por las limitaciones que impone a la construcción de políticas de Estado.

Ahora bien, si la cantidad de documentos producidos (Decisiones, Acuerdos, resoluciones, dictámenes) no reflejan eficiencia institucional en el sentido de facilitar logros de los objetivos de integración regional, entonces los análisis que centran su avance en el proceso de toma de decisiones no parecen ser ilustrativos para el Mercosur y probablemente tampoco lo sean para la AP. En este caso, Scharp coloca el acento y propuesta de análisis de la eficiencia institucional en la negociación durante la toma de decisiones y explica que el sistema de consenso (*veto player system*) da paso al de mayoría calificada cuando los miembros (los líderes fundamentalmente) entienden que ella reduciría los costos de transacción, los riesgos de incumplimiento y facilitaría los avances en la integración regional. En síntesis, Scharp parece asumir que una vez alcanzada una Decisión en el marco de un acuerdo regional, la concreción del proceso es más procedimental, puesto que la etapa crucial, especialmente en la UE, se da dentro del proceso de toma de decisiones y en caso que un país obvie una Decisión o acuerdo hay procedimientos establecidos, que en algunos casos involucran una nueva negociación, para retomarlos y cumplirlos⁴.

4 Los acontecimientos más recientes con el BREXIT muestran el difícil deslinde de un Estado miembro de la Unión y también que el curso de acción posterior a una Decisión o Referéndum no es tan procedimental pues requiere negociaciones y acuerdos posteriores, en donde entra en juego nuevamente la toma de decisiones. Situación interesante está ocurriendo en Italia donde los líderes de gobierno han prometido a su electorado beneficios sociales que desequilibran el presupuesto

En América Latina y muy particularmente en el Mercosur, lo central no pareciera ser la participación de los líderes de los ejecutivos o negociación conducente a la firma de un acuerdo para alcanzar una decisión sino evitar los incumplimientos. Y en muchos casos, los miembros continúan su membresía sin mayores retaliaciones o llamados por parte de los socios o de las instituciones mercosureñas para cumplir los compromisos. En consecuencia, el análisis de la eficiencia institucional debe centrarse en aumentar los costos de incumplimiento mediante el fortalecimiento de la independencia de los órganos judiciales de los Acuerdos, la transparencia de la conducta de los Estados y de las instituciones de integración regional, también es importante dedicar más estudios sobre las causas y consecuencias del incumplimiento. Por ello, poco importa si la institucionalidad mercosureña es elaborada o simple, si semeja a la UE, o si construye un Estado federado o no. Trascender el consenso y propiciar mecanismos creíbles y poco costosos de seguimiento y estímulo a la integración regional, haciendo énfasis en que los países ganen más, y a largo plazo, en términos de eficiencia, credibilidad y desarrollo si asumen y cumplen con los compromisos tanto domésticamente como en el escenario externo.

Si se analizan los resultados, desde la perspectiva de Mattli, en términos de oferta y demanda por la integración regional, se podría decir que en los primeros años del Mercosur los empresarios, aun cuando inicialmente escépticos, demandaban integración al mostrarse más activos e incrementar las “transacciones interempresarias mediante acuerdos de distribución, la formación de *tradings* o el montaje de firmas de representación” (Hirst, 1996, p. 220) y a partir del 2000 dejan de hacerlo debido a la devaluación brasileña y su impacto en sectores productivos tales como el calzado, por ejemplo (Gil, 2017). El intercambio comercial entre los socios alcanzaba el 25 % hacia 1998 y desde el 2000 el comercio intragrupo inició su declive para ubicarse en el 11 % para 2015; con crecimiento negativo de -3,6 % a partir de 2010 (Masi, 2017). Desde el punto de vista de la oferta se destaca que los presidentes de los miembros del Mercosur, pero principalmente Brasil y Argentina,

nacional sustancialmente al mismo tiempo que la UE insiste que deben mantenerse dentro de los parámetros de disciplina fiscal de la UE.

venían cooperando en el área del uso pacífico de la energía nuclear durante los años ochenta y noventa del siglo pasado y dejaban atrás la competencia nuclear, los gobiernos militares y la diplomacia presidencial. Así, la creación de un sistema común de contabilidad y control y un Comité Permanente, que según Milanese se tornó en supranacional, fue el resultado lógico de los cambios profundos que se producían en los fundadores. Este cambio político se convirtió en el símbolo de compromiso y cumplimiento propio de gobiernos civiles y democráticos (Milanese, 2007) y de líderes que parecían ganar aceptación y beneficios políticos de este paso. Esta misma causa facilitó la inclusión de los temas comerciales y económicos y en consecuencia la creación del Mercosur. No obstante, la oferta deja de encontrar la demanda o llegar al equilibrio entre 2000 y 2015 cuando la demanda se debilita y la oferta de integración en el Mercosur cambia de propósitos u objetivos y aparece el regionalismo poshegemónico liderado por Argentina y Brasil, así como por Venezuela, lo que afectó en cierto grado el proceso de integración. Por otra parte, si bien es cierto que Argentina y Brasil han sido los protagonistas del Mercosur, es importante destacar que no han actuado como *paymasters* individual o colectivamente, pues sus intereses subregionales compiten con los globales y en muchos casos los últimos son más significativos.

La Alianza del Pacífico es más difícil de valorar en términos de oferta y demanda por la integración regional, ya que a pesar de la amplia divulgación mediática y de las cumbres de la AP, aún no hay resultados suficientes de estudios que examinen la evolución del intercambio comercial después de la entrada en vigencia del Acuerdo Marco en 2015, y tampoco han ocurrido cambios destacables desde el punto de vista político a escala nacional y regional que lo afecten hasta el 2018. *Grosso modo* se destaca que desde el punto de vista de la demanda de la integración se encuentran los empresarios que comparten su compromiso con el regionalismo abierto, el libre comercio y el interés en la cuenca del Pacífico para su desarrollo futuro. Además, representan a los 4 países con mayor crecimiento económico de América Latina hasta 2012; representando un PIB per cápita de US\$ 17.123 para 2016 (Alianza Pacífico, 2018), aproximadamente la mitad del comercio total de América Latina mientras que las exportaciones del grupo crecieron 8 % anual en promedio y un 13 % hacia Asia en el período 2007-2011

(Ideas, 2013), anterior a la firma y vigencia de la AP (Ideas, 2013). También se muestran efectos positivos en su relacionamiento con Asia y el Pacífico (Raffo, Hernández y Díaz, 2018). Todo ello hace suponer la existencia de empresarios demandando integración regional enfocada hacia el Asia-Pacífico. Del lado de la oferta, los cuatro países son relativamente estables, tienen la reputación de ser socios confiables que cumplen con los compromisos internacionales. Buscan mantener una economía abierta, respaldando el libre comercio, mantienen relaciones cordiales con Estados Unidos y están enfocados en insertarse en el mercado de Asia-Pacífico (Ideas, 2013). Adicionalmente, están convencidos, y así lo expresan en el texto del Acuerdo, que la integración regional de la AP no amenazará al Estado nación y su soberanía. Y en este sentido, vale la pena resaltar la proximidad del acuerdo de la AP con la de Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), principalmente, dado el interés de la AP en el Pacífico; lo que puede sugerir un estímulo para crear su modelo institucional para que funcione de manera más próxima a la ASEAN.

En resumen, la eficiencia y credibilidad del marco institucional del Mercosur y la AP si bien pueden examinarse a la luz de la literatura de la integración regional, especialmente en lo relativo al modelo institucional seguido, muestran en común ellas debilidad relativa en los órganos creados para adelantar el proceso y cumplir los compromisos. Al respecto es de destacar que, al momento de creación del Mercosur, Europa seguía siendo el modelo de integración regional y referente obligado para quienes se interesaran en crear mercados comunes, mientras que, al momento de crear la AP, el foco de atención es el Asia-Pacífico y por ello se entiende el propósito de interesarse y acercarse a la forma de actuar, legislar y funcionar de los países de esa zona y de la ASEAN. Adicionalmente, lo encontrado hasta ahora sugiere que la propuesta de Mattli permite encontrar esas regularidades y altibajos propios de lo que considera el encuentro del equilibrio entre demanda y oferta por integración regional y la necesidad de *paymasters*, pero poco puede decirse sobre si la institucionalidad creada adquiere autonomía y actúa independientemente del *principal* o la *estructura* y si tal independencia redundará en más eficiencia y credibilidad en las instituciones.

La limitada eficiencia institucional encontrada en estructuras institucionales tan diversas continúa colocando el acento en el papel de los gobiernos (Estados) y sus líderes para facilitar el impulso integrador. Vista la tendencia a adquirir compromisos y de tomar largos períodos de tiempo para cumplirlos, en caso de no ignorarlos, propia de la integración regional Latinoamericana, se requiere profundizar en las condiciones que facilitan la eficiencia y crear mecanismos que la permitan, inclusive con una mayor divulgación o educación sobre integración regional en todos los sectores de la sociedad.

Por otra parte llama la atención el señalamiento de Gray (2013, p. 21) según el cual para entender hasta qué punto los acuerdos internacionales “obligan a los Estados a hacer compromisos creíbles es incompleta sin ver la forma en que son internalizados y sin analizar seriamente las condiciones sobre el terreno que, en primer lugar, hacen posible su puesta en práctica en esos Estados”. Además, Duina (2005) elabora sobre la existencia de una arquitectura legal relativamente estandarizada y un esfuerzo social de las principales organizaciones de la sociedad en la construcción de acuerdos de integración regional y de mercados regionales que “guían y limitan lo que es posible [...] y otorgan a cada uno de ellos un perfil muy particular” (Duina, 2005, p. 2⁵). En consecuencia, a pesar de las semejanzas es necesario considerar las condiciones particulares que hacen posible acuerdos de integración regional y no otro entre los países que lo adoptan en un momento determinado.

Reflexiones finales

Las instituciones del Mercosur y la Alianza del Pacífico destacan lo difícil que resulta evaluarlas siguiendo patrones o criterios de eficiencia y credibilidad clásicos en el sentido de leerlos por los objetivos propuestos, compromisos adquiridos y cumplidos, y por variables surgidas luego de analizar otros acuerdos de integración regional específicamente el de la UE. También destaca que es irrelevante el debate entre supranacionalidad e intergubernamentalismo al analizarlas, pues definiéndose las dos como intergubernamentales hay diferencias sustanciales en la estructura, organización y propósitos. El Mercosur

muestra sus ambivalencias y sinuosidades según los cambios en la perspectiva y objetivos políticos de los miembros sin perder de vista a la UE tanto por su ejemplo como por su influencia. La AP se hace tan simple como sea posible, en parte debido a su énfasis en el libre mercado y en el respeto al Estado nación, sin dejar de lado la similitud con las instituciones de la ASEAN que reúne parte importante de los países objeto de interés comercial.

La intención de conocer si las instituciones de Mercosur o la AP podrían garantizar la eficiencia y credibilidad en sus procesos de integración regional pasa por tomar en cuenta factores internos y externos a los procesos mismos. Como se ha señalado, se han creado marcos institucionales que poco han ayudado al avance del cumplimiento de los propósitos de integración regional en el caso del Mercosur y que generan dudas sobre su éxito en el caso de la AP, pues debe superar la etapa inicial, que podríamos calificar del quinquenio fatídico.

Ahora bien, existen variables como el papel del Estado nación y su soberanía, la historia común, las características propias de los acuerdos de integración regional, y las percepciones de lo que los actores consideren se requiere realizar y el papel de Estados Unidos, entre otros. Estas variables explican tanto las diferencias entre los acuerdos regionales en distintos momentos, como los sistemas de toma de decisiones y de cumplimiento adoptados y las distintas respuestas en términos de oferta y demanda.

El Mercosur y la Alianza del Pacífico optaron por sistemas de tomas de decisiones intergubernamentales y por consenso y no han planteado superarlos, a pesar de que el Mercosur ha creado órganos para darle cabida al cambio de orientación desde lo meramente económico hacia lo social y político. Por otra parte, si para el Mercosur el tema de la soberanía, el Estado de derecho, la democracia y el orden constitucional, así como la separación de los poderes del Estado escasamente se mencionan en el texto original, los mismos aparecen explícitamente en la Alianza del Pacífico. Y es que para América Latina el Estado nación y el desarrollo continúan siendo proceso en construcción, al igual que lo es para los países de la ASEAN y de allí pueda, tal vez, explicarse la cercanía entre las instituciones de la AP y de la ASEAN (Murray, 2010).

Y siguiendo a Murray, también se puede destacar la posición de Estados Unidos respecto a las dos regiones y su comparación con la UE. Hacia América Latina y el Asia-Pacífico se ha seguido una política de acuerdos bilaterales y de desestímulo a la integración regional multilateral, mientras que para la UE tiende a destacarse en la literatura en general, el condicionamiento integrativo del Plan Mashall. Estas realidades sugieren que los resultados de la integración regional y sus lógicas institucionales se distancien respecto a la UE, a pesar del peso importante que ha tenido la UE en el caso del Mercosur.

Visto así, la eficiencia y credibilidad institucional pasan también por comprender estos elementos diferenciadores en la construcción de un acuerdo regional, sus instituciones y sus resultados. Hasta ahora los costos de transacción y los riesgos de incumplimiento por parte de los Estados en América Latina son menores que los de sostener y construir institucionalidad nacional, al analizarse los retos constantes en términos de distribución de los beneficios económicos, de paz, educación, entre otros y por ello la legitimidad de los actores y del proceso de integración regional son amenazados constantemente.

La pregunta sobre el tipo de institucionalidad más eficiente en la integración regional latinoamericana, especialmente entre el Mercosur y la AP, pasa también por considerar la disposición de los miembros por mantenerlas a pesar de que puedan resultar ineficientes en algún momento. Y este tema también ha formado parte del debate entre liberalismo y realismo en el sentido que, para el liberalismo las instituciones van adquiriendo dinámica y hasta cierto punto vida autónoma y luego de creadas resulta difícil, sino imposible eliminarlas. Y el Mercosur pareciera darle razón al liberalismo, aunque es muy temprano para afirmarlo en el caso de la AP, pero, estos dos casos no son significativos para ilustrar otros casos como el de Unasur o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) que pareciera darle razón al realismo. En consecuencia, se puede señalar que considerando los retos de construcción estatal en América Latina la existencia de razones y del deseo para integrarse son más que loables a pesar de las limitaciones institucionales existentes en términos de eficiencia y credibilidad.

Reconocimientos

Gracias a los árbitros anónimos que ofrecieron argumentos e ideas puntuales para mejorar el presente trabajo. A Andrés Malamud por sugerir bibliografía específica y a Christian Arnold por la facilitación de esta.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012). Recuperado de <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Alianza del Pacífico. (28 de abril de 2011). Declaración de Lima. Recuperado el 20 de noviembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-lima-abril-28-de-2011/>
- Alianza del Pacífico. (24 de septiembre 2018). Organigrama y Objetivos. Recuperado el 20 de noviembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/>
- Alianza del Pacífico. (24 de septiembre de 2018). Acuerdo Marco del Pacífico. Recuperado el 20 de noviembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/>
- download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/
- Arnold, C. (2013). A Different Kind of Game: International Cooperation in Mercosur. Working Papers Series in Politics, Nuffield College. Recuperado el 10 de enero de 2019 de <https://scholar.google.com/scholar?oi=bibs&cluster=13796463574765226489&btnI=1&hl=th>
- Arnold, C. (2016). *Empty Promises and Non-incorporation in Mercosur. International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations* 43, (4), 643-667. doi: 10.1080/03050629.2016.1206391.
- Arnold, C. y Rittberger, B. (2013). The Legalization of Dispute Resolution in Mercosur. *Journal of Politics in Latin America*, 5(3), 97-132.

- Azebedo, B. (2018). INTAL-Latinobarómetro 2018: Esperanza en la integración y en las nuevas tecnologías. *BID Mejorando vidas*. Recuperado el 20 de noviembre de 2018 de http://conexionintal.iadb.org/2018/11/27/267_e_ideas2/
- Bernier, I. y Martin R. (1999). NAFTA and Mercosur: Two Competing Models? En M. Gordon y L. Belanger (eds.), *The Americas in Transition*. London: Lynne Rienner.
- Bickerton, C., Dermot H. y Uwe P. (2015). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703-722.
- Briceño Ruiz, J. (2018a). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Briceño Ruiz, J. (2018b). Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe. *Derecho y Economía de la Integración*, (6), 21-34.
- Cason, J. y Power, T. (2009). Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, 30(2), 117-140.
- Christensen, S. F. y Li X. (2010). Regional Integration/Cooperation in Brazil's and China's Development and International Political Strategies. *The IUP Journal of International Relations*, 4(1&2), 81-100. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1594512
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En de A. Boron, y G. Lechini (eds.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. pp. 381-397. Buenos Aires: CLACSO.
- Copelli, G. (2014). Influencia normativa de las Organizaciones Internacionales Económicas

- en los procesos de integración económica. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 30, 393-429.
- Duina, F. (2005). *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur*. Paper presentado en EUSA. Austin, Texas.
- Fernández, A. M. (2006). El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo. *Quadernos de Treball*, (46).
- Fernández Reyes, J. E. (2013). Los Estados Asociados del Mercosur. *Revista Via Luris*, (14), 129-148.
- Fiorentino, R., Verdeja, L. y Toqueboeuf, C. (2007). The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. *Discussion Paper*, 12. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf
- Gajate, R. (2006). Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia y ante el sistema de solución de controversias del Mercosur. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, XLVI (67), 281-295.
- Gardini, G. L. (25 de junio de 2013). The added value of the Pacific Alliance and 'modular regionalism' in Latin America. *International Affairs at LSE*. Recuperado de http://eprints.lse.ac.uk/81601/1/The%20added%20value%20of%20the%20Pacific%20Alliance%20and%20%E2%80%98modular%20regionalism%E2%80%99%20in%20Latin%20America%20_%20International%20Affairs%20at%20LSE.pdf
- Gaziano, C. y McGrath, K. (1986). Measuring the concept of credibility. *Journalism Quarterly*, 63 (3), 451-62.
- Gil, L. (2017). Cambios en el empresariado argentino en el marco del Mercosur. El caso del sector calzado (1999-2009). *H-industri@: Revista de Historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*. 11 (20).
- Gray, J. (2014). Domestic Capacity and the Implementation Gap in Regional Trade Agreements,

- Comparative Political Studies*, 47(1), 1-30.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E. B. (1967). The Uniting of Europe and the 'Uniting of Latin America'. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-43.
- Haas, E.B. y Schmitter, P. (1964). Economics and Differential Patterns of Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología, *Estudios Avanzados*, 10(27), 217-250.
- Hoffmann, S. (1989). Reflections on the Nation-state in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*, XXI(1-2), 22-37.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, (21), 331-358.
- Jesse, G. D. (1976). A constructivist analysis of the concept of credibility, *Quarterly Journal of Speech*, 62(4), 361-375. doi: 10.1080/00335637609383350
- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colorado: Westview.
- Keohane R. y Nye, J. (1973). Power and interdependence. *Survival*, 15(4), 158-165. doi: 10.1080/00396337308441409.
- March, J. G. y Olsen J.P. (1984). The New Institutionalism: Organizational factors in Political life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Malamud, A. (2013). Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. *EUI Working Paper*. RSCAS 2013/20. Recuperado de <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26336>
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur.

- Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 181, 3-31.
- Masi, F. (2017, marzo 12). El comercio del Mercosur cayó a niveles de antes de la formación del bloque. Recuperado de <http://www.economiavirtual.com.py/paginageneral.php?codigo=10871>
- Mattli, W. (1999). *The logic of Regional integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mercosur. (2002). *Protocolo de Los Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur*. Buenos Acuerdos de integración regionales. Recuperado el 12 de octubre de 2018 de <http://tododeiure.atspace.com/leyes/25663.htm>.
- Mercosur. (2018). *Mercosur*. Recuperado el 20 de octubre de 2018 de <https://www.mercosur.int/>
- Milanese, J. P. (2007). Nuclear Integration: Constructing Supranationality in the South American Southern Cone. *Hiroshima Peace Science*, (29), 107-133.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1), 19-56.
- Murray, P. (2010). Comparative Regional Integration in the EU and East Asia: Moving Beyond Integration Snobbery. *International Politics*, 47(3/4), 308-323.
- Nofal, M. B. (1998). Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del Mercosur: propuestas. *Boletín Informativo Techint*, 294, abril-junio.
- Parlamento del Mercosur (2018). *Documentos oficiales por sesión*. Recuperado el 25 de noviembre de 2018 de https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscador_documentos.jsp?itulo=&anio=0&iam=

2&cmdaction=search&channel=parlasur&site=1&contentid=13213

Pastrana B. E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los Proyectos Regionales y las transformaciones Globales*. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Santiago de Cali.

Pollack, M. (1996). The New Institutionalism and EC Governance: The promise and limits of institutional analysis. *An International Journal of Policy and Administration*, 9(4), 429-458.

Raffo López, L., Hernández, E. A. y Díaz, V. A. (2018). La Alianza del Pacífico y los efectos potenciales del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica sin Estados Unidos. *Finanzas y Política Económica*, 10(1), 65-87.

Raustiala, K. y Slaughter, A. (2003). International Law, International Relations and Compliance. . En W. Carlsnaes, T. Risse, and B. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage.

Redrado, M. (2001). De la institucionalidad a la convergencia. En F. De La Balze, (comp.), *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: Acuerdos de integración regionales: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Rodrigo A. (2018). La constitución invisible de la comunidad internacional. *Anuario español de Derecho internacional*, 34. Separata. Universidad de Navarra, 51-85. Recuperado el 27 de noviembrde de 2018 de https://www.academia.edu/37352438/La_constituci%C3%B3n_invisible_de_la_comunidad_internacional.

Scharpf, F. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44(4), 845-864.

Silva, K. (2017). Beyond the border between the North and the South: towards a decolonization of epistemologies and fields of research on Mercosur. *Brazilian Journal of International Law*, 14(2), 413-429.

- Simpson, J. y Weiner, E., (1989).
The Oxford English Dictionary.
Clarendon Press, Oxford.
- Stein, J.G. (2001). *The Cult of Efficiency*. House of Anansi Press.
Ltd, Toronto
- Tratados Fundacionales de
Mercosur. (s. f.) Recuperado
de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/textos-fundacionales>
- Tremolada, E. (2014). La integración
de la Alianza del Pacífico. En H.
- Gehring y E. Pastrana Buelvas
(eds.), *Alianza del Pacífico: mitos
y realidades* (pp. 145 - 173). Cali:
Editorial Universidad Santiago de
Cali.
- Tribunal Permanente de Revisión,
TPR (2018). *Sistema de Solución
de Controversias*. Recuperado
el 30 de noviembre de 2018 de
http://www.tprmercosur.org/es/sol_controversias.htm
- Waltz, K. (2000). Structural Realism
after the Cold War. *International
Security*, 25(1), 5-41.

Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración

Rita Giacalone

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

Giacalone, R. (2019). Los empresarios en el diseño y aplicación de Mercosur y Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 151-186). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

Este capítulo analiza el papel de los empresarios en el diseño y aplicación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP) y su interacción con los actores estatales dentro de esos acuerdos. Se parte de dos premisas: 1) que para que un proyecto o acuerdo de integración alcance sus objetivos necesita incorporar a otros actores además de los estatales y que entre ellos destacan los empresarios, actores económicos con importancia política y social, porque de ellos depende en buena parte el

comportamiento de indicadores (PIB, PIB per cápita, empleo, productividad, aportes fiscales, balanza de pagos y balanza comercial, etc.) que sirven para medir avances y retrocesos de la integración¹; y 2) que la forma de esa incorporación depende de la interacción empresarios-Estado en cada uno de los países miembros de un acuerdo.

Como trasfondo del tema, se debe recordar que tanto los enfoques de economía ortodoxa como los marxistas desconfían de los empresarios porque, según ellos, toda relación que involucre cooperación, negociación o colaboración entre Estado y empresarios surge “del sometimiento del Estado a las necesidades del gran capital” (López, 2008, p. 349). Pero desde los noventa, esta convicción se debilitó a partir del estudio de experiencias de desarrollo capitalista tardío en el sudeste asiático. Mientras en esa región y en países desarrollados, los grandes empresarios son contenidos por una estructura institucional que asegura que sus prácticas no deriven en daños para la sociedad en su conjunto (López, 2008, p. 352), en otros países en desarrollo su presencia dominante derivaría de vacíos institucionales (débil aplicación de normativa y falta de instituciones de crédito, etc.). Esto ha llevado a concluir que, aunque su poder económico puede llevar a los empresarios a intentar cambiar el marco institucional a su favor, los países que “han avanzado sostenidamente en el sendero de la industrialización aun sin haberlo recorrido en su totalidad” han sido capaces de contenerlos y

Es crucial, en este sentido, el relacionamiento entre Estado y sector privado [...] en casi todas las experiencias de industrialización tardía se ha dado alguna forma de asociación -más o menos explícita entre el Estado y la elite empresaria sobre la cual han pivotado las respectivas estrategias de desarrollo. En otras palabras, las vinculaciones estrechas

1 Este artículo no analiza si esa incorporación corresponde a la etapa de diseño del proyecto o de aplicación del acuerdo establecido, sino que destaca la necesidad de que exista incorporación. Sin embargo, puede hipotetizarse que como ella depende de las relaciones históricas Estado-empresarios en los países promotores del proyecto o firmantes del acuerdo, esas relaciones afectan también la forma que asume el *lobby* empresarial frente a sus gobiernos en negociaciones relativas a integración.

entre Estado y sector privado no necesariamente desembocan en “re-públicas bananeras”, gobiernos “predadores” al estilo del Zaire de Mobutu o paraísos del *rent-seeking* como la India. (López, 2008, p. 365).

En general, la literatura latinoamericana sobre relaciones empresarios -Estado se divide en dos grandes grupos– aquel que considera que las relaciones cercanas entre ellos son peligrosas porque los primeros pueden “capturar” el Estado para obtener rentas y el que ve esa relación como positiva si la coincidencia en objetivos hace más eficiente la aplicación de políticas como la integración regional (Benitez, 2018). En ambas literaturas se suele dejar de lado cómo se produce la interacción entre actores del sector privado y del sector estatal. Determinarlo es importante; sin embargo, porque no siempre un Estado fuerte tiene autonomía frente a los empresarios para imponer sus preferencias en un acuerdo ni tampoco uno débil es incapaz de imponerlas, pero la integración tiene más posibilidades de avanzar si los actores que participan cooperan entre ellos.

Como metodología se utiliza la revisión de material publicado sobre Mercosur y AP y sobre relaciones empresarios-Estado en América Latina, prestando especial atención a trabajos basados en testimonios directos (entrevistas y/o declaraciones contemporáneas a los eventos analizados) y al discurso de representantes empresariales y gubernamentales.

Empresarios en diseño y aplicación del Mercosur

La literatura sobre interacción de actores privados y estatales en Mercosur se inicia en los ochenta de forma paralela al proceso de conformación del PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica) entre Argentina y Brasil (1986), que en 1991 se transformó en Mercosur con el ingreso de Paraguay y Uruguay. Pero ya en 1963 se había realizado la primera convención de empresarios que participaban en el intercambio comercial de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada tres años antes. Esto testimonia que desde su origen los empresarios se interesaron en el tema. En cuanto a su responsabilidad en ella, Nasser Quiñones (1963, p. 736) destacaba

Esta Convención es en definitiva un acto de fe en la ALALC; si no fuera así no nos hubiésemos reunido. Si lo hemos hecho, si cada uno de nosotros hemos abandonado temporalmente nuestros centros habituales de trabajo para asistir a este encuentro, es porque nos alienta la convicción de que la integración económica del área prevista en el Tratado de Montevideo es algo histórico, inevitable y necesario y porque tenemos plena conciencia de que en esa obra gigantesca hay una responsabilidad reservada para nosotros.

Fruto de tal convicción y responsabilidad fue la decisión tomada en esa reunión de crear la Asociación de Industriales de América Latina (AILA), que refleja, a su vez, el énfasis que en ese momento se ponía en la industrialización como eje central del desarrollo económico de la región.

Giacalone (2000) analizó una serie de investigaciones acerca de la opinión de los empresarios, entre las que destaca la de Schaposnik (1986), que aplicó una encuesta para medir la posición de los empresarios frente a la integración en general. Aunque un 97 % manifestaba apoyarla, había divergencias en el nivel de congruencia entre lo que él llamó la “adhesión ideológica” y la “adhesión pragmática”, solo el 46 % tenía un nivel medio de congruencia, 39 % un nivel bajo y 20 % un nivel alto. De esa forma, los mismos empresarios que declaraban apoyarla porque respondía a la tendencia mundial predominante en ese momento, no estaban a favor de sus aspectos prácticos, debido a que tenían imágenes negativas de los organismos de integración regional (48 %), poco conocimiento de ellos (65 %) o a que esos aspectos prácticos los afectaban negativamente.

En el caso específico de Mercosur, Achard, Flores Silva y González (1993) analizaron la opinión de las elites empresariales paraguayas y uruguayas y hallaron que 60 % tenían una posición positiva frente al acuerdo y 9 %, muy positiva. Se dividían, sin embargo, con respecto a aspectos prácticos como si la integración debía realizarse sin tener en cuenta las consecuencias negativas para algunos sectores o si debía adaptarse a realidades nacionales. En cuanto a su participación en las negociaciones, el 50 % manifestó no haber sido consultado. Solo un 25 % consideraba que el impacto de Mercosur sería positivo para su sector; para el resto, era potencialmente negativo. Al año

siguiente, Achard, Flores Silva y González (1994) aplicaron la misma encuesta en Argentina y Brasil. En ambos casos, los empresarios eran renuentes a sacrificar sus respectivos sectores por la integración y apenas un tercio dijo haber sido consultado durante la negociación. Los empresarios brasileños fueron los únicos que se manifestaron dispuestos a aceptar una recesión económica y a sacrificar sectores industriales (72 %), para armonizar las políticas macroeconómicas en Mercosur (31 %)².

Una década después, Hirst (1995) ubicaba a los grupos económicos de “mayor peso” en un primer nivel de influencia. Destacó también que se habían conformado tres grandes asociaciones –Grupo Brasil, Grupo Cordillera y Grupo Argentina– que agrupaban a empresarios con inversiones en otros países del Mercosur para ejercer presión antes sus respectivos gobiernos nacionales. El análisis incluía el sistema de creencias y valores (globalización, desregulación de mercados) que sustentaba la adhesión ideológica de los empresarios a la integración. Hirst consideraba que los sectores industriales y financieros de Argentina y Brasil habían aceptado “la creación de un espacio económico integrado como un mal inevitable” y que luego pasaron a percibirlo “como una forma de aprendizaje para la adopción de estrategias empresariales más competitivas”.

Bizzozero y Grandi (1996) coincidieron en ubicar a los grandes empresarios en el primer círculo de influencia sobre Mercosur y en considerarlos involucrados en su formación desde el comienzo, a partir del análisis de la actuación de la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara de Industrias del Uruguay. En paralelo, Mellado y Ali (1995) replicaron la encuesta de Schaposnik en Argentina y Brasil. Encontraron que el nivel de congruencia entre adhesión ideológica y adhesión pragmática oscilaba entre medio y alto y había mejorado el conocimiento de los organismos de integración, por lo cual la posición empresarial era, en general, favorable a Mercosur.

A finales de los noventa, Sánchez Bajo (1999) analizó la participación de empresarios del acero y la petroquímica en el establecimiento de acuerdos

2 Resulta interesante, por lo tanto, que el primer conflicto comercial entre Brasil y Argentina (sector automotriz) surgiera por demandas de grandes empresas brasileñas que hicieron que su gobierno incumpliera normativas de Mercosur.

sectoriales entre Argentina y Brasil. La importancia de estos sectores, que comparten características de oligopolios e importancia estratégica para sus gobiernos, y la estructura burocrática mínima de Mercosur –donde en ese entonces existía poco personal con conocimiento técnico especializado³– facilitaron su participación en la negociación. Las negociaciones facilitaron vinculaciones entre firmas y organizaciones de ambos países e impulsaron la cooperación y la difusión de posiciones e ideas comunes. Esas ideas, a la vez, retroalimentaron la cooperación interempresarial.

En general, en el siglo XX, el Mercosur fue percibido por los empresarios como obra casi exclusiva de los gobiernos, los estudios sobre empresarios enfatizaban su pertenencia de clase antes que su función productiva y la atención se concentraba en el sector industrial porque la industrialización era considerada eje del desarrollo. En el análisis de las encuestas aplicadas en ese periodo se puede observar además que los empresarios evaluaban la integración con una racionalidad económica basada en sus efectos reales o potenciales sobre su sector o industria.

Según Gardini (2006), en los ochenta los gobiernos de Argentina y Brasil necesitaban afianzar la democracia recién recuperada y la integración les servía para reinsertarse internacionalmente y disminuir el poder de los militares aumentando el de los grandes actores económicos. Declaraciones en ese sentido en 1986, fueron la del Presidente Jose Sarney (Brasil), que afirmaba que “este programa [PICE] depende en lo esencial de la participación de empresarios, trabajadores y todos los sectores de la sociedad [...]”, y la del Presidente Raúl Alfonsín (Argentina), que decía “el gobierno puede proveer el marco [...] pero, [el acuerdo] deberá ser aplicado por el sector privado” (Gardini, 2006, p. 3). Existía, por lo tanto, conciencia de que, aunque el Estado proveía el escenario, los protagonistas eran los empresarios.

Sin embargo, aunque en 1985 se había creado una comisión mixta para negociar el PICE, Jorge Campbell (entonces subsecretario de Comercio Exterior de Argentina) aclara que para reducir el número de miembros se

3 Lo mismo sucedía con los negociadores ya que, según Bianculli y Botto (2009) la falta de conocimiento técnico de los negociadores afectó los intereses de Argentina durante el proceso de establecer el arancel externo común de Mercosur.

recurrió a que solo participaran representantes de distintos ministerios y agencias del gobierno, dejando fuera a los empresarios. Cuando más tarde la Asociación Brasileña de Bienes de Capital solicitó a su gobierno ser incluida en el Comité de Aplicación, el Ministerio de Industria y Comercio consideró que “en la presente etapa de aplicación del acuerdo, la composición del Comité debe tener todavía un estricto carácter gubernamental”, probablemente porque de incluir a esa asociación otras harían la misma demanda (Gardini, 2006, p. 6). Bull (2008, p. 201) considera que la negociación de Mercosur en sus primeros años constituye un modelo de proceso sin participación empresarial.

Esta diferencia entre discurso y acción estatal respecto de los empresarios, para Gardini (2006, p. 7), fue porque se había debilitado ya el temor de un resurgimiento militar. Este había sido sustituido por el temor a que el descontento económico doméstico afectara negativamente la redemocratización política. En ese contexto, la necesidad de poner en vigencia rápidamente el acuerdo se volvió más importante que otorgar participación a los actores económicos. Los empresarios fueron también excluidos de la estructura institucional de Mercosur, pese a que ya el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina, CAN) contaba con un Consejo Consultivo Empresarial desde 1984.

La reacción inicial del sector privado al anuncio de la integración argentino-brasileña (Declaración de Foz de Iguazú, 1985) parece haber sido de sorpresa, seguida por escepticismo y desconfianza en el caso de los empresarios argentinos (Gardini, 2006, p. 8). No había oposición al proyecto porque se aceptaba que el mundo se movía hacia la conformación de acuerdos regionales, pero se cuestionaba la aplicación del programa de integración económica (Roberto Favelevic, presidente de UIA, en Gardini, 2006, p. 9). Velasco (2015) recoge testimonios de esa época que muestran que algunos empresarios de Brasil incluso consideraban a Mercosur “un capricho del gobierno” hasta que la convertibilidad de la moneda argentina hizo atractivo a ese mercado. En 1991 las confederaciones empresariales solicitaron la creación del Consejo Industrial de Mercosur (CIM) para tener alguna voz

en el proceso⁴. Según Velasco (2015, p. 193), los gobiernos estaban más interesados en evitar una coalición defensiva empresarial frente a Mercosur que en desarrollar una coalición a favor del acuerdo, lo que explica el número de excepciones otorgadas a la liberalización tarifaria y la falta de instancias de articulación institucional significativas.

Por el lado de los empresarios faltaban asociaciones representativas que convocaran a todos ellos o a la mayoría. Este fenómeno refleja también la forma de interacción empresarios-Estado que predominaba en los dos socios mayores de Mercosur. Según Schelhase (2008, p. 80), en Brasil los empresarios veían al Estado como un importante proveedor de subsidios, incentivos a la inversión y créditos, dada la larga historia de política industrial auspiciada por distintos gobiernos desde los años treinta. En Argentina, desde el primer gobierno de Juan D. Perón en los cuarenta los empresarios desconfiaban del Estado.

Aunque los empresarios no participaron activamente en la conceptualización y diseño del acuerdo, hubo algunas consultas previas con ellos, que permitieron incluir a los sectores económicos más competitivos en la primera lista de reducción de aranceles⁵. De todas formas, esos empresarios fueron seleccionados por el gobierno a través de canales informales. Beatriz Nofal, Subsecretaria de Política Industrial y Desarrollo de Argentina, recuerda que las consultas no fueron con empresarios individuales o asociaciones en general sino con cámaras sectoriales influyentes. Por ejemplo, en la discusión del protocolo sobre bienes de capital se consultó a la cámara metalúrgica (Gardini, 2006, p. 11). En Brasil, empresarios de Sao Paulo intervinieron en forma indirecta porque algunos de ellos eran altos oficiales del gobierno de Sarney.

4 La UIA era reticente a participar junto con la Confederación Nacional de la Industria (CNI) de Brasil en el CIM. Solo empezó a hacerlo después de que el Protocolo de Ouro Preto convirtiera a Mercosur en una unión aduanera (Schelhase, 2008, p. 52). El CNI estuvo más involucrado en Mercosur que las asociaciones argentinas, pero su mayor interés se desarrolló después de 1991, cuando empezaron a verse los primeros resultados económicos del acuerdo (Schelhase, 2008, p. 57).

5 Por ejemplo, las industrias del sector químico y petroquímico de Brasil y Argentina cooperaban entre sí antes del establecimiento de Mercosur (Schelhase, 2008, p. 22).

Si bien los canales informales favorecieron la consulta con segmentos poderosos del empresariado, Gardini (2006, pp. 17-18) considera que su influencia ha sido sobrestimada porque no todos los empresarios grandes apoyaron la integración argentino-brasileña y porque tanto contenido como forma de los protocolos no reflejan intereses de compañías transnacionales y grandes grupos locales sino las prioridades estratégicas que los gobiernos argentino y brasileño expresaban en sus planes de desarrollo. El principal factor que afectó la participación empresarial en el diseño del Mercosur fue su relación con la administración pública que, en el caso argentino, les daba acceso al Ministerio de Economía, mientras las decisiones sobre integración eran tomadas por el de Relaciones Exteriores y el Ejecutivo, lo mismo que en Brasil (Gardini, 2006, p. 15).

Además, los sectores prioritarios fueran establecidos por los gobiernos Argentina otorgó prioridad al de alimentos porque era un área estratégica y no porque sus empresarios apoyaran la integración, mientras postergaba hasta 1990 la aplicación del protocolo automotriz que las grandes compañías extranjeras apoyaban. En resumen, para Gardini hay superposición de intereses entre grandes empresas nacionales y extranjeras y planes de desarrollo de Argentina y Brasil, pero no necesariamente los segundos resultaron de los intereses de los primeros. Cambios posteriores, como la decisión de establecer un mercado común (1987), fueron hechos por actores gubernamentales a partir de cambios en la economía política internacional y no como resultado de consultas con los empresarios (Gardini, 2006, p. 13).

A medida que aumentaba la dimensión de la integración y el proceso se percibía como irreversible, aumentó el interés empresarial, de forma que su participación en la etapa de aplicación del acuerdo fue mayor⁶. En general, los empresarios influyeron en Mercosur a través de sus vínculos en el ámbito nacional (Gardini, 2006, p. 7) y las relaciones históricas empresarios-Estado fueron el elemento clave que incidió en los resultados del acuerdo, considerando que bajo el régimen militar argentino la industria había sido

6 Almeida (1998) aplicó un cuestionario cerrado a 478 grandes empresas industriales de Rio de Janeiro y encontró apoyo mayoritario a Mercosur y a medidas como armonización de políticas y formación de un tribunal de justicia, pero sólo 40 % favoreció que las decisiones fueran supranacionales.

desmantelada, mientras el régimen militar brasileño la había promovido (Gardini, 2006, p. 7).

En la aplicación de medidas de Mercosur, muchos de los conflictos Argentina-Brasil derivaron de presiones de los empresarios sobre sus gobiernos nacionales. Para demostrarlo, Gómez-Mera (2013) analiza seis instancias de conflicto y tensión comercial y diplomática, relacionadas con demandas de empresarios de las industrias de automóviles, calzado, bienes de capital, textiles, electrodomésticos y vitivinicultura.

En el sector automotriz, la implementación por el presidente brasileño Fernando Collor de Mello de la tarifa externa común de Mercosur (1994) fue una sorpresa negativa para los empresarios de ese país porque disminuyó las tarifas de los automóviles importados a Brasil de 35 a 20 % (Gómez-Mera, 2013, p. 67), afectando a empresas ensambladoras extranjeras y empresas locales de autopartes. En el gobierno de Fernando H. Cardoso la medida fue revocada, junto con el protocolo automotriz de Mercosur (1990) que establecía cuotas de importaciones y exportaciones. Esa decisión contó con el apoyo de Itamaraty porque el gobierno tenía la convicción de que “[...] dada la importancia del mercado brasileño para Argentina, esta no tendría otra opción que aceptar la medida” (Gómez-Mera, 2013, p. 74).

Sin embargo, los empresarios argentinos apoyaban el protocolo automotriz por la menor dimensión de su mercado doméstico y protestaron la decisión brasileña. No tuvieron apoyo gubernamental porque para Domingo Cavallo, Ministro de Economía, el establecimiento de una tarifa externa común con Brasil era negativa para negociar acuerdos comerciales con otros países y para Guido Di Tella, Ministro de Relaciones Exteriores, Mercosur era una prioridad estratégica que había que mantener a toda costa. Finalmente, un acuerdo firmado en diciembre de 1995 aceptó los incentivos que Brasil otorgaba a sus empresas de autopartes, entre otras medidas, lo que produjo una significativa relocalización de firmas de autopartes argentinas a Brasil (Gómez-Mera, 2013, pp. 80-88). El acuerdo automotriz, renegociado en distintas oportunidades, subsiste todavía y las estrategias de los empresarios de ese sector en Mercosur siguen orientadas no “al mercado sino orientadas al gobierno” (Malamud, 2010, p. 122).

La devaluación de la moneda brasileña (70 %) en 1999 creó otra situación de conflicto por la invasión del mercado argentino doméstico por productos brasileños abaratados por la devaluación. Empresarios del acero, textiles, calzado, etc., promovieron que el gobierno impulsara un sistema de salvaguardias en Mercosur. Como las demandas fueron apoyadas por manifestaciones de trabajadores, el gobierno por sugerencia empresarial estudió la viabilidad de aplicar la resolución 70 de ALADI⁷ al nivel subregional (entrevista con Félix Peña, entonces subsecretario de Comercio Exterior, en Gómez-Mera, 2013, p. 105). Dirigentes de la UIA firmaron el documento titulado “Suspender el Mercosur para asegurar su futuro”, en el cual solicitaban suspender el arancel externo común y aplicar cuotas de importación. El llamado dividió al gabinete nacional porque Domingo Cavallo (Economía) pedía compensación automática por la devaluación del real brasileño bajo la forma de aranceles a las importaciones de ese origen, mientras Adalberto Rodríguez Giavarini (Relaciones Exteriores) ratificaba el arancel externo común con el respaldo del presidente Fernando de la Rúa (Salvia, 2015, pp. 104-105).

Para evitar las salvaguardias argentinas, Brasil instó a sus empresarios a negociar acuerdos sectoriales con sus contrapartes argentinas (Gómez-Mera, 2013, pp. 97, 99, 110, 243)⁸. Pero, cuando se alcanzaron algunos de esos acuerdos (como el del calzado), Brasil los consideró medidas voluntarias que debían ser administradas por las asociaciones empresariales y no, por el gobierno (Gómez-Mera, 2013, pp. 117-118). Gómez-Mera (2013, p. 124) concluye que aun en la etapa de aplicación del Mercosur los intereses estratégicos de los gobiernos de Argentina y Brasil lograron neutralizar algunos conflictos generados por las presiones de sus empresarios.

En la década siguiente (especialmente entre 2004 y 2008) se firmaron otros acuerdos sectoriales entre empresarios de ambos países. Esa mejoría en

7 La Resolución 70 (1987) permite la aplicación de salvaguardas con carácter transitorio y sin discriminaciones cuando se altere la balanza de pagos o cuando la importación de algunos bienes amenace con causar daños irreparables a la producción local.

8 Según Gómez-Mera, esa decisión se debió a que en 1999 había comenzado el proceso negociador del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y Brasil necesitaba a Argentina para negociar en conjunto.

las relaciones económicas se debió a que ambas economías se beneficiaron de la coyuntura ascendente del mercado internacional para sus productos de exportación, que también relegó en términos relativos la importancia económica del Mercosur (Gómez-Mera, 2013, pp. 158-167). En sectores sensibles, como los textiles, el Grupo Pro Tejer recurrió a establecer relaciones estrechas con el Ministro de Planificación argentino, Julio de Vido, y el Grupo Industriales, encabezado por la empresa Alpargatas, se asoció con otras agencias del gobierno de Néstor Kirchner desde 2003 (Gómez-Mera, 2013, p. 169). La crisis financiera de 2008 terminó con la armonía, aunque la afinidad ideológica de los gobiernos argentino y brasileño se mantuvo lo que indicaría que no fue esta última la causa de la mejoría en sus relaciones económicas (Gómez-Mera, 2013, p. 161). Para Gómez-Mera (2013, p. 200) las demandas de los empresarios en la etapa de aplicación del Mercosur se acomodaron a preferencias gubernamentales, conflictos burocráticos estatales y presiones del sistema internacional, pero también los efectos negativos del acuerdo fueron mitigados por la cercanía de algunos empresarios a actores gubernamentales poderosos. El resultado fue que los empresarios no siempre obtuvieron lo que buscaban (Gómez-Mera, 2013, p. 199).

Vigevani et al. (2008, p. 13) consideran que para los empresarios de Brasil Mercosur tuvo sentido entre 1991 y 2007, aunque ya en 1998 comenzó a perderse el interés por el mismo. Por ejemplo, las multinacionales del sector automotriz desde 1986 habían planificado inversiones y producción en el mercado regional ampliado para convertirlo en plataforma de exportación, pero esa perspectiva fue perdiendo fuerza y el interés se volvió a concentrar en el mercado brasileño. En 2005 la crisis de las papeleras entre Argentina y Uruguay confirmó las debilidades institucionales de Mercosur y en 2006 el presidente brasileño, Lula da Silva, llamaba a reinventar Mercosur para atender las expectativas de sus miembros menores, perspectiva que generó malesstar en las elites brasileñas. En organismos empresariales como la Federación de las Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), Mercosur fue criticado por considerárselo una camisa de fuerza que quitaba oportunidades a Brasil en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Debido a ello, la FIESP propuso en 2004 retroceder Mercosur de una unión aduanera a una zona de libre comercio (Vigevani et al., 2008, p. 19).

Pero, de todas formas, Mercosur aumentó las relaciones interempresariales entre Argentina y Brasil. En los noventa, 360 firmas brasileñas invirtieron en Argentina en *joint ventures* y compras en sectores como automóviles, metalurgia, alimentos y bebidas, productos químicos y servicios. Según el Grupo Brasil, esa actividad se debió a que para muchas firmas brasileñas el mercado argentino, más sofisticado y en ese momento con mejor poder adquisitivo por la convertibilidad, representaba una oportunidad para probar su competitividad antes de desplazarse al mercado global (O’Keefe, 2009, p. 206). La industria automovilística, dominada por empresas transnacionales, fue la primera en plantearse una estrategia para el área integrada en Mercosur y entre 1995 y 2000 invirtió US \$ 26 000 millones especialmente en Argentina y Brasil. Schelhase (2008, p. 120) destaca asimismo el alto grado de cooperación alcanzado en la industria química de Mercosur como un factor que reforzó su capacidad de influir sobre el diseño y la aplicación, aunque limitada a los estándares industriales y normas técnicas para ese sector donde los empresarios poseían mayor conocimiento especializado.

La devaluación del real brasileño (1999) agravó un problema que ya existía— el alto costo productivo de Argentina hizo que, por ejemplo, la mayor productora argentina de calzado (Grimoldi) trasladara sus fábricas a Brasil porque era más económico producir allí e importar a Argentina (O’Keefe, 2009, pp. 209, 230). En contraposición, el *default* argentino (2001) volvió más atractiva a Argentina (O’Keefe, 2009, p. 2010), mientras el hecho de que Brasil mantuvo su moneda sobrevaluada después de 2008 mejoró aún más la posición relativa de la producción argentina. Pero ya antes del *default*, Da Silva y da Rocha (2001) en un estudio de la percepción de gerentes de firmas brasileñas acerca de los obstáculos que enfrentaban al exportar a Argentina destacaban incentivos inadecuados para exportar, competencia internacional fuerte en el mercado argentino, tasas de cambio inadecuadas, demasiados requisitos burocráticos, proceso lento de recolección de pagos, requisitos de calidad del mercado argentino y falta de conocimiento de ese mercado. Casi 30 % de los problemas se vinculaban con constreñimientos políticos y económicos, seguidos por falta de información sobre el mercado argentino y falta de compromiso de las empresas con la exportación, indicando que los empresarios entrevistados consideraban responsables de sus

problemas, en primer lugar, a las deficiencias de Mercosur y, en segundo lugar, a las de las empresas.

Otra consecuencia del *default* fue que muchas empresas extranjeras se retiraron de Argentina (O’Keefe, 2009, p. 232) lo que permitió que aumentaran los inversores brasileños y las compras de empresas argentinas por capital local asociado al gobierno (ejemplo: EDENOR) (O’Keefe, 2009, p. 238). Esto último fue parte de un esfuerzo de la administración Kirchner por establecer un sistema que circunscribiera el poder de las empresas privadas sometiéndolas al Estado. Con ese sistema construyó una base política propia, que en 2007 aseguró la elección de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia (O’Keefe, 2009, p. 234), pero creó una división entre empresarios asociados a negocios con el Estado y el resto. La centralidad de los actores estatales se acentuó por la necesidad de conseguir su aprobación y apoyo para realizar negocios, especialmente con nuevos socios del Mercosur como Venezuela. La situación no fue exclusiva de Argentina, porque numerosos procesos judiciales han puesto al descubierto la trama de corrupción tejida en torno de negocios que necesitaban de sanción o apoyo oficial del gobierno brasileño— como el caso de las empresas constructoras (entre ellas, Odebrecht) que obtuvieron contratos y créditos estatales para realizar actividades en el Mercosur y en Sudamérica.

En general, lo que determinó la participación de los empresarios en Mercosur fue el tipo de relaciones que habían establecido previamente con sus gobiernos. Benítez (2018) ha estudiado las redes que permiten a empresas brasileñas de distintos sectores económicos ejercer influencia sobre decisiones del Mercosur. Según esa autora, las relaciones establecidas históricamente entre empresas, grupos o sectores económicos y distintas agencias o representantes estatales determinan el nivel de influencia que pueden ejercer. No todos los primeros tienen el mismo poder ni tampoco todos los segundos, lo que asegura que aquellos actores del sector privado con múltiples conexiones con actores importantes del Estado pueden ejercer mayor influencia sobre el gobierno de turno.

Ramos (2012, p. 157) resume la situación diciendo que, aunque hubo modificaciones en la orientación y la estructura institucional de Mercosur a partir de 2003,

Los mismos actores [siguen concentrando] las decisiones tanto en 1991-1994 como en 2003-2006. El cambio político [...] no alteró la estructura fundamental del proceso de toma de decisiones [...] [solo modificó] la cantidad de actores sociales involucrados en el proceso: de un Mercosur [...] limitado a los sectores empresariales y a los sindicatos que veían peligrar la posición relativa de sus afiliados frente a la creación de un mercado interno regional pasamos a un MERCOSUR que ha interpelado a la práctica totalidad de los actores sociales internos [...] Sin embargo, interpelación y participación son dos cuestiones diferentes.

Algo similar observa Oliveira (2003) en Brasil, donde sostiene que ni los partidos políticos ni instituciones como el Foro Consultivo Social y Económico (creado en 1995 e ineficiente, según Schelhase porque incluye representantes empresariales, sindicales y de la sociedad civil y solo tiene funciones consultivas) representan adecuadamente los intereses de los empresarios. Esto hace que no tengan influencia directa en las decisiones de Mercosur sino a través de sus relaciones con el Poder Ejecutivo y sus distintas agencias.

Velasco (2015) considera que un Mercosur creado como proyecto intergubernamental con baja participación empresarial, no ha cambiado ese formato hasta la actualidad porque, aunque se crearon espacios para la participación empresarial, sigue faltando articulación y diálogo positivo entre actores privados y estatales en Argentina y en Brasil, salvo excepciones. En el caso brasileño destaca la ausencia de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) en el Consejo de Desarrollo Económico y Social creado por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en 2003, donde además los empresarios que participan lo hacen individualmente y no en representación de asociaciones del sector privado.

La ampliación del Mercosur con la incorporación de otras naciones sudamericanas provee una oportunidad para estudiar el liderazgo del Estado en la toma de decisiones y la inclinación de los empresarios a participar en su aplicación cuando esperan obtener resultados económicos positivos. El ingreso de Venezuela por razones políticas desde 2006 se asumió como un hecho, aunque institucionalmente solo se llevó a cabo en 2012. El *boom* de la

exportación petrolera había convertido a Venezuela en un ámbito deseable para hacer negocios en la primera década del siglo XXI. En ese contexto, muchos fueron los empresarios argentinos, brasileños y uruguayos que aprovecharon la oportunidad, generando la oposición de sus pares venezolanos que, en forma paralela, enfrentaban conflictos con su gobierno debido a expropiaciones, políticas de control de precios y control cambiario, entre otras.

La prensa argentina (Bertello, 2007) informaba, por ejemplo, el rechazo de la Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios (Fedeaagro) de Venezuela al acuerdo entre el gobierno venezolano y el empresario argentino Gustavo Grobocopatel para gerenciar por cuatro años un proyecto de la empresa estatal PDVSA Agrícola en una extensión de 100 000 hectáreas en Venezuela. Más allá de si el acuerdo era factible o no y de si, como Fedeaagro reclamaba, existía en Venezuela experticia y capacidad para llevar a cabo el proyecto agrícola sin Grobocopatel, es interesante observar de qué forma la participación de los empresarios en el Mercosur era transformada por el tamiz de la interacción empresarios-Estado. Los empresarios venezolanos agrupados en Fedeaagro se consideraban desplazados de toda consulta al respecto por su gobierno, mientras el empresario argentino veía la oportunidad de hacer un buen negocio respaldando la posición favorable al ingreso de Venezuela de su gobierno⁹.

En cuanto a la situación más reciente de Mercosur, Ríos y Maduro (2014, p. 26) destacan que, si a lo largo de su existencia los empresarios aprendieron a lidiar “con la maraña de decisiones, compromisos, acuerdos y reglas de reducida transparencia para la sociedad” porque las instancias técnicas y decisorias del grupo operaban normalmente, desde 2013 se observa “la casi completa paralización de la capacidad de tratar los temas económicos de la agenda del bloque”. El Cuadro 2 de Ríos y Maduro (2014, pp. 32-34) recoge una larga lista de temas económicos pendientes de resolución por parte de las principales instancias del Mercosur, mientras la administración de excepciones ocupa un espacio desproporcionado en la gestión del acuerdo. Para Ríos y Maduro, de

9 FEDEAGRO se oponía también a otros proyectos previos firmados por el gobierno venezolano con empresarios argentinos como la provisión de genética de rodeo lechero y de maquinaria agrícola.

esta manera, Mercosur puede llegar a convertirse en un obstáculo antes que en un incentivo para los empresarios de Argentina y Brasil.

Ríos y Maduro llaman *vaciamiento económico* de Mercosur a ese proceso que ha llevado a que el único tema de la agenda comercial externa que se trata es la negociación con la Unión Europea (UE) (véase también Bartesaghi, 2015). En esa negociación, Pagni (2014) registraba que el gobierno de Dilma Rousseff estaba bajo presión de los empresarios brasileños que pretendían acelerar el proceso de inserción internacional para hacer frente a un déficit de competitividad (datos del CNI indicaban que entre 2008 y 2011 Brasil había perdido 5 400 millones de dólares en ventas en Sudamérica, reemplazadas por las de China, Estados Unidos, la UE o México). Esto repercutía sobre la negociación entre UE y Mercosur, porque los empresarios brasileños se quejaban de estar pagando “un costo Argentina” por negociar dentro del marco del acuerdo de integración.

La queja de los empresarios brasileños sobre el “costo Argentina” se fundamenta en que hasta hace poco el gobierno argentino se oponía al acuerdo y a que distintos sectores empresariales lo cuestionan con fuerza. Por un lado, los pequeños y medianos empresarios industriales en general opinan que una rebaja de aranceles como la que se está negociando convierte a la industria en “moneda de cambio” para asegurar que los europeos acepten la importación de manufactura de origen agropecuario, que sería el sector favorecido por Mercosur. Por otro lado, empresarios argentinos de sectores como marroquinería, textiles, juguetes y metalurgia cuestionan las normas diagonales de origen que permitirían a la UE considerar como propios insumos de terceros países con los que tiene acuerdos comerciales para penetrar el Mercosur (Batiz, 2018). Queda por verse si, de firmarse el acuerdo, los reclamos empresariales serán incorporados o ignorados.

Empresarios en diseño y aplicación de la Alianza del Pacífico (AP)

El análisis de la experiencia empresarial en la AP (Colombia, Chile, México y Perú) tiene un horizonte temporal corto porque, aunque puede considerársela derivada del Arco del Pacífico Latinoamericano (APL, 2007)

formado por Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú, su nacimiento formal tuvo lugar en 2012. La integración en la AP se caracteriza por su flexibilidad, el alto grado de liberalización del mercado de capitales y de la movilidad de personas y la armonización financiera mediante el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA)¹⁰. En forma adicional, el discurso oficial de la AP califica como “pragmática” a su integración en un intento por definirse en oposición a otros acuerdos regionales caracterizados por grandes objetivos y retóricas que guardan poca relación con sus resultados.

En cuanto a la relación de los empresarios con el acuerdo es notorio que las compañías de los cuatro países miembros empezaron a exportar y a invertir dentro del área antes de la creación de la AP (Giacalone, 2015). Las de Colombia y Perú lo hicieron en el marco del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina (CAN), a la cual pertenecen desde su creación en 1969. Las de Colombia y México se apoyaron en el acuerdo de libre comercio del Grupo de Los Tres (G-3, Colombia, México y Venezuela) desde 1994. Chile perteneció al antiguo Pacto Andino hasta 1973 y, luego de la salida de Venezuela en 2006, se asoció nuevamente a la CAN. De esta forma, puede decirse que el proceso de institucionalizar el acuerdo de la AP fue anticipado por los movimientos de las empresas. Esto permitió mitigar los efectos del modelo “eje y rayos” de los tratados de libre comercio que todos sus miembros han firmado con Estados Unidos, ya que un intercambio directo entre sus economías supera su aislamiento previo y facilita los flujos comerciales (Castaño, 2016, p. 298).

Desde el comienzo, la AP contó con participación de los empresarios en reuniones paralelas a sus cumbres presidenciales y la organización de un Consejo Empresarial de la AP (CEAP) con capítulos en cada uno de sus países miembros. Esto ha hecho que el presidente del Capítulo Colombia, Martín Carrizosa, declarara en 2017 que la AP tiene éxito porque “en el fondo tiene el modelo de una colaboración público-privada” y porque los

10 Con la incorporación de México en 2014 MILA alcanzó un volumen de 49 millones de dólares en capitalización, casi similar a los 50 millones del Bovespa brasileño, pero lo sobrepasó en número de empresas participantes.

empresarios ‘son la fuerza que la mueve’ (EFE, 2017). Representantes gubernamentales hacen eco a la imagen de la AP que proyectan los empresarios, como la embajadora de Colombia en México (Patricia Cárdenas) que en 2016 declaraba: “los empresarios son la sangre que corre por las venas de la Alianza, o sea que, sin ustedes realmente la Alianza no tendría mucha razón de ser” (Salinas, 2016). Según Roberto Paiva, director de ProChile, la integración “la firman los presidentes, los ministros, pero para que tenga carne la tienen que llevar adelante los empresarios [...] el gran impulso de la Alianza es haber puesto en un proyecto integracionista a los empresarios por delante” (*El País*, 8 de febrero de 2016).

La influencia de los empresarios en la AP se puede inferir del hecho que en 2016 el CEAP trabajaba en dos temas que consideraba clave – los servicios y la infraestructura (entrevista a Juan Manuel Farrón, asesor del CEAP, en AmCham, 2016). Dos años después la AP ha establecido ya un fondo para la segunda. Además, Farrón (AmCham, 2016) atribuye al CEAP haber “aterrizado” las grandes iniciativas macroeconómicas de los acuerdos presidenciales en el Protocolo Comercial que desde mayo de 2016 liberalizó la mayor parte del comercio intra-AP. Pese a que el CEAP no es un órgano institucional de la AP, aparece en su página oficial, es mencionado por los presidentes en sus declaraciones (Vargas-Maza, 2017) y se considera el único interlocutor empresarial reconocido por la AP. Debe destacarse, sin embargo, que, aunque en su creación participaron como promotores cuatro empresarios importantes de Chile, Colombia, México y Perú, ellos fueron seleccionados para esa misión por sus respectivos gobiernos.

Los lazos de los empresarios con la AP se construyen al más alto nivel, de forma que el CEAP tiene reuniones periódicas con el Grupo de Alto Nivel (GAN)¹¹ de la AP, que se encarga de responder los documentos que el Consejo presenta (Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, Punta Pita, México, 19 de junio de 2014). En la séptima reunión cumbre de la AP (Cali, Colombia, mayo de 2013) se estableció un Comité

11 El GAN está formado por los viceministros de Relaciones Exteriores y Comercio y se encarga de supervisar las tareas de los grupos técnicos, examinar nuevas áreas de negociación y preparar propuestas hacia otros grupos o acuerdos.

de Expertos (C-CEAP) que el CEAP había propuesto para analizar los temas sugeridos por este último (integración financiera, homologación de regímenes tributarios, ventanilla única de comercio, compras públicas, etc.)¹². Existe comunicación directa entre el C-CEAP y el capítulo nacional del CEAP que tiene la presidencia *pro tempore*. El C-CEAP analiza los temas que sugiere el CEAP y presenta a las instancias correspondientes sus propuestas a fin de que sean incorporadas a las discusiones de la AP (Colombia. MINCIT, s.f.). En marzo de 2018, el CEAP participó junto a los Grupos Técnicos de la AP sobre agenda digital, asuntos institucionales, compras públicas y otros temas, en una reunión en Lima con el GAN y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para discutir la visión estratégica de la AP para el 2030 y sus negociaciones con los Estados asociados (Chile. DIRECON, 2018).

Además de avanzar en acuerdos generales, los empresarios de los cuatro países impulsaron a través del CEAP programas de cooperación sectorial como el de los cosméticos y se está trabajando en otros similares para los sectores de complementos alimenticios, productos farmacéuticos y bebidas no alcohólicas. Todos ellos sirven para armonizar sus respectivas normativas, facilitando el comercio y la formación de cadenas de valor (René, 2018).

También en la AP la participación empresarial en el acuerdo se puede relacionar con la forma que asumen en cada caso nacional sus relaciones con el Estado. Un ejemplo es Chile, donde Bull (2008, p. 197) ha analizado las redes creadas entre empresarios y representantes gubernamentales a lo largo del proceso de negociación de acuerdos comerciales internacionales. El factor clave que articula esas redes es el conocimiento compartido y las vinculaciones y lealtades que se crean entre esos actores. Tanto empresarios como negociadores del gobierno comparten un conocimiento altamente técnico que les facilita la conformación de redes que con el tiempo se vuelven personales.

Chile, al igual que México y Colombia se caracterizan por tener asociaciones empresariales fuertes y su mayor unidad se explica en el caso chileno

12 Véase <https://alianzapacifico.net/en/technical-group-committee-of-experts-ceap/>.

por la necesidad de enfrentar la amenaza de un sindicalismo organizado y un Estado intervencionista (Bull, 2008, p. 206). Sin embargo, esas asociaciones no surgieron (o resurgieron) hasta después de la crisis de la deuda (1982-83). Bull (2008, p. 207) opina que, aunque el régimen militar invitaba a empresarios a sus negociaciones comerciales, estos no pudieron aprovechar plenamente su participación por falta de conocimiento técnico sobre el tema. Fue el aumento de la demanda estatal por asesoría empresarial en los noventa lo que hizo que las asociaciones chilenas se profesionalizaran e incorporaran departamentos de investigación y desarrollo (Bull, 2008, p. 208). A finales del gobierno de Ricardo Lagos, iniciado en el 2000, el gobierno dependía del conocimiento técnico de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)¹³ para negociar su proyección hacia Asia-Pacífico (Bull, 2008, p. 219).

Sin embargo, las vinculaciones empresarios-Estado en Chile no siempre garantizan que los primeros obtengan todo lo que demandan. Así, en las primeras negociaciones de gobiernos de La Concertación con México y Venezuela, hubo oposición empresarial y los acuerdos se firmaron igualmente (Bull, 2008, p. 212). En general, los grandes empresarios chilenos usan la intermediación de las asociaciones y también, cuando lo necesitan, se dirigen en forma directa al gobierno o a la agencia gubernamental que les interesa (Bull, 2008, p. 220).

En el caso colombiano, Rettberg (2005) plantea una relación empresarios-Estado de mutuas restricciones. El Estado depende de los empresarios grandes para que generen empleo, inviertan, paguen impuestos y apoyen a sus candidatos y ellos esperan del Estado créditos, inversiones, protección de marca, relaciones con proveedores, etc. para realizar sus actividades. Según dos negociadores del acuerdo de libre comercio Colombia-Estados Unidos, Gómez y Gamboa (2014, pp. 73-74), a medida que se redactaban borradores del acuerdo, se compartían con el sector privado y el equipo negociador

13 SOFOFA era una asociación de industriales, pero en la presidencia de Ricardo Lagos los exportadores agrícolas prefirieron asociarse a ella antes que a la tradicional Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), por lo cual pasó a convertirse en asociación cúpula (Bull, 2008, p. 218). Algo similar ocurrió con la ANDI (Asociación Nacional de Industrialistas) de Colombia que en los noventa se convirtió en Asociación Nacional de Empresarios, sin cambiar de sigla.

reunía a los empresarios cuando necesitaba discutir puntos específicos. El Comité para negociarlo fue encabezado por la ANDI, defensora del libre comercio. Como su posición coincidía con el gobierno, se concentró en ofrecer asesoría técnica al Ministerio de Comercio. Además de las asociaciones, participaron en las negociaciones los grupos económicos grandes e internacionalizados. De todas formas, la decisión de negociar y la agenda provinieron del gobierno (Langebaek, 2002).

En México fue importante la participación empresarial en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1993) y la formación de organizaciones de empresarios con ese fin. Según Alba Vega (2006), los empresarios alcanzaron ese reconocimiento porque fueron actores clave en la transición política mexicana. Los primeros triunfos del Partido Acción Nacional (PAN) – que pusieron fin a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) -- ocurrieron en municipios, diputaciones locales y gobiernos estatales y muchos fueron encabezados por empresarios. La diversidad geográfica de México y su influencia sobre la economía se manifestó en que las primeras movilizaciones políticas empresariales surgieron en zonas económicamente dinámicas y orientadas al exterior. Esta interpretación otorga un rol central a los empresarios en la transición a la democracia mexicana¹⁴ y confirma la importancia de las diferencias históricas nacionales en la visión de la relación empresarios-Estado en América Latina.

En cuanto a Perú, sus relaciones con el Estado se caracterizan como positivas teniendo en cuenta declaraciones del presidente Martin Vizcarra. Él declara que como la AP trabaja en favor de la empresa con objetivos comunes y la empresa privada aprovecha mejor la tecnología y la ciencia para ser competitiva, esto “permite obtener resultados mejores en comparación con otras alianzas que tienen un perfil más político” (Cruzado, 2018). Reyes (2017) ubica la mayor influencia de los empresarios en la política exterior peruana a partir de la crisis de la deuda en los años ochenta. En el caso de

14 En paralelo, Loaeza (2001) argumenta que la reacción democrática de los empresarios mexicanos se explica por una reacción defensiva ante la sociedad de masas que obliga a las elites económicas a recuperar el liderazgo social que habían perdido.

la AP, considera que, entre la primera cumbre presidencial y la firma del Acuerdo Marco, ellos participaron mediante PromPerú que, con ProColombia, ProChile y ProMéxico, desarrolló un plan de trabajo para promover bienes de los cuatro países en el mercado internacional. A pesar de que en el proceso de ratificación legislativa de la AP no se registró presencia o consulta de los parlamentarios a los empresarios, Reyes (2017) opina que ellos participaron en la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, donde hay un consejo consultivo *ad honorem* conformado, entre otros, por la Asociación de Exportadores (ADEX), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL). Concluye, sin embargo, que “la participación del sector empresarial en el proceso inicial de la Alianza del Pacífico estuvo dada, sobre todo, por pautas gubernamentales, más que por medio de mecanismos de presión ideados por estos actores”.

En 2014 los expresidentes Lagos de Chile y Lula de Brasil propusieron la convergencia “en la diversidad” entre Mercosur y AP y reconocieron que los empresarios habían sido más rápidos que los gobiernos para establecer lazos entre ambos acuerdos, que podían servir de base para la convergencia. Según ese documento, Mercosur y AP conservarían sus características propias, pero se tomarían medidas técnicas para unificar ventanillas de comercio, aplicar el certificado de origen digital de la ALADI y otros temas similares. El objetivo de esas medidas es estimular la formación de cadenas de valor regionales y globales a partir de la interacción entre empresarios de los dos grupos. Sobre este tema la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) plantea que es “complejo y riesgoso” dejar que los gobiernos definan *a priori* cuales serían esas cadenas, como se hizo en Mercosur (BID, 2018, p. 23), lo que sugiere un rol más importante para el sector privado. Existe, por lo tanto, un nivel alto de concordancia entre las posiciones empresariales y lo que la AP discute en su diálogo con Mercosur.

Sin embargo, también es complejo y riesgoso plantear a la AP como ejemplo de integración dirigida por los empresarios porque para los gobiernos de Chile y México, por ejemplo, la proyección económica hacia Asia-Pacífico, uno de los objetivos del acuerdo, constituye un horizonte a alcanzar que precede incluso a la formación del APL (2007). En México cuenta con

antecedentes históricos desde la época colonial cuando el puerto de Veracruz en el Pacífico constituía principio y fin de una de las etapas del circuito de galeones que unía las posesiones españolas en Asia y América Latina. En Chile, esa tendencia se mantuvo bajo el régimen militar, pero se inició antes y fue continuada tanto por los gobiernos de La Concertación, los de Michelle Bachelet (socialista) y de Sebastián Piñera (centroderecha), siempre con apoyo empresarial (Recabarren, 2017, p. 133).

Aun en Colombia, considerado el mercado de la AP menos insertado en Asia-Pacífico, los empresarios participaron desde los ochenta en iniciativas estatales para insertar a Colombia en esa región (COLPECC, Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico, 1987, y PBEC, Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, 1993, véase Fernández de Soto et al., 2012), así como en iniciativas similares de la CAN. Hasta 2010 el liderazgo exportador a Asia lo tuvieron transnacionales mineras y Ecopetrol, seguidos por el sector cafetero, mientras algunos grandes consorcios (ingenios azucareros, productos químicos y alimentos) iniciaban exportaciones con valores marginales (Torres, 2013, p. 143). Al momento de constituirse la AP, la empresa Nutresa del Grupo Sindicato Antioqueño declaraba que llevaban casi 50 años exportando al mercado chino.

Conclusiones

Una somera comparación de la participación empresarial en el diseño y la aplicación de Mercosur y AP, arroja observaciones interesantes. Por ejemplo, la principal diferencia puede sintetizarse con las palabras de Roberto Paiva, director de ProChile, cuando declara que

Se están cumpliendo 20 años del acuerdo Chile-Mercosur. [...] participé en la negociación y allí no había empresarios. Éramos funcionarios de los países del bloque [...] y nos costó tres años llegar a un acuerdo que estaba en los papeles, pero al que le faltaba más consulta con los empresarios para avanzar realmente.

[...] había alguna consulta puntual, pero acá [AP] [el empresario] es un actor que toma decisiones y marca los ritmos de avance [...] nosotros intuimos algunas cosas, pero el empresario sabe dónde está su negocio y las ventajas para desarrollarlo. (*El País*, 8 de febrero de 2016).

El Mercosur y la AP muestran que los empresarios buscaron participar en la integración desde su origen para ampliar sus beneficios económicos o defenderse de los efectos negativos del proceso. Aunque la respuesta inicial de los empresarios de Argentina y Brasil fue de sorpresa, estaba claro que, de aplicarse Mercosur, este tendría consecuencias directas para sus empresas y sectores económicos. En la AP, los grandes empresarios participaron desde el comienzo y hubo menos sorpresa porque el acuerdo representaba la continuación y ampliación de aspectos que algunos de esos gobiernos (Colombia y México) habían incorporado en sus políticas económicas como resultado del G-3 y otros (Colombia y Perú), de la CAN.

La respuesta de los actores estatales/gubernamentales al interés empresarial fue variada. En el Mercosur los gobiernos tendieron a evitar una participación empresarial activa entre 1986 y 1995 para agilizar el proceso de negociación, aunque en ciertos casos recurrieron a promover la participación de sectores económicos importantes (automotores, petroquímica) por falta de conocimiento técnico especializado entre los actores estatales¹⁵. Luego de la conformación de la unión aduanera (1995), cuando aumentó el interés y la presión empresarial para institucionalizar su participación, fueron incorporados en agencias del acuerdo donde se encontraban asociados a otros actores sociales (sindicatos, etc.), lo que redujo la fluidez y eficiencia de la interacción. Los empresarios grandes y los sectores estratégicos, que habían comenzado a movilizarse antes, recurrieron a profundizar sus vínculos directos con agencias de sus gobiernos. La tendencia aumentó en la etapa en que los gobiernos de Argentina y Brasil promovieron cambios de un Mercosur económico a otro más social y político. Los canales institucionales de

15 La Cámara de la Industria Química y Petroquímica presentó una propuesta detallada y consensuada a lo largo de cuatro meses entre las asociaciones de Argentina y Brasil, que fue aceptada por Mercosur casi sin cambios (Bianculli y Botto, 2009).

participación empresarial perdieron la poca importancia que tenían y tanto el Estado argentino como el brasileño contribuyeron a promover medidas que acrecentaban el dominio de aquellos empresarios con los que tenían lazos cercanos. En Brasil y Argentina los cambios observables en la posición de los empresarios se vincularon con cambios en la política de integración o en la orientación del Mercosur producidos por los actores estatales.

En la AP el acuerdo ofreció desde el principio opciones institucionales de participación (caso CEAP), haciendo que la relación empresarios-Estado en la integración fuera fluida. Su interacción se basó en la matriz histórica de relaciones empresarios-Estado en cada uno de sus miembros, sin necesariamente implicar dominio de los primeros sobre el segundo.

Con respecto a los empresarios, en cada etapa del acuerdo ellos se interesaron en la integración ya fuera por las ventajas potenciales que les ofrecía o por las pérdidas que les causaba. En otras palabras, apoyaron en general el concepto de integración regional (adhesión ideológica), pero respondieron frente a la integración concreta de acuerdo a como ella afectaba sus intereses económicos. Por lo tanto, no fueron indiferentes, pero tampoco constituyeron un bloque homogéneo en su apoyo o rechazo y oscilaron en el caso de Brasil desde el optimismo inicial hasta considerar al Mercosur irrelevante en la segunda década del siglo XXI. En Argentina hubo interés también, pero *default*, divisiones entre empresarios y conflictos del gobierno con los empresarios (por ejemplo, por las retenciones al agro en la administración de Fernández de Kirchner) dominaron el panorama y limitaron su participación en Mercosur. Lo mismo se observa en la AP donde no todos los sectores empresariales apoyan el acuerdo. Por ejemplo, en Colombia el sector agrícola está dividido entre productores orientados al mercado nacional (que lo consideran un acuerdo negativo) o a la exportación, que lo ven como una oportunidad.

Se puede concluir que para los empresarios la integración en todas sus etapas es un instrumento, una herramienta para proteger sus intereses o para ampliarlos, pero no un fin en sí mismo. Ello no impide que en la práctica su actuación pueda estar comenzando a acercarse a lo que Hernando Muñoz, canciller de Chile, definió en 2014,

Los empresarios están construyendo una integración silenciosa. A través de las multilatinas que invierten en los distintos países, están creando interdependencia entre nosotros y eso también hay que valorarlo más allá de los acuerdos formales que abren las puertas justamente a los empresarios para que inviertan y crucen la frontera (Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur, 2014).

Existe prácticamente consenso en la literatura en que Mercosur fue producto de un acuerdo gubernamental entre Brasil y Argentina que atrajo la atención del empresariado, atención que se profundizó a medida que la interdependencia económica fue avanzando (Almeida, 1998). Los primeros que buscaron participar en el acuerdo fueron los empresarios más grandes y los sectores estratégicos, guiados por una racionalidad económica. Mientras tanto, los esfuerzos del Mercosur por incorporarlos fueron pocos, aislados y matizados por las relaciones preferenciales que algunos gobiernos asumieron con grupos empresariales asociados a ellos.

En la AP, la presencia de los empresarios grandes fue factor destacado desde el primer momento y las relaciones previas entre empresarios de sus países se consideraron positivas para el acuerdo. Esta cooperación empresarios-Estado parece facilitar la articulación de intereses que se observa en la corta vida de la AP, mientras en el Mercosur las relaciones muchas veces contradictorias de sus gobiernos con los empresarios actuaron más como obstáculos que como factores de promoción del acuerdo, a excepción de algunas empresas privilegiadas.

Resulta interesante que, mientras el Mercosur tiene una institucionalidad más desarrollada que la AP, carece de instrumentos de articulación eficientes que permitan que los empresarios hagan demandas en conjunto, por ejemplo, a la Secretaría General en Montevideo. En la AP, no hay una Secretaría General pero el CEAP actúa como cadena de transmisión de las demandas empresariales directamente a las cumbres presidenciales. Además, los empresarios siguen utilizando sus vinculaciones con sus respectivos gobiernos y, mediante el C-CEAP, se aseguran de que los temas que les interesan sean estudiados y elevados al GAN. En ambos casos, sin embargo, dirección de la agenda y toma de decisiones están en manos de actores estatales.

En este sentido, Benítez (2018) aporta una conclusión importante los países no son “tablas rasas” en las que se ponen en marcha modelos políticos y económicos, sino, por el contrario, en ellos perduran vestigios de modelos políticos y económicos anteriores que se reflejan en las relaciones entre actores del sector privado y del sector estatal. Puede agregarse que esas relaciones son las que determinan también el grado y la forma en que los empresarios participan en el diseño y la aplicación de los acuerdos de integración.

Adicionalmente, el análisis empírico de la experiencia del Mercosur y la AP desalienta la aplicación de enfoques que predeterminan que un Estado débil puede ser “capturado” por los empresarios para obtener “rentas” y que un Estado fuerte lo es porque consigue imponer sus preferencias a los empresarios¹⁶. Así, en vísperas del *default*, cuando el Estado argentino se encontraba debilitado, consiguió resistir la presión empresarial para “suspender” al Mercosur y, bajo las administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner, cuando el Estado tenía una posición fuerte, otorgó concesiones importantes en el marco del acuerdo a empresarios grandes asociados al gobierno.

Este capítulo aporta elementos al debate sobre la interacción empresarios-Estado en América Latina y sobre la importancia de la participación empresarial en los acuerdos de integración regional. Hosono (2017) se halla entre los autores que destacan que la integración se refuerza y resulta positiva cuando existen complementariedad y sinergias derivadas tanto de la institucionalidad establecida como de las relaciones económicas entre empresas de sus países. El rol catalizador de la integración depende de un balance en las interacciones entre actores del sector privado y del sector estatal y este es mucho más importante cuando el objetivo es alcanzar no solo el crecimiento económico sino también el desarrollo en términos de sustentabilidad y transformación social.

16 En la negociación del G-3 (1994) un Estado colombiano que era considerado débil consiguió imponer cambios de política económica más importantes que los que luego establecería la AP, en oposición a las preferencias empresariales. En la negociación de AP, cuando el Estado colombiano estaba en una posición fuerte por la negociación con la guerrilla, los empresarios ejercieron mayor influencia en su diseño e implementación (Giacalone, 2015).

El análisis de la participación empresarial en el diseño y aplicación de Mercosur y AP permite verificar las premisas que orientaron este trabajo: 1) es necesario incorporar a los actores económicos, entre otros actores no estatales, tanto por el conocimiento especializado que manejan como porque su actuación en la etapa de aplicación es clave para alcanzar los objetivos propuestos; y 2) su incorporación depende de la interacción empresarios-Estado en los países miembros. Puede agregarse además que las redes sociales históricas y las instituciones informales que rigen la interacción empresarios-Estado al nivel nacional son un factor importante en la integración, pero no los únicos ya que las instituciones de los acuerdos deben controlar que los actores no abusen sus posiciones y que los cambios de gobierno no alteren abruptamente lo construido.

Referencias bibliográficas

- Achard, M., Flores, R.A. y González, L. E. (1993). *Estudio de la variable política en el proceso de integración de los países pequeños del Mercosur y opinión de sus elites sobre dicho acuerdo*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Achard, M.; Flores, R.A.; González, L.E. (1994). *Las élites argentinas y brasileñas frente al Mercosur*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Alba Vega, C. (2006). Los empresarios y la democracia en México. *Foro Internacional*, 46(1), 122-149. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27738754>
- Almeida, A. C. (1998). A Formação do Mercosul: Visões e ações empresariais. *Revista de Administração Pública*. 32(6), 63-95.
- AmCham (Cámara de Comercio Colombo Americana). (2016). Sector privado, actor central de la Alianza del Pacífico. *Business Mail*. Recuperado de <https://amchamcolombia.wordpress.com/2016/07/13/sector-privado-actor-central-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Bartésaghi, I. (2015, octubre). Algunas reflexiones sobre el Mercosur. Propuestas para

- una necesaria reformulación. *Konrad Adenauer Análisis y Perspectivas* (3). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/292707600_Algunas_reflexiones_sobre_el_Mercosur_Propuestas_para_una_necesaria_reformulacion
- Batiz, M. (4 de febrero de 2018) La mirada de los empresarios sobre el acuerdo con la UE. *El Cronista*, Recuperado de <https://www.cronista.com/pyme/negocios/La-mirada-de-los-empresarios-sobre-el-acuerdo-con-la-Union-Europea-20180131-0001.html>
- Benitez, G. J. (2018). Business lobbying: Mapping policy networks in Brazil in Mercosur. *Social Sciences*, 7(198). En doi: 10/3390/socsci7100198
- Bertello, F. (13 de marzo de 2007) Se oponen en Venezuela a los acuerdos con Grobocopatel. *La Nación*, Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de <https://www.lanacion.com.ar/890932-se-oponen-en-venezuela-a-los-acuerdos-con-grobocopatel>
- Bianculli, A. y Botto, M. (2009) The Case of Argentine Research in Building Regional Integration. En *The Politics of Trade* (Leiden), pp. 83-121. Recuperado el 15 de septiembre de 2018 de http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/RRII_Botto_Bianculli_The.case.of.Argentine.Research.pdf
- BID (2018). *Mercosur-Alianza del Pacífico: Informe del Diálogo de Alto Nivel*. Buenos Aires: INTAL, Nota Técnica del BID 1391.
- Bull, B. (2008, May). Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 40(92), 195-224. Recuperado el 20 de agosto de 2018 de www.jstor.org/stable/40056660
- Castaño Peña, J. A. (2016). Análisis y Perspectivas de la Alianza del Pacífico. *Revista Estudios de Deusto*, 64(1), 281-305.
- CEAP (2016). Declaración de Puerto Varas. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/comercio-e-inversion/>

Chile. DIRECON. (20 de marzo de 2018). Grupos Técnicos y el GAN de la AP se reúnen en Lima. Recuperado el 8 de octubre de 2018 de <https://www.direcon.gob.cl/2018/03/grupos-tecnicos-y-el-gan-de-la-alianza-del-pacifico-se-reunen-en-lima/>

Colombia. MINCIT (s/f). *100 preguntas de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 8 de octubre de 2018 de http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones/7180/100_preguntas_de_la_alianza_del_pacifico

Cruzado, J. C. (6 de septiembre de 2018) Perú impulsará mayor acercamiento al empresario desde la Alianza del Pacífico. Andina (Agencia peruana de Noticias). Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-impulsara-mayor-acercamiento-al-empresario-desde-alianza-del-pacifico-726585.aspx>

Custodio, L. (8 de febrero de 2016). Alianza del Pacífico entra en vigencia en el mes de abril. *El País*. Recuperado el 27 de agosto de 2018 de [http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/alianza-](http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/alianza-pacifico-entra-en-vigencia-abril.html)

[pacifico-entra-en-vigencia-abril.html](http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/alianza-pacifico-entra-en-vigencia-abril.html)

Da Silva, P. A. y da Rocha, A. (2001). Perception of export barriers to Mercosur by Brazilian exporters. *International Marketing Review*; 18(6), 589-610. Recuperado el 12 de septiembre de 2018 [https://search-proquestcom.ezproxy.lib.ucalgary.ca/docview/224317597?accountid=9838&rft_id=info%3Axi%2Fsid%3Aprimio](https://search.proquestcom.ezproxy.lib.ucalgary.ca/docview/224317597?accountid=9838&rft_id=info%3Axi%2Fsid%3Aprimio)

Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur. Discurso de Apertura Canciller Hernando Muñoz. (24 de noviembre de 2014) DIRECON-Chile. Recuperado de <https://www.direcon.gob.cl/2014/11/discurso-de-apertura-canciller-munoz-en-seminario-dialogo-sobre-integracion-regional-alianza-del-pacifico-y-mercosur/>

EFE (29 de junio de 2017). Empresarios de Alianza Pacífico, con la mira puesta en Asia-Pacífico. *El Mundo*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018 de <http://www.elmundo.com/noticia/Empresarios-de-Alianza->

Pacificocon-la-mira-puesta-en-Asia-Pacifico/354854

El País. (8 de febrero de 2016). Alianza del Pacífico entra en vigencia en el mes de abril. *El País*, Recuperado el 27 de agosto de <http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/alianza-pacifico-entra-en-vigencia-abril.html>

Fernández de Soto, G. y Pineda Hoyos, S. (Coord.) (2012). *El Pacífico: la inserción aplazada*. Bogotá: Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales (CORI).

Fernández de Soto, G., Fernández Del Portillo, L., Roldán Pérez, A. y Pérez Restrepo, C. (2012). Colombia en los escenarios de cooperación en Asia-Pacífico. En, G. Fernández de Soto, G. y S. Pineda Hoyos, S. (Coords.) *El Pacífico: una inserción aplazada*. Bogotá: CORI, pp. 179-189.

Gardini, G. L. (2006). Government-Business Relations in the Construction of Mercosur. *Business & Politics*, 8(1), 1-26. Recuperado el 19 de agosto de 2018 de <http://>

web.b.ebscohost.com.ezproxy.lib.ucalgary.ca/ehost/detail/detail?vid=0&sid=54bbd49a-4b84-408c-9049-881154f3d67b%40pdc-v-sessmgro1&bdata=JnNpdGU9ZWZhc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=20707731&db=bth

Giacalone, R. (1999). *Integración, intereses e ideas: Los empresarios frente al Grupo de Los Tres*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Giacalone, R. (2000). Los empresarios y la integración regional desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. *Revista de Humanidades* (Monterrey) (8), 47-69. [Actualizado en Giacalone, R. (2011, noviembre) El pensamiento empresarial latinoamericano sobre integración regional. Ponencia en Seminario Internacional *La integración latinoamericana en las Ciencias Sociales*, Mérida: Universidad de Los Andes].

Giacalone, R. (2015, junio). Los empresarios en las negociaciones comerciales colombianas: Juego de dos niveles en el Grupo de Los Tres y la Alianza del Pacífico.

- Aportes para la Integración Latinoamericana*, XXI(32), 1-30.
- Gómez, H. J. y Gamboa, J. (2014). Colombia. En Capling, A. y Low, P. (Eds.) *Governments, Non-State Actors and Trade-Policy Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 63- 88. doi: DOI.org/10.1017/CBO9780511687082.005
- Gómez-Mera, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America, The Politics of Mercosur*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.
- Grandi, J. y Bizzozzero, L. (1997). Actores y sociedad civil en el Mercosur. *Estudios Internacionales*, 30(118), 141-169.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: Actores, politización e ideología. *USP Estudos Avançados*, 10(27), 217-250. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200013
- Hosono, A. (2017). *Asia Pacific and Latin America. Dynamics of regional integration and international cooperation*. Santiago de Chile: ECLAC. Series International Trade 132.
- Loaeza, S. (2001). México: La rebelión de las elites. *Estudios Sociológicos*, 19(56), 363-380. Recuperado el 11 de agosto de 2018 de <https://www.jstor.org/stable/40420986>
- López, A. (2008). Gran empresa, diversificación y desarrollo: una mirada a la literatura recibida con una reflexión sobre el caso argentino. *Desarrollo Económico*, 48(190), 341-379.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, (15), 113-138. Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678128/RI_15_6.pdf?sequence=1
- Mellado, N. y Ali, M. L. (1995). *Opinión de los sectores sociales sobre el Mercosur y sus alternativas*. La Plata: Instituto de Integración

Latinoamericana, Universidad
Nacional de La Plata.

org.ar/scielo.php?script=sci_
arttext&pid=S1851-960
12012000200005

Nasser Quiñones, G. (1963) La
responsabilidad del sector privado
en el desarrollo del intercambio
en los países de la ALALC. En
El Sector Privado en la ALALC
Comercio Exterior s/n, 736-748.

O'Keefe, T. A. (2009). *Latin
American and Caribbean Trade
Agreements: Keys to a Prosperous
Community of the Americas*.
Leiden: Martinus Nijhoff.

Oliveira, M. F. de (2003). *Mercosur:
Atores políticos e grupos de interesses
brasileiros*. Sao Paulo: Editora
UNESP.

Pagni, C. (2014). Un análisis global
sobre América Latina. *Cuadernos
de Pensamiento Político*, 42, 39-54.
Recuperado de [www.jstor.org/
stable/24367936](http://www.jstor.org/stable/24367936)

Ramos, H. D. (2012). Partidos
políticos argentinos y Mercosur.
Tratados fundacionales y
Comisión Parlamentaria Conjunta
(1991-2006). *Posdata*, 17(2).
Recuperado el 22 de septiembre
de 2018 de <http://www.scielo.org>.

Recabarren Silva, J. (2017). Chile
y el Acuerdo Transpacífico: Un
acuerdo comercial incómodo
para el país. En *Anuario Asia
Pacífico*. México: Colmex,
115-167. Recuperado el 17 de
agosto de 2018 de [https://
anuarioasiapacifico.colmex.mx/
images/pdfs/03chilerecabarren](https://anuarioasiapacifico.colmex.mx/images/pdfs/03chilerecabarren)

René, M. P. (23 de julio de 2018)
Empresarios analizan barreras al
comercio en Cumbre del Pacífico.
El Sol de México. Recuperado
de [https://www.elsoldemexico.
com.mx/finanzas/empresarios-
analizan-barreras-al-comercio-en-
cumbre-del-pacifico-1860208.html](https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/empresarios-analizan-barreras-al-comercio-en-cumbre-del-pacifico-1860208.html)

Rettberg, A. (2005). Business versus
Business? Groups and Organized
Business in Colombia. *Latin
American Politics and Society*,
47(1), 31-54.

Reyes, H. (2017) La participación del
sector empresarial en la Alianza
del Pacífico: el caso peruano
Aportes (Análisis e información
sobre comercio y desarrollo

- sostenible para américa latina) 18(5). Recuperado de www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/la-participación-del-sector-empresarial-en-la-alianza-del-pacífico-el-caso
- Rios, S. P. y Maduro, L. B. (2014). Mercosur: ¿Es hora de replantear el modelo? *Boletín Informativo Techint*, 345, 21-37.
- Salinas, S. (6 de abril de 2016). Los empresarios son la sangre que corre por las venas de la Alianza. *Cámara de Comercio México-Colombia. Noticias*. Recuperado el 22 de octubre de 2018 de <http://ccmexcol.com/los-empresarios-la-sangre-corre-las-venas-la-alianza.html>
- Salvia, S. (2016). Alianzas de los empresarios industriales en la crisis del neoliberalismo en la Argentina. *Revista de Sociología e Política*, 25(62), 93-113. doi: 10.1590/1678-987317256204
- Saánchez-Bueno, C. (1999). *MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: The Role of Business Actors*. ISA Congress, Washington D.C.
- Schaposnik, E. (Ed) (1986). *Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina*. La Plata, Argentina: Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata.
- Schelhase, M. (2008). *Globalization, Regionalization and Business. Conflict, Convergence and Influence*. London: Palgrave Macmillan.
- Torres, J. (2013). Colombia: inserción y desequilibrios comerciales en la Cuenca del Pacífico. *Revista Problemas del Desarrollo*, 174(44), 139-165.
- Vargas-Mazas, E. (2017). L'Alliance du Pacifique et le discours néolibéral du développement. *Cahiers des Amériques latines*. Recuperado el 14 de agosto de 2018 de <http://journals.openedition.org/cal/8285>
- Velasco, P. A. M. (2015). Os empresarios no Mercosul: distancia ou participação? *Mural Internacional*, 6(2), pp. 186-201. Recuperado el 21 de noviembre de 2018 de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index>.

php/muralinternacional/article/
view/19916

Vigevani, T., Favaron, G. de
M., Ramanzini Junior, H. y
Correia, R. A. (2008). O papel

da integração regional para o
Brasil: universalismo, soberania
e percepção das elites. *Revista
Brasileira de Política Internacional*,
51(1), 5-27.

El papel de las entidades subnacionales en el Mercosur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente

Francisco Javier Sánchez Chacón

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

Sánchez Chacón, F. J. (2019). El papel de las entidades subnacionales en el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 187-239), Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

La sociedad civil (SC) se organiza y actúa de distinta manera y por diversas vías para alcanzar sus objetivos, por ello se esfuerza por participar en la esfera pública e influir en los procesos de toma de decisiones para que se tomen en cuenta sus intereses y necesidades. De una manera ideal, el *policy making* se iniciaría desde abajo, en una propuesta o consulta a la

sociedad civil, hasta terminar en el órgano cúspide que toma la decisión en un proceso de tipo *bottom-up*. También busca participar en la implementación de las decisiones tomadas, de las políticas públicas. Estos procedimientos pueden suceder tanto en lo interno del Estado como en las organizaciones internacionales de diversa naturaleza que operan en el sistema internacional global o regional; dentro de este último se encuentran los procesos de integración regional, verbigracia, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP), cuyas instituciones toman decisiones que afectan la vida de los ciudadanos, por lo que la sociedad civil busca participar en ellas e influir en su proceso decisional, o en todo caso debería hacerlo. A esta forma de participación o movilización se refiere el presente capítulo.

La literatura sobre la participación de la sociedad civil y de las entidades subnacionales en el Mercosur tiende a ser limitada (Sánchez Chacón, 2013); especialmente con relación a la actuación de los actores sociales, y en el caso de la Alianza del Pacífico es poco menos que inexistente, muy posiblemente por su creación relativamente reciente, en 2012, con el Acuerdo Marco. Sin embargo, hay una creciente atención del mundo académico sobre la sociedad civil en Suramérica, con especial énfasis en la mercosureña, si bien aún no se alcanzan los niveles de estudio que sobre el tema se realizan en la Unión Europea (UE), y en especial, es apocada hacia la sociedad civil de la AP. Aunque se puede considerar una importante falencia, es también acicate y motivación para el presente trabajo.

Un asunto transversal en el análisis sobre los procesos de integración regional (IR) en Latinoamérica lo aborda Serbin (2011, p. 110), al señalar la necesidad de superar su marcado déficit democrático a través de una más activa participación de la sociedad civil, que contrarreste o equilibre las decisiones que provienen básicamente del Ejecutivo de los Estados Parte con apoyo de las burocracias nacionales o subregionales. En tales decisiones existe poca o nula incidencia de la ciudadanía, es decir, de los actores sociales, ni directamente ni de manera indirecta por vía parlamentaria. No es descabellado extender la apreciación a la participación de las entidades subnacionales, territorial y funcionalmente más cercanas al ciudadano, y con respecto a estas y la sociedad civil en la AP. El déficit democrático puede superarse por la participación de los actores sociales en el *policy making* de los procesos de IR o en

la implementación de las políticas aprobadas, independientemente de cuán poco articulados se encuentren esos actores o a si su interés por participar es más acentuado o más débil; la ecuación sería: a mayor participación de la sociedad civil menor déficit democrático. A decir de Dabène (2007, p. 74), un proceso de integración se democratiza en dos vías o de dos maneras: mediante el grado de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la medida en que la sociedad civil se aprovecha de las decisiones tomadas.

El caso de la Unión Europea, acuerdo de integración regional más avanzado, ilustra por qué la participación de la sociedad civil beneficia el funcionamiento de un proceso de integración y contribuye con su democratización. En ese sentido y de manera fundamental, el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce la importancia de la participación de la SC en la gobernanza europea, del mismo modo, el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea establece la necesidad de que la UE mantenga un diálogo abierto, transparente y regular con las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, para elaborar propuestas legislativas. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), que es la institución donde participa la sociedad civil organizada, tiene como misión contribuir a reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la UE, mediante la expresión de las opiniones de las organizaciones de la SC de los Estados miembros a nivel europeo, es decir, “contribuye a garantizar que la elaboración de políticas y la legislación de la UE sean más democráticas y eficaces y reflejen auténticamente las necesidades de los ciudadanos de la UE” (CESE, 2015, p. 2). Todo lo cual plantea el debate de si la participación de los actores sociales en los acuerdos de IR puede reconocerse como un derecho humano emergente.

En este trabajo se argumenta que, en general, existe formalmente una institucionalidad en los procesos de IR que permite la participación de la sociedad civil, más en Mercosur y solo para el sector empresarial en la AP, pero también mecanismos o prácticas que impiden, dificultan o limitan su real influencia. A esto se suma que muchos grupos sociales tienen con frecuencia poco interés y/o una capacidad limitada para articular una acción concertada a nivel regional y ocupar esos espacios, incluso algunos pueden estar potencial o realmente oprimidos o en desventaja. En consecuencia, la participación de la SC se ve condicionada y sus opiniones no llegarían a los niveles

decisionales. Además, la marcada naturaleza intergubernamental tanto del Mercosur como de la Alianza, incluso con un fuerte acento presidencialista, hace que los Estados busquen retener para sí la totalidad de las consideraciones a tener en cuenta al momento de tomar decisiones –*policymaking*–, e incluso en la implementación de esas decisiones. Habría que matizar que existe mayor articulación y movilización de muy diversos sectores de la sociedad civil organizada en el Mercosur que en la Alianza del Pacífico, en ésta última el sector empresarial está consolidado a nivel subregional e influye en las decisiones que le afectan, mientras el resto de los actores sociales no tienen mayor movilización ni influencia. Finalmente, discute si esa participación puede entenderse como un derecho humano emergente.

En ese sentido, se abordan las siguientes cuestiones: qué se entiende por entidad subnacional, y qué por sociedad civil, para determinar si se puede decir que la misma existe a nivel subregional del Mercosur y de la AP; cuáles son las instituciones creadas por ambos procesos de integración regional (IR) donde participa la sociedad civil y determinar si esta influye en el proceso de toma de decisiones, y por tanto, si esto puede revertir el déficit democrático; cómo es la participación de la sociedad civil en ambos procesos de integración y si el análisis y la discusión permiten entenderla como un derecho humano emergente; si los órganos de la AP y mercosureños pueden considerarse expresión de la nueva institucionalidad que debe acompañar a esos derechos, y si las entidades subnacionales pueden ser una plataforma para la participación de los actores sociales en el Mercosur y la Alianza del Pacífico, por su cercanía a los ciudadanos.

Sociedad civil y entidades subnacionales

Para un primer abordaje del tema, se debe puntualizar lo que se entiende por entidad subnacional¹. En ese sentido, hace referencia a la ‘región’, constituida precisamente por las entidades subestatales o subnacionales en tanto nivel

1 Si bien en el texto hay predominio de la expresión “entidades subnacionales”, también se usan como equivalentes las expresiones “entidades subestatales”, y en alguna ocasión “regiones”.

intermedio entre el Estado y las entidades locales –municipios, ayuntamientos–. La región, la entidad subnacional, es el “ente público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político (Sánchez Chacón, 2013, p. 24).

Precisada la noción, se pasa al enfoque de la gobernanza multinivel (GMN), acuñado por Marks en la época del Tratado de Maastricht de la Unión Europea (UE) para analizar la política estructural de esa época. Posteriormente, desarrolló el concepto junto a Hooghe y Blank, y es ampliamente utilizado para explicar el funcionamiento de la UE, que, además, lo asume como propio en textos oficiales tales como el Libro Blanco sobre gobernanza europea de la Comisión Europea de 2001, y el Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel del Comité de las Regiones de 2009, y que es uno de sus componentes de *soft-power*.

La gobernanza multinivel señala que “la integración europea es una estructura política que crea un proceso en el que la autoridad y la influencia a la hora de elaborar las decisiones están compartidas entre múltiples niveles de gobierno subnacional, nacional y supranacional, [es decir...] la soberanía individual del Estado se encuentra diluida en la Unión Europea mediante procesos de toma de decisión colectivos” (Marks, Hooghe y Blank, 1996, p. 342; Hooghe y Marks, 2004, p. 52). Con enfoque hacia los actores sociales, Marks (1993, p. 392) considera a la GMN como un “sistema de negociación entre gobiernos en varios niveles territoriales: supranacional, nacional, regional y local, lo cual ha impulsado al nivel supranacional funciones previamente centralizadas del Estado y hacia abajo funciones al nivel local y regional, que le permite a la sociedad civil incorporarse de manera más activa al funcionamiento de la integración y el desarrollo”. Sin embargo, autores como Ares (2010) o Keating, (2004) destacan algunas imprecisiones de la GMN y matizan que es la toma de conciencia y el esfuerzo sostenido de algunas regiones, su sociedad civil, élites y gobiernos, lo que les permite ser tomadas en cuenta en la arena europea, más que algún tipo de estrategia de la UE.

Esta perspectiva teórica también ha sido utilizada en procesos de integración regional en Suramérica, especialmente la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur, para determinar si funcionan de una manera que pueda ser

explicada por ella, así como para analizar la participación de las entidades subnacionales en el *policy making* de las instituciones de los procesos de integración regional (IR) (Giacalone, 2011; Sánchez Chacón, 2013; Zubelzú, 2008). Pero también se ha señalado que esos procesos fuera de la UE se pudieran adaptar en su funcionamiento a las ideas de la GMN, pues se ha pretendido encajar los hechos, la dinámica propia de la integración del Mercosur, la CAN, o incluso se puede pensar en la AP, en ese enfoque teórico, lo que resulta incongruente e ilusorio (Sánchez Chacón, 2011; Zubelzú, 2008). La explicación se encuentra, básicamente, en que quienes perfilan la forma política y jurídica de la integración suramericana son los Estados que, de hecho, son unitarios y bastante centralizados aun cuando algunos asuman en sus legislaciones la forma federal y cierto grado de descentralización; de hecho, las entidades subnacionales están bastante relegadas o excluidas, si bien puede advertirse que la diferencia está también en cómo enfrenten el proceso de integración, la visión que de él tengan sus élites, las atribuciones según la Constitución o la ley, o las posibilidades que les otorgue el Gobierno central (Ares, 2010; Sánchez Chacón, 2013).

Esta apreciación no subestima la categoría de la paradiplomacia, en el sentido de las entidades subestatales como nuevo actor en los escenarios internacionales, incluidos los de integración regional; lo que se quiere resaltar son las limitaciones de esa actuación en el nivel mercosureño o de la AP, que incluso en alguna medida es tutelada por los Estados parte, y que el enfoque de la GMN no es el más adecuado para comprender la actividad de aquellas en Suramérica; en todo caso, la explicaría muy parcialmente. Habría que pensar en la gobernanza multinivel más que como alternativa, como un complemento de las relaciones intergubernamentales en el sentido tradicional (Zubelzú, 2008) de ambos acuerdos. Como afirma Vieira Posada (2013, p. 114)

La integración suramericana no ha otorgado la importancia suficiente al desarrollo de las regiones en las agendas de los procesos subregionales, pagando un alto costo, pues de haber existido políticas más activas, se habría logrado mayor participación de la sociedad civil desde lo local y regional, en lugar de la integración centralista de las capitales

y se habrían adoptado mayores medidas para una mejor distribución de los beneficios de la integración entre las regiones. (p. 114).

En la misma idea, un aspecto fundamental que ayuda a explicar las debilidades de la participación de las entidades subnacionales, y por extensión de sus propios actores sociales, es que no existe supranacionalidad ni en la Alianza del Pacífico ni en el Mercado Común del Sur, pues las instituciones diseñadas en ambos procesos son de naturaleza intergubernamental, en las que priva la voluntad de los Gobiernos centrales que se quieren reservar para ellos la conducción de ambos procesos de integración con una limitada –Mercosur– o muy exigua –AP– participación de las entidades subestatales y la sociedad civil. Por ejemplo, con relación al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) donde están representadas las entidades subnacionales, “el limitante es que como este proceso no tiene instituciones supranacionales, los aportes y manejo le corresponde a los Estados miembros y no a un presupuesto comunitario en el que intervienen las regiones” (Vieira Posada, 2013, p. 130). Además, los Estados buscan resistir cualquier impulso que pretenda afectar o soliviantar su poder de decisión en el Mercosur (Bustamante, 2011 y Mellado y Ali, 2010) y en la AP, lo minimalista de su estructura institucional lo corrobora. En consecuencia, la GMN no está presente en la forma en que funcionan la AP y el Mercosur, incluso, a este último se le señala como “un caso extremo de intergubernamentalismo” debido al fuerte peso del presidencialismo (Mellado y Ali, 2010, p. 167).

Buena parte de la explicación está en que, aun cuando son evidentes los grandes avances económicos, sociales y políticos que Suramérica ha experimentado, salvo puntuales excepciones como la involución venezolana, los niveles de pobreza e incluso pobreza extrema y la desigualdad social, entre otros, son aún de tal magnitud que acabar con ellos o disminuirlos a su mínima expresión es asunto prioritario para la sociedad civil y los gobiernos subnacionales y, en consecuencia, temas como la participación o movilización de esas entidades y de los actores sociales en las distintas esferas subregionales pueden lucir como un asunto elitista, aunque esta idea no sea exacta, y se pierda la perspectiva de cómo los procesos de integración regional pueden ser parte de la solución a los acuciantes problemas sociales, porque

como lo expresan sus tratados constitutivos o sus declaraciones, el fin último de los mismos es el bienestar de sus ciudadanos. Como afirma Zubelzú (2008, p. 28), las necesidades y urgencias de la sociedad civil de las entidades subnacionales en los países en desarrollo son distintas a las de los países desarrollados, por lo que las acciones de esas entidades en Suramérica terminan muy concentradas y dependientes del débil aparato estatal subnacional.

En esto influye la sociedad civil por cuanto, como se desarrollará en este trabajo, además de estar avocada a la solución de aspectos más cercanos y vitales para la supervivencia, incluso muchas de sus élites no han comprendido la importancia de movilizarse y actuar a nivel del Mercosur o de la Alianza del Pacífico, porque al revisarse la evolución de su participación en ambos acuerdos subregionales, si bien hay una acotada sociedad civil de carácter mercosureño, que no existe en la AP salvo en el sector empresarial, la mayoría de las políticas desarrolladas para esa participación han sido iniciativas de los Estados y no tanto por presión de los actores sociales, lo que no siempre se debe a un sano ejercicio de estimular, garantizar la participación y poner en práctica un principio de cercanía de las decisiones a los ciudadanos –no digamos de subsidiariedad como en la UE–, sino como una manera de filtrar, modelar o controlar la movilización social.

Lo anterior se explica, en buena medida, porque la Unión Europea, paradigma de IR, está basada en condiciones de oferta y demanda (Malamud, 2011), por eso en ella cobra sentido el enfoque de la GMN cuando Marks y sus colegas analizaron cómo funcionaba la forma política resultante de ese proceso de integración; pero fuera de la UE, en América Latina en este caso, la integración está basada en la oferta desde los Estados y las instancias básicamente intergubernamentales que han creado para administrarla. En tanto hay ausencia o debilidad de intereses transnacionales, y en consecuencia de las demandas, ha sido el Estado el que ha decidido los tiempos y modos de la integración como estrategia, debido, entre otras razones, a la forma en que se constituyó desde arriba en Latinoamérica (Bustamante, 2011) y a la defensa de la integridad de ese Estado frente al poder agregativo de los caudillos regionales desde la colonia (Haro, 2010), con alguna excepción, por lo que este decide e incide en toda realidad, incluidos los procesos de IR, y en sus temas o agendas sociales, de una manera tan desbordante que minimiza o

restringe las demandas desde la sociedad civil, llegando incluso a coaptarlas a través del clientelismo político.

Sin embargo, se debe matizar con relación al Mercosur que, en el transcurso de su existencia, ha habido tanto una transformación conceptual como en las formas de interpelación a los actores sociales. En efecto, ha ido de una concepción focalizada y restringida a una más amplia y diversificada, que refleja un compromiso con una más amplia participación social, lo que deja vislumbrar “un incipiente proceso de construcción de una esfera pública y de una ciudadanía regionales” (Luna Pont, López Canellas y Gimbatti, 2017, p. 3; UPS, 2018).

¿Qué se entiende por sociedad civil?

En los procesos de integración subregional, la dimensión social se da en dos sentidos: de una parte, hace referencia a las políticas que buscan corregir los desequilibrios que surgen al implementar los diversos programas económicos y comerciales que están en el origen mismo de estos procesos, y de otra parte, se refiere a la participación de los actores que conforman la sociedad civil en sus instituciones, en el entendido que son ellos “los destinatarios últimos de los cambios que propugna el proceso de integración” (Bizzozzero, 2009, p. 24). Además, la participación de los actores sociales en las instituciones subregionales disminuye el déficit democrático (Dabène, 2007; Serbin, 2008-2009, 2011). En el segundo sentido, entonces ¿qué se entiende por sociedad civil²?

Señalan Espejo y Francescon (2012, p. 46), que la sociedad civil la conforman “el conjunto y la interrelación de las asociaciones y organizaciones no estatales que reivindican determinados derechos o defienden intereses particulares”; en ese sentido, lo clave o fundamental es el carácter no gubernamental y no estatal de la sociedad civil. Desde un punto de vista sociológico, Giner (2008, p. 33) se refiere a la sociedad civil como la esfera que tradicionalmente ha estado constituida por los derechos individuales,

2 En el texto se usan de manera equivalente las expresiones “sociedad civil” y “actores sociales”.

libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutua en la persecución de sus intereses e intenciones de evidente carácter privado, son garantizadas por el Estado, que además se abstiene de intervenir políticamente en el ámbito de esas actividades. Giner es taxativo en su definición, pero dada la conducta de muchos Estados en América Latina, debe resaltarse lo difícil o incluso precario que resulta con frecuencia lograr que estos garanticen las actividades, y a veces, la propia existencia de la sociedad civil, e igualmente, que se abstengan de intervenirla políticamente.

De otra parte, en el ámbito de la sociedad internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya desde 1988 establece que la sociedad civil es la esfera en la que se autoorganizan los movimientos sociales alrededor de objetivos, clientela e intereses temáticos, y en el ámbito hemisférico, la Organización de Estados Americanos (OEA, 1999: 7) entiende por “organización de la sociedad civil toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”. En el mismo sentido, la “sociedad civil es una fuerza transnacional” y, en tanto global, es la concreción de la transnacionalización de la vida social; a su vez, alude a la interacción de individuos, pueblos, grupos y entidades de diversa condición, que crean redes y entramados de contactos efectuados a través de las fronteras de los Estados y fuera de los cauces tradicionales de las relaciones internacionales (Brotóns, 2007, p. 217).

En el contexto de América Latina, Hengstenberg, Kohut y Maihold³ (1999, citados por Anzola Nieves, 2011, p. 54) entienden la sociedad civil como la que se ubica entre el Estado, el mercado y la sociedad, todo un entramado que para las nuevas democracias latinoamericanas y la gestión política sigue adquiriendo una mayor relevancia.

Por tanto, hacen parte de la sociedad civil: oenegés; grupos de base; asociaciones sin fines de lucro con agendas temáticas específicas: p. ej. étnicas, de género; las iglesias, gremios, sindicatos, formadores de opinión, universidades, partidos políticos; grupos sociales que se unen de manera coyuntural

3 El texto es: Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl y Maihold, Günther (eds.) (1999). *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, FES/ Nueva Sociedad, Caracas, 457-464.

o permanente para luchar por sus derechos o por los intereses nacionales: familiares de desaparecidos, académicos, migrantes intrabloque, consumidores, cooperativas, ecologistas, el sector empresarial y los pequeños y medianos empresarios, mujeres. Quedan excluidos los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones criminales (Espósito, 2010, pp. 141-142).

Habría que dejar claro que el papel de la sociedad civil no es la conquista del poder político, ni el mercado, su rol está definido y asociado a la influencia que ejerce sobre estos a través de su propia organización democrática y de la discusión pública (Anzola Nieves, 2011, p. 52) y es manifiestamente autonomía del Estado y cualquier organización gubernamental, de la economía y de los partidos políticos. Al mismo tiempo, es una construcción histórica que implica reconocer, ejercer y ser titular de una amplia gama de derechos (Bresser-Pereira y Cunill Grau, 1998⁴, citado en Anzola Nieves, 2011).

Ahora bien, la sociedad civil así precisada busca participar e influir en la institucionalidad de los procesos de integración regional, pero, ¿qué se entiende por participación? Siguiendo a Luna Pont, López Canellas y Gimbatti (2017, p. 4), la participación es el conjunto de acciones de los actores sociales que no representan al Estado y que “pueden consistir en actividades que van desde el ejercicio de control de las políticas públicas y servicios sociales previstos por el Estado, hasta el logro o acrecentamiento de la influencia en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas”. Esa participación lleva implícita la preservación o ampliación de derechos de carácter político, en su dimensión individual o social, y el ejercicio de la ciudadanía en múltiples dimensiones.

En resumen, todas esas personas, comunidades, asociaciones, organizaciones, grupos, es decir, los movimientos y actores sociales y sus interacciones que componen la sociedad civil buscan participar e influir en las diversas esferas de poder, como las instituciones del Mercosur y la AP, y tienen reivindicaciones legítimas. Esa dimensión de la participación de la sociedad civil puede formularse como un derecho humano emergente.

4 Bresser-Pereira, Luiz Carlos Y Nuria Cunill Grau (1998). Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal. En Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. CLAD/Paidós. Buenos Aires. (pp. 25-56).

a. La sociedad civil de la Alianza del Pacífico

Entendida la composición y el rol de la sociedad civil, hay que precisar si se puede corroborar su existencia. La Alianza del Pacífico es un proceso de integración regional relativamente reciente, surgió de la Declaración de Lima de 2011 y formalmente del Acuerdo Marco de 2012 suscrito por Chile, Colombia, México y Perú, y se autodefine como uno de “integración profunda en lo económico y comercial” (AP, 2018, p. 1) que busca incrementar exponencialmente el intercambio comercial intrabloque, pero no una unión aduanera. En este sentido, aun cuando la expresión ‘área de integración profunda’ de bienes, servicios, capitales y personas tendería a la creación de un mercado común, la mínima institucionalidad adoptada por la AP para lograr sus objetivos, la desgravación arancelaria y el no establecimiento de un arancel externo común, permiten afirmar que lo que se busca es constituir un área de libre comercio (Pastrana y Castro, 2017, p. 75).

En opinión de Pastrana Buelvas (2015, p. 15), lo avanzado hasta ahora y lo que se vislumbra se limita a la cooperación intergubernamental e interempresarial, pero a los efectos de este trabajo, se asume la Alianza como un proceso de integración. En cualquier caso, lo expresado parece ser clave para entender por qué en su seno no se puede hablar de la existencia de una sociedad civil subregional en sentido amplio, salvo en el sector empresarial. En general, para los acuerdos de integración regional más avanzados y de más vieja data como el Mercosur, la idea y génesis de una sociedad civil subregional, siquiera incipiente, está en buena medida explicada en la constitución de una unión aduanera (Bizzozzero, 2009), es decir, un espacio o territorio constituido por el de los Estados parte, donde los aranceles a las importaciones y exportaciones entre ellos han sido eliminados, esto es, una zona de libre comercio pero a la que se ha dotado de un arancel externo común frente a terceros Estados; así, ese territorio se convierte en un espacio diferenciado y provee un mercado ampliado para bienes y servicios producidos u ofertados por las economías de los países miembros o, en las mismas condiciones, para los importados de fuera de la unión. Por extensión, la

unión aduanera incide en la sociedad que hace parte del acuerdo y pone a su disposición un espacio conjunto y ampliado, cuyas instituciones toman decisiones sobre determinados temas que tienen incidencia en la vida de los ciudadanos, y donde estos pueden y deben incidir, es decir, participar.

La unión aduanera, uno de los estadios de la IR según refiere la literatura clásica como la de Balassa (1964), da una idea de sociedad o incluso comunidad, ciertamente comercial, pero también en otros aspectos si los países miembros del proceso deciden poner en común asuntos distintos a los económicos y comerciales. Tal idea identitaria o relacional haría surgir en los diversos actores sociales en el seno de la unión aduanera la necesidad de organizarse a nivel subregional para lograr participar en las instituciones e incidir en los procesos de toma de decisiones. De manera inversa, los Estados al poner en común diversos temas en la unión aduanera, inciden de una u otra manera en la necesidad de tener algún interlocutor en la sociedad.

En el caso de la Alianza, no hay una oferta de temas que impliquen a la sociedad civil, más allá de lo comercial y económico que apuntan al sector empresarial, ni esta se siente interpelada. En contraste y a modo de ejemplo, Colombia hace parte al mismo tiempo de la Comunidad Andina, proceso de IR al que ese país pertenece desde su creación en 1969, que tiene ciertos rasgos de supranacionalidad en sus instituciones y en la toma de decisiones, que es una unión aduanera imperfecta, cuya agenda posee una amplia gama de temas, incluidos los de eminente contenido social, y en donde es posible observar cómo la sociedad civil, aun con limitaciones y de manera imperfecta, participa en los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) que agrupa la institucionalidad andina.

Es el sector empresarial el único que tiene una visión subregional en la Alianza, más allá de lo nacional, que a su vez, está articulado con la institucionalidad del bloque. El sector privado creó en 2012, por iniciativa propia, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) que reúne a los representantes empresariales de cada uno de los Estados Parte del acuerdo y nació al amparo de las ideas y directrices de las declaraciones presidenciales de Mérida y Paranaguá, que busca promocionar la Alianza pero también ser beneficiario de la misma. A su vez, la institucionalidad de la AP lo reconoce como interlocutor válido con ese sector (de hecho, figura en el organigrama

institucional), y en ese sentido, analiza sus propuestas y recomendaciones a través de un Comité de Expertos creado a tal fin. El CEAP es la única manifestación de un sector de la sociedad civil con alcance subregional, que está en comunicación y articulación entre sus miembros nacionales y con la institucionalidad de la Alianza. Valga hacer referencia a la Asociación de Mujeres Empresarias de la AP, que hace parte del mismo sector pero con un importante enfoque de género, y que aspira a un mayor empoderamiento de las mujeres y brindarles soporte y ayuda en sus emprendimientos. Sin la resonancia del CEAP, su existencia refuerza la idea de que es el sector empresarial de la sociedad civil el único con rasgos distintivos subregionales.

Si bien en la Visión Estratégica 2030 de la Alianza del Pacífico se establece como uno de los ejes fundamentales la Ciudadanía, que está referida a la libre circulación de personas, a proveer oportunidades laborales, académicas, culturales y de negocios, que coadyuven a consolidar una identidad basada en valores, principios, costumbres y una visión común, con lo que se pretende reforzar el diálogo y los programas estratégicos entre gobiernos, empresarios, academia y sociedad civil (AP, 2018, p. 15), realmente no existe una propuesta para la participación de los actores sociales en la estructura institucional de la AP, ni tampoco pareciera haber una conexión o interlocución entre las diversos actores sociales a los fines de construir una visión subregional consensuada que permita influir en las decisiones de los órganos del acuerdo, como sí lo hace el sector empresarial. En resumen, se puede afirmar que no existen rasgos de una sociedad civil subregional de la Alianza del Pacífico, salvo la referida al sector empresarial o privado.

b. La sociedad civil mercosureña

Para la existencia de una sociedad civil del Mercosur es necesaria una visión subregional de la misma. Justamente, una de las debilidades que tiende a persistir en los actores sociales es la carencia generalizada de esa forma subregional y transnacional de actuación, por cuanto aún prevalece en buena medida la visión y organización nacional.

Los primeros rasgos de participación de la sociedad civil en el Mercosur, surgido en los noventa del siglo XX, se dieron dentro de la perspectiva del

regionalismo abierto que primaba en esa época, y la lógica de entonces indicaba que esa participación se debía buscar de manera limitada, por lo que la misma se centró en información, intercambio y consultas sobre temas puntuales, y dado que el formato tradicional de organización de la sociedad civil en los procesos de integración regional era en trabajadores y empresarios, estas fueron las propuestas que prevalecieron (Bizzozzero, 2009, p. 25). Ahora bien, como explican Grandi y Bizzozzero, la participación de los actores sociales parte de la ubicación formal que ocupan frente a las instancias decisoras, y debe observarse en términos de su evolución junto con el proceso de integración, sus actitudes y cómo se ha ido conformando un embrión de sociedad civil del Mercosur; sin embargo, “la actitud positiva de la mayoría de los actores no significa que todos apoyen los mismos objetivos e instrumentos. En particular, las divergencias surgen en determinados temas de debate sobre la construcción del Mercosur” (1997, p. 24); esta constatación no ha tenido mayor variación a día de hoy.

Una deficiencia de la sociedad civil mercosureña es que no tiene un rol protagónico porque su participación generalmente se restringe a espacios que no tienen un carácter vinculante (Espejo y Francescon, 2012) como por ejemplo en el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que como su nombre lo indica, es consultivo. No obstante, es necesario señalar que el FCES constituye una forma de participación de los actores sociales en el nivel mercosureño, en especial cuando la composición del mismo pudieron decidirla las secciones nacionales de los organismos representados en él (Bizzozzero, 2009). De otra parte, si bien la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) y la Cumbre Social son un avance para la participación de la sociedad civil, la primera tiene como instrumento fundamental el diálogo para ampliar las bases de esa participación, y las conclusiones de las deliberaciones de la segunda, presentadas por el Grupo Mercado Común (GMC) a los órganos mercosureños, tienen un carácter potestativo para el GMC, lo que resta un carácter protagónico a la participación de los actores sociales en ambas instancias.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se puede afirmar que existe una acotada sociedad civil de alcance mercosureño, con las deficiencias de organización que aún prevalecen al no asumir la importancia del proceso de

IR del que hacen parte, así como por las limitaciones para su participación que imperan en el seno de las instituciones o los mecanismos diseñados para ello en el Mercosur. En buena medida esto se debe a que, de una parte, son las élites nacionales y de las entidades subnacionales las que, al ser conscientes de la importancia y las ventajas de la integración regional, sirven de avanzada en la búsqueda de la participación en ese nivel (Ares, 2010 y Sánchez Chacón, 2013); de otra parte, porque los gobiernos tienden a penetrar políticamente a diversos sectores de la sociedad civil para que sirvan a sus intereses, o para que los objetivos de los actores sociales se confundan con los del Estado, lo que la desvirtúa totalmente.

La amplitud y número de organizaciones y asociaciones dan cuenta de la existencia, en expresión de Bizzozzero (2009), de una “embrionaria” sociedad civil mercosureña, lo que habría que matizar señalando que en realidad es dispar, por cuanto es realmente primaria en unos sectores, pero en otros hay una mayor y más fuerte construcción de la misma. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores, Grandi y Bizzozzero (1997, p. 8) puntualizan que las centrales sindicales tuvieron escasa participación en los inicios del Mercosur porque cuestionaban el “modelo neoliberal”, pero a partir de 1992-1993 fueron más activas debatiendo con los gobiernos porque percibieron que el proceso integracionista tendría consecuencias en las políticas de desarrollo, en el empleo, podría estimular el *dumping* social y nuevas relaciones laborales que cuestionaran los derechos adquiridos. Así, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (conformada por sindicatos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, y Chile) que es anterior al Mercosur, contribuyó en la creación del FCES y del Sub-Grupo de Trabajo 10 del Grupo Mercado Común, referido a las Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Con relación a los empresarios, existen las cámaras nacionales empresariales: la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederação Nacional da Indústria (CNI) de Brasil, la Unión Industrial de Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias de Uruguay (CIU) que integran el Consejo Industrial del Mercosur (CIM). Estas se esforzaron por consolidar su grado de institucionalización, y sobre todo, con la evolución a unión aduanera, presentaron dos demandas vinculadas con su reconocimiento: la institucionalización del

CIM como principal instrumento para consolidar políticas de competitividad industrial y una participación más activa en las negociaciones dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, definieron otras instancias organizativas a nivel nacional y regional, y crearon o potenciaron agrupaciones de defensa de sus intereses. Este sector participó activamente desde los orígenes del Mercosur, ayudando a definir cronogramas y sectores sensibles (Grandi y Bizzozero, 1997).

En cuanto al sector de la pequeña y mediana empresa (pyme), modificó su estrategia, provocó ajustes en la reconversión productiva y tecnológica y en la gestión de sus productos; esto, junto con el reconocimiento de la importancia de las pymes en la economía regional, ha llevado a que se preste atención al tema por parte de los gobiernos, organismos técnicos nacionales, organismos internacionales y regionales (Grandi y Bizzozero, 1997, p. 8).

De su parte, el movimiento cooperativo se ha esforzado por lograr una visión regional, así, las confederaciones nacionales, nominalmente: la Confederación Cooperativa de la República *Argentina* (Cooperar) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro) de Argentina, la Organização das Cooperativas Brasileira (OCB), la Confederación Paraguaya de Cooperativa (CONPACOOOP) y la Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas (Cudecoop), pudieron canalizar algunas demandas a través del FCES. Por ejemplo, impulsó una recomendación en 1999 para crear una Reunión Especializada de Cooperativas, que se concretó en una Resolución del Grupo Mercado Común en 2001, conformada por la representación gubernamental y en coordinación con el sector cooperativo de cada Estado miembro, pero además, vinculado a esa iniciativa, el movimiento cooperativo se expresa formalmente en el Grupo Técnico de Enlace de las Cooperativas del Mercosur (Bizzozero, 2009).

Además, existen redes importantes y representativas, como la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP) o la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) en Uruguay, que se agrupan en el Foro Consultivo Económico y Social en el denominado Grupo Diversos. También, las agrupaciones de jóvenes y de estudiantes están incluidas en la Reunión Especializada de la Juventud, mientras que las asociaciones de mujeres participan en la Reunión Especiali-

zada de la Mujer. Todo lo cual apunta en dos sentidos: al intento de alcanzar una visión y configuración subregional/mercosureña de estos sectores de la sociedad civil, y de otra parte, a un esfuerzo concreto por participar en la institucionalidad del Mercosur.

A nivel subnacional, es decir, de un lado lo local/municipal, y de otro, el nivel estatal/estadual, provincial o departamental, también hay participación de la sociedad civil y, en este caso, conjuntamente con los gobiernos de esas entidades político territoriales, lo que obedece a que en algunos casos ha habido transferencia de competencias e iniciativas en políticas públicas diversas en esas entidades (Grandi y Bizzozzero, 1997), y también a la toma de conciencia de la sociedad civil en algunas de ellas, lo que generó respuestas conjuntas desde los actores sociales y las autoridades; así, particularmente en las zonas de frontera que han dado lugar a los Comités de Frontera, o a través de redes como Mercociudades, estos esfuerzos contribuyeron a crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) en un movimiento *bottom-up* (Giacalone, 2011).

Sin embargo, es necesario precisar que el déficit democrático del Mercosur, es decir, la falta de una mayor y mejor participación de la SC en la institucionalidad del mismo, a decir de Vázquez (2008, p. 144) “favorece la elitización y la reducción de los interlocutores del bloque”, lo que influye negativamente, a su vez, en la movilización y en la propia participación social efectiva en el nivel mercosureño. No obstante, la sociedad civil “se encuentra a su vez interpelada por la agenda temática y propuestas que surgen de la integración suramericana” (Bizzozzero, 2009, p. 27), lo que la estimularía a movilizarse y participar.

En términos positivos, cabe señalar que la amplitud y densidad de las redes y organizaciones de la región, desbordan y superan los espacios y mecanismos institucionales previstos (Vázquez, 2008), porque “la sociedad civil regional se relaciona formalmente a través de los órganos de participación creados por los gobiernos, e informalmente a través de redes u otras formas de asociación estables o espontáneas” (Alemany y Leandro, 2006, p. 8), si bien la creación de la UPS y la realización de las Cumbres Sociales y las normas sobre la rendición social de cuentas contribuyen a matizar esta aseveración.

En resumen, es posible afirmar que existe una sociedad civil de alcance mercosureño de dispar amplitud, con sectores más embrionarios o incipientes y otros más estructurados, aunque acotados, que se interrelaciona y vincula de diversas maneras y que intenta hacer llegar sus reclamos, peticiones y el conjunto de sus intereses a los órganos del Mercosur para influir en ellos.

Las instituciones donde participa la sociedad civil

Con diferencias sustanciales, la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur han creado instituciones y órganos en los que permiten la participación de la sociedad civil. Como rasgos comunes, puede apuntarse que son básicamente de carácter consultivo, que en muchos la representación de los actores sociales se da desde las agrupaciones o asociaciones nacionales, con la dificultad de lograr construir una visión de nivel subregional. Sin embargo, son más diversos y de distinta naturaleza en el Mercosur, mientras que en la Alianza solo se refieren al sector empresarial. Se analizarán las instituciones más relevantes.

a. Instituciones de la Alianza del Pacífico

La AP ha sido categorizada en lo que la literatura designa como “regionalismo minimalista” (Pastrana Buelvas, 2017, p. 75), es decir, con muy pocas instituciones, que son de carácter intergubernamental y que se encargan de llevar adelante el proceso de integración. En ella existe una estructura institucional básica: 1. La reunión o cumbre de presidentes de los Estados miembros, establecida informalmente desde la Declaración de Lima de 2011, génesis de la Alianza, si bien el Acuerdo Marco de 2012 señala en su artículo 7.2.a sobre la presidencia *pro tempore*, que esta deberá organizar y ser sede de la reunión de presidentes, la última de las cuales se efectuó en México como XIII Cumbre en julio de 2018, 2. La presidencia *pro tempore*, que es anual y rotativa por los Estados parte, sirve de soporte para las decisiones y acciones que adelanta el Consejo de Ministros, 3. El Consejo de Ministros, que está conformado por los respectivos titulares de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, órgano que adelanta el desarrollo de la AP, 4. El Grupo de

Alto Nivel (GAN), conformado por viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, que supervisa el trabajo de los grupos técnicos y evalúa las áreas en las que se pueden proponer proyectos conjuntos, sobre todo orientados al Asia-Pacífico. Existen Grupos Técnicos en áreas como cooperación, laboral, turismo, género, entre otros, conformados por representantes de las entidades estatales encargadas de tales aspectos de cada país.

Ahora bien, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) fue creado en agosto de 2012 por un grupo de empresarios que decidieron constituirse en promotores de la AP. Está conformado por cuatro capítulos cada uno por un Estado Parte, que a su vez está integrado por cuatro hombres (sic) de negocios reconocidos y representativos del sector empresarial nacional, debiendo ser uno de ellos el presidente de la entidad gremial empresarial que haga seguimiento a los acuerdos presidenciales de Mérida y Paranal (AP, 2012). Es prácticamente la única entidad que agrupa a un sector de la sociedad civil con visión subregional, y tiene entre sus objetivos presentar propuestas y sugerencias sobre la marcha de la Alianza, que a su vez busca establecer un vínculo con el empresariado en tanto considera a ese sector como uno de sus pilares (AP, 2018). Un ejemplo de esa vinculación y efectiva participación del Consejo Empresarial en la AP, fue la creación del Comité de Expertos, a sugerencia de aquel.

El Comité de Expertos, órgano de la AP, surgió formalmente de la Declaración de Cali de 2013, en la que los presidentes instruyeron su creación a propuesta del CEAP. Además, en esa misma Declaración se fijó su finalidad, que consiste en analizar los temas sugeridos por el sector empresarial para su posible incorporación en la agenda de trabajo de la Alianza. Tan clara manifestación efectuada por el órgano director del acuerdo, que es la cumbre de jefes de Estado, es una demostración tanto de la estrecha vinculación como de la importancia que se le da a los temas que el sector empresarial sugiere a la AP, que en un principio fueron recogidos en el documento constitutivo del CEAP y que se refieren a una temática variada, que va de la competitividad a la homologación y armonización de normas y reglamentos técnicos, pasando por la logística, la profundización de la integración financiera, el flujo de personas y la doble tributación, entre otros (AP, 2012). La influencia del Consejo por medio del Comité se analiza más adelante.

Es cierto que en la Alianza del Pacífico hay, de una parte, los denominados grupos técnicos, como el Comité de Reglas de Origen y Procedimientos relacionados con el Origen, Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera, instituido por el artículo 4.30 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, pero es producto de los principios económicos y comerciales que guían a este proceso de integración y de la movilización e influencia del sector empresarial. De otra parte, existen otros grupos técnicos relacionados, por ejemplo, con el mundo estudiantil y académico, que bajo el paraguas de una visión de “ciudadanía” de la Alianza podrían entenderse como articuladores entre la sociedad civil, en este caso la que hace vida en las universidades, y las decisiones sobre políticas de la AP, pero esos grupos son intergubernamentales y de ellos solo hacen parte agencias de los cuatro Estados parte que tienen competencia sobre los temas tratados, sin una efectiva participación de la sociedad civil, más allá de los beneficios acordados que puede recibir.

En conclusión, el ser un proceso de integración minimalista en relación a su institucionalidad y no funcionar como una unión aduanera, hacen que la Alianza del Pacífico sea un acuerdo con pocas instituciones para su conducción y, además, de muy escasa participación de la sociedad civil. La excepción notable es el Comité de Expertos, que en términos de coordinación, vinculación y articulación con el Consejo Empresarial, que reúne a los actores sociales de ese sector, debe analizar y dar respuesta a las diferentes propuestas que este le presente a los fines de su posible incorporación en los trabajos de la Alianza, varias de las cuales han sido asumidas por los órganos decisorios, como se estudia en el epígrafe relacionado con la influencia de la sociedad civil en los procesos de IR.

b. Instituciones del Mercado Común del Sur

Si bien, como se ha afirmado, la tradicional organización de la sociedad civil en agrupaciones de trabajadores y empresarios ha estado presente desde los orígenes del Mercosur, la evolución del mismo aparejó la creación de una estructura institucional que acogiera su participación, de manera más o menos acertada; en unos momentos de manera más simbólica y en otros

con un mayor grado de aportación. Como apunta Bizzozzero (2009), los cambios en la estructura institucional para una mayor participación de la sociedad civil se generaron, en buena medida, por los cambios de Gobierno que se dieron desde el 2003, por cuanto estos le dieron mayor relevancia a los aspectos político y social.

Con relación al análisis de las principales instituciones u órganos en los que participa directamente la sociedad civil, el fundacional Tratado de Asunción de 1991 no la incluyó. Luego, en 1994, el Protocolo de Ouro Preto (POP) a través del órgano ejecutivo que es el Grupo Mercado Común (GMC), abre la posibilidad de convocar a los sectores de la sociedad civil, en particular al sector privado (empresarios); así, se permite su participación en las reuniones preparatorias de los subgrupos de trabajo (SGT) y en las respectivas comisiones, también en ciertas reuniones especializadas y grupos *ad hoc*.

El POP creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) como órgano de representación de los sectores económicos y sociales, con función exclusivamente consultiva, y que se expresa mediante recomendaciones dirigidas al GMC, tomadas por consenso. Si bien el Protocolo dejó abierta la definición de los representantes de la sociedad civil, se partió de las representaciones tradicionales de empresarios y trabajadores. Sin embargo, su reglamento contempla la posibilidad de ampliar los sectores que participan en el Foro de diversas maneras: de forma activa, como observadores o en comisiones específicas. El reglamento, contenido en la Decisión GMC No. 68/96, destaca: 1. Pronunciarse, por iniciativa propia o sobre consultas que le realicen el GMC u otros órganos, sobre cuestiones internas del Mercosur o sobre la relación de este con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración; 2. Contribuir a una mayor participación de la sociedad civil en el Mercosur, promover una real integración y difundir su dimensión económico-social.

Valga destacar que si bien el FCES abrió las puertas a los actores sociales, desde el principio esa participación estuvo condicionada por dos aspectos: primero, si bien las secciones nacionales de cada Estado miembro son autónomas para definir a lo interno cuáles son los sectores sociales y económicos que las componen, el número de nueve delegados y sus respectivos alternos por Estado, previsto en el Reglamento, limitan cualquier posibilidad de

ampliación, y en segundo lugar, no es posible alterar su composición por la exigencia de paridad en la designación de delegados de las organizaciones de trabajadores y empresarios y la necesidad de consenso (Bizzozzero, 2009).

De otra parte, la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS), creada en 2010 mediante Decisión del CMC N° 65/10 y en funcionamiento desde noviembre del 2013, tiene como objetivo fundamental ampliar las bases de la representación política y la participación social en el Mercosur mediante el diálogo, y en el entendido que consolidar el proceso de integración regional requiere instituciones y canales políticos que permitan la participación de la sociedad civil. Sus principales funciones son: 1. ser el canal institucional de diálogo del Mercosur con las organizaciones y movimientos sociales, por tanto, debe promover y ampliar su involucramiento y el de toda la sociedad civil, así como consolidar, fortalecer y visibilizar los espacios y mecanismos de participación; 2. construir y sostener un registro público de las organizaciones y movimientos sociales del Mercosur; 3. dar apoyo a las Cumbres Sociales; 4. financiar la participación social en actividades del Mercosur, garantizando el derecho a la participación mediante su financiamiento, lo que implicará en el futuro la creación de un Fondo de Participación Social; 5. recibir, analizar y responder solicitudes de información presentadas por representantes de organizaciones y movimientos sociales de los Estados miembros. Básicamente, se refiere a informar sobre el estado del arte de las normas mercosureñas. Esta función, a diferencia de las anteriores, fue establecida por la Decisión CMC No. 10/15 del 2015.

Como puede inferirse, a esta institución corresponde adelantar tanto un diálogo profundo y constructivo entre las instituciones y la sociedad civil mercosureños, así como canalizar la participación de los actores sociales, si bien esta última función no le es exclusiva, como se ha documentado. Lo reciente de su entrada en funcionamiento no permite aún verificar si efectivamente la UPS puede llevar a cabo de manera efectiva sus funciones y, por tanto, permitir una participación más activa y eficaz de la sociedad civil en las instituciones del Mercosur y, en consecuencia, que sus intereses se vean reflejados en las normas de derecho mercosureño derivado, es decir, que los actores sociales puedan influir en el *policy making*, que es el objetivo de aquella participación, por cuanto significaría el empoderamiento de sus

derechos y se convertirían en verdaderos actores políticos, contribuyendo a su vez a disminuir el déficit democrático.

De su parte, la Cumbre Social, que se reunía bajo otra denominación desde 2006, comienza a formar parte de la institucionalidad del bloque con la Decisión CMC N° 10/15 de 2015, en la que se establecen medidas sobre la actuación de las organizaciones y movimientos sociales. Según la norma, la Cumbre se celebrará semestralmente, la organiza la presidencia *pro tempore* y se coordina con los Estados parte y la UPS. Los resultados de sus deliberaciones deben ser presentados en la siguiente reunión ordinaria del GMC posterior a su realización, que a su vez podrá elevarlos a las instituciones del Mercosur de acuerdo a la materia que traten. Se contempla en la Cumbre Social un espacio para la rendición social de cuentas, en el que se presenten los avances, desafíos y asuntos futuros del proceso de integración regional.

Igualmente, la Decisión en comento crea el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales, de carácter voluntario, cuyo objetivo es intercambiar información y mantener comunicación con las organizaciones y movimientos sociales. Asimismo, establece que los representantes de las organizaciones y los movimientos sociales podrán solicitar información a los órganos del Mercosur sobre la vigencia de normas aprobadas, el estado de adopción de normas por nuevos Estados parte, y la relación de las normas de derecho derivado mercosureño entre sí (UPS, 2016, p. 9).

Ahora, no se puede afirmar que efectivamente se permitirá una mayor participación de la sociedad civil gracias a la Cumbre Social, debido al carácter potestativo y no obligatorio de la facultad del GMC para presentar las deliberaciones de la Cumbre a los demás órganos mercosureños, a su muy reciente creación en 2015 y a su no realización desde el año 2016, a la falta de mecanismos prácticos mediante los cuales la sociedad civil pueda verificar la rendición social de cuentas, y también a lo engorroso del procedimiento para solicitar información sobre el acervo normativo, con la puntualización de que sobre el estado de adopción de las normas no se puede informar de lo que tenga carácter reservado, y la reserva es común por parte de los Estados.

De manera puntual, sobre otros órganos, el Programa de Trabajo 2004-2006 contenía las prioridades del Mercosur y varias se concretaron en la Cumbre de Córdoba del 2006, como la iniciativa “Somos Mercosur”, que si

bien no es una institución, debe mencionarse porque ha sido un espacio de participación de la sociedad civil en acciones sociales, políticas y culturales acordadas con los Gobiernos de los países miembros, cuyo objetivo es generar instrumentos para involucrar a la ciudadanía en el proceso regional. Con ella, “se posibilitó una articulación entre la propuesta del Mercosur productivo y social y los actores implicados, atendiendo sobre todo a las pequeñas y medianas empresas.” (Bizzózero, 2009, p. 27). Esta articulación se ha privilegiado con la UPS y la Cumbre Social. En la Cumbre de Córdoba también se crearon la Reunión Especializada de la Juventud y la Reunión Especializada de la Mujer, ambos permiten la participación de los actores sociales de esos sectores y agrupan organizaciones y autoridades nacionales del área.

Por otra parte, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), creado por Decisión CMC N° 041/04 de 2004, agrupa a las autoridades de esas entidades político-territoriales, debajo del nivel nacional. El Foro es el resultado de procesos en dos sentidos: de una parte, la red Mercociudades, que agrupa autoridades y sectores de la sociedad civil del nivel local o municipal, promovió la creación de un foro donde pudieran expresar su opinión e intereses, en un movimiento *bottom-up*, y de otra parte, los Gobiernos de los Estados miembros promovieron la inclusión del nivel regional, intermedio entre el nacional y el local, en un claro movimiento *top-down*, esta confluencia de visiones hizo posible su creación (Giacalone, 2011). Si bien la sociedad civil no participa directamente en el Foro, no es menos cierto que puede influir en los Gobiernos que le son más cercanos, como el municipal o el subnacional (intermedio), y de esta manera, de forma mediada, expresar algunos de sus intereses a través de esa institución mercosureña. Mas el carácter consultivo del Foro apunta a que no se da suficiente importancia a las entidades subestatales y a los municipios, y esto afecta también la participación de la sociedad civil, sobre todo si se contrasta con el efectivo desarrollo de una integración centralista, como la adelantada por el Mercosur (Vieira Posada, 2013).

En resumen, estas distintas instancias de participación de la sociedad civil, “adolecen de importantes deficiencias (...) en primer lugar transversales, es decir, que atraviesan toda la estructura y metodología del proceso, luego las específicas de cada uno de los mecanismos” (Vázquez, 2008, p. 140). En ese

sentido, el déficit democrático es una deficiencia transversal (Serbin, 2011) porque mediatiza o hace engorrosa la participación de la sociedad civil y afecta a todo el proceso de integración –aspecto no exclusivo del Mercosur, sino que incluso se reclama a la Unión Europea, si bien con considerables diferencias-, y de manera particular, la forma de participación de los sectores que hacen vida en el FCES, o las condiciones para obtener información o exigir rendición de cuentas de la Cumbre Social, incluso su no celebración desde el 2016, por ejemplo, serían deficiencias específicas de esos mecanismos de participación de los actores sociales.

Influencia de la sociedad civil

Ahora bien, ¿cuánta influencia tiene la sociedad civil en la Alianza del Pacífico y en el Mercado Común del Sur? Una vez analizada la participación de los movimientos sociales en ambos acuerdos de integración, debe hacerse un repaso de la manera en que esa participación influye, si lo hace, en el *policy making*.

a. En las instituciones de la Alianza del Pacífico

Es el sector empresarial de la sociedad civil el que influye en las decisiones de la Alianza del Pacífico a través del Consejo Empresarial (CEAP), que es expresión de la fortísima vinculación entre ambos. Un ejemplo concreto de cómo la participación del CEAP influyó en la toma de decisiones de la AP fue la creación del Comité de Expertos, órgano del proceso de integración que recoge y analiza las propuestas de los empresarios para hacerlas llegar a los órganos decisorios y así puedan ser adoptadas como medidas o normas aplicables en los Estados parte, lo que también es un síntoma claro de la ascendencia que el Consejo y el Comité pueden ejercer.

La constitución del Consejo Empresarial (2012) señala entre los objetivos del mismo uno fundamental, como es elevar “a los respectivos gobiernos recomendaciones y sugerencias para la mejor marcha del proceso” (Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, 2012, párrafo 15). En el apartado Quinto. Temas de Trabajo del Consejo, se especifican los

que importan al mismo, entre otros: 1) Competitividad: a) Acumulación de Origen entre los países miembros; b) Facilitación del Comercio que refiere a la Certificación de Origen Electrónica y la Eliminación de la Lista de Excepciones y la búsqueda de la liberalización gradual del universo arancelario en el marco de los Acuerdos suscritos, entre otros; c) Tratamiento como nacional a los inversionistas dentro de los países de la Alianza (Propiedad de las Empresas). 2) Homologación y armonización de normas y reglamentos técnicos. 3) Facilitación logística. 4) Promoción y apoyo a las exportaciones. 5) Integración financiera. 6) Facilitación de flujo de personas: estudiantes (universitarios y técnicos), trabajadores y turistas. 7) Doble tributación. 8) Tecnologías de la información y las comunicaciones.

Como se puede verificar, los temas se refieren a las necesidades, intereses y objetivos del empresariado de y en la Alianza, y el CEAP los presenta a las instancias decisorias por la vía del Comité de Expertos. Cinco años después de constituido el Consejo, una revisión de cuánto se ha avanzado en esos temas de trabajo, recogida en la Declaración de Puerto Vallarta del 2018 firmada por los jefes de Estado, demuestra cuán influyente ha sido la participación del Consejo y el Comité en las cuestiones específicas en las que se propuso trabajar el CEAP en 2012.

A manera de ejemplificar la influencia del sector empresarial en el *policy making* de la AP con relación al tema Competitividad propuesto por el CEAP en 2012, para el 2018 se avanzaron sustancialmente o concluyeron negociaciones para el comercio de productos farmacéuticos y dispositivos médicos y el otorgamiento de la condición de residente a los fondos de pensiones. Con respecto al tema de la homologación y armonización de normas y reglamentos técnicos, se expidieron las normas para comercializar fondos de inversión colectiva lo que debe conducir al establecimiento de un pasaporte regional para ellos. En relación con la facilitación de flujo de personas, se concluyeron las negociaciones del registro voluntario de profesionales de la ingeniería para otorgar licencias temporales para el ejercicio profesional y exportación de esos servicios, y se exoneró el pago de la visa de intercambio para participar en la Plataforma Movilidad Estudiantil y Académica.

En cuanto a la Integración financiera, se eliminaron las barreras a la inversión de los fondos de pensiones para participar en los mercados de capitales

regionales, y respecto a la doble tributación, se firmó la Convención para homologar el tratamiento impositivo previsto en los Convenios para evitar la doble imposición suscritos entre los Estados, que otorga la condición de residente a los fondos de pensiones y establece tratamiento especial a los intereses y ganancias de capital que generan las inversiones de estos fondos en cualquiera de los países de la Alianza. Con relación a las Tecnologías de la información y las comunicaciones, se adoptaron los principios rectores para regular la *fintech* para la promoción de servicios financieros basados en las innovaciones tecnológicas que fomenten la innovación, la competencia y la inclusión financiera, y procuren la estabilidad de las instituciones y del sistema financiero.

Más allá, se ha avanzado también en el trabajo conjunto entre la Alianza, el CEAP y el Comité de Expertos en temas tales como el emprendimiento corporativo para promover la interacción entre las grandes corporaciones y las *startups*, también el poner en marcha el Fondo de Capital Emprendedor de la AP, para que las pymes puedan acceder a recursos de financiamiento para ejecución de sus proyectos, asimismo la creación de la Comunidad de Mujeres Empresarias para impulsar el empoderamiento económico de las mujeres.

La reflexión sobre la influencia del sector empresarial a través del CEAP y el Comité de Expertos mediante la adopción en la Declaración de Puerto Vallarta de parte de los temas importantes para los mismos, no significa que son los únicos aspectos sobre los que lo han conseguido, ese documento sirve de ejemplo para verificar cómo influye el sector empresarial de la sociedad civil en el *policy making* de la Alianza. Esta ascendencia es detectable también, verbigracia, en 2017, en la Declaración de la XI Sesión del CEAP, en la que los presidentes celebraron, entre otros, el cierre de las negociaciones para la homologación regulatoria en el sector de suplementos alimenticios y el comienzo de la implementación de la misma en el sector de los cosméticos.

b. En las instituciones del Mercado Común del Sur

Si bien retóricamente los Gobiernos de los Estados parte y las mismas instituciones mercosureñas, hacen referencia a la sociedad civil y su importancia en la consolidación y evolución del proceso de integración subregional, la

participación de la misma en el proceso de toma de decisiones o *policy making* es restringida, lo que se debe fundamentalmente a que los órganos en los que participa “(...) carecen de poder decisorio ya que la primacía de la lógica intergubernamental limita una participación activa de estos nuevos actores al colocarlos en un lugar secundario” (Espejo y Francescon, 2012, p. 43). Esa situación es lamentable porque la participación de la sociedad civil sería clave para fortalecer y democratizar el Mercosur, para su gobernanza, al otorgar protagonismo al destinatario de sus políticas y normas. En contraste, esto último puede verse en la Unión Europea con relación al Comité Económico y Social Europeo, que si bien tiene carácter consultivo, es obligatorio para el Consejo, la Comisión y el Parlamento solicitar su opinión en determinadas materias durante el proceso legislativo o en el trabajo más ejecutivo dependiendo de qué institución lo solicite; la existencia de tal órgano contribuye a fortalecer la legitimidad democrática y la efectividad de la UE (CESE, 2015), es decir, ayuda a reducir el déficit democrático.

Ahora bien, Grandi y Bizzozzero (1997) han estudiado la teoría de los círculos de influencia de los actores en el ámbito regional y su participación de acuerdo al patrón *spill-over*. Según los autores, existen tres círculos de influencia en las instituciones del Mercosur, entre los que hay actores sociales, categorizados del más al menos influyente. En el primero están los grupos empresariales, gubernamentales y tecno-burocráticos, estos últimos considerarían indirectamente los intereses y el mandato ciudadano; en el segundo círculo estarían los parlamentos, las entidades subnacionales, las pymes, los partidos políticos y sindicatos; y, por último, en el tercero, las denominadas organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperativas y colegios profesionales. Es decir, este último círculo en donde se ubica la mayor parte

de la sociedad civil es el que tiene menor incidencia respecto de los otros dos, en el proceso de toma de decisiones. La figura 1 lo muestra.

Figura 1. Ubicación de los actores en el Mercosur según nivel y círculo de influencia

	Círculos de influencia		
	Primero	Segundo	Tercero
Nivel nacional	Gobierno, Tecno-burocracia ministerial, Grupos empresariales (Transnacionales, grupos nacionales)	Parlamento, partidos políticos, Sección acional del FCES, Asociaciones de pymes, Centrales sindicales, Regiones centrales	Organizaciones sociales, Medios de Comunicación, Fuerzas Armadas, Universidades, Colegios profesionales, Regiones periféricas
Nivel (sub) regional	Cumbres presidenciales, Institucionalidad central Mercosur; Tecno-burocracia de la integración (SGT, comisiones, comités técnicos, etc.); Acuerdos e instancias empresariales (CIM)	Comisión Parlamentaria Conjunta, desde 2007 el Parlasur, Foro Consultivo-FCES, Centrales sindicales subregionales, Acuerdos de regiones centrales (fronteras y ciudades)	Manifestaciones en el ámbito regional de organizaciones sociales, organización y foros regionales de colegios profesionales, Redes universitarias y académicas de educación

Fuente: Grandi, J. y Bizzozzero, L. (1997) con puntual actualización propia.

Según explican Grandi y Bizzozzero (1997, p. 6), la aproximación en el *spill-over* en el Mercosur no es uniforme para los distintos círculos de influencia (...). Así, en el surgimiento del proceso el primer círculo de influencia se relacionó directamente en la formulación y negociación por los Gobiernos y las tecno-burocracias, y en los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales, mientras en el segundo círculo, solo los parlamentos se vincularon directamente. Con relación a los partidos políticos y las centrales sindicales, tuvieron manifestaciones externas sin compromiso o “defensivas”, lo que demuestra la poca prioridad que tuvo el tema. Finalmente, los actores del tercer círculo de influencia no encontraron vinculación específica en los ini-

cios del Mercosur, sin embargo, tuvieron una participación creciente cuando se pasó a la etapa de la Unión Aduanera.

La idea general que se deduce es que el involucramiento de la sociedad civil organizada está referida mayoritariamente a “los sectores económicos y sociales, normalmente aglutinados en organizaciones (...), en los movimientos sociales y en instancias más o menos formalizadas, pero en todo caso organizadas por grupos de intereses comunes y objetivos definidos” (Espejo y Francescon, 2012, p. 49). Si bien la forma de aglutinarse esa participación parece obvia, debe resaltarse porque demuestra que la sociedad civil es tan diversa como sus intereses y objetivos, aunque no pueden descartarse objetivos comunes en momentos determinados, como cuando procuran una mayor participación; como ejemplo, cuando las cámaras empresariales y sindicatos actuaron para solicitar su participación en el FCES, o las entidades locales cuando presionaron por la creación del FCCR que las agrupa junto con las entidades subnacionales.

Como se ha referido al explicar la existencia y composición de la sociedad civil mercosureña, ha habido participación del empresariado nacional de grandes industrias y de las pequeñas y medianas industrias o productores, aglutinados sobre todo en el Consejo Industrial del Mercosur (CIM) como organización sectorial subregional, lo que ha sido más evidente cuando el Mercosur se constituyó en unión aduanera. También las centrales sindicales se manifestaron, sobre todo con la consolidación de cronogramas de los Sub-Grupos de Trabajo, y el Protocolo de Ouro Preto dio lugar a la interacción entre cámaras y centrales sindicales en el FCES, lo que a su vez incitó a que otras organizaciones y actores sociales solicitaran su participación institucional (Grandi y Bizzozzero, 1997). Luego, con la UPS y la Cumbre Social, la participación se amplió a otros actores en un efecto de *spill-over* de la influencia de la sociedad civil, sin descartar la acción de los Gobiernos de entonces.

En ese mismo sentido, desde la constitución de la unión aduanera que hace percibir al Mercosur como espacio sin fronteras, la sociedad civil conjuntamente con las autoridades de las entidades locales agrupadas en Mercociudades, se movilizó y contribuyó a la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos; no obstante,

este finalmente quedó conformado por las autoridades y no hay representación directa de los actores sociales, ni locales ni subnacionales, por lo que termina siendo en la práctica un obstáculo para su participación y fortalecimiento en el espacio mercosureño.

Ahora bien, en cuanto a si los órganos mercosureños donde participa la sociedad civil incorporan en sus procesos de toma de decisiones las opiniones o informaciones que reciben de los actores sociales, se ha observado que tanto los objetivos como los procedimientos para la participación están establecidos de forma incompleta, y que no hay preocupación por la rendición de cuentas por parte de la estructura institucional sobre la utilización de esas opiniones o informaciones de la sociedad civil y su influencia en la toma de decisiones (BID, 2006). Es decir, “(...) el Mercosur tiene un significativo déficit de rendición de cuentas [por cuanto] resulta difícil, para actores tanto políticos como sociales, para la ciudadanía en general y para las tecnocracias de las agencias de los Estados partes ajenas al proceso decisorio, identificar quién toma las decisiones, cuál es el locus de la responsabilidad en el proceso de integración” (Vázquez, 2008, p. 140).

No es menos cierto que lo anterior debe ser matizado porque la Cumbre Social, según la Decisión que la crea, debe instaurar un mecanismo de rendición social de cuentas, pero este aún no se ha implementado, pero además, al ser parte de una institución meramente consultiva, puede no rendir los frutos que la sociedad civil espera, que es el conocimiento pleno de cómo sus intereses son tomados en cuenta en el *policy making*.

También existe un déficit con respecto al principio de transparencia en el Mercosur. En ese sentido, esto afecta al proceso de integración, a lo interno en los Estados parte y con relación a los órganos del proceso de integración regional, y a lo externo con relación a la sociedad civil, la población en general y las entidades subnacionales, que son las más cercanas a las personas (BID, 2006). Más allá de la publicidad de acuerdos y normas, el déficit se ejemplifica con una paradoja: la Resolución No. 08/05 del GMC obliga a la publicidad de las resoluciones y proyectos de normas, salvo que un Estado solicite su reserva, más el Anexo VIII del acta de la XXIX reunión del Consejo del Mercado Común de diciembre de 2005, aparece como reservado, y su título es “Participación ciudadana en el Mercosur” (Vázquez, 2008, p. 142).

Ahora bien, la norma que crea la Cumbre Social contempla que las organizaciones y movimientos sociales pueden pedir información a las instituciones sobre diversos aspectos del acervo normativo mercosureño, por ejemplo, la vigencia de las mismas o su adopción por nuevos Estados parte (UPS, 2016). Si bien es un aspecto positivo y que pudiera contribuir en alguna medida al principio de transparencia, lo engorroso del mecanismo previsto en el Anexo III de la Decisión CMC N° 10/15 para obtener esa información, y dentro de él, el artículo 9 que establece que en “la respuesta a las solicitudes no podrá brindarse información de carácter reservado”, que como ya se ha explicado anteriormente prevalece en el Mercosur, junto con la ausencia de estudios que comprueben que las instituciones cumplen con la obligación de informar sobre el derecho derivado, unido a la inexistencia de un órgano jurisdiccional que pueda obligar en ese sentido, hace que no se pueda señalar que, en efecto, la norma contribuye a la reducción del déficit con respecto al principio de transparencia.

Además, hay que destacar que el bajo nivel de compromiso con las decisiones tomadas por las instituciones mercosureñas revelan que muchos actores no gubernamentales [también gubernamentales] tienen serias dificultades para aplicar o hacer cumplir decisiones respecto de las cuales no fueron consultados (Fundación Friedrich Ebert, 2004).

En resumen, en la falta de rendición de cuentas y del principio de transparencia, el Mercosur adolece de un déficit democrático, no obstante, se reconocen los esfuerzos por disminuirlo, como se ha analizado y destacado. Habría que traer de nuevo a colación la escasa visión regional por parte de la sociedad civil, potenciada por el diseño institucional, y el proceso de toma de decisiones, que es intergubernamental, si bien no pueden obviarse la influencia empresarial o del sector de cooperativas en asuntos como definir cronogramas y sectores sensibles o lograr que se constituyan determinados Grupos Técnicos. Ahora bien, el propio avance del proceso de integración y según el análisis de los círculos de influencia y su participación en el ámbito regional de Grandi y Bizzozzero (1997), plantea a los actores sociales en el segundo círculo de influencia pero sobre todo en el tercero, el más precario en participación e influencia, el reto de una mayor y mejor respuesta a los desafíos que el propio Mercosur impone, así como buscar darle contenido a

la participación en las instituciones donde les es permitido participar, si bien con limitaciones, y hacer exigencias en su seno. Los cada vez más temas de la agenda mercosureña, que hacen a aspectos políticos, económicos, culturales, medioambientales, entre otros, se deben constituir en motivadores para la participación, pero sobre todo para que la sociedad civil busque influir en las decisiones que se tomen sobre los mismos.

Participación de la sociedad civil en la Alianza del Pacífico y el Mercosur como derecho humano emergente. Discusión

Debido a la evolución alcanzada por los derechos humanos, el análisis y la discusión también debe ser sobre si la participación de la sociedad civil en la estructura institucional de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común del Sur se puede categorizar como un derecho humano emergente (DHE). También la reflexión debe darse sobre si las instituciones en donde participan los actores sociales se pueden considerar como la nueva institucionalidad que debe acompañarlos.

La participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y distintas actividades de los acuerdos de integración regional como un DHE podría ser algo osada en el contexto latinoamericano. Sin embargo, la génesis del reconocimiento del derecho a la participación política se encuentra en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 de la ONU, la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969. Si bien estos tratados apuntan al derecho y la institucionalidad interna de los Estados, la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, señala que la dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio que abarca todos los aspectos de la actuación pública, y en ese sentido, incluye el ejercicio del poder en sus distintas facetas: la formulación y aplicación de políticas; y en sus distintos niveles: internacional, nacional, regional y local. Con lo cual, se podría argüir que esta legalidad internacional es aplicable a la participación de la SC en un proceso de IR

-nivel internacional- por cuanto estos últimos son creados y modelados por el Estado, que no debería obviar los planteamientos de los actores sociales. En todo caso, es un antecedente remoto.

Debe definirse entonces qué se entiende por derechos humanos emergentes, así, el *Institut des Drets Humans de Catalunya* (IDHC) señala que “son reivindicaciones legítimas de la sociedad civil dirigidas a la formulación de nuevos o renovados derechos humanos, se pretende traducir estas nuevas necesidades en nuevos derechos” (IDH, 2009). La globalización es clave para entender los DHE por cuanto plantea nuevos retos y recuerda los pendientes en relación con los derechos humanos, por esa razón los DHE son tanto los que surgen por la “rápida y constante evolución de las sociedades globalizadas” como “los que emergen tras haber permanecido “sumergidos” en el olvido o en la indiferencia de los estados (sic) y del conjunto del sistema internacional” (IDH, 2009). Suponen una nueva concepción de la participación ciudadana porque dan voz a actores que tradicionalmente han tenido un nulo o escaso peso en la configuración de las normas jurídicas. En ese sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, sin carácter vinculante para los Estados, da idea de la evolución que han alcanzado los derechos humanos y su importancia, y cómo la sociedad civil puede ejercer presión para que se le reconozcan, en tanto se empodera como sujeto de esos derechos.

La Declaración establece en su artículo 7, el Derecho a la democracia participativa: “todos los seres humanos y toda la comunidad tienen derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno”. Ese derecho comprende, entre otros, el derecho a ser consultado colectivamente en las decisiones que les afecten, y el derecho a la participación de las personas y comunidades, mediante cauces ágiles y eficaces, en la adopción y control de decisiones públicas en las materias que les conciernen, incluso a impugnar judicialmente las decisiones respecto de las que aleguen un derecho o un interés directo o indirecto como fundamento de su legitimación. Es en la apropiación de este derecho como la sociedad civil, transformada en sujeto de derecho, en sujeto político, puede conseguir el reconocimiento formal y definitivo de tal expresión en las organizaciones de integración regional.

Espejo y Francescon (2012, p. 47) señalan que “una de las alternativas para lograr que la sociedad se apropie de los procesos de integración es la participación activa”, los autores la entienden más como una participación ciudadana, es decir, los actores sociales como sujetos de derecho. Para ello, deben comportarse no solo de manera reactiva sino ser cada vez más proactivos, en el sentido de acompañar la llamada integración positiva (mayor grado de armonización) en contraste con la integración negativa (disminución y eliminación de las barreras y obstáculos) que en el caso del Mercosur privó antes de la conformación de la unión aduanera (Grandi y Bizzózero, 1997, p. 14).

Ocorre, además, que como consecuencia de los cada vez más numerosos y diversos temas de la agenda del Mercosur, es decir, de la oferta, se intensificaron las demandas por una mayor participación en las instancias de la sociedad civil reconocidas institucionalmente, y por una ampliación a otros actores, es decir, la agenda y las propuestas desde el proceso de integración interpelan cada vez más a los actores sociales (Bizzozzero, 2009). En cuanto a la Alianza del Pacífico, si bien lo medular en su agenda es lo económico y comercial que apunta al sector empresarial, la necesidad de reforzarlo seguramente impulsará que se asuman otros temas, lo que funcionaría como acicate para la actuación de los actores sociales.

De manera que, por una parte, podría afirmarse que una participación cada vez más activa de la sociedad civil en los asuntos y las políticas públicas subregionales, desde su definición y creación hasta su implementación –en un doble efecto de carácter ascendente y descendente–, es un desafío para los actores sociales frente a los procesos de IR, a la globalización, a los retos que esta implica y a la dinámica que surge de ella. Así vista, la participación debería ser entendida como un derecho humano emergente, por cuanto es una reivindicación legítima y novedosa de las personas, asociaciones, grupos, organizaciones y demás formas de expresión de esa sociedad civil, en este caso, la que hace vida en el Mercosur y la Alianza del Pacífico, que los Estados deben promover. La participación activa de los actores sociales en los temas de las agendas de ambos procesos haría que busquen apropiarse de los derechos que van surgiendo gracias a sus reivindicaciones, es decir, desde lo público.

No obstante, para que la participación ciudadana sea efectiva, debe comprender diversos aspectos, como un acceso adecuado a la información, una

necesaria formación, la participación efectiva en la toma de decisiones, la participación electoral y la participación en las oenegés (Espejo y Francescon, 2012), sin embargo, la calidad de la participación de la sociedad civil en el Mercosur tiende a ser precaria por cuanto, en general, no están establecidos los procedimientos para la misma (Vásquez, 2008) o son imperfectos e ineficientes, si bien debe reconocerse que con la UPS y la Cumbres Sociales el aspecto informativo sobre las normas mercosureñas puede ser mejorado.

En cuanto a la Alianza del Pacífico, la sociedad civil es precaria en términos subregionales y los mecanismos de participación son prácticamente inexistentes, solo el sector empresarial ha logrado una amplia participación y una notable influencia en el *policy making*, como ha quedado evidenciado con la creación del Comité de Expertos y los avances en muy distintos temas de su interés.

De otra parte, el interés público –que se activa en el espacio ciudadano– genera un proceso de deliberación que incide en las instituciones del Estado, pero que implica poner en marcha mecanismos para vincular a los ciudadanos con la institucionalidad emergente (Gonzales, 2002, p. 19-20). Tales mecanismos son los derechos humanos, y la institucionalidad que surge debe ser una que acompañe esos derechos humanos, emergentes en este caso. Esta neoinstitucionalidad es expresión de la materialización de esos derechos mediante el desarrollo de políticas públicas desde abajo, desde el sujeto de derecho que se convierte en actor político, y como expresión de la apropiación de tales derechos por parte de los actores sociales.

En consecuencia y en relación con el Mercosur, existen instituciones dentro de las cuales participa la sociedad civil. Sin embargo, se constata un déficit en esa participación, que reside en la calidad de la misma y no en la cantidad de mecanismos, por cuanto las instituciones y medios formalmente existen, si bien no completos, pero no hay una real gobernabilidad en su definición (BID, 2006); en ese sentido, no es clara la justificación de por qué la sociedad civil es admitida en determinadas instituciones y no en otras. Pero más allá,

la mayoría de las veces, la apertura a la participación adviene de una coyuntura política o, a veces, hasta personal y no sistémica. Tal de-

ficiencia queda todavía más en evidencia cuando no están establecidos los procedimientos de participación, incluyendo la rendición de cuentas sobre los efectos de dicha participación. (BID, 2006, p. 40).

Hay que matizar que la creación de la UPS, y con más precisión, de la Cumbre Social, constituyen esfuerzos para mejorar la participación de la sociedad civil en la estructura institucional, y sobre todo para que se logren mejorar aspectos como la información sobre la influencia, o no, de sus opiniones, en el proceso de toma de decisiones, también para que los actores sociales se puedan informar sobre el acervo normativo. Sin embargo, aún no es evidente que su reciente creación influya positivamente en la participación de la sociedad civil mediante nuevos mecanismos, que no sean otros más, sino con verdadero contenido.

En cuanto a la Alianza del Pacífico, no se ha construido una sociedad civil de nivel subregional, la excepción es el sector empresarial que tiene una influencia determinante en diversos temas de trabajo de la agenda que adelanta ese proceso de integración, que puede moldearlo o influirlo de diversa manera. Ahora, si bien la AP es eminentemente económica y comercial y no apunta más allá de una zona de libre comercio como se ha sostenido, no es menos cierto que ese estadio de la integración regional afecta directamente a los ciudadanos de diversas maneras y en múltiples aspectos vitales, con lo cual es válido plantearse que la representación de los actores sociales debe ampliarse, bien creando una institucionalidad *ad hoc* o bien ampliando la existente, para permitir su participación. Pero también la sociedad civil, fraccionada en espacios nacionales, debe ser consciente de la necesidad de comunicarse y articularse entre ella, para así poder movilizarse ante las instituciones de la AP, aun cuando no existe ni llegue a existir una unión aduanera, que como se ha afirmado, contribuye a generar la idea de espacio ampliado donde los actores sociales pueden actuar. Entendida la participación de la sociedad civil como derecho humano emergente, el no asumirlo como tal implicaría que otros actores, principalmente el Estado desde las instituciones creadas en la AP, lo coarten.

En este orden, hay que recordar y resaltar el diseño intergubernamental de la AP y del Mercosur para comprender las dificultades de la participación

subregional de los actores sociales, por cuanto la construcción y evolución de estos procesos de IR ha sido desde arriba, desde los Gobiernos, quienes, según su voluntad o criterio, han admitido a la sociedad civil a los debates de determinados temas de sus respectivas agendas. En el caso del Mercosur, la metodología para la toma de decisiones presenta serias deficiencias para impulsar o permitir la participación de los actores sociales tanto en la construcción regional como en la definición e implementación de las políticas de integración y de cooperación (Vázquez, 2008, p. 147). Si bien se reconocen los esfuerzos por mejorarlo a través de la UPS y la Cumbre Social, estos son engorrosos, poco eficientes/eficaces y limitados.

Así por ejemplo, el caso del FCES que tiene deficiencias externas referidas a su función exclusivamente consultiva, y a que esa consulta no implica, como se ha dicho, que se explique cómo se utiliza la información y las opiniones de los actores sociales, aun cuando existe la rendición social de cuentas; en el Mercosur “afirmar que una institución tiene un rol consultivo no significa mucho más que decir que esa institución no tiene poder de decisión” (Vásquez, 2008, p. 144). El Foro también tiene deficiencias internas: la participación de la sociedad civil en su seno es limitada por cuanto son las secciones nacionales de los sindicatos y empresarios que lo componen los que llevan el registro y reconocimiento de los actores sociales autorizados a participar, ninguna asociación u organización puede hacerlo si la sección de su país no la admite, lo que afecta al carácter inclusivo que debería tener el mecanismo. Además, los reglamentos internos de las secciones nacionales reservan una parte de los nueve miembros por país a que tienen derecho en el FCES, a organizaciones que han sido tradicionalmente consideradas las más representativas en el ámbito nacional (Vásquez, 2008). Además, la articulación del Foro en secciones nacionales restringe la deseable y necesaria construcción de una visión regional.

En la Alianza del Pacífico, en principio, no hay una influencia de la sociedad civil en el *policy making* salvo en lo que respecta al sector empresarial, esto se debe a la inexistencia de la misma con carácter subregional, y de órganos donde pudiera tener alguna representación, siquiera de carácter nacional, porque como se ha explicado, los denominados Grupos Técnicos están integrados por las agencias estatales de acuerdo al tema a abordar. Ahora

bien, esto cambia radicalmente respecto al sector empresarial, en tanto el mismo sí que tiene una articulación subregional en el Consejo Empresarial e influye en la toma de decisiones, así, logró concretar que se creara el Comité de Expertos, que hace llegar las propuestas al órgano decisorio donde pueden convertirse en una política subregional para el sector, lo que se puede evidenciar del análisis efectuado al documento Constitución del CEAP y a la Declaración de Puerto Vallarta, que muestran cuánto se ha avanzado en los temas de trabajo propuestos por los empresarios y acogidos por la Alianza.

Con relación al Mercosur, si bien se han creado diversas instituciones que permiten la participación de la sociedad civil, esto no ha significado que se reconozca totalmente esa participación como un derecho humano emergente por cuanto es dispar, no controlable por los propios actores sociales y a la inexistencia de una declaración oficial que reconozca expresamente ese derecho, lo que no impide resaltar los avances y tampoco ensombrece el hecho de que, en simultáneo, las múltiples redes, organizaciones y asociaciones en el Mercosur tienden a desbordar y superar la estructura institucional y los mecanismos de participación previstos, expresando de diversa manera sus intereses y planteamientos.

Ahora bien, en la Decisión CMC N° 65/10 que regula las funciones de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS), se establece en el numeral cuatro que la misma debe garantizar el derecho a la participación de la sociedad civil en las “actividades del Mercosur”, lo que implicaría la creación de un Fondo de Participación Social a futuro. En ese sentido, aquí se puede encontrar una formulación oficial del Mercosur con respecto al reconocimiento de la importancia de la sociedad civil y de su participación como un derecho, podría adicionarse, como un derecho humano emergente. Si bien la referencia es a las “actividades”, una expresión muy genérica, y no a instituciones o procesos de toma de decisiones concretos, no es menos cierto que la puerta está abierta para todas las posibilidades de participación y, ojalá influencia, porque nada obsta para que el *policy making* pueda ser entendido como una “actividad” mercosureña. Esto es importante.

En cuanto a la necesaria institucionalidad que acompañe al desarrollo del derecho a la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del Mercosur, debe fortalecerse tanto las Cumbres Sociales como

la UPS que le da soporte, porque son expresión de una incipiente y aún precaria institucionalidad que puede servir para la evolución de aquel derecho.

De su parte, la Alianza del Pacífico, ha creado al Comité de Expertos donde participa el sector empresarial de la sociedad civil y cuya opinión es tomada en cuenta en buena medida. Ahora bien, sería necesario, de una parte, ampliar la participación a todos los demás actores sociales para que se pueda superar el déficit democrático que se evidencia en la Alianza con respecto a ellos, pero por otra parte, se propugna la creación de otros órganos que puedan entenderse como la neoinstitucionalidad que acompañe al derecho de participación de la sociedad civil, más allá del sector empresarial, que tiene no solo una participación asegurada sino un órgano que la acompaña.

En definitiva, los órganos de participación de los actores sociales analizados no se ajustan exactamente en el caso del Mercosur, o del sector empresarial en el caso de la Alianza, a la concepción de la nueva institucionalidad necesaria para el ejercicio pleno de un derecho humano a la participación de la sociedad civil, por cuanto adolecen de importantes deficiencias externas e internas, fundamentalmente, porque no poseen poder de decisión. El reto para la sociedad civil mercosureña y la que puede construirse en la AP, y para los Estados parte de ambos procesos, es construir una neoinstitucionalidad que permita a los ciudadanos, en tanto sujetos de derechos, convertirse en verdaderos actores políticos, al empoderarse de un DHE como el derecho a la participación en las instancias de IR, para que puedan influir efectivamente en el *policy making*. En la idea de Espósito (2010), la sociedad civil es un instrumento de democratización y cumple un rol esencial en los procesos de crecimiento económico y desarrollo social; la Alianza del Pacífico y el Mercosur deben avanzar hasta ser organizaciones verdaderamente democráticas.

Podría argumentarse que la sociedad civil o sectores de ella no se movilizan vigorosamente en la reivindicación del derecho a la participación en un proceso de integración regional, por diversas causas: simple desinterés que va unido a la desinformación, o porque se está, real o potencialmente, bajo dominación o en desventaja, o porque en Suramérica esa SC se ocupa aún de resolver necesidades primarias, vitales, y por tanto no hay consciencia de lo que representa y para qué sirve un proceso de IR, pero esto no significa que ese derecho a la participación no existe. Por el contrario, en términos

generales y para ambos procesos de integración analizados, los derechos humanos y su existencia no dependen del reconocimiento del Estado (Nikken, 1994), como es de amplio desarrollo doctrinal.

A decir de Dubé (2018), “para que la sociedad civil sea una fuente de apoyo activo para la integración regional, los propios organismos regionales deben integrar sus demandas, y se debe generar una demanda social y política común por una mayor integración” (p. 201). Para lograrlo, la participación de la sociedad civil en las instituciones de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común del Sur debería categorizarse como un derecho humano emergente. Corresponde a los actores sociales continuar en el esfuerzo por el reconocimiento de sus legítimas reivindicaciones y a los Estados parte garantizarlas.

Reflexiones finales

La integración regional es un proceso que ha contribuido al bienestar y el avance en términos económicos, políticos y democráticos, sociales y culturales de los ciudadanos, beneficiarios directos y últimos de ella, todo lo cual se puede observar en la Unión Europea, pero también en Suramérica, si bien en menor medida, en procesos como la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur, estos dos últimos en estudio aquí con relación a la sociedad civil y su participación en ellos, y las entidades subnacionales como plataforma para la misma. Bajo esta premisa, se puede llegar a las siguientes conclusiones, siempre abiertas al debate:

1. Efectivamente, existe en el Mercosur una sociedad civil, si bien dispar y limitada, y prácticamente inexistente en la AP salvo el sector empresarial. Una y otra han alcanzado logros, pero tienen muchos desafíos por delante, como articularse ellas mismas y tener una clara visión subregional que les permita una mejor actuación y reivindicar derechos.
2. La sociedad civil participa en algunas instituciones importantes. En el Mercosur básicamente en el FCES, las Cumbres Sociales y con apoyo de la UPS, pero no es una participación establecida para todos, es irregular, aunque se reconoce en sus Decisiones la importancia de la misma. Otra limitante para determinar esa participación es la reserva en comunicar

- información a que pueden acogerse los Estados parte. En cuanto a la Alianza, solo la sociedad civil empresarial participa activamente a través del Comité de Expertos, que se articula mediante el Consejo Empresarial.
3. En el Mercosur, la influencia de la sociedad civil en el *policy making* es bastante limitada, incluso precaria, dependiendo del sector, si bien se rescatan momentos y actuaciones puntuales, como en el caso del empresariado al principio del acuerdo y con relación a determinar cronogramas y sectores sensibles. Además, hay una posibilidad de influir más directamente a través de las Cumbres Sociales y la UPS, pero aún no puede constatar su efectividad.
 4. En la Alianza, el sector empresarial tiene una influencia importante en la toma de decisiones. La creación del Comité de Expertos y la transformación de varias de sus peticiones en decisiones acogidas por los órganos decisorios, lo corroboran. Sin embargo, no se trata de la sociedad civil en general sino de un sector, el de los empresarios, pues la finalidad de la integración de los países en la Alianza es económica y comercial, una zona de libre comercio.
 5. La relación entre sociedad civil y entidades subnacionales está presente de manera más o menos nítida, pero la participación en el nivel subregional, siquiera mediada, de los actores sociales a través de las entidades de nivel intermedio, es decir, que les sirva de plataforma, no es posible. En el Mercosur, el Foro Consultivo donde participan las entidades subnacionales solo está conformado por representantes gubernamentales. En cuanto a la Alianza del Pacífico, la posibilidad de que las entidades subnacionales sirvan de plataforma a la sociedad civil no existe por cuanto no hay una institución de carácter subregional que las agrupe.
 6. La gobernanza multinivel, además de enfoque analítico, como instrumento para el funcionamiento del ente político que surge de los acuerdos de integración regional, como lo utiliza la Unión Europea, puede contribuir a la articulación de los muy diversos actores que hacen vida en ellos y en los que la integración incide: gobiernos de nivel nacional, intermedio y local y la amplísima forma en que se organiza la sociedad civil. Para esto, el Mercosur y la Alianza deben decidir que trabajarán

conforme a sus postulados, lo que luce improbable debido a la inexistencia de elementos de supranacionalidad en ambos.

7. Existe un déficit democrático en la AP y el Mercosur, básicamente porque no hay una mayor y cualitativamente mejor participación de la sociedad civil en sus órganos, en sus procesos decisorios, e incluso en la implementación de las decisiones. Tal deficiencia se reduciría al incorporar a los actores sociales que aún no participan, que son numerosos en el Mercosur y todos excepto los empresarios en la Alianza, en las instituciones existentes o creando nuevas de acuerdo a las necesidades de perfeccionamiento y profundización del proceso de integración respectivo. A mayor participación de la sociedad civil menor déficit democrático.
8. Para conseguir una mayor participación, movilización e influencia de la sociedad civil en los niveles mercosureño y de la Alianza, debe efectivamente terminar por desarrollarse una visión subregional de los actores sociales, y una conciencia de la importancia de la IR para resolver problemas o situaciones, incluso de la vida diaria, como los vinculados con el medio ambiente, la energía, la cohesión territorial mediante medios de transporte, y otros. Esa concientización, que en el caso europeo empieza generalmente por las élites, que la promueve, es fundamental si se quiere presionar y avanzar para una mayor y mejor participación de la sociedad civil en la IR.
9. En términos de derechos humanos, considerar la participación de la sociedad civil en los órganos decisorios de los procesos de integración regional como un derecho humano emergente no es descabellado, sino es reconocer el nivel de evolución de los mismos. Algún avance existe en el Mercosur, al contemplar como función de la UPS el financiar el “derecho de participación” de la sociedad civil en las actividades de ese proceso, es probable que la idea no fue propuesta y aprobada como una declaración expresa de reconocimiento de ese derecho, pero sí que es apropiada para emprender ese camino, lo que podrá suceder en la medida en que la sociedad civil, como sujeto de derecho, se apropie del mismo y lo exija. No es el caso de la Alianza del Pacífico, pero la idea poderosa de la articulación subregional de la sociedad civil, sería suficiente para que

pueda aspirarse y concretarse el reconocimiento de la participación de la sociedad civil como un derecho humano emergente en ese proceso.

10. Las instituciones de participación de la sociedad civil analizados no se ajustan en el caso del Mercosur, o del sector empresarial en el caso de la Alianza, a la concepción de la neoinstitucionalidad necesaria para el ejercicio pleno de un DHE, en este caso, el derecho humano a la participación de la sociedad civil en ambos acuerdos de integración, por cuanto adolecen de importantes deficiencias externas e internas, fundamentalmente, porque no poseen poder de decisión.
11. Aunque puede argumentarse que la sociedad civil o algunos de sus actores no se movilizan enérgicamente en la reivindicación del derecho a la participación en los respectivos procesos de integración regional, por motivos diversos, esto no significa que ese derecho no existe. Por el contrario, los derechos humanos y su existencia no dependen del reconocimiento del Estado.
12. Formalmente existe una institucionalidad que permite la participación de la sociedad civil, más en Mercosur y solo para el sector empresarial en la Alianza del Pacífico, pero también hay mecanismos o prácticas que impiden, dificultan o limitan su influencia. Muchos grupos sociales tienen poco interés, una capacidad limitada para articular su accionar a nivel subregional y ocupar esos espacios, o incluso algunos pueden estar potencial o realmente oprimidos o en desventaja, por ello, la participación de la SC se vería condicionada y sus opiniones no llegarían a los niveles decisionales, a lo que habría que agregar la naturaleza intergubernamental del Mercosur y de la Alianza. Hay mayor articulación y movilización de diversos actores sociales en el Mercosur que en la AP, en ésta última el sector empresarial sí está consolidado e influye en las decisiones que le afectan, mientras el resto de los actores sociales no tienen mayor movilización ni influencia.

Los derechos implican necesariamente responsabilidades, por ello, si la sociedad civil en ambos acuerdos aspira decididamente al reconocimiento de su participación en la toma de decisiones y otras actividades, debe articu-

larse, organizarse, presentar propuestas claras, estar dispuesta a defenderlas y a implementarlas si se toman en cuenta. Su articulación con los gobiernos de las entidades subnacionales es fundamental, ganarlos a favor de sus diversos intereses en tanto autoridades más cercanas a la vida de los actores sociales.

Referencias bibliográficas

- Alemaný, C. y Leandro, B. (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*, Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- Anzola Nieves, A. (2011). Aproximación teórico-conceptual a la sociedad civil en Venezuela. *Provincia*, 25, 49-72.
- Ares Castro-Conde, C. (2010). *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Valencia, España: Tiran lo Blanch.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el Mercosur*, Coordinado por Deisy Ventura, Consultora jurídica del Sector Asesoría Técnica de la Secretaría del Mercosur. Proyecto gobernabilidad democrática.
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. (trad. J. L. Carrillo). México: UTEHA.
- Bizzózero, L. (2009). Procesos de integración CAN y Mercosur. Los espacios formales de la sociedad civil. *América Latina en movimiento*, XXXIII, 24-27.
- Brotóns, A. R. (2007). *Derecho Internacional*, Madrid: Tirant lo Blanch.
- Bustamante, A. M. (2011). La supranacionalidad y la descentralización infra-nacional en la Comunidad Andina. En S. Stavridis et. al. (coord.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. (pp. 269-282). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

- Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello y Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (2002). *Principios que deben orientar la participación ciudadana*, Recuperado el 14 de octubre de 2018 de <http://w2.ucab.edu.ve/derecho-a-la-participacin.html>.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General 25 sobre derecho a participar en asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad*, del 12/07/1996.
- Comité Económico y Social Europeo (2015). *Descubre lo que el CESE puede hacer por ti*, Bruselas: CESE.
- Constitución del Consejo Empresarial. Recuperado el 15 de octubre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/download/constitucion-del-consejo-empresarial>
- Dabène, O. (2007). La democratización de los procesos de integración: recientes evoluciones del Mercosur en perspectiva comparada. *Agenda Internacional*, XIII(24), 67-81.
- Declaración universal de los derechos humanos emergentes*. (2009). Barcelona, España: Institut des Drets Humans de Catalunya.
- Dubé, S. (2018), ¿La sociedad civil al servicio de la integración latinoamericana? En F. Caballero Parra (Comp.), *I Congreso Latinoamericano de Integración Regional y Desarrollo Sostenible*, Bogotá, junio 21 y 22 de 2018. Bogotá: Ediciones de la Universidad Cooperativa de Colombia.
- Espejo, S. y Francescon, E. (2012). La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el Mercosur. *Visioni LatinoAmericane*, 6, 42-59.
- Espósito, J. (2010). El papel de la sociedad civil en el proceso de integración educativo del Mercosur. *Relaciones Internacionales*, 38, 139-154.
- Fundación Friedrich Ebert –Uruguay. (2004). *Desafíos institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad*.

- Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Giacalone, R. (2011). Gobernanza multi-nivel en las políticas exteriores de Brasil y Venezuela: los niveles regional, subregional y subnacional. En S. Stavridis et. al. (coord.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, (pp. 253-267). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Giner, S. (2008). El destino de la sociedad civil. *Revista Española del Tercer Sector*, 10, 17-49.
- Gonzales, G. (2002). Interés público e institucionalidad democrática: investigación para la acción. En G. Gonzales (ed.), *Derecho y ciudadanía: ensayos de interés público*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Grandi, J. y Bizzózero, L. (1997). Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Integración y Comercio*, 1(3), 33-50.
- Haro, A. (2010). La descentralización política en los países andinos. *Sí Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, X(1), 124-39.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata (ed), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 51-85). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Institut des Drets Humans de Catalunya. (s.f.). *Derechos humanos emergentes*. Recuperado de <https://www.idhc.org/es/incidencia/proyectos/derechos-humanos-emergentes>
- Keating, M. (2004). Is There a Regional Level of Government in Europe? En M. Keating (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe, The International Library of Comparative Public Policy*. (pp.568-589). (Vol. 16), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited (original publicado en 1998).

- Luna Pont, M., López Canellas, M. y Gimballi, P., (2017). *La participación social en el Mercosur (1991-2017): concepciones, instituciones, normas y prácticas en movimiento*, Trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017. Recuperado el 23 de septiembre de 2018 de <http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2?AREA=39#M>
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, k(2), 219-249.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En A. Cafruny y G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community* vol. 2. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Londres: Logman.
- Marks, G., Hooghe, L. y K. Blank (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 241-378.
- Mellado, N. y Ali, M. L. (2010). Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad. En N. B. Mellado (ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional* (pp. 163-207). Córdoba, Argentina: Lerner Editores,
- Nikken, P. (1994). *El Concepto de Derechos Humanos. Antología Básica en Derechos Humanos*, IIDH: Costa Rica.
- Paikin, D. y Vásquez, M. (2008-2009). ¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. *Anuario de la Integración Regional y el Gran Caribe*, 7, 213-231.
- Pastrana Buelvas, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y a las transformaciones globales*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador del Interregionalismo

pos-TPP. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 14, 71-94.

Sánchez Chacón, F. J. (2013). Las regiones y su movilización en la integración andina, europea y mercosureña. Referencia a la gobernanza multinivel. *Aldea Mundo*, 18(36), 23-36.

Serbin, A. (2008-2009). ¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional. *Anuario de la integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 109-138.

Serbin, A. (2011). *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericana*, Documentos CRIES, octubre. Buenos Aires: CRIES.

Vázquez, M. (2008). Los escenarios de participación social en el Mercosur. En G. Jaramillo (comp.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*, (pp.) Quito: FLACSO - Sede

Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.

Vieira Posada, E. (2013). Regiones e infraestructura en la integración suramericana. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XIII(2), 113-140.

Wilhelmy, M. (2013). Alianza del Pacífico: una visión desde Chile. *Estudios Internacionales*, 45(175), Santiago de Chile. Recuperado el 12 de septiembre de 2018 de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692013000200006

Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (comps.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafío y obstáculos de un sistema federal*. (pp. 18-45). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

Documentos oficiales

Alianza del Pacífico

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito el 16 de junio de 2012.

Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, 29 de agosto del 2012.

Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico – Declaración de Lima, 28 de abril de 2011.

Declaración de la XI Sesión del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico. Cali, 28 de junio de 2017.

Declaración de Cali – VII Cumbre de la Alianza del Pacífico, 23 de mayo de 2013.

Alianza del Pacífico. (2018). *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico para el año 2030*. . Recuperado el 18 de septiembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/...content/.../V.-final-ALIANZA-DEL-PA...>].

Declaración de Puerto Vallarta – XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, 24 de julio de 2018.

Mercosur

Decisión Consejo del Mercado Común N° 041/04, creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur. 2004

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 10/15, sobre las Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR. 2015.

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 65/10, creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social. 2010.

Decisión del Grupo Mercado Común No. 68/96 - Reglamento interno del Foro Consultivo Económico y Social de 1996.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994.

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (2016), *Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el MERCOSUR*, Montevideo: UPS.

Organización de las Naciones Unidas

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

las Naciones Unidas, UNGA A/53/170 de 2008. Recuperado el 23 de septiembre de 2018 de <http://www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-170.htm>].

Informe del Secretario General relativo a los arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Organización de Estados Americanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos/Pacto de San José, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948. Bogotá, Colombia.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada

Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA, OEA/Ser.GCP/RES. 759 (1217/99), 15 de diciembre de 1999.

Unión Europea

Comisión de la Unión Europea. *La gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C 287/01 de 12 de octubre de 2001.

Comité de las Regiones, *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*, CDR

89/2009 fin, de 17 de junio de 2009.

Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE C326, de 26 de octubre de 2012.

Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur

Irma Liliana Vásquez Merchán

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

Vásquez Merchán, I. L. (2019). Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* Colombia (pp. 241-269), Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

El liderazgo regional dentro de una organización de integración tiene vigencia aún en el contexto actual de un nuevo regionalismo abierto, incluso fomenta el aumento de las capacidades de los líderes para ejercer influencia en las decisiones de su bloque. Por un lado, la integración regional también toma un enfoque más decisivo en el contexto internacional, pues no solo se trata de lograr integrar sus países miembros, sino también de lograr un posicionamiento y reconocimiento internacional. Por otro, las coyunturas económicas y políticas nacionales y regionales impactan en el quehacer y el significado que representa participar en un proyecto integracionista.

La Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur - Mercosur son iniciativas de impacto regional por sus enfoques de integración. Por un lado, la primera es un modelo *sui generis* de la integración, enmarcado en un nuevo regionalismo abierto. Este reúne cuatro países: Chile, *outsider* del entorno latinoamericano; Colombia, potencia regional secundaria; Perú, proponente de esta organización; y México, potencia regional que presenta un valor agregado: mostrándose como un líder para la región.

La segunda iniciativa se crea en un contexto de regionalismo abierto de los años 90, pero con fuertes cambios en la actualidad para ponerse a la vanguardia de los retos del nuevo regionalismo abierto. Comprende cinco países miembros, Argentina y Brasil, quienes a través del Programa de Integración y Cooperación Económica -PICE dieron forma a esta idea de región en el cono sur; Brasil se presenta como un líder para este bloque; Paraguay, busca un apoyo regional para disminuir la desigualdad interna; Uruguay busca un aliado que sea realmente estratégico; y Venezuela, miembro pleno desde 2012 pero suspendido desde el año 2016, ha puesto a prueba la cláusula democrática; y la aprobación del protocolo de adhesión de Bolivia a este 'club' en 2015, pendiente de ratificación por el gobierno brasileño.

Sin embargo, las coyunturas políticas y económicas actuales dejan entrever nuevos desafíos para los países líderes en cada bloque: México y Brasil. Para el primero, la reciente renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la llegada a un nuevo acuerdo: el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (USMCA o T-MEC), su mirada a Latinoamérica mediante la participación en la Alianza del Pacífico, la elección de Andrés Manuel López Obrador de ala política de izquierda, y una economía dependiente de Estados Unidos, su principal socio comercial. Para el segundo país líder, estas coyunturas se muestran en las fuertes problemáticas internas conduciendo a la elección del ultraderechista Jair Bolsonaro, quien ha demostrado un claro desinterés por el Mercosur y por direccionarse hacia alianzas con potencias globales. De tal manera que se pone en discusión un liderazgo regional de estos países en cada bloque comercial - por su naturaleza y capacidades, pero sin interés y voluntad política para ejercerlo - teniendo en cuenta que sus coyunturas internas llevan a que se tomen medidas individuales para solventar estas problemáticas.

Este trabajo pretende analizar el papel de México en la Alianza del Pacífico y de Brasil en el Mercosur desde una perspectiva comparada de líderes hacia la promoción de sus proyectos regionales de carácter integracionista. Entonces, cabe preguntarse ¿en qué medida estas potencias regionales contribuyen a fortalecer sus posiciones de líderes y sus organizaciones de integración regional respectivas? Estos dos países han sido actores indiscutibles y potencias regionales con capacidades materiales e ideacionales que suscriben en sus organizaciones, no obstante, sus intereses individuales están caracterizados por: a) el relacionamiento con terceros países –identificando sus principales socios comerciales y el alcance de los acuerdos comerciales regionales y b) las políticas económicas y comerciales– reconociendo su compromiso en productividad y competitividad.

Esta investigación comprende tres partes. En la primera se reflexiona acerca del por qué se identifican como líderes regionales en cada bloque y se analiza el entorno político y económico de Brasil y México. En la segunda parte, se observan los intereses individuales contrastados con los objetivos o planes de cada iniciativa. En la tercera parte, se discute el nuevo direccionamiento de los líderes regionales en un contexto del regionalismo hacia una nueva apertura de carácter económico-comercial y su participación en el sostenimiento y perdurabilidad de la Alianza del Pacífico y el Mercosur.

Definiendo 'liderazgo regional' en el marco de 'potencia regional'

El concepto de 'líder regional' en el marco de estos acuerdos, involucra su mirada desde la dinámica interna hacia la externa del bloque, sujeto al contexto que presenta el nuevo regionalismo abierto. Para algunos autores, el liderazgo regional está vinculado a la identidad (Onuki, Mouron y Urdinez, 2016), para otros implica ejercer una diplomacia presidencial (Malamud, 2005), el interés en la misma región de los líderes de Estado evidenciado a través de sus discursos y de sus estrategias de cooperación regional (Jenne, Schenoni y Urdinez, 2017). También, otros autores argumentan la necesidad de la existencia de un Estado que actúe como *paymaster* regional (Mattli, 1999).

Asimismo, se presenta un concepto de liderazgo bajo el de ‘potencia regional’, donde Nolte y Flandes (2010) plantean que el liderazgo refiere a una “influencia política en los foros diplomáticos, que frecuentemente es ejercida por potencias medias. Las potencias regionales usualmente combinan liderazgo y poder de recursos [...] con una responsabilidad especial en seguridad regional y mantenimiento del orden regional” (p. 6). De aquí que esta potencia regional (*regional power* o *middle power*), por ende, líder regional, posee un poder duro (*hard power*) basado en capacidades militares, económicas y demográficas (Lemke, 2010), y su liderazgo se atribuye en el momento en que la potencia regional aspira a este y cuenta con consenso. Según esto, el papel de liderazgo en la Alianza del Pacífico y el Mercosur se confiere a una potencia regional, estas son indiscutiblemente: México y Brasil, respectivamente.

En la Alianza del Pacífico, el liderazgo regional es ampliamente discutido. Ardila argumenta que su funcionamiento es de liderazgo compartido de México con Chile, a razón de su mejor posición en la jerarquía de poder y sus relaciones de cooperación con los otros miembros (Ardila, 2016). Ortiz Morales (2017) considera que México es evidentemente la potencia regional de esta organización, ya que tiene como base la combinación entre poder y liderazgo, y “por sus múltiples pertenencias hacia Norteamérica, Centroamérica y el Caribe” (p. 60).

En el Mercosur, el liderazgo se comprende desde diferentes perspectivas: una relación en eje (*relações em eixo*) constituido por Argentina y Brasil (Patrício, 2007), la participación de Brasil en el Foro IBSA (India, Brasil y Suráfrica) lo conduce a posicionarse como una ‘potencia regional pasiva’ en Suramérica (Flandes, 2010), es la economía más grande tanto en esta región como en el Mercosur. Otros autores plantean que Brasil se presenta como un líder situacional al actuar para mantener un orden político (Mouron y Onuki, 2015), que responde a una cuestión de competitividad (Quiliconi, 2013), y que es un país sin liderazgo al no tener seguidores (Malamud, 2011), discutible por las capacidades inherentes de potencias regionales.

Se puede afirmar entonces que México y Brasil son líderes regionales debido a su rol de potencias en cada bloque en mención. Se define así el liderazgo a partir de su influencia económica y política en cada bloque, de

cumplir el requisito previo de dicha aspiración y en consecuencia, de contar o buscar un consenso para ejercerlo. Sin embargo, es necesario primero discutir el propósito de tal liderazgo y cuáles intereses, en especial cuando se evidencian hechos importantes y cambios políticos y económicos en su entorno actual nacional que impactan en dicho rol para lograr un consenso doméstico y a nivel de bloque regional.

Los líderes regionales: sus países y sus bloques

La Alianza del Pacífico y el Mercosur representan para la región apuestas importantes en pro de la integración regional. Sin embargo, ambos esquemas han demostrado que el liderazgo es una característica para su éxito, evidenciado por los fracasos en generar cohesión y convergencia regional. De aquí que el Mercosur sin Brasil y la Alianza del Pacífico sin México representan la ausencia de privilegios con un socio comercial que potencializa a los demás países miembros del bloque. Esto en términos de desarrollo económico y social implica que las políticas comunes de bloque conduzcan de una manera u otra a impactar las políticas nacionales con mayores desafíos para los gobiernos, y que el relacionamiento comercial con otros países o grupos de países comprenda negociaciones de ampliación del mercado y de cooperación en materia social.

En este sentido, es necesario tener una perspectiva general de esa relación entre liderazgo e integración regional en la Alianza del Pacífico y en el Mercosur (Ver Tabla 1). Cabe señalar que, desde las normas institucionales, los tratados constitutivos de ambos bloques promueven la integración a través de medidas económicas-comerciales y al mismo tiempo, en otras dimensiones sociales y políticas. Asimismo, expresan su interés por establecer un espacio de integración regional. De tal manera que, examinando estos Acuerdos, se identifican dos liderazgos vinculados: 1) a la diplomacia como representación y 2) al estratégico como herramienta para la inserción internacional.

En cuanto al primero, se entiende una representación de bloque a través de presidencias *pro tempore* o de presidencias rotatorias asociadas a la figura del presidente de gobierno y a la de los Ministros de Relaciones Exteriores o de Economía, respectivamente, cuyas atribuciones en la Alianza del Pacífico

comprenden las de coordinación, presentar programas de actividades, representar en actos de interés con la claridad del encargo de los otros miembros, entre otras. En el Mercosur, entre sus funciones y atribuciones se encuentran las de presidir y representar en relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales, por mandato del Consejo del Mercado Común – CMC (Decisión No.32/2000).

Tabla 1. Relación entre liderazgo y la integración regional en la Alianza del Pacífico y el Mercosur

	Característica	Alianza del Pacífico	Mercosur
Objetivos	Región	Constituir un área de integración regional (art. 1).	Fortalecer el proceso de integración regional (art. 1).
Liderazgo diplomático para la Representatividad	Presidencia <i>pro tempore</i> o rotatoria	Cumbres presidenciales. Periodos anuales iniciados en enero, por orden alfabético presidentes de cada país (art. 7).	Presidencia del Consejo del Mercado Común - CMC. Periodos de seis meses, julio y diciembre, ejercida por los Ministros de Relaciones Exteriores o de Economía. Cumbre presidencial una vez al año (art. 11).
Liderazgo estratégico para la Inserción internacional	Relaciones con otros acuerdos o con terceros países	Las decisiones no remplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales o multilaterales vigentes (arts. 8 y 9).	La adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico -comerciales regionales e internacionales (arts. 1 y 4).

	Característica	Alianza del Pacífico	Mercosur
		Abierto a los Estados que lo soliciten y tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes (art. 11).	Abierto mediante negociación a los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (art. 20).

Fuente: elaboración propia. Información obtenida del Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico (2012) y del Tratado de Asunción del Mercosur (1991).

El relacionamiento con terceros países o bloques no es exclusivo para negociar de manera bilateral en la Alianza del Pacífico, pero si lo es para el Mercosur, incluso es un aspecto evaluado en diferentes momentos por Uruguay y en debate recientemente por Brasil. En cuanto a la ampliación de los miembros, en la Alianza se evidencia una particularidad y es el requisito previo de contar con un acuerdo de libre comercio con cada parte, independientemente de la región en que se encuentre. Esto difiere del Mercosur, quien se limita a la zona geográfica comprendida por los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI.

México en la Alianza del Pacífico

La participación de México en la Alianza del Pacífico implica un amplio espacio de oportunidades para posicionarse en América Latina, pero especialmente en Sudamérica, influir políticamente en la región, ampliar sus mercados y posicionar sus productos que contienen un alto valor agregado, comparativamente con el resto de los miembros. Asimismo, cabe mencionar que México ha participado en otros proyectos integracionistas de la región como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC, creada en 2010 (resultado del Grupo de Río de 1986 y la Cumbre de América Latina y del Caribe de 2008), y la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI en 1980.

De tal manera que diversificar sus socios principales, Estados Unidos y Canadá desde 1994, o profundizar sus relaciones con Asia-Pacífico y China como un fuerte aliado comercial en constante ascenso en el mercado latinoamericano, implica para México ampliar su economía. A partir de lo anterior, Bartesaghi expresa que los intereses económicos y políticos de México deben contar con que su acompañamiento al proceso de la Alianza del Pacífico

[...] tendría que ver con una política más de largo plazo, que se encuentra vinculada con la importancia que otorga dicho país a los intereses económicos comerciales como componente esencial de su política exterior, para lo cual la Alianza y especialmente su enfoque asiático le es totalmente condescendiente. También podría pensarse que la AP es un adecuado camino para el ingreso de México a Asia, apuesta necesaria para diversificar sus intereses económicos y comerciales, hoy riesgosamente concentrados en Estados Unidos. (Bartesaghi, 2014, p. 53).

Teniendo en cuenta estos aspectos de política exterior, el liderazgo de México continúa siendo decisivo para el éxito y futuros acuerdos que se logren con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur como países asociados. Se encuentra en espera la suscripción de un tratado de libre comercio entre Corea del Sur y México, para que dicho país pueda ser admitido como asociado. La prensa de la Alianza del Pacífico menciona lo que todo esto potencialmente significa, así:

Nuevas oportunidades en inversión extranjera directa y exportaciones para Chile, Colombia, México y Perú. Los países Candidatos a Estado Asociado (CEA) son jugadores importantes en el panorama mundial y representarían para la Alianza una oportunidad de incrementar el volumen de exportaciones con miras a mayor diversificación de mercados, productos y cadenas globales de valor, con una población de más de 70 millones de consumidores con alto poder adquisitivo. (Alianza del Pacífico, 2018).

Las características institucionales de la Alianza del Pacífico y su ‘poder de la integración’ -su slogan- permiten que los proyectos y programas gestionados desde sus grupos técnicos o el de alto nivel representen compromisos de cada gobierno para ejecutar nacionalmente, así que los logros de región, son evidentemente el alcance de los objetivos individuales. Por esto, la incertidumbre política de la elección de Andrés Manuel López Obrador como Presidente, no puede dar la espalda o vuelta atrás a la Alianza, sino que está sujeta al alcance de su política exterior.

Brasil en el Mercado Común del Sur – Mercosur

El Mercosur inició su proceso de integración partiendo de iniciativas económicas comerciales, sin embargo, fue ampliando su direccionamiento hacia otras dimensiones políticas y sociales. Para Bartesaghi, la razón principal ha sido desde el ámbito político regional, considerando aspectos como

La asunción de presidentes de izquierda con una visión ideológica de los procesos de integración que difiere sustancialmente con la presentada en los inicios de la década del noventa. A su vez, la ponderación de los intereses políticos frente a los económicos, se encuentra estrechamente relacionada con la política exterior de Brasil y sus intereses en América del Sur. (Bartesaghi, 2014, p. 49).

Este señalamiento de una dependencia de Brasil por el resto de países del cono sur, en particular de su política exterior y políticas económicas, evidencia también su liderazgo. Sin embargo, la influencia de Brasil en el Mercosur es amplia. En cuanto a aspectos demográficos comprende una población de 209.288.278 habitantes, es decir el 71 % de la población total del Mercosur (Banco Mundial, 2018a).

Otros autores consideran que la cercanía histórica de Brasil y Argentina impacta en los propósitos y los intereses de su liderazgo. Por un lado, Patrício (2007) y Candéas (2010) señalan que las relaciones bilaterales históricas, en medio de conflictos y cooperación de este *eje*, han reforzado las posiciones de potencias medias debido a la interdependencia y complementariedad

económica entre Brasil y Argentina, y que sin este ‘motor’ no sería posible sostener el Mercosur como proceso de integración regional.

Por el contrario, Danese (2009) menciona que el liderazgo de Brasil es suave, *soft leadership*, para la región suramericana, a razón de una política exterior que comprende una resistencia interna (limitaciones de su realidad interna, consenso interno, la influencia de la ‘cordialidad brasileira’) y una resistencia externa (la ilusión de ‘una región libre de hegemonías, difícilmente se ejercería con un liderazgo duro’) a lo largo de su historia, sujeta a la diplomacia presidencial. Es decir, se trata de un liderazgo diplomático, como cualquier proceso de aprendizaje, razón por la cual lo denomina ‘escuela de liderazgo’ en este caso para Brasil, quien aprende ejerciendo.

Algunos hechos importantes como los intentos de negociación individual, más no de bloque, por parte de Uruguay con Estados Unidos, demuestran una desventaja latente –o al menos que requiere revisión– para continuar su membresía; asimismo, la necesidad e intereses de este país para el Mercosur (Caetano y Vaillant, 2004). Las decisiones macroeconómicas de los últimos periodos presidenciales en Argentina han afectado su competitividad, con un alto grado de inestabilidad en términos de inflación y de deuda pública (World Economic Forum, 2018). La situación de admisión y la actual suspensión de Venezuela son hechos que afectan las dinámicas internas del Mercosur (Arredondo y Godio, 2017), la inestabilidad política y económica de este país, el aumento de estos migrantes en la región pone en entredicho la estructura política de institucionalidad y legitimidad de bloque para responder a las necesidades de los miembros.

La crisis brasileña institucional ha conducido a un periodo de receso económico (Centro de Estudios Latinoamericanos CESLA, 2018) y político (Almagro Castro, 2017; Cervo, 2015) con implicaciones directas en su política económica y exterior. Brasil requiere de la región y otros terceros países para fortalecer su dinámica interna. Por ende, su política exterior moldea el papel que jugará como líder para influenciar política y económicamente, y al mismo tiempo, implementar acciones en el Mercosur. De aquí que la incertidumbre acerca del nuevo gobierno de Bolsonaro, ultraderechista y exmilitar, está en la ‘nueva’ forma de gobierno que permita afrontar las

problemáticas internas y sus relaciones con los miembros del Mercosur, vecinos y otros países o grupos de países extrarregionales.

Las capacidades materiales e ideacionales vs intereses individuales estratégicos

A partir de lo mencionado anteriormente, el liderazgo de Brasil y México contiene dos componentes: sus capacidades (materiales e ideacionales) y sus motivaciones (intereses para un liderazgo estratégico de inserción internacional). Este último componente involucra el interés por el posicionamiento regional y el posicionamiento internacional de cada bloque, como estrategia de proyección o inserción internacional individual y colectiva, que propenden al desarrollo económico nacional y el fortalecimiento de la integración regional, respectivamente.

En cuanto a las capacidades materiales, Lemke (2010) propone unas capacidades duras que permiten identificar los Estados que dominan en distintas regiones. Estas comprenden tres dimensiones: militar (número de personal militar y gastos militares), demográfica (población y distribución de población en ciudades) y económica (producción de hierro y acero, y consumo de energía). No obstante, Mouron y Onuki (2015) consideran que las capacidades del liderazgo se centran en tres elementos: capacidades materiales (que le permitan pagar los costos del liderazgo: gastos militares, efectivos militares, producto interno bruto –PIB–, población, producción de petróleo), voluntad política y aceptación por parte de los posibles seguidores.

Las capacidades materiales pretenden responder a la necesidad de un líder que asuma los costos de la integración regional y las capacidades ideacionales que dicho líder posea consenso y voluntad política al interior de su país y del bloque regional. Se considera que la capacidad militar no responde a las necesidades actuales de la región y su alcance real solo responde a cuestiones de poder duro (*hard power*), hasta ahora en discusión para Brasil y México. En cuanto a las capacidades ideacionales, vinculadas frecuentemente al poder suave, consisten en

Valores y objetivos políticos y sociales, que pueden mejorar la reputación de un Estado y pueden servir de modelo para otros. A largo plazo, la credibilidad, la legitimidad y la autoridad moral pueden desarrollarse a partir de un comportamiento paradigmático, que puede potencialmente contribuir a una posición fortalecida dentro de los procesos de negociación. (Flemes y Nolte, 2010, p. 4).

Por otra parte, Nel y Stephen (2010) consideran que los países líderes regionales responden a intereses individuales estratégicos a través de su política económica exterior con el uso de sus capacidades materiales, ideacionales e institucionales en tres niveles de análisis: global, regional y doméstico. Las capacidades institucionales las abordan en el marco del organismo multilateral, regional o estructura política nacional, respectivamente.

De esta manera, partiendo de la política económica exterior, aquí se plantea una convergencia entre relacionamiento con terceros países, aquellos fuera del bloque, y políticas económicas y comerciales de México y Brasil como líderes regionales para su efectiva inserción internacional a través de la Alianza del Pacífico y el Mercosur y a su vez, el fortalecimiento de cada proyecto integracionista (ver tabla 2).

Tabla 2. Liderazgo estratégico regional para la inserción internacional

Intereses	Capacidades materiales	Capacidades ideacionales	Liderazgo regional
Relacionamiento con terceros países	Política de desarrollo económico	Política interna de consenso (voluntad política)	Liderazgo regional como actor global
Políticas económicas y sectoriales	Política de Competitividad y Productividad	Política exterior comercial	Liderazgo comercial regional

Fuente: elaboración propia.

El relacionamiento con terceros países

El entorno actual de la Alianza del Pacífico es prometedor para el bloque como para México. Su política de desarrollo económico señala que en el mandato de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se identifica la Alianza como estratégica¹ para la consolidación de las economías de los países miembros que han demostrado un crecimiento constante recientemente cuyo trabajo mancomunado les permite una mejor inserción internacional y mejorar la calidad de vida de los 228.449.102 habitantes (Banco Mundial, 2018b). Calderón deja firmado este Acuerdo en el año 2012 en su IV Cumbre, alcanzando sus primeros logros como la supresión de visas para Colombia y Perú con el fin de avanzar en aspectos de libre movilidad de personas.

El gobierno siguiente con Enrique Peña Nieto (2012-2018) en el comunicado N°. 480 a través de su canciller Luis Videgaray Caso expresa que su país es “un actor clave en la facilitación de consensos regionales, así como un contribuyente al desarrollo y la prosperidad regional” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017). Cabe señalar que esto se menciona en un momento crítico de ruptura del Tratado de Libre Comercio América del Norte -TLCAN, y que ahora reafirma mucho más su interés en América Latina con el nuevo Acuerdo o Tratado entre los Estados Unidos, México y Canadá (AEUMC o T-MEC). Igualmente, en el Informe de Rendición de Cuentas, Peña Nieto argumenta los resultados entorno a la quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: México con Responsabilidad Global, dirigido a

Defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México, a través de relaciones cercanas, mutuamente benéficas y productivas con

1 El discurso de Calderón durante la IV Cumbre presidencial de la Alianza del Pacífico, donde se suscribe oficialmente el Acuerdo, menciona que la Alianza es una oportunidad “para enfrentar juntos los retos que implica la nueva realidad, la nueva economía global, la competencia global y para trabajar juntos en temas que implican una mayor cooperación [...] Mientras más comerciamos entre nosotros, más posibilidades de empleo habrá para peruanos, colombianos, chilenos y mexicanos” (Calderón Hinojosa, 2012).

otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa. Un México con Responsabilidad Global busca ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva. (Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 11).

En dicho informe se presentan logros significativos en cuanto a sus relaciones exteriores con terceros países, el avance de acuerdos comerciales suscritos con Centroamérica, su participación en organismos multilaterales. Por ejemplo, México pretende consolidar su presencia global impulsando la primera cumbre de líderes de la alianza informal entre México, Indonesia, Corea, Turquía y Australia – MIKTA. En cuanto a la Alianza del Pacífico, promueve el proceso de negociación con los Estados candidatos a asociados, presenta algunos logros en la Alianza como acciones direccionadas al año 2030, avances hacia la Visa Alianza del Pacífico, la movilidad laboral, la integración financiera, la apertura comercial total. De tal forma que hasta 2018 se evidencia una política interna de consenso (voluntad política) en torno de la AP, que con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-presente) requiere reforzar su política comercial, inversiones, cadenas de valor, entre otros.

Por su parte, el entorno de Mercosur contiene la inestabilidad política y económica reciente de Brasil lo ha conducido a centrarse en resolver dificultades internas y a pensar nuevamente en el escenario extrarregional para potencializar su economía. Rodríguez (2017) y Burges (2018) realizan un estudio de la política exterior brasileña mencionando cambios estructurales que han impactado en sus prioridades regionales e internacionales. Entre estas, las políticas de desarrollo económico aquí se acentúan hacia la participación fundamental de Brasil en la política latinoamericana durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011 a agosto 2016), y el cambio drástico hacia otras regiones del mundo en el periodo de Michel Temer (agosto 2016-2019). Asimismo, Cervo menciona que:

La opinión brasileña venía enfrentando un dilema desde inicios de los años 90: ¿el lugar de Brasil es América del Sur o es el mundo?

Reflejando ese dilema de la nación, los cuatro últimos dirigentes, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula y Rousseff meditaban sobre el equilibrio en términos de su visión sobre el tema y de las acciones consecuentes; sin embargo, desde mediados de la primera década del siglo XXI, gobierno y sociedad muestran una tendencia hacia lo global. (Cervo, 2015, p. 174).

Con respecto a lograr un consenso desde la política interna para la inserción internacional de Brasil, el nuevo gobierno de Jair Bolsonaro (2019-presente) muestra prioritariamente una estrategia de inserción en “los mercados globales que a fortalecer el mercado regional como propone hoy la Alianza del Pacífico” (Frenkel, 2018). Se coincide que el alto impacto para Brasil con un gobierno del otro extremo y su evidente inclinación por acercarse a Estados Unidos e Israel, evidencian un claro interés por negociaciones bilaterales y no en el marco del Mercosur. De nuevo, es un punto de ruptura para Brasil y el Mercosur.

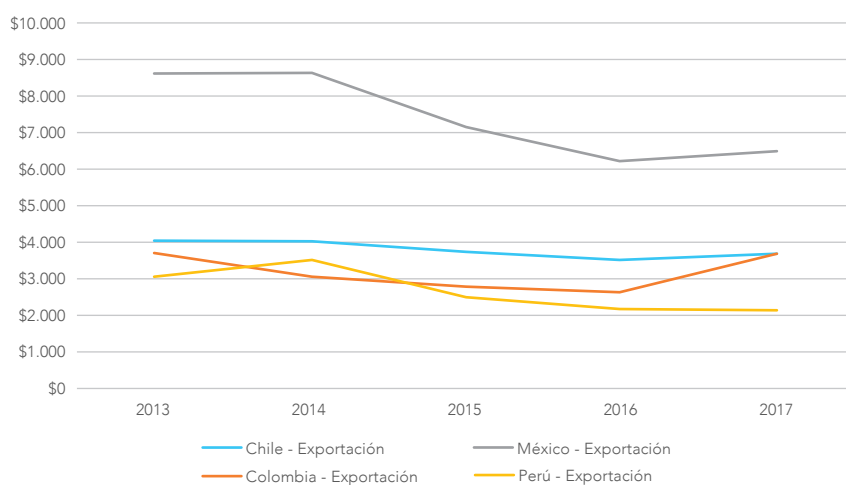
Las políticas económicas y comerciales

El liderazgo regional de México y Brasil se observa igualmente bajo el foco de sus políticas económicas y comerciales en términos de competitividad y productividad, direccionadas hacia un liderazgo comercial regional. En este sentido, estas dos potencias tienen en perspectiva la ampliación de sus mercados y la diversificación de su producción. De tal manera que es necesario comprender el escenario general de la dinámica comercial en la Alianza del Pacífico y el Mercosur (ver figuras 1, 2, 3 y 4) a partir de sus recientes esfuerzos por fortalecer el mercado regional y los roles de líderes comerciales regionales. La participación de Brasil y México en el comercio intrarregional es representativa en cuanto a las exportaciones. Brasil es segundo y México es último en importaciones en sus bloques comerciales. Concretamente, se evidencia un aprovechamiento de la Alianza por parte de México. En importaciones, Colombia y Argentina adquieren productos de sus zonas; sin embargo, con una caída representativa en el año 2014, y que continúa

en disminución hasta 2016, a partir de ahí se mantiene o se incrementa el valor de sus importaciones.

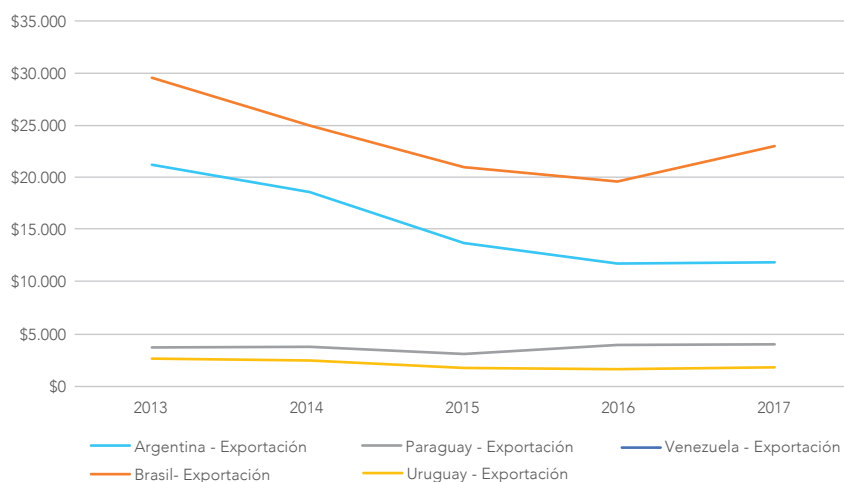
La relación entre la productividad y la competitividad están sujetos a las políticas económicas y comerciales domésticas. De aquí que Bartesaghi (2014) advierte que la Alianza del Pacífico promueve una estrategia de encadenamiento productivo para la región; sin embargo, su mayor proveedor es México, cuyas exportaciones tienen un nivel de desarrollo tecnológico superior a las de los otros miembros. Igualmente, la reprimerización actual por parte de Colombia y Perú requieren una estructura productiva que los lleve a aumentar su nivel tecnológico, es decir, un mayor compromiso para el aumento de la producción de manufacturados en esta región.

Figura 1. Exportaciones dentro de la Alianza del Pacífico 2013-2017
(mil mill US\$)



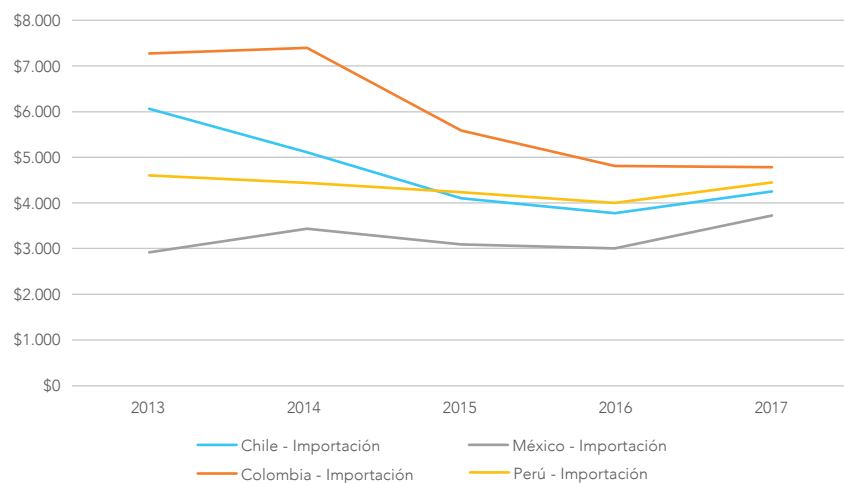
Fuente: datos extraídos de UNCOMTRADE - United Nations Statistics Division (2018). No se incluyen re-exportaciones.

Figura 2. Exportaciones dentro del Mercosur 2013-2017
(mil mill US\$)



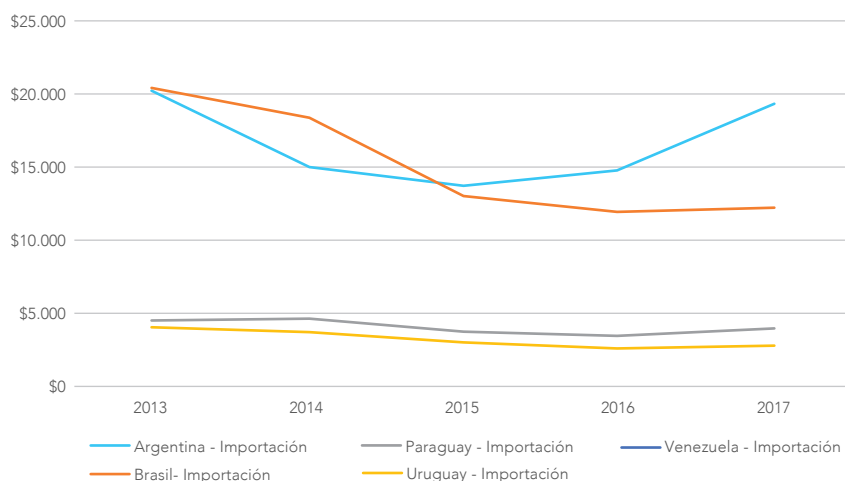
Fuente: datos extraídos de UNCOMTRADE - United Nations Statistics Division (2018). No se incluyen re-exportaciones.

Figura 3. Importaciones dentro de la Alianza del Pacífico 2013-2017
(mil mill US\$)



Fuente: datos extraídos de UNCOMTRADE - United Nations Statistics Division (2018). No se incluyen re-importaciones.

Figura 4. Importaciones dentro del Mercosur 2013-2017
(mil mill US\$)



Fuente: datos extraídos de UNCOMTRADE - United Nations Statistics Division (2018). No se incluyen re-importaciones.

En cuanto al Mercosur, su estructura productiva tiene acciones en la implementación de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas, el Programa de Integración Productiva, el Fondopyme y del principal resultado en el marco de su avance como mercado común: el Arancel Externo Común – AEC que marcan la hoja de ruta en el comercio intra y extrarregional. La ausencia de un AEC en la Alianza del Pacífico denota un claro mensaje de la individualidad de sus miembros y sus intereses comerciales fuera del bloque. Sin embargo, contiene repercusiones internas que reflejan evidentemente al bajo comercio intrarregional y la necesidad de políticas económicas de complementariedad, en particular en la producción de manufacturados. Esto sin obviar los acuerdos de libre comercio suscritos previamente entre sus miembros.

Las limitaciones de México para responder a una política económica y comercial eficiente en la Alianza del Pacífico se relacionan con la preponderancia económica que le significa los Estados Unidos. Asimismo, Barte-saghi apunta que la Alianza significa para México una “apuesta necesaria

para diversificar sus intereses económicos y comerciales, hoy riesgosamente concentrados en Estados Unidos” (Bartesaghi, 2014, p. 53).

Cabe mencionar que el principal socio comercial de México para exportaciones e importaciones en la Alianza del Pacífico es Colombia (United Nations Statistics Division, 2018), en América Latina sigue siendo Colombia en exportaciones y Brasil en importaciones, y en el resto del mundo evidentemente Estados Unidos (Vásquez Merchán, 2018). Asimismo, presenta un aumento de las exportaciones e importaciones con China, un nuevo aliado importante tanto para México como para el bloque. Su política económica se redirige hacia Latinoamérica con la Alianza del Pacífico, con un claro compromiso por el fortalecimiento de las relaciones comerciales con los candidatos a países asociados.

Cervo (2015) refiere algunos límites de la eficiencia del Estado brasileño, en el marco de su modelo desarrollista y neoliberal, como la baja innovación empresarial, la regulación desmesurada en las acciones empresariales y la ausencia de una política exterior. En particular, se considera que “el sistema político no se adaptó al paradigma logístico como convendría para elevar su eficiencia y apoyar su madurez” (Cervo, 2015, p. 185). Es decir, la estrategia de Brasil como potencia regional es cooperativa de balance-suave (*cooperative soft-balancing*) a través del multilateralismo (Nel y Stephen, 2010).

A nivel regional, este país posee las siguientes capacidades: a) materiales, a razón de su preponderancia económica y el crecimiento de la inversión extranjera directa -IED en la región, b) ideacionales, debido a la búsqueda de integración económica en la región, y c) institucionales, por la creciente integración a través del Mercosur. Cabe señalar que el principal socio comercial de Brasil para exportaciones e importaciones en el bloque es Argentina y fuera de él es China y Estados Unidos, respectivamente (Vásquez Merchán, 2018).

Redireccionamiento del líder regional en la Alianza del Pacífico y el Mercosur

El liderazgo ejercido por México y Brasil es evidente en cada bloque regional. Sus intereses y capacidades convergen hacia la consolidación de sus

perfiles comerciales, y a su vez, como potencias regionales. Sin embargo, ambos bloques requieren ajustes que justifiquen los beneficios económico-comerciales para sus miembros. La Alianza del Pacífico dimensiona su inserción internacional mediante un acercamiento al mercado Asia-Pacífico, y el Mercosur desafía ajustes para la negociación bilateral de sus miembros con terceros países.

Es aquí donde el liderazgo, ya evidente desde el rol de potencia regional de Brasil y México, necesita establecer compromisos claros para asumir los costos de la integración y buscar un consenso desde lo interno a lo regional. A continuación, se relaciona la posición de líderes regionales y se describen sus capacidades, donde más que identificar sus potencialidades también implica reconocer los aspectos donde tienen mayores desafíos (ver tabla 3).

El entorno actual de México y de Brasil, al igual que el de la Alianza del Pacífico y el Mercosur, cuenta con avances en su comercio intrarregional y en sus relaciones comerciales con terceros países o grupos de países. Sin embargo, ese nuevo rol de Brasil y México implica mayor inversión en sus capacidades materiales, y mayor consenso interno y regional en sus capacidades ideacionales a evidenciarse en los planes nacionales de desarrollo de los mandatos presidenciales actuales en términos de liderazgo diplomático para la representatividad y liderazgo estratégico para la inserción internacional dentro del bloque.

México es superado por Colombia en términos de gasto militar (9.173.820,91 miles US\$) y el personal militar (481.100), es decir, la participación de Colombia en estas variables es de 43 % y 44 % respectivamente, con respecto al total de la Alianza del Pacífico. En este sentido, México se debe preguntar si tiene interés por aumentar su capacidad militar, a lo que cabe señalar que su capacidad disminuida en este aspecto no pone en riesgo en ningún momento el papel de líder. Asimismo, cabe considerar que Chile posee capacidades en competitividad que incluso son superiores a los demás miembros de la Alianza.

En cuanto a las capacidades ideacionales, se caracteriza en este trabajo en el marco del “comportamiento paradigmático, que puede potencialmente contribuir a una posición fortalecida dentro de los procesos de negociación” (Flemes y Nolte, 2010, p. 4). Las variables ideacionales son de percepción,

por ende, su medición se ve afectada por la subjetividad y las coyunturas del momento en los contextos políticos y económicos, en este caso de Brasil y México. De tal manera que aquí se discute en torno a la evidencia de logros obtenidos en el último gobierno con respecto a compromisos cumplidos de los países líderes en cada bloque y el consenso interno se refiere al tratamiento de las políticas comunes, que fortalezcan su integración económica regional.

México y Brasil son motores para la economía latinoamericana. Rodríguez sintetiza como son “los dos actores con mayores capacidades para promover y liderar la integración de América Latina, debido a que conforman las economías más grandes del subcontinente latinoamericano y a que poseen un peso político, económico y cultural”. Igualmente señala “la aceptación de la opinión pública latinoamericana para constituirse como los principales socios del subcontinente” (Rodríguez, 2017, p. 145).

La importancia del liderazgo regional en la Alianza y el Mercosur sigue estando vigente. Más que un liderazgo compartido o competitivo, es un liderazgo para la inserción internacional, donde su meta es lograr una inserción efectiva basada en dinámicas de desarrollo económicas internas que le permitan aumentar sus posibilidades de competitividad y jugar un papel de influencia política y económica global. Los condicionantes del liderazgo comercial juegan un papel importante para analizar las debilidades y fortalezas de sus papeles de líderes regionales y comprenden la influencia comercial, el modelo económico, la ideología política y las agendas nacionales (Vásquez Merchán, 2018, p. 364). Es decir, el ejercicio del poder y de liderazgo son inherentes a su condición de potencias, de tal manera que directa o indirectamente Brasil y México moldean las políticas económicas y comerciales, entre otras, contrariamente a lo que expresa Mouron y Onuki cuando mencionan que “poseer un diferencial de poder no implica necesariamente el ejercicio de liderazgo” (2015, p. 21).

Las nuevas dinámicas globales mediante los acuerdos comerciales con la Unión Europea y el acercamiento a Asia-Pacífico (concretamente China), moldean igualmente la agenda de la Alianza y el Mercosur con impactos concretos en productividad (reprimarización) y competitividad, implicando nuevos retos para el sostenimiento y perdurabilidad de la Alianza del Pacífico y del Mercosur.

Tabla 3. Relación de liderazgo regional: capacidades e intereses en la Alianza del Pacífico y el Mercosur (año 2017)

Capacidad	Variable	México	Alianza del Pacífico	Brasil	Mercado Común del Sur – Mercosur
Material	Población (habitantes)	129.163.276 hab	57 % (228.449.102 hab)	209.288.278 hab	71 % (295.804.431 hab)
	PIB (mill US\$)	1.149.918,76 mill US\$	59 % (1.947.575,38 mill US\$)	2.055.505,50 mill US\$	74 % (2.778.987,79 mil US\$)*
	Gastos militares (miles US\$)	5.781.437,37 miles US\$	25 % (22.716.320,16 miles US\$)	29.283.459,12 miles US\$	79 % (37.081.854,48 miles US\$)
Material	Efectivos militares (personal) (año 2016)	336.050	30 % (1.097.050)	729.500	63 % (1.158.850)
	Producción de Petróleo: (1000 bbl/d) (año 2017)	2.260 1.5%	69 % (3.557)	3.363 1.0%	55 % (6.311,2) Argentina 0.7% Paraguay 0.0% Uruguay 0.0% Venezuela*
	Renta en % del PIB)**		Chile 0.0% Colombia 2.2% Perú 0.5%		
Ideacional***	Voluntad política (con los bloques)	Análisis de Política exterior de Peña Nieto	Sí. Logros y compromisos futuros con Alianza	Análisis de Política exterior de Michel Temer	No. Política comercial extrarregional, más que Mercosur
	Consenso interno (con respecto a los bloques)	Tratamiento por políticas comunes regionales	Sí Potencia regional	Tratamiento por asimetrías regionales	Sí Potencia global y regional
Liderazgo comercial regional	Competitividad: Índice Global IGC/137:	51	Sí Chile 33 Colombia 66 Perú 72	80	Sí Argentina 92 Paraguay 112 Uruguay 76 Venezuela 127
	+Pilar más alto -Pilar más bajo	+Tamaño del mercado 5.7 -Instituciones 3.2		+Tamaño del mercado 5.7 -Innovación 3.2	

Fuente: elaboración propia. Datos extraídos del Banco Mundial (2018a) (2018b), Foro Económico Mundial (2018), U.S. Energy Information Administration -EIA Beta (2018).

*Sin datos del PIB y Rentas del petróleo para Venezuela al año 2017.

**La renta del petróleo es la diferencia entre el valor de la producción de petróleo crudo a precios mundiales y los costos totales de producción (Banco Mundial, 2018c).

***Información a partir de los estudios realizados por Rodríguez (2017) y Burges (2018).

Conclusiones

El liderazgo en la integración regional sigue vinculándose al concepto de potencia regional. No obstante, el factor clave de análisis consiste en aproximar la política económica exterior nacional al funcionamiento de la organización regional. En este sentido, este análisis de las variables: relacionamiento con terceros países y las políticas económicas y comerciales significan un puente para vincular el nivel regional y el nacional hacia el fortalecimiento del papel de líder regional.

Cabe igualmente señalar que no se trata de un desinterés por ambos países de ejercer un liderazgo, ya que poseen las capacidades materiales e ideacionales y de lo prescindible que es contar o no con seguidores, sino de un consenso político nacional y regional. Tampoco se trata de un liderazgo compartido de México y Chile o denominado en eje Brasil y Argentina, ya que es indispensable la contribución de México y Brasil en cada bloque, de lo contrario su ausencia afecta la estabilidad económica y política y la proyección internacional para responder efectivamente a las demandas globales.

La política exterior económica delinea la posición de liderazgo a razón de su carácter de estrategia con enfoque económico-comercial. De tal manera que la convergencia entre las políticas nacionales económicas y su política exterior impactan directamente la inserción internacional de Brasil y México, por ende, el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Cabe señalar la clara necesidad por diversificar sus economías de tal manera

que sean complementarias y con un mayor grado de interdependencia económica. Esto apoya el argumento de interés por una inserción internacional mancomunada. El direccionamiento del líder regional en el nuevo regionalismo abierto requiere fortalecer estos proyectos integracionistas, en particular en favor de políticas comunes que promuevan el desarrollo a través de la generación de valor agregado a los productos, es decir, respecto de lo científico y tecnológico.

Desde un punto de vista normativo teórico, el mantenimiento y perdurabilidad de la Alianza del Pacífico y el Mercosur como organizaciones de integración regional dependen del papel del líder para robustecer su perfil competitivo y a su vez, del resto de miembros del bloque regional. Esto quiere decir, las acciones del país líder, y en este caso potencia regional es una relación directamente proporcional con el fortalecimiento de la Organización. Asimismo, la hoja de ruta de las relaciones con terceros países señala las apuestas económicas-comerciales y políticas de cada país parte. De aquí se responde a las demás dinámicas propias de la integración regional, es decir, que generen un impacto en lo social, político, etc.

Referencias bibliográficas

- Alianza del Pacífico. (6 de junio de 2012). *Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018 de <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Alianza del Pacífico. (28 de febrero de 2018). *Los países candidatos a Estado Asociado representan grandes oportunidades para la Alianza del Pacífico*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/los-paises-candidatos-a-estado-asociado-representan-grandes-oportunidades-para-la-alianza-del-pacifico/>
- Almagro Castro, D. (2017). Tragedia y farsa en Brasil. Los procesos de impeachment a Dilma Rousseff y Michel Temer. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*(14), 162-173. . Recuperado el 17 de agosto de 2018 de www.dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6224570

- Ardila, M. (2016). Multilateralismo cooperativo de México en el Proyecto Mesoamérica y en la Alianza del Pacífico (2000-2014). En M. Ardila (ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina?: concepciones y actores en pugna*, (pp. 147-178). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arredondo, R. y Godio, L. M. (2017). La suspensión y terminación de los Tratados: el caso de Venezuela y el Mercosur. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (18), 101-144.
- Banco Mundial. (2018a). *Población Total. Brasil-Argentina-Uruguay-Paraguay-Venezuela*. Recuperado el 23 de octubre de 2018 de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=BR-AR-UY-PY-VE>
- Banco Mundial. (2018b). *Población Total. México-Colombia-Chile-Perú*. Recuperado el 23 de octubre de 2018 de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=MX-CO-CL-PE>
- Banco Mundial. (2018c). *Rentas del petróleo (% del PIB). México-Chile-Colombia-Perú y Brasil-Argentina-Paraguay-Uruguay-Venezuela*. . Recuperado el 23 de octubre de 2018 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=MX-CL-CO-PE-AR-PY-UY-VE-BR>
- Bartessaghi, I. (2014). El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿Más diferencias que coincidencias?. *Online Journal Mundo Asia Pacífico*, 3(4), 43-56.
- Burges, S. (2018). Thinking through Brazil's strategic leadership gap. En H. Ebert, y D. Flemes (eds.), *Regional Powers and Contested Leadership*, (pp. 63-84). Hamburgo, Alemania: Palgrave Macmillan.
- Caetano, G. y Vaillant, M. (2004). ¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur? *Análisis y Propuestas*, 1-35.
- Calderón Hinojosa, F. (06 de junio de 2012). *Discurso del Presidente Calderón en la participación en*

la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico. Recuperado el 29 de octubre de 2018 de Presidencia de la República: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-calderon-en-la-participacion-en-la-iv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/>

Candeas, A. (2010). *A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão FUNAG.

Centro de Estudios Latinoamericanos CESLA. (2018). *Informe sobre la situación y perspectivas de la economía de Brasil*. Madrid: Centro de Estudios Latinoamericanos CESLA. Recuperado el 8 de noviembre de 2018 de www.cesla.com/informe-economia-brasil.php

Cervo, A. L. (2015). Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI. En J. Briceño Ruiz, y A. Simonoff (eds.), *Integración y Cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, (pp.163-188). Buenos Aires: Biblos.

Danese, S. (2009). *A escola da liderança Ensaio sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record Ltda.

Flemes, D. (2010). Brazil: strategic options in the changing world order. En D. Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, (pp. 93-112). Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited.

Flemes, D. y Nolte, D. (2010). Introduction. En D. Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, (pp. 1-14). Surrey, UK: Ashgate publishing limited.

Frenkel, A. (20 de noviembre de 2018). El mundo según Bolsonaro: La nueva política exterior de Brasil. *Nueva Sociedad*. Recuperado el 15 de noviembre de 2018 de <http://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>

Jenne, N., Schenoni, L. L. y Urdinez, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory

- regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 1-21. doi:10.1080/09557571.2017.1383358.
- Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. En D. Flesmes (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, (pp.31-50). Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mercosur. (26 de marzo de 1991). *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y al República oriental del Uruguay*. Recuperado el 19 de noviembre de 2018 de División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL: https://datad.cep.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado_de_Asuncion.pdf
- Mourón, F. y Onuki, J. (2015). ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. *Estudos internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 3(1), 9-25.
- Nel, P. y Stephen, M. (2010). The foreign economic policies of regional powers in the developing world. En D. Flesmes (ed.), *Regional Leadership in the Global system: ideas, interests and strategies of regional powers*, (pp.71-90). Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Onuki, J., Mouron, F. y Urdinez, F. (2016). *Latin American*

perceptions of regional identity and leadership in comparative perspective.

Contexto internacional, 8(1), 45-77. DOI:10.1590/S0102-8529.2016380100012

Ortiz Morales, C. (2017). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49-77. doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4885.

Patrício, R. C. (2007). *As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras: gênese dos processos de integração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Quiliconi, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua? *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 102-103, 147-168.

Rodríguez, P. (2017). Brasil y México, dos actores estratégicos en la integración de América Latina. En M. Ardila (ed.), *Brasil en el contexto regional e internacional:*

actores y temas, (pp.125-152).

Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Secretaría de Relaciones Exteriores. (09 de enero de 2017). *Mensaje del Canciller Luis Videgaray Caso durante la Inauguración de la Reunión de Embajadores y Cónsules 2017*. Recuperado el 14 de octubre de 2018 de Secretaría de Relaciones Exteriores: <https://www.gob.mx/sre/prensa/las-palabras-ofrecidas-por-el-canciller-luis-videgaray-caso-durante-la-inauguracion-de-la-reunion-anual-de-embajadores-y-consules-2017?idiom=es>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018). *Informe de Rendición de cuentas de conclusión de la Administración 2012-2018*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado el 18 de noviembre de 2018 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/410264/Informe_de_Rendicion_de_Cuentas_SRE_firmado_por_Canciller.pdf

U.S. Energy Information Administration - EIA Beta. (2018). *Total petroleum and other liquids*

production 2017. Recuperado el 20 de octubre de 2018 de <https://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=53-1&cy=2017>

United Nations Statistics Division. (2018). *UN Comtrade Database - SITC Rev.I*. Recuperado el 20 de octubre de 2018 de <https://comtrade.un.org/data/>

Vásquez Merchán, I. L. (2018). Los acuerdos comerciales en la integración latinoamericana: implicancias y motivaciones para la convergencia regional. En *Colección IUS COGENS de Derecho Internacional e Integración. La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*, (pp. 343-370).

Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

World Economic Forum - WEF. (2018). *The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition*. Recuperado el 20 de octubre de 2018 de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/#topic=data>

World Economic Forum. (2018). Chapter 2: Regional and country analysis. En K. Schwab (ed.), *The Global Competitiveness Report 2018* (pp. 23-36). Ginebra: World Economic Forum. Recuperado el 20 de octubre de 2018 de [//reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-2-regional-and-country-analysis/](http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-2-regional-and-country-analysis/)

Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida

Edgar Vieira Posada

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

Vieira Posada, E. (2019). Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 270-323).

Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

Repensar la integración latinoamericana desde una perspectiva comparada de los dos procesos suramericanos de mayor vigencia en la actualidad, como son el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP), conduce al análisis del grado de institucionalidad que poseen, la cual puede explicar problemas de estancamiento y de falta de avance en el Mercosur y pueden ser una limitante al desarrollo futuro de la reciente Alianza del Pacífico. En efecto, se parte del supuesto de que al no desarrollar mecanismos de soberanía compartida y de supranacionalidad, a diferencia de los procesos de integración europeo y andino, la integración latinoamericana

representada en el Mercosur y en la AP, tiene en el *intergubernamentalismo* y el hiperpresidencialismo, una de las causas principales de sus limitados avances y resultados.

El otro proceso suramericano, la Comunidad Andina (CAN), inicialmente Grupo o Pacto Andino, si bien es de mayor antigüedad que el Mercosur y que la AP, con el retiro de Chile y de Venezuela perdió la masa crítica necesaria para avanzar en la armonización de políticas y se vio expuesto a la división ideológica entre partidarios de un desarrollo endógeno y partidarios de una inserción internacional, lo cual ha paralizado su accionar y se ha visto superado por la Alianza del Pacífico. Sin embargo, será un referente de la supranacionalidad que tuvo en las primeras décadas de existencia.

Se verá cómo una integración efectiva presupone la suficiente voluntad política de sus miembros para poner en común unos propósitos de integración, que debería suponer, no la renuncia a la soberanía nacional, sino trabajar en una soberanía compartida alrededor de los objetivos y metas establecidos de integración, en lo posible, con una normatividad comunitaria de aplicación directa que no tenga que pasar por trámites nacionales en cada país para poderse aplicar y con preeminencia sobre normas internas que le sean contrarias. Con el respeto debido a las diferencias y peculiaridades de cada continente, el proceso de la Unión Europea es un referente obligado para evaluar los beneficios y limitaciones del manejo supranacional de la integración, pero por cuestión de espacio, solo se harán breves referencias puntuales.

Se analizará el funcionamiento del proceso del Mercado Común del Sur (Mercosur), el cual se ha caracterizado desde su creación a comienzos de los noventa por un manejo intergubernamental, con preocupantes limitaciones en sus resultados, al estar los dispositivos de los órganos del proceso sometidos a la ratificación interna en cada uno de los países participantes y se indican algunas demoras presentadas en la implementación de sus decisiones intergubernamentales que retrasan el cumplimiento de sus objetivos de integración. Igualmente, se revisa el marco institucional de la más reciente Alianza del Pacífico (AP), la cual, en un exceso de pragmatismo, se ha ido al extremo de no querer contar con ninguna institucionalidad formal ni órgano responsable, aparte el manejo intergubernamental por los propios presidentes y ministros.

Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre la importancia de algún grado de soberanía compartida como elemento para repensar y profundizar la integración en América Latina y lograr que estos procesos sean más efectivos en la consecución de sus propósitos.

Evolución del concepto de soberanía

El problema de la debilidad institucional

La integración para ser eficaz requiere de una base institucional que le permita la construcción de unos elementos mínimos de soberanía compartida para superar la tendencia reciente de los procesos latinoamericanos de integración de pretender construir los proyectos integracionistas desde las posiciones soberanas de cada país. Así se ha demostrado en la integración europea, tanto en la inicial Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) como en la Comunidad Económica Europea (CEE), en donde conceptos *neofuncionalistas* permitieron avanzar progresiva y organizadamente en el establecimiento de una institucionalidad supranacional, consolidada con el tiempo en fases de Unión Europea por el Tribunal Europeo de Justicia.

Aunque hubo una corta etapa de *intergubernamentalismo*, el relanzamiento entre los ochenta y comienzo de los noventa de las fases de mercado único interior y de unión económica y monetaria impulsadas por la Comisión liderada por Jacques Delors, permitió consolidar el proceso mediante el manejo de una soberanía compartida. Buena parte de los problemas actuales de la integración europea se deben al restablecimiento de posiciones nacionalistas que pretenden limitar el manejo supranacional y retornar a un *intergubernamentalismo* aislacionista e individualista que reproduce situaciones similares a las del período entreguerras del siglo anterior.

En América Latina ha sido característico la construcción de la integración desde posiciones caudillistas, nacionalistas y soberanas en un manejo hiperpresidencialista, que con la excepción durante algún tiempo de dispositivos supranacionales de aplicación directa en el entonces Grupo Andino (hoy Comunidad Andina), los procesos actuales como el Mercosur y la Alianza del Pacífico son regidos por el más puro *intergubernamentalismo*, por lo cual

carecen de estructuras de *gobernanza multinivel* que permitan un manejo de la integración mediante elementos de soberanía compartida.

En el contexto internacional, el mundo se encuentra hace más de un cuarto de siglo en un proceso globalizador con una sociedad civil interconectada en tiempo virtual y real, que desborda fronteras nacionales y nacionalismos hirsutos que responden a intereses egoístas de caudillos mesiánicos y de fundamentalismos religiosos, los cuales son obstáculo a la construcción de la agenda mundial que necesita la humanidad y dentro de esta, de procesos de integración consensuados y compartidos. Así se ha fortalecido una ciudadanía distinta, no circunscrita al territorio del Estado nación, abierta al mundo, inserta mediante las redes sociales en nuevas interacciones transnacionales. Como anota D. F. Entrena (2001) “el nacimiento de las relaciones supraterritoriales, multiculturales, multiétnicas es la norma y no la excepción hoy día, y ello ha reconfigurado el espacio social donde se desarrolla la ciudadanía” (p. 254).

La integración, que tendría un sustento favorable en el entorno de globalización de apertura generalizada de mercados y de acceso mundial informatizado con presencia de nuevos actores, choca con posiciones nacionalistas que no aceptan la eliminación de las fronteras y su remplazo por espacios ampliados con soberanías compartidas, regidos por normativas supranacionales que limitan el ejercicio del poder en territorialidades fronterizas (Vieira, 2008 y 2012).

Acompañamiento conceptual de la integración en Europa y en América Latina

Para autores como José Briceño Ruiz, las teorías elaboradas en América Latina sobre integración y desarrollo, como la cepalista y la autonomista “tienen, en muchos aspectos, un valor explicativo mayor para entender las motivaciones que han conducido a los países latinoamericanos a impulsar acuerdos de integración” (Briceño Ruiz, 2018, p. 11). Sin embargo, en mi opinión no contribuyen a precisar la construcción de la integración como lo logran las teorías acompañantes de la integración europea en sus diferentes épocas. América Latina lo hace bien en aspectos de interpretación histórica, del por

qué es válido integrarse, su aporte a la industrialización; pero presenta limitaciones en el acompañamiento teórico de la instrumentación de la integración, del mínimo de institucionalidad para hacer operativos los procesos, del alcance de la cesión de porciones de soberanía nacional para pasar a construir soberanías compartidas.

El desarrollo de mayores estudios de regionalismo comparado por parte de la academia latinoamericana evitaría el simple traslado del marco teórico de la integración de un continente a otro, y permitiría contextualizar el análisis, con el examen de las lógicas comunes desarrollables también en América Latina en materia institucional. No se debe continuar en la discusión estéril de si debemos o no apropiarnos o tener como referencia la teorización del proceso de integración europeo, y, proceder más bien a reconocer que en ningún lugar del planeta se han formulado tanto la construcción como los cimientos fundamentales de un proceso de integración multidimensional como en el continente europeo, con el aglutinamiento de proyectos iniciales distintos –Comunidad Económica Europea– CEE y Asociación Europea de Libre Comercio –EFTA– en el proyecto unificador de la Unión Europea.

La integración latinoamericana no se debería analizar en marcos conceptuales restrictivos de un regionalismo abierto centrado en lo económico-comercial o un regionalismo posliberal orientado a lo político-social, cuando la integración es multidimensional. Se necesita aceptar que una verdadera integración implica algún grado de institucionalidad de soberanía compartida y que no es responsabilidad solamente de los gobiernos centrales, sino que debería ser una gobernanza multinivel para permitir no solo la participación de órganos responsables de manejar el proceso, sino la participación efectiva de lo regional, lo municipal, lo local, en una integración que facilite la distribución de los beneficios en los diferentes niveles territoriales (Vieira, 2008).

No se puede continuar en la interpretación reduccionista de que fuera del *intergubernamentalismo* las demás teorías desarrolladas en el acompañamiento de la integración europea poca aplicación tienen en el contexto latinoamericano. Hay que profundizar en los orígenes, en las teorizaciones básicas que acompañaron el inicio de la integración europea, cuando fue manifiesto el principio de *supranacionalidad*, pues nuestros inicios han sido más interpretativos de hechos históricos y más vinculados a acompañar un

proceso propio de industrialización y nos quedamos sin los alcances y profundidad conceptual sobre la construcción de una integración efectiva y real con permanente acompañamiento teórico.

Elementos de supranacionalidad en las teorías de integración

La construcción de una institucionalidad por encima de los Estados y de elementos de supranacionalidad, se inicia en el período entre guerras de la década de los treinta con la aparición del “funcionalismo” de David Mitrany, precedente del desarrollo teórico de la integración con el “neofuncionalismo” de Ernst Haas, Philippe Schmitter y León Lindberg. Defensores del federalismo europeo ya se cuestionaban en Italia en la Segunda Guerra Mundial la necesidad de superar la división de Europa en Estados nacionales soberanos para construir espacios de una Europa integrada, como consta en el *Manifiesto de Ventotene* de 1941 (Mariscal, 2003). Por ello, en los planteamientos iniciales se insistía en una federación europea a la que se transferiría poder soberano y aunque no se obtuvo la formalización de una Federación europea, ni tampoco la de una Comunidad Europea de Defensa, el Plan Schuman de mayo de 1950 que contempló la conformación de una Comunidad Política Europea, sirvió de fundamento para la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), primer esquema de integración formalizado en Europa en abril de 1951 con claros elementos de *supranacionalidad*.

Francesc Morata (1999) destaca cómo “La Alta Autoridad, cuyo primer presidente fue el propio Jean Monnet, se configuraba como una “institución supranacional” (p. 24), dotada de amplios poderes normativos y administrativos con respecto, no solo a los Estados miembros, sino también a las empresas mismas” y Jaime Delgado (2009) reitera que “En la CECA se dio inicio a la supranacionalidad en la construcción de la integración europea, tanto desde el punto de vista de la institucionalidad establecida como del derecho comunitario” (p. 59).

Como precedente de las teorías de integración, un *funcionalismo universal* era el objetivo de David Mitrany, mediante el logro de un sistema político mundial más unitario, donde la expansión de las organizaciones funcionales fuera llenando el espacio ocupado por el Estado, pues la transferencia de

funciones eminentemente técnicas implicaría mayor interdependencia entre los Estados, en los que la colaboración funcional en un sector generaría una colaboración funcional en otro sector, con un efecto de ramificación. Acá estamos en presencia de estructuras u organizaciones supranacionales, orientadas a la satisfacción de la población, en donde la forma se deriva de la función (Malamud, 2011; Mariscal, 2003; Mitrany, 1943; Morata, 1999; Oyarzún, 2008).

Es entonces clave el concepto de *supranacionalidad*, definido como una yuxtaposición de poderes nacionales y federales, que según Ernst Haas (1966) “se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes” (p. 89). Tanto Mitrany como Haas supusieron que “la lealtad del Estado por parte de los individuos sería progresivamente remplazada por nuevas lealtades hacia las unidades que van formándose en esta nueva sociedad internacional” (Delgado, 2009, p. 61). Refiriéndose a la *integración política*, Ernst Haas (1964, p. 70) la definió como “el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actuaciones políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”. Igualmente, Haas planteó que “El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose y fusionándose voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos fácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos” (Haas, 1970, p. 610, en Oyarzun Serrano, 2007, p. 6). Para Andrés Malamud (2011, p. 220) “lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros”.

Otro elemento conceptual importante es que Ernst Haas al estudiar los primeros desarrollos de la integración europea en los años cincuenta con la CECA y la Comunidad Económica Europea (CEE), estableció un efecto de ramificación conocido como *spill over*, pues se dio cuenta que la integración no es reducible a un solo sector, sino que genera un efecto de desbordamiento hacia otros sectores generando mayor integración y vínculos económicos por encima de las fronteras nacionales, que fue lo que llevó a extender la

integración de la CECA a la Comunidad Económica Europea a partir de 1957 (Malamud, 2011; Mariscal, 2003; Morata, 1999; Oyarzún, 2008). Y un *neofuncionalista* de aquella época que continúa con sus trabajos en el Instituto de Estudios Europeos de Florencia, Philippe Schmitter, también analizó los efectos del *spill over*, donde además de elementos económicos del proceso de integración, consideró elementos políticos relacionados con la causalidad del modelo en cuanto a objetivos y a niveles de autoridad de instituciones regionales, según situaciones de aumentos en los objetivos y niveles de compromiso: el *spill over* o efecto de desbordamiento; el aumento en el objetivo permaneciendo el nivel de autoridad constante *spill around* o desparrame; el retroceso tanto en el objetivo como en el nivel *spill back* o retroceso; el aumento de la autoridad sin ampliación de metas *build up* o concentración y otros ciclos según los cambios en los objetivos y en los niveles de autoridad (Schmitter, 1970, p. 840).

La contraparte de la soberanía compartida y de la supranacionalidad es la negociación desde intereses nacionales del *intergubernamentalismo*, teoría surgida en un período de estancamiento de la integración europea a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, y se basa en el comportamiento racional del Estado, la formación de la preferencia nacional y la negociación interestatal. Desarrollada por autores como Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik, explica cómo en un contexto racionalista de maximización de beneficios y de minimización de costos, los gobiernos señalan sus preferencias nacionales que se confrontan primero con las de otros gobiernos en negociaciones entre Estados, y una vez acordadas queda a cargo de las instituciones supranacionales de integración la responsabilidad del desarrollo de los acuerdos alcanzados entre gobiernos. Pero estas instituciones no contarán con capacidades de decisión o manejo, sino que solo serán responsables de que se ejecute lo que los Estados acordaron entre ellos (Moravcsik, 1999).

Relanzado el proceso de integración europeo con el Acta Única Europea de 1987, fue acompañado de dos nuevas teorías vinculadas a la supranacionalidad: el *nuevo institucionalismo* y la *gobernanza multinivel*. Las estructuras políticas del proceso de integración como estructuras de gobernanza supranacionales, intergubernamentales e internas fueron desarrolladas por

la teoría del *nuevo institucionalismo* por autores como Wayne Sandholtz (1998, p. 4), quien criticó el *intergubernamentalismo* por simplista al centrar el análisis en el papel principal de los Estados mientras se consideraba a las instituciones de la Unión Europea solo como agentes, cuando estas se desenvolvían como actores políticos autónomos con reglas propias de cumplimiento forzoso.

Y la teoría de la *gobernanza multinivel* en un contexto de globalización económica e interdependencia creciente (*gobernanza en múltiples niveles* para Andrés Malamud y otros autores), surgida ante el desarrollo del principio de cohesión social establecido en el Acta Única Europea que buscaba disminuir las diferencias entre regiones con el apoyo de Fondos Estructurales, sumado a unas relaciones más directas de los gobiernos regionales con la Comisión, lo cual además del nivel de gobernanza del Estado incorporaba a los órganos supranacionales de la integración y a las regiones de menores niveles de desarrollo. Sobre estos diferentes niveles de gobernanza multinivel, uno de sus principales autores Gary Marks (1993, p. 392), afirmó:

Sugiero que estamos viendo la emergencia de la gobernanza multinivel (*multilevel governance*), un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales –supranacional, nacional, regional y local– como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo al nivel local regional que le permite a la sociedad civil incorporarse de manera más activa al funcionamiento de la integración y el desarrollo.

El trabajar la integración desde múltiples niveles debe ser un elemento teórico importante a tener en cuenta en el relanzamiento de los procesos latinoamericanos de integración, pues no solo permitiría considerar la institucionalidad por encima de los Estados, sino también la participación de las regiones en los beneficios de la integración, que es una forma efectiva de involucrar la sociedad civil. Y esta participación efectiva de las regiones se podría analizar desde los distintos niveles de *regionness* de enfoques

constructivistas del regionalismo, que, en el quinto nivel más profundo, según Germán Camilo Prieto (2016, p. 41), corresponde a

El Estado-región o conglomerado político regional institucionalizado, que es una entidad “hipotética” constituida como resultado de la evolución voluntaria de un grupo de comunidades nacionales anteriormente soberanas hacia una nueva forma de entidad política donde la soberanía es compartida en beneficio de todos.

Soberanía y supranacionalidad

En el caso de la integración regional latinoamericana, José Briceño Ruiz (2018, p. 180) reitera que el debate ha sido entre *intergubernamentalismo* y *supranacionalidad*, siendo priorizado el primero por “el apego de los países de la región al concepto de soberanía [...] que continúa siendo una idea con fuerza en la región y ello explica la preferencia por instancias intergubernamentales”. Lamentablemente ese apego, esa idea fuerza de énfasis en la soberanía de pretender alcanzar la integración desde posiciones individuales y concepciones nacionalistas, puede ser la razón de los reducidos resultados alcanzados y del entrampe de las negociaciones por la carencia de mecanismos institucionales de soberanía compartida con propósitos integracionistas comunes.¹

Desde una mirada interdependentista es interesante una concepción de una soberanía más ajustada al contexto globalizador, no fundamentada tanto en las fronteras sino en la capacidad de establecer interdependencia con otros Estados, como lo planteó José Sánchez Parga (1999, p. 146) “el poder de los Estados y su soberanía ya no reside tanto en sus autonomías y

1 Sobre esos intereses comunes opinaba el jurista Juan Antonio Carrillo Salcedo así: “Solo en la medida que surja una toma de conciencia sobre la existencia de intereses comunes que van más allá de los intereses nacionales, se abrirá un nuevo camino hacia el entendimiento a base de la cooperación como fundamento, ya no de la existencia, sino de la colaboración de Estados soberanos en beneficio común” (Carrillo Salcedo, 1984, p. 212).

autarquías simbolizadas en sus fronteras, sino en la capacidad y fuerza de sus interdependencias con otros Estados”.

El traslado o cesión de facultades o competencias por los Estados a un organismo internacional se inscribe dentro de las funciones que en un contexto multilateral es característico de las organizaciones internacionales, en las que se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes independientes de los Estados (Díez de Velasco, 2006). No hay como algunos pretenden, la pérdida de la soberanía. La institucionalidad supranacional establecida opera por la delegación expresa de funciones transferidas por los propios Estados. Como comentaba Roberto Salazar Manrique (1998, p. 198), “las naciones, más que limitar su soberanía, lo que hacen es delegar parte de sus competencias, transfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria”, y como lo anotan Víctor Bulmer Thomas y Douglas Kincaid,

El traspaso de la soberanía a instancias supranacionales es un acto voluntario que, desde un punto de vista político, es más fácil de aceptar cuando los Estados ejercen un control directo sobre las instancias en cuestión. Este es uno de los aspectos más atrayentes de los sistemas de integración regional, puesto que los Estados miembros – incluso los más pequeños – conservan un grado de control sobre las decisiones que se le quitan al Estado nación (Bulmer Thomas y Kincaid, citados por Delgado, 2009, p. 75).

Uno de los pioneros del derecho de integración, Pierre Pescatore (1972, p. 51), resumía como elemento esencial de la *supranacionalidad*, “un poder, real y autónomo, colocado al servicio de objetivos comunes a varios Estados” (p. 51). Y con base en esta definición, Antonio Martínez Puñal (2005, p. 398) considera que “serían tres los elementos que habrían de darse conjuntamente para hablar de supranacionalidad: presencia de intereses o valores comunes, una estructura institucional colocada al servicio de esos objetivos comunes y autonomía de los órganos que componen la estructura institucional”. Elementos similares fueron recogidos por el exmagistrado del Tribunal Andino de Justicia Roberto Salazar Manrique (1998, p. 196)

como característicos del derecho comunitario: la delegación soberana de competencias regulatorias en determinadas materias de interés común, la creación de un órgano supranacional encargado de dictar las reglas aplicables al proceso de integración y la existencia de un órgano jurisdiccional con capacidad de declarar el derecho.

La *supranacionalidad* no anula al Estado y antes lo reivindica frente a la globalización, como plantea Jaime Delgado Rojas (2009, p. 77),

La supranacionalidad no es un nuevo Leviatán sino una institucionalidad jurídica con su propio espacio de legitimidad, que no anula, sino más bien consolida, al Estado nacional. Ello es así, porque restaura y reivindica en el Estado una soberanía que en la globalización se va deteriorando: los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el sentido de corresponsabilidad, la descentralización obligada de funciones y tareas, la reserva de competencias soberanas en el Estado nacional y el carácter nacional y primario del derecho comunitario le otorgan al Estado y a la administración de justicia nacional las herramientas básicas para su autolegitimación.

Sobre el vínculo entre la *supranacionalidad* y la funcionalidad de una etapa de integración de mercado común, es categórico Hebert Arbuet-Vignali (2017, p. 16) al afirmar que “para crear un mercado común operante, se debe transitar a un sistema jurídico fundado en la supranacionalidad y la soberanía jurídica”. Y todos los procesos latinoamericanos de integración, incluida la AP con las cuatro libertades de circulación, tienen al mercado común como objetivo. Para una integración total, el autor clásico de las diferentes fases de integración Bela Balassa (1964, p. 8) ya había considerado que esta “presupone la unificación de las políticas económica, fiscal, etc. y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros”.

En el caso de la integración europea, para Teresa Dolores Silva (2013, p. 163) es claro que “los países delegaron el ejercicio parcial de sus derechos soberanos, pero no sus soberanías en sí mismas, con la finalidad de establecer un ordenamiento supranacional [...] Por medio de la representación que los

Estados miembros tienen en las diferentes instituciones de la UE, ejercen el debido control de las cesiones de soberanía realizadas”.

Un elemento clarificador de la importancia de la supranacionalidad en un proceso de integración reside en la gradual conformación de un derecho comunitario de normas aplicables directa y prioritariamente sobre las normas nacionales. Esto llevaría a distinguir entre la integración simple de los tratados de libre comercio donde prevalece el carácter intergubernamental, de procesos de integración que con una mayor institucionalidad, formalizan una legislación comunitaria que rige de manera supranacional. Para Eduardo Gudynas (2005, p. 42), un proceso de integración tiene una dimensión política y unas potencialidades que van más allá del plano comercial y redefinen las relaciones comerciales, como son las diferencias entre un “TLC convencional” como el NAFTA y la Unión Europea o el mismo Mercosur. Plantea que la integración se debe entender como un proceso y por lo tanto es dinámico, con negociaciones continuas que incorporan nuevos aspectos, mientras los TLC ‘s son más estáticos y la meta es el tratado que lo sustenta” (Gudynas, 2005, p. 48).

Es evidente que si se consideran las fases de integración económica, los TLCs constituyen la primera fase comercial y dejan de considerar la armonización de políticas que corresponden a fases más avanzadas de mercado común o de unión económica y monetaria. Es lo que le ha sucedido a la integración latinoamericana, con objetivos más avanzados de mercado común y hasta de uniones económicas en algunos procesos subregionales, pero la generalización de los tratados de libre comercio a partir de los noventa redujo los propósitos de la integración a lo comercial, deteniendo la armonización de políticas. Estos pasos hacia una integración más profunda requieren de mayores compromisos políticos que a su vez necesitan contar con un marco de voluntad y construcción política y esta es la *supranacionalidad*, “entendida como un marco normativo común, acordado entre los miembros de un bloque, y que obliga a cada uno de ellos por encima de sus legislaciones nacionales” (Gudynas, 2005, p. 49).

En términos jurídicos, Marcel Tangarife distingue los alcances entre los TLCs como instrumento de derecho primario, en el cual las normas del tratado establecen todas las materias que se encuentran reguladas y solo

se crean órganos para la solución de controversias; de los procesos de integración en los que existe un tratado de derecho originario, que debe ser reglamentado por normas de derecho derivado establecidas por órganos con competencias propias constituidos por el tratado de integración (Tangarife Torres, 2006).

Institucionalidad de los procesos de integración latinoamericanos

Es de conocimiento general que el proceso de integración europeo se rige por normas de supranacionalidad y de derecho comunitario (autonomía frente al derecho nacional, efecto directo, incorporación inmediata, aplicabilidad por los jueces nacionales y primacía), ejercidas y aplicadas por una institucionalidad de la Unión Europea en órganos como la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo (Silva, 2015, p. 153; Malamud, 2011, p. 228); por lo cual no se procederá a demostrar algo conocido, limitándonos a los procesos de integración latinoamericanos. Pero antes es oportuno destacar el amplio campo de acción que la institucionalidad de la Unión Europea le permite realizar, como muy bien lo recoge Francesc Morata (1999, p. 108),

[...] dispone de la autoridad necesaria para adoptar decisiones, resolver conflictos, producir bienes públicos, coordinar el bienestar de los ciudadanos, regular el mercado, convocar elecciones, responder a las presiones de los grupos de interés, administrar un presupuesto y asignar recursos, gestionar la moneda común, fomentar la cohesión, desarrollar una política económica exterior, cooperar con los países menos desarrollados e incluso participar en misiones humanitarias. En otras palabras, la UE supera los límites impuestos por el Estado nación a nuestra concepción de la soberanía.

En América Latina, en ninguno de los intentos iniciales de la ALALC –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio de 1960 y la ALADI –Asociación Latinoamericana de Integración de 1980, ha existido el principio

de supranacionalidad con algún manejo de soberanía compartida con normas comunitarias de aplicación directa, y preeminentes. Han sido procesos intergubernamentales y por ello, la integración latinoamericana ha carecido “de un ordenamiento jurídico propio capaz de imprimirle vinculatoriedad a las decisiones emanadas de los órganos institucionales” (Insignares, 2015, p. 131) y según Beatriz Mellado (2010, p. 26), “la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos, realizada y revisada individualmente por cada miembro”. Para José Antonio Sanahuja (2009, p. 80), la falta de compromiso es por “la cultura política de muchos países latinoamericanos, marcadamente nacionalistas que se resiste a aceptar marcos supranacionales y rechaza el concepto de soberanía compartida”. Y para Calogero Pizolo (2017, p. 39)

La opción supranacional parece ser descartada de cuajo por las capitales suramericanas, al menos hasta el presente, la que cierra cualquier proceso a la posibilidad de atribuir competencias otrora estatales a instituciones de la integración. Dicho en otras palabras, *se niegan a un ejercicio común de dichas competencias.*

Comunidad Andina

Las instituciones andinas, la soberanía compartida y la supranacionalidad

De manera general, en las constituciones de los países andinos han existido dispositivos que reconocen y priorizan la integración en el ámbito latinoamericano y en algunas, incluso, se aceptan condiciones de supranacionalidad. Para Silvana Insignares “son pocas las constituciones que podríamos señalar como aquellas con vocación integracionista en la que predomine el elemento supranacional, como Colombia, Venezuela y Ecuador” (Insignares, 2015b, p. 150), lo cual es reiterado por Miguel Ángel Casas (Casas

Gragea, 2005, p. 183).² Esto permite según Rita Marcela Gajate (2010), que para los países de la CAN “la Constitución se aplicará en los ámbitos en que el Estado ha reservado su competencia y en los restantes regirá, en cambio, el Derecho comunitario” (p. 41).

En el órgano técnico del proceso de integración andina existe el antecedente histórico de manejo supranacional, pues desde la creación del Grupo Andino el 26 de mayo de 1969 hasta el Protocolo de Quito de 1987, la Junta del Acuerdo de Cartagena, JUNAC (hoy Secretaría General de la CAN), tuvo capacidad exclusiva de reflexión y de propuesta ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena.³ Con posterioridad a 1987, además del

2 En la Constitución de Colombia de 1991, el inciso 16 del artículo 150 permite al “[...] Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, **transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales**, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. Y el artículo 227 establece que “El estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y el Caribe, mediante la celebración de tratados que, sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen **organismos supranacionales**, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones” (resaltado nuestro).

La Constitución del Ecuador en el numeral 4 del artículo 161 señala que “El Congreso Nacional aprobará o improbará los (...) tratados y convenios internacionales (...) que atribuyan a un **organismo internacional o supranacional** el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o de la ley” (resaltado nuestro).

En la Constitución de Venezuela el artículo 153 puntualiza que “[...] La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de sus naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, **la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales**, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración” (resaltado nuestro).

3 El texto oficial del Acuerdo de Cartagena dice en el artículo 13: “La Junta es el órgano técnico del Acuerdo, estará integrada por tres miembros y actuará únicamente en función de los intereses de la Subregión”. En las funciones de la Junta el Artículo 15 establece que “Corresponde a la Junta: a) Velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones; b) Cumplir los mandatos de la Comisión; c) **Formular a la Comisión**

órgano técnico, los Países Miembros oficializaron la capacidad de presentar propuestas de Decisiones y de ahí en adelante, se fue debilitando la actuación independiente del órgano técnico ante la voluntad de protagonismo de cada País Miembro. La normativa andina sigue teniendo carácter supranacional, pero la capacidad pensante y propositiva de un órgano técnico supranacional fue debilitada, en línea con la tendencia de los países de asumir más directamente las negociaciones de integración. Lo recoge así Marleny Bustamante (2006, p. 152)

A pesar de los avances dados en la Comunidad Andina hasta 1996 y que los gobiernos de los países miembros parecen colocar a la integración latinoamericana y andina como prioridad política en sus constituciones nacionales, paradójicamente, es a partir de esa década, cuando Latinoamérica empieza a avanzar en una tendencia de “desinstitucionalización” de los procesos de integración y, en ello, la misma CAN sufrió cambios como lo fueron la eliminación de la Junta y sustitución por la Secretaría General y la incorporación de las Reuniones Presidenciales y de Cancilleres como instancias u órganos principales del Acuerdo.

La aplicación directa y prevalencia de las normas andinas son reconocidas en el ordenamiento jurídico del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, según el cual los países miembros a través de la Comisión, órgano intergubernamental de nivel ministerial, se pronuncian mediante Decisiones, las cuales “obligan a todos los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina” (art. 2) y “serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en

proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo, con la mira de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible; d) **Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias** para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y el Ecuador” (Acuerdo de Cartagena, 1989) (resaltados nuestros).

la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior” (art. 3) (Salazar Manrique, 1998, p. 204).

La incorporación al derecho interno solo se produce cuando expresamente así se disponga, caso en el cual se indica la fecha de entrada en vigor en cada país miembro. De manera general, una vez publicada la respectiva Decisión de la Comisión en la Gaceta Oficial, la norma entra en aplicación de manera inmediata y si alguna norma interna le fuere contraria, prima la norma subregional.⁴ En el caso colombiano, Marcel Tangarife, considera que la aplicación directa es un principio que resulta aplicable especialmente a las normas secundarias o derivadas de la Comunidad Andina y al referirse al alcance de una Decisión de la Comunidad Andina, afirma que

Es una norma jurídica de carácter obligatorio y vinculante para los países miembros de la Comunidad Andina, que se debe aplicar de manera uniforme en el territorio de los países miembros, no requiere para su incorporación a la legislación colombiana ley aprobatoria, ni siquiera es necesaria su publicación en el Diario Oficial. Basta su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena para que se le dé esa aplicabilidad directa, y si está sometida a plazo entrará en vigencia tan pronto se cumpla. (Tangarife, 2006, p. 141).

4 Incluso Venezuela antes de retirarse de la CAN en abril de 2006, tenía normativa interna sobre la directa aplicación y la prioridad en su aplicación. El artículo 153 de la Constitución establece que “[...] Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”. Este pronunciamiento en la constitución venezolana de 1999, es posterior a la limitación que la ley del 16 de marzo de 1983 había establecido que los artículos sobre interpretación prejudicial debían ser interpretados de conformidad con la constitución venezolana, en lo cual Venezuela estaría incumpliendo con las disposiciones del Tratado “en la medida en que los Estados miembros se obligaron a no alegar disposiciones internas como argumento para la no aplicación de las disposiciones comunitarias, incluso, desde otra perspectiva, podría pensarse que atenta contra el carácter supranacional de este derecho andino” (Insignares, 2015a, p. 245).

Sobre aplicación directa e inmediata de normas de derecho comunitario, es claro según Silvana Insignares y Miguel Ángel Casas, que la norma comunitaria ingresa al ordenamiento jurídico automáticamente y no necesita trámite de incorporación o norma de transposición. Igual sucede con el efecto directo que le concede a la norma comunitaria prelación o preeminencia, aunque existiere una norma nacional contraria (Casas Gragea, 2005, p. 183).⁵

Según Andrés Malamud (2011, p. 232), “el principio legal de efecto directo y la supremacía del derecho comunitario hacen de la Comunidad Andina la segunda región en el mundo por su nivel formal de institucionalización, sólo detrás de la Unión Europea”. Y el entonces Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en Sentencia del 3 de abril de diciembre de 1987 precisó que “[...] el ordenamiento jurídico de la Integración Andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista” (Salazar Manrique, 1998, p. 204).

En cuanto a los alcances de la soberanía conjunta y compartida y la supremacía de las normas comunitarias en la integración andina, el hoy Tribunal Andino de Justicia se pronunció más recientemente de manera puntual y específica:

[...] el caso que se examina se debe resolver, precisamente, dentro de la normativa vigente del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, que es el que regula las relaciones de sus integrantes y todo el proceso de la integración en el Pacto Andino, y que es una manifestación de **la soberanía conjunta y compartida de los Países**

5 Según investigación realizada por Silvana Insignares, la frecuencia en las solicitudes de interpretación prejudicial hecha al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina permite apreciar el grado de aplicación directa del derecho comunitario andino y encontró que en Colombia los jueces nacionales lo están aplicando, con una recuperación importante desde el 2005 en el Perú, con una aplicación intermedia en el Ecuador y con muy baja aplicación en Bolivia. Sobre Venezuela, retirado de la CAN en 2006, Silvana observa que “durante el tiempo de su permanencia en la CAN, fue el Estado contra el que más se impetraron acciones de incumplimiento, evidenciándose un irrespeto por el derecho comunitario andino y por la aplicación de este” (Insignares, 2015a, p. 256).

Miembros, por lo que no puede ser desconocido y tampoco alterado por ninguno de ellos, mucho menos por sus órganos de gobierno. (Proceso I-AN-86 citado por Insignares, 2015a, p. 98) (resaltado nuestro).

Esta es la característica central del proceso andino de integración: la existencia de normas de carácter supranacional, que no tienen que ir a trámite interno de incorporación en cada país como sucede en los procesos de Mercosur y de la Alianza del Pacífico.

Mientras los Estados conservan su gobernabilidad y poder de decisión en órganos como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión (un titular y un suplente de cada país); la supranacionalidad se da en las actuaciones de la Secretaría General) (antes Junta del Acuerdo de Cartagena), por su capacidad de propuesta sobre los desarrollos del proceso de integración y el manejo de normas del ordenamiento andino; en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que interpreta y aplica el derecho comunitario y en el Parlamento Andino, por su elección por sufragio universal, aunque carece de funciones efectivas como las tiene el Parlamento Europeo.⁶

Para Rita Marcela Gajate (2010, p. 39), en la CAN se plantea “un régimen mixto que combina facultades supranacionales en su sistema judicial de resolución de conflictos y en la normativa derivada de comisión, con un esquema intergubernamental en las instituciones políticas de su organización”. Y para Germán Camilo Prieto (2016, p. 29), la CAN ha desarrollado “una

6 El Consejo Presidencial Andino (CPA) fue formalizado el 23 de mayo de 1990. Pero desde antes, el proceso andino tuvo un momento de reactivación muy importante entre 1989 y 1991, cuando los presidentes asumieron la orientación del proceso, basados en el “Diseño Estratégico para la orientación del Grupo Andino” elaborado por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y aprobado en el Consejo Presidencial reunido en las islas Galápagos en diciembre de 1989. Según Miguel Ángel Casas “con la intervención directa de los presidentes en la conducción del proceso, se propuso que el Acuerdo de integración sobrepasara los aspectos meramente comerciales [...] empezaron a reunirse semestralmente con el empeño de reavivar la integración subregional. Entre los años 1989 y 1991 se llevaron a cabo nueve reuniones de presidentes andinos” (Casas Gragea, 2005, p. 185).

estructura institucional compleja que combina organismos institucionales y procedimientos para la toma de decisiones de carácter intergubernamental y supranacional”⁷.

Caso práctico de vivencia de la supranacionalidad andina

Por lo general, desde la academia se ha relativizado la aplicación en América Latina de la supranacionalidad, arguyendo que el interés de los Estados en su soberanía no ha permitido que esta característica central de la integración europea tenga desarrollo en nuestro continente. Pero quienes además de académicos, hemos estado en cargos directivos y trabajado directamente en un proceso de integración como el andino, sabemos porque lo vivimos y lo aplicamos, que la supranacionalidad sí ha tenido desarrollo en Latinoamérica y consideramos conveniente cerrar estas consideraciones explicando cómo fue esa vivencia que le da respaldo a las consideraciones teóricas.

El entonces Grupo Andino iniciado en mayo de 1969, era dirigido por personalidades de tres de los cinco países miembros en la denominada Junta del Acuerdo de Cartagena, JUNAC, que interactuaban directamente con las altas autoridades de cada país. El órgano técnico, la JUNAC, era el único con capacidad de propuesta ante la Comisión sobre el desarrollo y funcionamiento del proceso de integración, lo cual ejerció de 1969 a 1987. Esto permitía que la concepción de la integración fuera establecida supranacionalmente de manera neutral en función de los intereses regionales del grupo, de la voluntad política de poner en común un ideario integracionista, de lo más conveniente y equilibrado para cada uno de los países participantes. Y no desde negociaciones intergubernamentales donde se parte de los intereses nacionales para procurar alcanzar algún entendimiento.

Porque una cosa es pensar la integración en su conjunto, considerando los intereses de todos los participantes y procurando medidas que concilien situaciones de desventaja (como los tratamientos preferenciales concedidos

7 Posteriormente al período comentado, la CAN se dio una estructura más amplia de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales incorporadas en el Sistema Andino de Integración (SAI) que agrupa toda la institucionalidad andina, pero que no alcanzan a ser consideradas en este trabajo.

a Bolivia y Ecuador), y otra es llegar a una mesa de negociaciones desde las posiciones individuales de cada país, donde la estrategia de negociación es la de obtener lo máximo a cambio de conceder lo mínimo posible.

Y el interrogante fundamental. ¿Pierden acaso soberanía los países? En absoluto. Ellos son quienes toman la decisión final de si acogen o no las propuestas del órgano técnico de la integración. Y este sistema de supranacionalidad exclusivo del órgano técnico hasta el Protocolo de Quito de 1987, no se perdió por compartir capacidad de propuesta con los países, pero sí se inició un proceso gradual por el que el hiperpresidencialismo de retorno en la década de los noventa se fue apropiando del proceso integracionista, resultado de la pérdida de institucionalidad en la integración latinoamericana en las últimas décadas.

Ejercí la jefatura del Departamento de Comercio de la Junta del Acuerdo de Cartagena en Lima entre 1987 y 1993, en la transición entre manejo comunitario y apropiación gradual de los países miembros. Desde la vinculación a la Junta, se dejaba de lado la camiseta de país y el trabajo se debía realizar pensando y teniendo en cuenta lo más conveniente para el Grupo Andino como conjunto. Las propuestas que se elaboraban entre los funcionarios técnicos de la JUNAC eran analizadas primero en reuniones de trabajo con personal técnico de cada país miembro. Allí era donde cada gobierno confrontaba en una primera instancia de manera soberana si lo propuesto por el órgano técnico le era o no conveniente. Y hasta que no hubiera acuerdo, la propuesta no pasaba a consideración de los ministros en la Comisión, donde se repetía el mismo proceso. Y allí había nuevamente el ejercicio pleno de soberanía por parte de cada país, hasta que la generación de consenso permitía la aprobación de una Decisión sobre el tema respectivo.

Pero no solo se trata de la conformación del ideario de los instrumentos de la integración por el órgano técnico, sino que, aprobadas las propuestas en Comisión, estas se convertían en Decisiones, y una vez publicadas en la Gaceta Oficial, eran de aplicación directa e inmediata en cada país miembro, con preeminencia sobre algún dispositivo interno que les fuere contrario, lo cual representa el ejercicio pleno de la supranacionalidad. En este caso, no se presenta acumulación de normas mientras se espera que cada país las incorpore en su legislación, como se verá que ocurre en procesos

intergubernamentales como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, sino que son aplicadas de manera inmediata, luego de un proceso de negociación comunitario de soberanía compartida.

En vez de ignorar estos hechos y de permitir el languidecimiento del proceso andino de integración sin ningún beneficio de inventario, sería conveniente para la academia estudiar con mayor detalle esta experiencia de manejo supranacional de la integración y extraer elementos aprovechables para repensar la integración de América Latina con una mayor institucionalidad, con una mejor gobernanza multinivel.

Mercosur

El Tratado de Asunción suscrito el 26 de marzo de 1991 entre los presidentes de ese entonces, Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Andrés Rodríguez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay), crea el Mercado Común del Sur (Mercosur), inscrito como Acuerdo de Complementación Económica de alcance parcial, ACE N° 18, dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).⁸

Estructura institucional

Al Tratado constitutivo de Asunción de 1991 se sumó el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994, que dota al Mercosur de personalidad jurídica internacional y de una estructura institucional. Desde el principio ha sido un proceso intergubernamental, sin delegación de funciones a alguno de los órganos del proceso.⁹

8 A partir del 12 de agosto de 2012, la República Bolivariana de Venezuela adquirió la condición de Estado Parte del Mercosur, pero por incumplimiento de sus obligaciones fue suspendido en diciembre de 2017. El 7 de diciembre de 2012 se suscribió el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur, pero no ha recibido la ratificación por los parlamentos.

9 Para Rita Marcela Gajate, "En nuestro Mercosur, la opción ha sido clara por un esquema intergubernamental con marcado sesgo presidencialista" (Gajate, 2014, p. 37). Y según Hebert Aubert-Vignali: "Los políticos, rechazaron frontalmente

Los mecanismos considerados más apropiados para realizar la integración de los países miembros están a cargo del *Consejo del Mercado Común (CMC)*, órgano superior intergubernamental integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía (art. 4), el cual se pronuncia mediante Decisiones obligatorias para los Estados Partes (art. 9). Al CMC le corresponde “la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la consecución definitiva del Mercado Común” (art. 10 del Tratado de Asunción). Las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) son adoptadas por consenso, con la presencia de todos los Estados y son de cumplimiento obligatorio. No debe haber unanimidad, pero deben estar presentes y puede haber abstenciones para permitir el consenso, lo cual les brinda ciertas garantías a los países pequeños de ser partícipes.

En paralelo al Consejo del Mercado Común (CMC), se desarrollaron las “Cumbres de Jefes de Estado”, las cuales conforman un mecanismo de consulta que no existe formalmente en los tratados, pero que tiene la capacidad política de concretar avances en la integración y de coordinar posiciones de política exterior del bloque, así como de contribuir a la solución de conflictos entre sus miembros.

El Consejo del Mercado Común (CMC) decidió en 2003 (DEC. N° 11/03) crear la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) como órgano del CMC y la figura de un presidente, que debe ser una personalidad política destacada, quien “podrá representar al Mercosur en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo” (art. 5).

Adicionalmente, el *Grupo Mercado Común (GMC)* es el órgano ejecutivo del Mercosur, órgano intergubernamental integrado por cuatro titulares y cuatro alternos en representación de los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales (art. 11), el cual se pronuncia mediante Resoluciones, que también son obligatorias para los Estados Partes

cualquier intento de concretar algún tipo de sistema supranacional, por débil que fuera y se aferran a los sistemas de integración imbricados en el permisivo marco del Derecho Internacional Público basado en el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados” (Aubert-Vignali, 2017, p. 17).

(art. 15). Entre otras atribuciones del Grupo Mercado Común (GMC) está la de “tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común” y “supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur” (Puntos III y XIII, artículo 14, Protocolo de Ouro Preto) (Insignares, 2015a).

En términos prácticos, la operatividad real del Mercosur se ejerce desde el Grupo Mercado Común por funcionarios de menor nivel que el Consejo del Mercado Común (CMC), a quien le proponen por su propia iniciativa la aprobación de Decisiones sobre materias de su competencia.¹⁰ El Grupo Mercado Común (GMC) cuenta con el apoyo de diversos Subgrupos de Trabajo temáticos (de los cuales uno sobre aspectos institucionales), de Reuniones Especializadas y de Grupos *Ad Hoc* que constituyen el andamiaje de trabajo de carácter nacional por parte de cada Estado parte. Sobre la falta de autonomía del Grupo Mercado Común, ya desde 1996 Miguel Angel Ekmekdjian (1996, p. 33) consideraba que “Este Grupo carece de una voluntad orgánica imparcial, hallándose limitada la actuación de los representantes de los gobiernos por los mandatos o instrucciones que reciban; así la iniciativa queda diluida por la dependencia jerárquica”. Sobre los trabajos del Grupo Mercado Común y de los Subgrupos, Cristaldo Montaner comentaba diez años más tarde así los resultados,

Después de mediados de la década de los noventa, sin embargo, la efectividad del GMC se resintió debido al número creciente de temas irresueltos en las instancias superiores y sin acuerdo en los grupos técnico-negociadores de nivel inferior, integrados por funcionarios sin suficiente autoridad para decidir. Cuando no había acuerdo en los niveles decisorios superiores sobre el contenido preciso de un objetivo o instrucción, los estamentos técnicos simplemente replicaban

10 Según Antonio Martínez Puñal, se puede “calificar al Grupo Mercado Común como órgano decisorio –en razón de sus competencias normativas– y ejecutivo del Mercosur, con el derecho y el deber de iniciativa y de ejecución, habida cuenta de su competencia para elaborar y proponer proyectos de Decisión para el Consejo del Mercado Común y de ejecutar o garantizar la ejecución de las Decisiones de este” (Martínez Puñal, 2005, p. 199).

el disenso sin conseguir avanzar. Esto deterioraba tanto el estímulo de quienes participaban del proceso como su credibilidad. Los problemas se agravaron debido a que los funcionarios estatales estaban con frecuencia sobrecargados de responsabilidades: las restricciones presupuestarias generalmente hacían que estos debieran agregar a sus tareas tradicionales las nuevas responsabilidades derivadas del proceso de negociación intrarregional. (Cristaldo Montaner citado por Martínez Puñal, 2005, p. 219).

Esta disfuncionalidad entre Consejo y Grupo y la preponderancia de la actuación intergubernamental la sintetizó Rita Marcela Gajate (2014, p. 41)

El proceso decisorio del Mercosur pasa fundamentalmente “18 días por semestre” cuando se producen las reuniones del Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. La ausencia de vínculos estables y permanentes y la falta de vinculación con los organismos consultivos provoca una exagerada primacía de los criterios intergubernamentales que bloquea la emergencia de una voluntad regional consensuada.

El Grupo Mercado Común es asistido por la *Comisión de Comercio (CCM)* del Mercosur en el funcionamiento de la unión aduanera (arts. 16 y 17), órgano intergubernamental integrado por cuatro titulares y cuatro alternos por Estado parte, el cual se pronuncia mediante directivas o Propuestas, en donde las Directivas son obligatorias para los Estados partes. La *Comisión de Comercio* debe entre otras tareas, velar por la aplicación y cumplimiento del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común y efectuar el seguimiento a los temas relacionados con el comercio intra-Mercosur y con terceros países (arts. 16 y 19 del Protocolo de Ouro Preto) (Insignares, 2015a).¹¹

11 Por ser de interés de este trabajo la institucionalidad que se han dado los gobiernos para orientar el proceso, no se comentará la existencia de órganos de

La *Secretaría Administrativa (SAM)* inició funciones como una secretaría administrativa del órgano ejecutivo, el Grupo Mercado Común (GMC), con funciones de guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo (art. 15 del Tratado de Asunción), que desde su creación por el Tratado de Asunción hasta el 2002, fue meramente administrativa, con simples funciones de citación y apoyo de reuniones y de elaboración de actas y archivo de documentación, estando controlada por los Estados (Insignares, 2015). Esto cambia en diciembre de 2002, cuando con el propósito de buscar opciones de fortalecimiento del proceso, se decide pasar a partir de 2003 a la conformación de una *Secretaría Técnica* acompañada de un Sector de Asesoría Técnica integrado por cuatro consultores técnicos, que deja de ser una mera parte del Grupo Mercado Común, pero que tampoco tiene capacidad de propuesta propia.¹²

Aplicación de la normatividad acordada por el Mercosur

En la aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios su cumplimiento (art. 38) y para garantizar la vigencia simultánea de las normas en los Estados partes, cada Estado adoptará “las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional”, lo cual le será informado a la Secretaría del

participación de sectores de la sociedad civil como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) como órgano de representación de los sectores económicos y sociales creado por el Protocolo de Ouro Preto, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur creado en 2004 y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) creada en 2010. En otro capítulo de esta obra, Francisco Javier Sánchez de la ULA analizará en profundidad la participación de la sociedad civil en los procesos latinoamericanos de integración.

12 De acuerdo con la Decisión del Consejo N°. 30 de 2002, en el Anexo I literal a) se contemplan labores de apoyo técnico de la Secretaría Técnica a los órganos del MERCOSUR preparando documentos y propuestas, pero no por iniciativa propia, sino en función de lo que le soliciten los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, complementado con informes de seguimiento y evaluación (literal b) y la realización de estudios de interés (literal c).

Mercosur, que a su vez, “cuando todos los Estados hubieren informado la incorporación”, “comunicará el hecho a cada Estado parte” y a partir de esa fecha, “las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados partes 30 días después”, dando publicidad en los respectivos diarios oficiales (art. 40). Silvana Insignares (2015a, p. 285), encuentra que con este artículo frente a la aplicación de la norma la doctrina niega el efecto inmediato, pues “la vigencia de la norma comunitaria únicamente procede después de realizar el trámite previsto, con lo cual se reafirma que no es posible que se produzca un efecto directo”.

Las limitaciones de la estructura institucional del Mercosur han venido siendo señaladas a través del tiempo por diferentes autores, quienes en la parte puntual y pertinente se han expresado de esta manera. Miguel Angel Ekmekdjian (1996, p. 32) “no existe supranacionalidad estructural ni jurisdiccional [...] las decisiones no son de aplicación directa, nos enfrentamos entonces ante un cascarón embellecido por fuera, pero carente de lo fundamental para poder operar como “sujeto de Derecho”” (p. 32); Cástor Miguel Díaz Barrado (2004, p. 114): “tiene un grave déficit institucional que atenta contra su maduración. No ha creado a la manera europea instituciones de gobierno comunes, que por su misma constitución apoyen y fortalezcan la unión” (p. 114); Antonio Martínez Puñal (2005, p. 74): “no dispone de una adecuada estructura institucional que se manifieste de forma eficaz y segura en el terreno de la adopción de normas jerárquicamente superiores a las de carácter estatal, con aplicación inmediata y efecto directo”; Andrés Malamud (2011, p. 235): “el Mercosur no ha construido ninguna estructura institucional significativa, sea supranacional o no. Toma sus decisiones a través de mecanismos exclusivamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos”; Teresa Dolores Silva (2013, p. 185) “El ordenamiento legal del Mercosur no posee primacía ni autonomía frente al derecho nacional en los ámbitos de competencia que le han transferido, ni tiene un efecto directo; tampoco sus normas se incorporan inmediatamente, ni son aplicadas por los jueces nacionales”; Calogero Pizolo (2017, p. 46)

“el golpe más fuerte a la idea de supranacionalidad, lo recibe de los artículos 38, 40 y 42 (POP). Estas normas niegan abiertamente el efecto directo”.¹³

Este es el problema con el manejo intergubernamental. Los propios Estados pueden haber sido activos y diligentes en el estudio y aprobación de las normas en los órganos de la estructura institucional del Mercosur, pero luego se presenta el entrapamiento y demora a nivel interno para que sean incorporadas en los ordenamientos jurídicos nacionales. ¡Y hasta que ello no suceda, las normas no entran en vigencia!

Tal situación de estancamiento generada por el manejo intergubernamental había sido estudiada por la CEPAL a comienzos del siglo XXI, donde se evidenciaba que buena parte de los temas estaban sin incorporación en las legislaciones internas. Igual evidencia encontró la Secretaría Técnica del Mercosur, quien, al analizar las estadísticas de incorporación de las normas comunitarias en el ordenamiento interno de los Estados miembros, constató que en la mayoría de los casos esta no se había realizado, al encontrar que de las Decisiones del Consejo del Mercado Común acordadas entre enero del año 2000 y mayo de 2004, del total de las 162 Decisiones, 107 necesitaban incorporación, pero solamente se habían incorporado 43 y otras 55 seguían sin ser incorporadas. Y que de 220 resoluciones que necesitaban incorporación, 163 no habían sido incorporadas. (Secretaría General Mercosur, 2004, citado por Insignares, 2015, p. 294).

Por su parte, Fernando Rueda-Junquera en un análisis comparativo de resultados entre la integración europea y la latinoamericana en el 2009 (cinco años más que lo cuantificado por la Secretaría de Mercosur), refiriéndose al Mercosur afirma:

Actualmente, solo 47 % de las normas comunitarias aprobadas en el Mercosur desde 1991 han sido incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales. En este contexto, es necesario dotar a los procesos de integración subregional de mecanismos institucio-

13 El artículo 42 (POP) dice: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el art. 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos para la legislación de cada país”.

nales de carácter supranacional con capacidad decisoria y financiera suficiente como para superar con rapidez los obstáculos para una mayor integración económica. Lamentablemente, en América Latina todavía no se ha aceptado la idea de establecer una auténtica secretaría supranacional con funcionarios civiles, que no represente simplemente los intereses de los gobiernos. (Rueda-Junquera, 2009) (resaltado nuestro).

Sobre el funcionamiento del sistema jurídico institucional del Mercosur Rita Marcela Gajate señala

Las múltiples observaciones en cuanto a las adolecencias del sistema jurídico-institucional del Mercosur, han particularizado que las mismas giran en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica, ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos, como así también en la aprobación e implementación de las normas Mercosur y otras relacionadas al Sistema de Solución de Controversias. Estas deficiencias también constituyen un obstáculo para una armonización legislativa (Gajate, 2014, p. 38; 2011, p. 126).

Una razón que explicaría por qué no se aceptó una institucionalidad supranacional, es la asimetría en tamaño, población y economía de los cuatro países, que determinaba intereses y objetivos distintos frente al proceso de integración. Mientras Brasil se sentía con posibilidades de ser potencia mundial, con aspiraciones a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las NN. UU. para lo cual debía demostrar al mundo que ejercía liderazgo regional; para Argentina el interés principal era el aprovechamiento del gran mercado brasileño, que luego de décadas de proteccionismo se le abría y al cual pasó a venderle hasta un 30 % de sus exportaciones (Martínez Puñal, 2005).

Para países más pequeños como Uruguay y Paraguay, su incorporación al Mercosur tenía un interés comercial por el potencial aprovechamiento de

un mercado ampliado superior al de sus territorios y es así como en la etapa inicial de los noventa, Mercosur les representó un involucramiento muy importante cercano al 50 % de sus exportaciones (Paraguay 48 % y Uruguay 46 %) (IRELA, 2001, p. 114). En Brasil en cambio, como lo anota Rita Giacalone (2017b, p. 54), “El Estado y las empresas de Brasil pueden competir fuera de América Latina para exportar bienes con mayor valor agregado sin necesidad del Mercosur”.

Impactos del intergubernamentalismo en el desarrollo del Mercosur

Para Gudyunas (2005, p. 59), “En el caso del Mercosur si bien apunta a un mercado común, su carácter de acuerdo intergubernamental que por ahora rechaza la supranacionalidad, impide profundizar las vinculaciones entre los países y se repiten crisis comerciales más o menos cíclicas”. En los más de veinticinco años de existencia han ocurrido situaciones distintas en los avances del proceso que podrían haber contribuido a modificar el esquema intergubernamentalista, pero el presidencialismo característico limitó la posibilidad de reformas de fondo. Solo se le han hecho ajustes, como incorporar un Tribunal Permanente de Revisión para atender los incumplimientos y reclamos, pero no se quiso crear un Tribunal de Justicia como lo reclamaron países como Paraguay. (Delgado, 2009, p. 148; Martínez Puñal, 2005). Se generó la instancia política de un Parlamento, pero sin facultades como el Parlamento Europeo. Se abrieron espacios a un Fondo Económico y Social y al FOCEM, pero en una concepción de Estados nacionales y no de redistribución de los beneficios de la integración negociada por las propias regiones.¹⁴

14 Haciendo una evaluación de los largos años transcurridos haciendo el seguimiento a la marcha del Mercosur, Heber Arbuett-Vignali se expresó así en 2017: “Tampoco puede sorprender que ese entusiasmo se enfriara con el correr del tiempo, cuando se confirmara la total ausencia de voluntad política de los gobiernos del sistema para someterse a un ordenamiento jurídico supranacional, aunque decían querer establecer un mercado común o, al menos, un arancel externo común, creaban instancias jurisdiccionales muy débiles si querían ejecutar sus

Y la imprevisión más grave de todas. Al no haber un órgano supranacional que tuviere una mirada prospectiva a futuro sobre la aplicación y desarrollo del proceso de integración que hubiere hecho el seguimiento a la puesta en marcha de mecanismos de armonización de políticas macroeconómicas, en particular de políticas monetarias; se fue implementando la zona de libre comercio liberando la casi totalidad en condiciones económicas de los países muy distintas, pues mientras Brasil conservaba un tipo de cambio flotante que le permitía devaluar en alguna circunstancia; Argentina establecía un tipo de cambio fijo para derrotar la inflación con un peso argentino igual a un dólar estadounidense. Y cuando el mercado brasileño ya representaba para la Argentina a finales de los noventa un 30 %, mientras para Brasil el argentino representaba el 16 %, se produjeron en 1999 ajustes en la economía brasileña que llevaron a devaluar su moneda, con lo cual la mayor competitividad lograda por las exportaciones brasileñas produjo un notable incremento de ventas al mercado argentino, quien al no poder devaluar para equilibrar el tipo de cambio y el comercio, procedió a aplicar restricciones a las importaciones de Brasil, malogrando los resultados de liberación comercial alcanzados en el breve lapso de una década.

¿Se habría podido evitar? Es muy probable que esto no se habría presentado de existir un órgano técnico supranacional, pendiente de la liberación del mercado ampliado y de la diferencia en políticas monetarias, que tarde o temprano crearían serias distorsiones en el aprovechamiento de los mercados si no se procedía en paralelo a realizar la armonización de políticas monetarias, dentro de la armonización de políticas macroeconómicas en la construcción de un Mercado Común.¹⁵

decisiones y constituían un Parlamento de elección directa pero que no podría jamás legislar” (Arbuet-Vignali, 2017, p. 16).

15 Para Noemí Mellado “La mayor parte de los obstáculos que el Mercosur ha debido sortear en su evolución se vinculan con la incapacidad de armonizaciones macroeconómicas, la insuficiencia de políticas comerciales comunes, las asimetrías entre los países por limitaciones en los mecanismos de compensación, la vulnerabilidad económica externa de sus miembros y la debilidad de intereses comunes más allá de los nacionales” (Mellado, 2017, p. 32).

Un país cuyo gobierno ha estado en contra de formas institucionales supranacionales, es Brasil. Ya en 1996, Miriam Gomes Saraiva afirmaba que la diplomacia brasileña había defendido el respeto del mantenimiento de la soberanía en el Mercosur y lo había logrado en la institucionalidad puesta al crearse el grupo y al aprobarse el Tratado de Ouro Preto. Y a comienzos del siglo XXI, la alternativa de ceder soberanía despertaba todavía recelos en la cancillería y el compromiso brasileño con el proyecto integracionista continuaba sin implicar “la aceptación de propuestas en el ámbito institucional que puedan coartar los márgenes de decisión de los niveles gubernamentales” (IRELA, 2001, p. 120).¹⁶

Los resultados recientes de las elecciones en Brasil indican el posible debilitamiento de la integración con los vecinos, lo cual puede conducir a una reducción de los objetivos del Mercosur a una simple zona de libre comercio, con eliminación de la unión aduanera como instrumento de negociación conjunta hacia afuera, que sería lo que se querría romper para dar libertad a Brasil de negociar libremente su inserción al mundo. Desaparecerían entonces fases más avanzadas de integración que son elemento justificador de una institucionalidad comunitaria.

Distinta ha sido la posición de los países pequeños, más expuestos a abusos e incumplimientos de los países mayores, donde en Paraguay según Raúl Bernal-Meza (2001), se han hecho pronunciamientos a favor de un organismo supranacional, mientras que en Uruguay, luego de haber considerado al principio que le era favorable la institucionalidad intergubernamental (Martínez Puñal, 2005, p. 138), vista la importancia de su participación comercial en el Mercosur al que en 1999 realizó más del 55 % de sus exportaciones,

16 Lo anterior no excluye que en ciertas circunstancias se haya reconocido en Brasil la conveniencia de lograr instituciones supranacionales, como cuando el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso, en una intervención en junio de 2001 ante el Consejo de Empresarios de América Latina, planteó que el Mercosur debía comenzar a organizar instituciones supranacionales (Martínez Puñal, 2005, p. 132). Y según Martínez Puñal, son varios los autores brasileños que han defendido la introducción de la supranacionalidad en el Mercosur, como Basso; Nogueira Fontoura; Faria Werter; Do Amaral Junior; Casella; Seitenfus; Valente Mítico; Grandino Rodas y Costa Maura, entre otros (Martínez Puñal, 2005, p. 129).

comprendió la necesidad de contar con mejores mecanismos institucionales para la defensa de sus intereses, por lo que propuso crear Tribunales de Justicia con carácter permanente y una secretaría técnica como órgano central y permanente (IRELA, 2001, p. 123) y tuvo consideraciones a favor de la conveniencia de instituciones supranacionales (Bernal-Meza, 2001). Pero la disminución en la representatividad de sus intercambios en estas dos décadas con sus socios mayores de Mercosur, ha llevado a los dos países a mirar hacia la Alianza del Pacífico, en la cual estuvieron entre los primeros observadores.

El cierre del tema Mercosur se puede resumir en este planteamiento reciente de Calogero Pizzolo (2017, p. 39)

El Mercosur reproduce la lógica intergubernamental de la integración regional, manifestada en una discreta organización institucional y en un intrincado ordenamiento jurídico propio. Dicha lógica ha encerrado a este proceso en un laberinto. En efecto, el Mercosur actual, parece incapaz de superar una especie de crisis de identidad -concebido como un mercado común en el pasado y aborrecido como tal por el populismo latinoamericano de inicio de siglo-, no logra avanzar hacia la consolidación de una estructura institucional y un derecho propio que permita garantizar con eficacia su desarrollo como proceso de integración.

Alianza del Pacífico (AP)

En contextos recientes del siglo XXI está un proceso de integración bien valorado en general: la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, Perú y México, un proceso que se ufana de su pragmatismo, que avanza con ideas prácticas acordadas de reunión en reunión de los responsables gubernamentales, en las que se han ido incorporando compromisos económicos, comerciales, políticos, sociales y de cooperación, en un contexto de “regionalismo abierto” o para Isabel Rodríguez Arana (2015, pp. 45-46), de “regionalismo estratégico hacia fuera”, en el que “desde su fundación la característica estratégica común ha sido la vocación de estos países hacia el Asia-Pacífico,

pues es según Carlos Alberto Chaves (2017, p. 224), “el primer regionalismo latinoamericano en la historia que se ha puesto como meta específica el desarrollo de relaciones interregionales con la Cuenca del Pacífico, por lo cual se ha promocionado regional y globalmente como un mecanismo de coordinación política y proyección económica hacia Asia-Pacífico”.

Según Rita Giacalone (2017a, p. 54), se puede considerar la creación de la AP como “una alianza originada desde el descontento político de sus gobiernos con el escaso desarrollo previo del Arco Pacífico, conformado por once países en 2007”, ante el ingreso de Nicaragua y Ecuador al ALBA y la inclinación de los centroamericanos a alinearse más con Estados Unidos. Igualmente contiene elementos que la politizan al crearse un eje pacífico que desafía el liderazgo brasileño en Sudamérica y al apoyar el regionalismo abierto y un modelo de desarrollo aperturista que había sido excluido del marco geográfico sudamericano por los gobiernos posliberales o poshegemónicos (Ardila, 2017, p. 238).

Es el primer proceso de integración en América Latina que no se constituye con base en su proximidad geográfica, sino en su afinidad ideológica en cuanto a modelo de desarrollo y al interés de inserción en la economía global (Rivera, 2014). Por ello “representa una interesante concordancia de las cuatro naciones en cuanto a complementar sus propias capacidades e intentar crear un eficiente corredor comercial vía Pacífico”, en donde “lo positivo que se puede encontrar en esta iniciativa es que es de naturaleza propiamente latinoamericana” (Romero y Lascuraín, 2017, p. 35).

Su creación fue promovida por el presidente Alan García del Perú, quien, en un prólogo de un libro de la EAFIT sobre la Alianza, manifestaba recientemente lo siguiente:

La propuesta llevaba implícito un *giro copernicano* en el concepto de integración. No se planteaba una integración administrativa de Estados, sino una integración de las economías de los países de Sudamérica, más abiertos al mercado mundial y con mayor crecimiento. No era una “integración hacia adentro”, según los viejos usos, sino una “integración hacia afuera”, asumiendo que, a pesar de problemas en algunas zonas, la economía mundial continuaría creciendo. (Roldán, 2015, p. 20).

La AP surge mediante Declaración Presidencial en Lima el 28 de abril de 2011, además del Perú, de Chile, Colombia y México; y fue formalizada mediante Acuerdo Marco del 6 de junio de 2012 en Paranal, Chile, en el que se estableció como objetivo crear “un área de integración profunda para avanzar en la construcción de una libre circulación de mercancías, de servicios, de capitales y de personas” (Acuerdo Marco, 2012).¹⁷

Alcances de una “integración profunda”

El término “integración profunda” con el que se autodefine la AP, más que contribuir a brindar claridad sobre sus objetivos, se ha prestado para distorsiones de los alcances reales y los propósitos a alcanzar de una integración pragmática sin hoja de ruta. Porque hacer integración solo de manera pragmática, sumando acciones aisladas, no asegura necesariamente buenos resultados en un entorno institucional débil que se presta para la improvisación, en una América Latina llena de incumplimientos y de pérdida de rumbo en varios de sus procesos de integración (Vieira, 2015, p. 65).¹⁸

La CEPAL hacía en 2014 la siguiente conceptualización de integración profunda: “Por acuerdos “profundos” se entiende aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en frontera al comercio de bienes, abordando también diversos aspectos regulatorios internos (“detrás de la frontera”) que pueden representar barreras al fun-

17 En el Preámbulo del Protocolo acordado en Cartagena en la Octava Cumbre de presidentes, se fue más allá de las cuatro libertades de circulación, manifestando interés por “construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural, así como de establecer compromisos efectivos de acción conjunta para mejorar el bienestar y niveles de vida de sus habitantes y promover el desarrollo sostenible en sus respectivos territorios” (Protocolo Adicional, 2014).

18 Sobre la pérdida de rumbo de la integración latinoamericana hace rato, el investigador del Real Instituto Elcano Carlos Malamud se refería en 2009 así: “[...] nadie define de qué integración estamos hablando, qué características debería tener, qué objetivos y metas se deberían fijar y cuáles deberían ser las instituciones adecuadas para conducir el proceso” (Malamud, 2009. p. 108). Diez años después, la situación sigue igual.

cionamiento de las cadenas de valor. Entre dichos temas se cuentan el tratamiento de la inversión extranjera, el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual y las normas y estándares técnicos, entre otros” (CEPAL, 2014, p. 23; Mellado, 2017). Porque hay que tener presente como lo anota Rita Giacalone (2017b, p. 53), las diferencias entre el regionalismo del siglo XX y el del Siglo XXI: “Los acuerdos regionales previos se centraban en rebajas arancelarias, normas de origen y arancel externo común. Los actuales eliminan obstáculos técnicos y protegen inversiones y propiedad intelectual para facilitar cadenas productivas”. Y Martha Ardila (2017, p. 243) ve como mayor potencial de la AP “la construcción de cadenas productivas para insertarse conjuntamente en la economía global”.

Esta conceptualización hace referencia a zonas de libre comercio de segunda generación, con énfasis en barreras no arancelarias, en servicios, personas y capitales y en temas nuevos como propiedad intelectual, los cuales son los temas negociados en los TLC del regionalismo abierto; pero deja de lado elementos más avanzados de armonización de políticas y de una integración multidimensional que es mucho más que una zona de libre comercio de segunda generación. A esta confusión ya hice referencia en 2015: “incorpora al mismo tiempo, tanto acuerdos para una zona de libre comercio de segunda generación con temas adicionales que incluyen las barreras no arancelarias, como compromisos para conformar un mercado común donde hay temas tan delicados como la liberación de la circulación de personas”. (Vieira, 2015, p. 74).

Eric Tremolada hace referencia a distinciones hechas entre integraciones superficiales y profundas, en donde en las superficiales se exige poco a las políticas nacionales, mientras en las profundas desaparece la distinción entre política nacional y comercial, pues “las reglas internacionales acaban siendo, en efecto, reglas nacionales” (Tremolada, 2013, p. 238, citando a Rodrik, 2012) y la expresión integración profunda “se acuñó refiriéndose a acuerdos tales como el de la Unión Europea, con el propósito de lograr una unión económica que crea instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo” (Tremolada, 2013, citando a Schiff y Winters, 2003). En la Alianza del Pacífico se está entonces usando incorrectamente el término “integración profunda”, dados sus alcances mucho más limitados en materia

de integración. Eric Tremolada (2013, p. 254 y 2014, p. 736), plantea claramente que, de acuerdo con el marco teórico de la integración, si además de la liberalización de bienes y servicios se aspira a hacer la de capitales y personas,

Necesariamente se fundamentaría en entes supranacionales decisivos 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, es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los Estados miembros y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en las legislaciones internas.

Natalia Saltalamacchia opina que

Hasta ahora los objetivos de la Alianza son consistentes con la definición mínima de integración en un grado superficial. Aunque el esquema apunta a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, no pretende constituirse en una unión aduanera y mucho menos desarrollar los rasgos de una unión económica. Incluso la libre circulación de personas en realidad no contempla el factor trabajo, lo cual apuntaría hacia la creación de un mercado común. (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, p. 104).

Por su parte, Antonio Gazol Sánchez (2017, p. 24), cuestiona una aparente contradicción entre los objetivos y los medios establecidos en la Declaración de Lima de 2011, ya que,

Después del planteo de orden general respecto de la “integración profunda”, el inciso a) de la parte 1 del artículo 3 se fija el propósito de avanzar en la “liberalización del movimiento de mercancías, servicios, capitales y personas”, lo que, en estricto rigor técnico, constituiría un mercado común, pero líneas más adelante, en el primer inciso de la parte 2 del mismo artículo, se señala expresamente que

pretenden “liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios” con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las partes.

Estas imprecisiones llevan a las investigadoras Saltalamacchia y Urzúa (2016, p. 105) a especular con la aparición de un nuevo formato de regionalismo

[...] la Alianza del Pacífico no es, desde el punto de vista de la economía política, un ejercicio de integración profunda pero tampoco es un simple acuerdo comercial. Se trata quizá de un nuevo animal político en el panorama del regionalismo, algo parecido a un área de libre comercio *plus*, aderezada con iniciativas educativas, culturales y diplomáticas.

El estilo pragmático característico de la Alianza del Pacífico lleva a algunos a calificarlo de “estilo de acuerdo en vivo” (*living agreement*), que “evoluciona en función del comercio mundial, las nuevas tecnologías y temas emergentes” y que “se amplía y se modifica” si es necesario para incluir a otras economías (Pérez, Uribe, García, Roldán et al., 2018, p. 32). Esto puede ser visto positiva como negativamente, pues permite ajustarse con rapidez a cambios mundiales, pero a la vez implica avanzar sin rumbo determinado dejando de lado la conveniente claridad sobre los fines a alcanzar. Por eso Isabel Rodríguez Aranda (2015, p. 56), considera que “el desafío de este nuevo bloque consiste en transformarse en un esquema de integración que supere los gobiernos de turno, institucionalizando sus metas de integración profunda en una política exterior de Estado”.

Se debe tener presente que basar un proceso de integración solamente en intereses pragmáticos puede resultar en un proceso efímero que puede llevar de la integración a la desintegración, lo cual ya era advertido por el teórico del neofuncionalismo Ernst Haas desde 1966, cuando evaluaba el funcionamiento del proceso de integración de la Comunidad Europea

Los intereses pragmáticos, simplemente porque son pragmáticos y no tienen el refuerzo de profundas adhesiones ideológicas o filosóficas, son efímeros. Justamente porque se los sostiene débilmente pueden

ser descartados con facilidad. Por lo tanto, un proceso político que se edifica y se planea a partir de intereses pragmáticos está condenado a ser un proceso endeble, susceptible de ser invertido. Así, la integración puede convertirse una vez más en desintegración. [...] Las decisiones integradoras basadas en la alta política y en compromisos básicos son indudablemente más duraderas que las decisiones basadas en expectativas pragmáticas convergentes. (Haas, 1966, p. 24).

Esta puede ser la situación de la Alianza del Pacífico en sus primeros años, pero si no se quiere que sea un proceso efímero, susceptible de ser invertido y convertirse en desintegración, más le vale que estas advertencias no sean premonitorias de lo que le puede ocurrir si no se le incorpora una dosis de alta política y se le sigue manejando con la exagerada dosis de pragmatismo que le ha caracterizado hasta el presente.

Estructura institucional

La Alianza del Pacífico cuenta con cuatro órganos. La *Cumbre de presidentes*, órgano máximo en la toma de decisiones, compuesto por los presidentes de los cuatro Estados miembros, los cuales se reúnen en cumbres anuales en donde definen los lineamientos de orientación del bloque. Como anota Eric Tremolada (2014, p. 739), “en la práctica, 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 personificó y jerarquizó la integración y que contribuye poco a sus desarrollos”. Para Natalia Saltalamachia, la AP en lo institucional “no se aparta de la tendencia común en América Latina de evitar cualquier posible cesión de soberanía. En efecto, la Alianza del Pacífico es un esquema multilateral cien por ciento intergubernamental que tiene en su cúspide a las cumbres presidenciales” (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, p. 105).

El *Consejo de Ministros*, que de acuerdo con el artículo 4 del Tratado del 6 de junio de 2012 constitutivo de la Alianza del Pacífico, está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros responsables de

Comercio Exterior o sus designados, es el encargado de adoptar decisiones que desarrollan los objetivos y acciones del Tratado y de las Declaraciones Presidenciales, velar por el cumplimiento y aplicación de las decisiones, evaluar resultados, aprobar actividades y definir lineamientos políticos en su relación con terceros, establecer grupos de trabajo y adoptar las medidas necesarias para la consecución de objetivos. Según Eric Tremolada (2013, p. 249 y 2014, p. 741), la composición y forma de adoptar decisiones del Consejo “nos permite inferir un régimen intergubernamental de cooperación política que no se correspondería con la pretendida construcción de un área de integración profunda”.

El *Grupo de Alto Nivel (GAN)*, creado por la Declaración Presidencial de Lima el 28 de abril de 2011, está conformado por los Viceministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores de los países miembros, tiene a su cargo la supervisión de los avances de los grupos técnicos, evaluar nuevas áreas en las cuales se pueda avanzar y proponer proyectos en conjunto con otros organismos regionales. El GAN podrá ser convocado por el Consejo de Ministros cuando lo estime necesario y se apoya en más de veinte grupos temáticos de técnicos de los países, que se fueron constituyendo a medida que se consideró que eran temas válidos de desarrollar, pero sin que correspondieran a una hoja de ruta clara y precisa de los objetivos finales a alcanzar por este proceso de integración.

Una *Presidencia Pro Tempore* establecida por el artículo 7 del Tratado constitutivo de 2012, rotativa de manera sucesiva entre las partes, organizadora de las Cumbres presidenciales y coordinadora de las reuniones del Consejo de Ministros y del Grupo de Alto Nivel (GAN) según atribuciones conferidas por el Consejo de Ministros, ante quien pone a consideración los programas de actividades y representa a la Alianza por encargo de los Estados (Tremolada, 2014; Insignares, 2015a; Vieira, 2015; Saltalamacchia y Urzúa, 2016).¹⁹

19 Adicionalmente a estos órganos propios de la funcionalidad institucional de la AP, existen también como expresión de parte de la sociedad civil, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), creado por los propios empresarios en agosto de 2012, cuyas propuestas a la vez son analizadas por un Comité de Expertos, como órgano de la AP, creado en 2013, el cual es un instrumento de

De acuerdo con el artículo 6 del tratado constitutivo, todas las decisiones y/o acuerdos se deben adoptar por consenso y serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza. Hasta el momento, el ordenamiento jurídico de la Alianza está compuesto por el Tratado de Paranal, el Protocolo Adicional, las decisiones del Consejo de Ministros y las declaraciones presidenciales (Tremolada, 2014, p. 745) y más bien se trataría de un derecho de la integración regulado por el derecho internacional general, distinto del denominado derecho comunitario (Pizzolo, 2002 en Tremolada, 2013, p. 249 y 2014, p. 741). Como comenta Eric Tremolada (2013, p. 251 y 2014, p. 743),

El Tratado de Paranal, por un lado, deja claro que las decisiones le competen al Consejo de Ministros y estas, como otros acuerdos, se adoptarán por consenso y por otro lado, que todas sus normas serán parte integrante de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, no menciona el mecanismo de incorporación de estas decisiones y mucho menos hace referencia a la aplicación y efecto de las mismas. Así, sumado al énfasis que se hace en el texto a la cooperación progresiva, participativa y consensuada, no nos quedan dudas que estaríamos frente a una organización intergubernamental en la que sus decisiones requerirán consentimiento de los Estados para vincularlos.

Si en el caso de Mercosur se observó la debilidad institucional de su estructura organizacional correspondiente a un proceso puramente intergubernamental, en el caso de la Alianza del Pacífico la debilidad es aún mayor por un celo excesivo en evitar formalidades institucionales y en querer ser un proceso eminentemente pragmático. En el corto plazo puede facilitar reacciones rápidas de acomodamiento a cambiantes circunstancias mundiales, pero en el mediano y largo plazo abre grandes interrogantes sobre el logro de resultados sin unos objetivos precisos a alcanzar como proceso de integración. Carlos Alberto Chaves (2017, p. 228), considera que “La AP requiere definir una hoja de ruta de mediano y de largo plazo sobre sus

contacto entre los gobiernos y los empresarios para acordar acciones a desarrollar en la AP sobre puntos acordados entre las partes.

prioridades económicas, su modelo de inserción, la articulación de políticas públicas y la definición de sectores productivos estratégicos para elevar sus niveles de competitividad”. Y Martha Ardila (2017, p. 249), comenta que “la baja institucionalidad constituye una contradicción, pero también un gran reto. Si queremos que dichos grupos continúen deberán construir instituciones sólidas”.

Desarrollar la fase inicial del libre comercio con la sola convergencia entre acuerdos previos existentes, facilitar visas e intercambios de estudiantes, atender conjuntamente labores de promoción de exportaciones; son compromisos que se pueden atender con una institucionalidad reducida como la existente. Pero avanzar en encadenamientos productivos de cadenas globales de valor de los miembros y de estos con países observadores para incrementar el valor agregado en las exportaciones; poner a funcionar acumulaciones de origen que permitan el eficaz aprovechamiento de la apertura comercial; elaborar propuestas de armonización de políticas para la construcción de un mercado común interior; definir políticas migratorias y de derecho de residencia e igualdad de oportunidades salariales; estructurar una agenda de prioridades en el relacionamiento externo de la AP y en el reforzamiento de un marco multilateral con temas como *e-commerce*, medio ambiente o seguridad cibernética; y, considerar el impacto de las nuevas tecnologías disruptivas en las políticas de empleo, innovación y productividad (INTAL-BID, 2017); son algunas de las responsabilidades que le esperan a la AP si quiere llevar a cabo una verdadera integración y para las cuales requiere una mínima institucionalidad.

Para finalizar, es deseable un entendimiento de la Alianza del Pacífico con el Mercosur, considerando en lo económico, como lo plantea Rita Giacalone (2017b, p. 60), que “la convergencia promovería comercio intra-industrial y cadenas productivas orientadas a mercados extraregionales, que podrían usar los acuerdos comerciales de la AP al incluir acumulación de origen”, y en lo político, aprovechando nuevas condiciones que facilitan superar miradas de desarrollo diferentes y un trabajo conjunto, como anota Noemí Mellado (2017, p. 43), “acompañado por cambios de gobierno con una actitud más pragmática y menos ideologizada, donde los países buscan nuevas alternativas en su inserción mundial tendiente a reorientar

su política comercial a la par que requieren de una mayor concertación y negociación regional”.

Conclusiones

En los diferentes análisis que se realizan sobre el futuro de la integración se abordan toda clase de temáticas, pero prácticamente no se toca el problema de su institucionalidad que es una de las causas principales de los pocos avances y resultados. Por eso se insiste en que un tema central para el relanzamiento de la integración latinoamericana a trabajar con mayor profundidad, así el entorno actual no sea favorable, es el grado de institucionalidad supranacional que debería tener la integración y hasta dónde demasiadas dosis de intergubernamentalidad la debilitan peligrosamente y la vuelven difícilmente operativa.

Y no se trata de pretender una supranacionalidad absoluta. Esta solo existió en la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), cuando comenzaba el proceso de integración europeo, pues desde hace años la Comisión Europea ejerce un derecho propositivo supranacional importante al lado del manejo supranacional del Tribunal Europeo de Justicia y del Parlamento Europeo, pero comparte responsabilidades con los Estados miembros en el seno del Consejo que es el que finalmente decide.

Por eso debe quedar claro con respecto a la “temida” supranacionalidad al pensar que los Estados pierden con ella su soberanía y la posibilidad de defender sus intereses nacionales, que las supranacionalidades las definen, las construyen los propios Estados. Que la institucionalidad supranacional establecida opera por delegación expresa de funciones transferidas por los propios Estados. Que las ideas, pensamientos y propuestas que puedan llegar a formular instituciones supranacionales, solo son desarrollables en la medida que los Estados les den acogida y aprobación. Por tales razones, al insistir en un manejo desde soberanías y posiciones nacionales en la construcción de la integración, simplemente se está complicando, demorando y postergando la puesta en marcha del instrumental necesario para acompañar debida y eficazmente una integración multidimensional.

La experiencia de soberanía compartida en instituciones supranacionales de la Unión Europea y del original Grupo Andino, ha demostrado que es distinto concebir la integración desde una posición conjunta e independiente de los intereses nacionales, de puesta de intereses en común con el desarrollo de soberanías compartidas si es que existe voluntad política integracionista; que partir de intereses nacionales en negociaciones intergubernamentales más complejas y demoradas a algún consenso y que una vez logrado no se pueda hacer realidad, porque se deberá esperar a que cada Estado lo implemente internamente. Que es como se ha demostrado, lo que le ha venido ocurriendo al Mercosur, e igual le sucederá a la Alianza del Pacífico, la que en su pragmatismo total e inexistencia de alguna institucionalidad, encontrará dificultades y mayores limitaciones en la medida que ingrese en aspectos más complejos de la integración.

Ahora bien, el desarrollo de algún grado de institucionalidad supranacional debe considerar la implementación de dos elementos de los cuales ha carecido. El primero es el desarrollo de mayores niveles de intercambio intrarregional, que con la intensificación de una mayor interdependencia e interés en lo regional, le justifique a las autoridades nacionales trabajar en los procesos de integración el tema de la armonización de políticas para el mejor aprovechamiento de dichos espacios ampliados. Y el segundo, es la dotación de recursos comunitarios suficientes a los órganos de la integración que les permita una distribución más equitativa de los costos y de los beneficios de las medidas integracionistas entre los participantes en los procesos. Se podría partir de experiencias como la del FOCEM en Mercosur, dotándole de mayor capacidad financiera y de la consideración de los proyectos desde una perspectiva de desarrollo de las regiones.

La consideración de formas de profundización de los procesos integracionistas se deberá hacer por ahora sin contar con el liderazgo de parte de los países latinoamericanos que pueden ejercerlo, México y Brasil, ante los cambios políticos en esos países de tendencias políticas opuestas, de posiciones autárquicas y nacionalistas, de soberanías aislacionistas, de inserción individual en el escenario mundial, que no permite considerar favorablemente lo planteado de mecanismos institucionales que permitan la puesta en común de una integración multidimensional. En el caso particular del Mercosur, la

reciente elección en Brasil de un gobierno de ultraderecha nacionalista aleja cualquier cambio y tiende a complicar su funcionamiento como mercado común, fase para la cual se requiere mayor institucionalidad y cierta dosis de supranacionalidad. Y aunque de tendencia ideológica distinta, el nuevo gobierno de AMLO en México hace presagiar el retorno a manejos nacionalistas y soberanos que podrían afectar su participación y compromiso en la Alianza del Pacífico.

Bien sea con entornos favorables o difíciles, procesos de integración latinoamericana como el del Mercosur y el de la Alianza del Pacífico deberían considerar la posibilidad de dar aplicación a la teoría de la gobernanza multinivel en su doble aplicación: por encima de los Estados, definiendo alguna institucionalidad mayor en los organismos de integración que permita instancias de pensamiento integrador distinto y complementario del de los Estados nacionales; y por debajo de los Estados, con un trabajo intenso a nivel de las regiones y de la sociedad civil, que permita una mejor distribución tanto de los costos como de los beneficios de la integración y una apropiación gradual del ciudadano latinoamericano de una múltiple pertenencia a su región, a su país y al espacio latinoamericano de integración para hacer realidad y poner en ejecución los elementos comunes de identidad latinoamericana. Esta es una gran responsabilidad investigativa para el futuro inmediato.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo de Cartagena. (1989). Texto oficial codificado. Decisión 236. Lima: JUNAC.
- Alianza del Pacífico (2012). Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico, 6 de junio de 2012. Recuperado de http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf
- Arbuet-Vignali, H. (2017). ¿Quo Vadis Mercosur? Opinión de un testigo del 1991. *Derecho y Economía de la integración*, (4), 11-36.
- Ardila, M. (2017). La Alianza del Pacífico: intereses de sus miembros e importancia geoestratégica. En N. Mellado (ed.) y J. C. Fernández (coed.), *Desafíos para*

- el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, (pp. 235-253). El Salvador: Universidad Nacional de La Plata y Universidad Dr. José Matías Delgado, Editorial Delgado.
- Balassa, B. (1964). Hacia una teoría de la integración económica, en Miguel S. Wionczek (ed.). *Integración de América Latina: Experiencias y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bernal-Meza, R. (2001). Institucionalización del Mercosur. En D. W. Benecke y A. Loschky (eds.), *Mercosur: desafío político*, (pp. 19-80). Buenos Aires: CIEDLA/Konrad Adenauer Stiftung.
- Briceño, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Colección de bolsillo Acontecer Mundial, tomo 8. Bogotá: CEPEG, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Bustamante, M. (2006). La supranacionalidad y la descentralización infranacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la Frontera Colombia – Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*, 5(2), 147 - 181. Recuperado el 14 de agosto de 2018 de <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/viewFile/81811/85115>
- Carrillo Salcedo, J.A. (1984). *El derecho internacional en un mundo de cambio*. Madrid: Ediciones Tecnos.
- Casas Gragea, A.M. (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Quito: ETEA, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Chaves García, C.A. (2017). Marco referencial para el análisis de la Alianza del Pacífico. En N. Mellado (ed.) y J. C. Fernández (coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XX*, (pp. 203-233). El Salvador: Universidad Nacional de La Plata y Universidad Dr. José Matías Delgado, Editorial Delgado.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL - (2014). *La Alianza del Pacífico y*

el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad. Santiago: Cepal, documento LC/L.3922.

Delgado Rojas, J. (2009).

Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana. San José Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Díaz Barrado, C.M. (2004). *La*

integración social en América Latina y el Caribe. Políticas sociales y participación de la sociedad civil. Madrid: Consejo Económico y Social de España.

Díez De Velasco, M. (2006). *Las*

organizaciones internacionales. Madrid: Editorial Tecnos.

Ekmekdjian, M. A. (1996).

Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur. Buenos Aires: De Palma.

Entrena, D. F. (2001). *Modernidad y*

cambio social. Madrid: Editorial Trotta.

Gajate, R. M. (2014). La elección

institucional y sus consecuencias

en los procesos de Integración Regional. En R. M. Gajate, (ed.), *Construcción institucional en el Mercosur*, (pp. 19-48). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Gajate, R. M. (2011). MERCOSUR:

memoria y balance jurídico – institucional. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XVII(24), 116-146.

Gajate, R. M. (2010). Los Parlamentos

de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques? En N. Mellado (ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración regional*, (pp. 33-58). Córdoba, Argentina: Ediciones Lerner.

Gazol Sánchez, A. (2017). La Alianza

del Pacífico una visión general. En J. Mora, y M.I. Osorio-Caballero (eds.), *La Alianza del Pacífico: nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica*, (pp.19-29). Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

Giacalone, R. (2017a). Aspectos

políticos y geopolíticos de la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico Mercosur. En J.

- Mora, y M.I. Osorio-Caballero (editores), *La Alianza del Pacífico: nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica*, (pp. 51-80). Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Giacalone, R. (2017b). Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano. En N. Mellado (ed.) y J. C. Fernández (coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XX*, (pp. 51-76). El Salvador: Universidad Nacional de La Plata y Universidad Dr. José Matías Delgado, Editorial Delgado.
- Gomes Saraiva, M. (1996). El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña, Brasil: la potencialidad de los contrates, en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, (14), 55-59.
- Gudynas, E. (2005). Dos caminos distintos: Tratados de Libre Comercio y procesos de integración. En A. Acosta y F. Falconi. *TLC. Más que un tratado de libre comercio*, (pp. 41-62). Quito: ILDIS y FLACSO,
- Haas, E.B. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E.B. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires: BID/INTAL (Título del original en inglés: *The uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950- 1957. Stanford University Press 1958*).
- Insignares, S. (2015a). *Integración latinoamericana. Su construcción jurídico-política*. México: Universidad del Norte, Editorial Porrúa
- Insignares, S. (2015b). *Construcción constitucional del proceso de integración suramericano*. Barranquilla: Universidad del Norte, Grupo Editorial Ibáñez.
- INTAL-BID (2017). *Los futuros del MERCOSUR. Nuevos rumbos de la integración regional*. Nota Técnica N° IDB-TN-1263, marzo.

- IRELA (2001). Unión Europea-Mercosur: comparación de la institucionalización. En D. W. Benecke y A. Loschky (eds.) *Mercosur: Desafío político*. (pp. 108-109). Buenos Aires.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, 6(2), 219-249.
- Malamud, A. (2001). Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR. En Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, (pp. 277-314). Buenos Aires: EUDEBA.
- Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Revista Nueva Sociedad*, (219), 97-112.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En A.W. Cafruny y G.G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, (pp. 391-411). The Maastricht Debates and Beyond, Boulder/Harlow.
- Martínez Puñal A. (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Colección de Estudios Internacionales. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Mariscal N. (2003). *Teorías Políticas de Integración Europea*. Madrid: Tecnos.
- Mellado N. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional. En N. Mellado (ed.) y J. C. Fernández (coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, (pp.19-50). El Salvador: Universidad Nacional de La Plata y Universidad Dr. José Matías Delgado, Editorial Delgado.
- Mellado N. (2010). Gobernabilidad e Integración. En N. Mellado (ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración regional*, (pp. 17-30). Córdoba, Argentina: Ediciones Lerner.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development*

- of International Organisation*. Chicago: Quadrangle Books, edición 1966.
- Morata, F. (1999). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A. 2da edición.
- Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press.
- Pérez, C.A., Uribe, M.T., García, J.B., Roldán, A., et al. (2018). *La Alianza del Pacífico en los nuevos escenarios de integración en Asia-Pacífico*. Centro de Estudios Asia-Pacífico (9). Medellín: Editorial EAFIT y Konrad Adenauer SOPLA.
- Prieto, G.C. (2016). *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina. Un análisis constructivista*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Oyarzún Serrano L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 95-113.
- Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-090X2008000200004
- Pescatore, P. (1972). *Le droit d'intégration: émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*. Genève: Institut universitaire des hautes études internationales.
- Pizzolo C. (2017). MERCOSUR algunos problemas estructurales que obstaculizan su desarrollo. En C. F. Molina Del Pozo, *Derecho y Economía de la integración*, Trimestral (4), 37-55.
- Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2014). Alianza del Pacífico. Recuperado de http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf
- Rivera, R. (2014), La Alianza del Futuro. *Revista Uno* (15). Recuperado de <http://www.revista-uno.com/la-alianza-delfuturo/>

- Rodriguez 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 I. Rodríguez y E. Vieira (eds.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, (pp. 33-61). Bogotá: Colección Globalización e Integración. Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA.
- Roldán, A. (Editora académica) (2015). *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia-Pacífico*. Centro de Estudios Asia-Pacífico. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Romero D.A. Y Lascuraín M. (2017). La Alianza del Pacífico. Un acercamiento hacia un modelo propio de América Latina. En Mora, J. y Osorio-Caballero M.I. (editores), *La Alianza del Pacífico: nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica*, (pp. 31-49). Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rueda-Junquera F. (2009). ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Revista Sociedad*, (219), 59-75.
- Salazar Manrique, R. (1998). El derecho y la globalización de la economía. Supranacionalidad y tribunales comunitarios. En Jaramillo, M. et al. (eds.), *Integración internacional. Enfoques económico, político y jurídico*, (pp. 187-219). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Saltalamacchia, N. y Urzúa, M.J. (2016). Alianza del Pacífico: mitos y realidades. En E. Pastrana y S. Jost (eds.) *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico*. (pp. 101-124). México: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Javeriana, Gedisa Editorial.
- Sanahuja, J.A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-*

2009. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), (pp. 11-54).
- Sánchez Parga J. (1999). *La modernización y el Estado. Fin del ciclo del Estado-Nación*. Quito: Ediciones Abya-Yala/Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (eds.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (1970). Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation? *Journal of Common Market Studies*, 9(1), 1-48.
- Silva T. D. (2013). *La constitución supranacional y los procesos de integración: el caso de la Unión Europea y su influencia en el Mercosur*. Buenos Aires: Eudeba.
- Tangarife Torres, M. (2006). El impacto del TLC frente al derecho comunitario andino. *Revista La Propiedad inmaterial*, (9), 133-148.
- Tremolada, E. (2014). ¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia-Pacífico? *Revista Papel Político*, 19(2), 721-752. doi: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.apfi>
- Tremolada, E. (2013). La Alianza del Pacífico: ¿una organización consecuente con sus objetivos? En E. Tremolada (ed.). *Repensando la integración y las integraciones*, (pp. 233-258). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, E. (2006). Application of the Andean Community Law in Bolivia, Ecuador, Peru, and Venezuela in Comparison with the European Union Experience. *Jean Monnet/ Robert Schuman Paper Series*, 6(3).
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello y Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieira Posada, E. (2012). *La globalización en un mundo en transformación*. Bogotá: Colección Globalización e Integración.

Colegio de Estudios Superiores de
Administración – CESA.

Vieira Posada, E. (2015). La Alianza
del Pacífico, integración profunda
¿hasta qué grado? En I. Rodríguez
y E. Vieira (eds.), *Perspectivas y*

*oportunidades de la Alianza del
Pacífico*, (pp. 63-103). Bogotá:
Colección Globalización e
Integración. Colegio de Estudios
Superiores de Administración –
CESA.

La Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia

Alejandro Gutiérrez S. y Albio Márquez

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

Gutiérrez S., A. y Márquez, A. (2019). La Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 324-362). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Introducción

La convergencia entre la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur se ha planteado como necesaria y urgente para fortalecer el proceso de integración económica en América Latina y el Caribe (ALC) y para asegurar un crecimiento económico con igualdad, estable y seguro en el largo plazo, que emule lo sucedido en el este asiático y el pacífico (CEPAL, 2014; Brown, Lederman, Pienknagura y Robertson, 2017). Las razones de tal urgencia las ha planteado la CEPAL (2018) que ha argumentado, en primer lugar, que hay cambios en el entorno internacional y en la política comercial de Estados Unidos, ahora proclive a las guerras comerciales, más orientada hacia el bilateralismo y al unilateralismo lo que podría afectar el acceso a los

mercados tradicionales de la región. En segundo lugar, se recuerda que en ALC persisten los bajos niveles de comercio e inversión intrarregional, con pocos encadenamientos productivos. En ese contexto, la convergencia entre la AP y el Mercosur es un imperativo necesario y urgente para fortalecer la integración regional y estimular la creación de cadenas de valor regionales y con proyección global y así estimular el crecimiento económico sobre bases más sólidas y estructurales. Una convergencia del Mercosur y de la AP concentrarían el 80 % de la población y del Producto Interno Bruto (PIB), 85 % del comercio y cerca del 90 % de la inversión extranjera directa de la región (CEPAL, 2018).

Se debe advertir que la necesidad y la urgencia de la convergencia entre los dos acuerdos de integración no garantizan que ella sea una realidad. Existen diferencias entre el Mercosur y la AP, especialmente en cuanto a la profundidad de su integración. El Mercosur es una unión aduanera con imperfecciones, que no termina de consolidar la zona de libre comercio y donde todavía persisten trabas no arancelarias. El Mercosur actual ha disminuido el porcentaje de comercio intrarregional con respecto a lo alcanzado en su etapa inicial, es dependiente de los ciclos económicos y políticos de Argentina y Brasil, con retardos e incumplimientos importantes de los compromisos asumidos y no ha avanzado hacia una integración más profunda incorporando los temas de la agenda de la Organización Mundial de Comercio plus (OMC+)¹.

Dado ese marco de referencia, el objetivo fundamental de este capítulo es analizar los desafíos y las perspectivas de la convergencia entre la AP y el Mercosur. El capítulo incluye después de esta introducción algunos antecedentes sobre los dos acuerdos de integración. Seguidamente se analizará los patrones de comercio, la intensidad, la complementariedad comercial y el comercio intraindustrial entre la AP y el Mercosur. Posteriormente, se discutirá el impacto que podría generar la convergencia en materia de inversiones,

1 La integración profunda significa que se avanza más allá de los temas puramente tarifarios y de comercio de bienes para incluir los relacionados con comercio de servicios, inversión y derechos de propiedad, propiedad intelectual, compras gubernamentales, políticas de competencia, normas laborales y ambientales, estándares de calidad y más recientemente el tema de comercio electrónico.

comercio de bienes y servicios, así como la creación de cadenas regionales de valor. En la última parte se discuten las perspectivas, los desafíos de la convergencia y las conclusiones.

La AP y el Mercosur en el camino hacia la convergencia

La AP: objetivos y logros

El 28 de abril de 2011, con la Declaración presidencial de Lima, se estableció la Alianza del Pacífico (AP), conformada por Colombia, Chile, México y Perú (Costa Rica y Panamá en proceso de adhesión)². Estos países tienen en común su pertenencia a la cuenca del pacífico, acuerdos comerciales recíprocos, gobiernos democráticos, políticas económicas promercado, un marco institucional respetuoso de los derechos de propiedad, una clara estrategia de inserción internacional mediante la firma de TLC con países de dentro y fuera de la región y del tipo Norte-Sur. Todos han suscrito TLC con Estados Unidos y la Unión Europea (EU) mientras que Chile, Perú y México tienen TLC con Países del Asia-Pacífico y son miembros del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o *Transpacific Partnership* (TPP).

Según CEPAL (2018), para 2017 los países de la AP sumaban una población de 227 millones de habitantes, para 2016 sumaban un Producto Interno Bruto (PIB) a precios de mercado de 1 798 millones de USD, contribuía con el 32,2 % del PIB de ALC, y tenían un PIB per Cápita de 7 910 USD. Las exportaciones de la AP alcanzaron en 2017 561 mil millones de USD, lo que representaba el 56,5 % de las exportaciones regionales; mientras que las importaciones fueron de 583 mil millones de USD, esto es, el 57,7 % del total de ALC. En 2017 los países de la AP captaron 67 700 millones de USD de inversión extranjera, lo que representó el 40,4 % del total para la región. Colombia y México tienen como principal destino de sus exportaciones a

2 En proceso de adhesión hasta que cumplan el requisito de tener acuerdos de libre comercio con cada uno de los países de la AP y su solicitud sea aprobada por unanimidad por el Consejo de Ministros (Acuerdo Marco de la AP, Artículo 11).

Estados Unidos, mientras que para Chile y Perú es China. Debe señalarse que el comercio intrabloque en relación al total es muy bajo, en el orden del 3 % para 2016 (CEPAL, 2017).

En los TLC Norte-Sur del cual participan los países de la AP, se incluyó una institucionalidad avanzada en materia de comercio de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, normas laborales y ambientales, estándares de calidad, y otras. Por lo tanto, la convergencia interna en la AP se dará sobre las normas que definen la integración profunda, ya acordadas con Estados Unidos y la UE. La AP además se inspira en los principios del regionalismo abierto (RA) (ECLAC, 1994; Bergsten, 1997)³, y así se expresa en el Preámbulo del Acuerdo Marco de la AP (Antofagasta, Chile, 6 de junio de 2012). Los países de la AP son a su vez miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y tienen entre ellos acuerdos comerciales bilaterales de complementación económica o son socios en acuerdos de integración económica (Colombia y Perú son miembros plenos de la Comunidad Andina (CAN)).

De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Marco de la AP (Artículo 3), los objetivos de la AP son:

- a). construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;

3 El regionalismo abierto (RA) promueve una liberación amplia de los mercados en un marco de estabilidad económica, reduce los aranceles para los terceros países y las trabas administrativas al comercio al mismo tiempo que promueve la liberación total del comercio en el seno de los acuerdos de integración, flexibiliza las normas de origen, facilita el comercio y la entrada de nuevos miembros en los acuerdos de integración, acepta los acuerdos de integración Norte-Sur y le da tratamiento nacional a la inversión extranjera. En la versión Asia-Pacífico del RA se exige el establecimiento de reglas claras para la solución de las diferencias, la armonización de las normas y los estándares de calidad, se promueve la integración profunda y los acuerdos de integración constructivos, que no obstaculicen el multilateralismo, a la vez que aplica el principio de nación más favorecida para los socios de los acuerdos (para más detalles ver ECLAC, 1994 y Bergsten, 1997).

- b). impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y
- c). convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico.

Entre las acciones para alcanzar los objetivos se mencionan en el art. 3 las siguientes: liberar el intercambio de bienes y servicios para constituir una zona de libre comercio (ZLC), avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de inversiones entre las partes, desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros, promover la cooperación entre autoridades migratorias y consulares para facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las partes, coordinar la prevención de la delincuencia organizada transnacional y cooperar en la aplicación de la justicia y promover la integración entre las partes mediante el desarrollo de mecanismo de cooperación.

Con el giro hacia la izquierda que se dio desde finales de la década de los noventa en los gobiernos de varios países de la región (Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay, Honduras y Nicaragua) surgieron nuevas propuestas críticas del regionalismo abierto (RA), como el denominado regionalismo postliberal (Da Motta Veiga y Ríos, 2007 y Sanahuja, 2010). El regionalismo posliberal promueve mayor intervención del Estado en los mercados, con políticas industriales activas y menor protagonismo para el sector privado. Es un regionalismo que prioriza la agenda política y social, la cooperación y las alianzas geopolíticas sobre los temas de comercio, inversiones y la libre circulación de los factores de producción.

Se debe señalar que aunque los países fundadores de la AP (con la excepción de México) han participado en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)⁴ y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe

4 En el mes de abril de 2018, mediante una carta enviada por las cancillerías correspondientes a la presidencia pro tempore de Unasur, ejercida por Bolivia,

(CELAC), acuerdos de integración surgidos en el marco de la integración postliberal (Da Motta Veiga y Rios, 2007 y Sanahuja, 2010), se mantuvieron firmes en sus estrategias de desarrollo e inserción internacional, marcadas por la permanencia de políticas promercado, modelo de regionalismo estratégico⁵ con integración profunda⁶ y firma de TLC Norte-Sur, marco institucional confiable para los inversionistas. Para los países de la AP la firma de los TLC es un instrumento clave para su inserción internacional en tiempos de globalización. Entre tanto, la Unasur vive una fuerte crisis con el anuncio de la separación de Colombia y otros cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú) que consideran que la organización ha servido para fortalecer la dictadura de Nicolás Maduro en Venezuela. Por su

Argentina, Brasil Perú, Paraguay, Colombia y Chile manifestaron su decisión de retirarse del organismo por estar insatisfechos con la forma como funcionaba el organismo, y porque consideraban que el gobierno de Venezuela, presidido por Nicolás Maduro inmovilizaba el funcionamiento de Unasur.

5 Briceño Ruiz (2013) manifiesta que no está del todo claro si en la AP se excluirán sectores estratégicos de la liberación y de las otras disciplinas, por lo que es difícil encuadrar la AP en el modelo de regionalismo estratégico puro. Este establece excepciones para los sectores considerados estratégicos. Y en cuanto a la integración profunda (temas de la Organización Mundial de Comercio plus (OMC+)), característica relevante del modelo del eje de regionalismo abierto. Se debe recordar que los países de la AP ya tienen TLC bilaterales con Estados Unidos, los cuales incluyen temas de la agenda de integración profunda. Por lo tanto, en la AP se trataría de lograr la convergencia en esos temas, no incluidos en los acuerdos bilaterales. Es por ello que Briceño Ruiz (2013) concluye que siendo un acuerdo de integración Sur-Sur, la AP puede ser incluida en la tipología del modelo de regionalismo estratégico, pero en el Eje de integración regional abierta. De otro lado, el Mercosur forma parte del Eje revisionista de la integración regional, con una postura más cercana al regionalismo postliberal, aunque incluido en el modelo de regionalismo estratégico.

6 La integración profunda significa que se avanza más allá de los temas puramente tarifarios y de comercio de bienes para incluir aquellos relacionados con: comercio de servicios, inversión y derechos de propiedad, propiedad intelectual, contrataciones públicas, empresas públicas, políticas de competencia, normas laborales y ambientales, estándares de calidad-obstáculos técnicos al comercio, comercio electrónico y otras.

parte, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) perdió impulso debido a la fuerte crisis económica, social y política que tiene Venezuela, país líder y principal financista de la iniciativa. Ya Ecuador anunció su retiro de la ALBA por solidaridad con el pueblo de Venezuela, mientras que la CELAC se ha convertido en un acuerdo de poca relevancia.

Desde su creación la AP ha adoptado decisiones que revelan la voluntad de avanzar hacia el logro de sus objetivos. Esto no excluye las críticas a la falta de reflexión y fundamentación teórica que acompaña la toma de decisiones de la AP, así como la inexistencia de una gobernanza apropiada, pues la actual es intergubernamental o presidencialista (Ver Vieira Posada, 2015). Entre los logros más importantes pueden mencionarse (Echebarria y Estevadeordal, 2014; BID, 2018; Palacio Valencia, 2018); aprobación del Protocolo Comercial que facilita la convergencia entre los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte de la AP, la desgravación total de los aranceles aduaneros para el 92 % del universo y el restante 8 % se desgravará totalmente en el corto y mediano plazo (plazo máximo para la desgravación total 17 años), compromiso de eliminar los subsidios a la exportación y de no crear nuevos, reglas de origen uniformes que reducen los costos de transacción, reglas de origen que permiten la acumulación del valor agregado generado en los países miembros para dar tratamiento de origen nacional, lo que incentiva el crecimiento del comercio intrarregional y la creación de cadenas de valor; avances en materia de integración financiera mediante la interconexión de las Bolsas de Valores de los países de la AP (Mercado Integrado Latinoamericano, MILA), tratamiento tributario uniforme para las inversiones de Fondos de Pensiones, accesos a las empresas no inscritas en Bolsa de valores en los Fondos de Inversión Colectiva, normas comunes para incentivar y facilitar las inversiones en general y en financiamiento de empresas de tecnología (Fintec), emisión conjunta y exitosa del llamado Bono catastrófico; medidas comunes para el comercio de servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias; nueva normativa en materia de compras públicas, facilitación del comercio mediante la implementación de las ventanillas únicas y su interconexión, automatización de las aduanas, normas para facilitar el tránsito de las mercancías en las aduanas y el acuerdo para aceptar la figura del operador económico autorizado (OEA); facilitación para la

circulación de personas mediante la eliminación del requisito de visa para los ciudadanos y residentes de los países miembros lo que ha incrementado el turismo y la frecuencia de vuelos. Finalmente, se debe mencionar que la AP ha logrado la incorporación de 55 Estados observadores pertenecientes a los cinco continentes y cuatro Estados asociados.

Mercosur breve historia y situación actual

El Mercosur fue creado el 26 de marzo de 1991, mediante la firma del Tratado de Asunción, por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Surgió en un contexto histórico marcado por la adopción de programas de estabilización y ajuste estructural en América Latina y el Caribe (ALC), con reformas económicas orientadas por las recomendaciones del Consenso de Washington (CW) y los organismos multilaterales para superar la crisis de la deuda externa durante la década perdida de los ochenta. Otros elementos importantes del contexto histórico en el que surgió el Mercosur son la desintegración del socialismo real, la actitud favorable de los Estados Unidos a la firma de acuerdos de comercio preferencial, la ola de nuevo regionalismo y de regionalismo abierto que se desató en América Latina y otras partes del mundo en el marco de las reformas económicas recomendadas por el CW y la vuelta a la democracia en los países del cono sur. Así, desde sus inicios, el Mercosur se preocupó por el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos, expresada en el Protocolo de Ushuaia (julio, 1998) sobre el compromiso democrático de los países del Mercosur.

Los objetivos fundacionales del Mercosur se expresan en el Tratado de Asunción (TA) y un resumen de estos objetivos es el que sigue:

- a). lograr el desarrollo y la justicia social a través de la integración de los mercados de los países firmantes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que permite obtener economías de escala y aumentos de productividad. Y ese objetivo, como lo expresa el Tratado de Asunción.

Debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas

macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

- b). Lograr una adecuada inserción internacional. Mercosur es un instrumento y una respuesta adecuada a los cambios que se estaban produciendo en el escenario mundial para la época, caracterizados por la mayor globalización y la construcción de bloques económicos.
- c). Ampliar el comercio y captar inversiones intra y fuera del bloque.

El Mercosur ha pasado por varias etapas desde su creación. La primera de ellas (1991-1998), fue de avances concretos en el proceso de integración, de afianzamiento de la interdependencia económica, de brecha mínima entre las decisiones-acuerdos y la implementación de los mismos, y de prevalencia de voluntad política para profundizar el proceso de integración (sesgo político favorable) en un contexto de fortalecimiento y defensa de la democracia en la región (Bouzas, 2001). En 1990, un año antes de la fundación del Mercosur, las exportaciones intrarregionales eran de 4 127 millones de USD, lo que representaba el 8,9 % de las exportaciones totales. Para 1995 las exportaciones intrarregionales aumentaron a USD 14 199 millones de USD, esto es el 20,2 % de las exportaciones totales. Y para 1998, las exportaciones intrarregionales se habían multiplicado por cuatro con respecto a las existentes en 1990, alcanzando 20 322 millones de USD, lo que representaba el 25,3 % del comercio intrabloque. No obstante, ya se asomaban algunos problemas. Entre ellos: a) los pocos avances en materia de eliminación de barreras no arancelarias, b) la aplicación de normas de origen a pesar de haber adoptado el AEC (incompleto) en 1995. La existencia de excepciones al AEC obligaba a la aplicación de normas de origen, d) los acuerdos de salvaguardias, *antidumping* y aranceles compensatorios no entraron en vigencia, e) pocos avances en materia de liberación del comercio de servicios, pues el Protocolo de Montevideo apenas se aprobó en 1997, e) el poco progreso en materia de coordinación macroeconómica, falla que en los años posteriores a 1998 adquiere importancia, y e) la baja calidad institucional para resolver las controversias comerciales.

La segunda etapa (1999-2002) fue de crisis. En 1999 los efectos de la crisis asiática se trasladaron a ALC y afectó a los países del Mercosur (sobre todo a Brasil y Argentina), afectando también al bloque de integración. Hubo devaluaciones reales, disminuyó el producto interno bruto por habitante (PIB) y aumentó el desempleo. Las repercusiones sobre la cohesión del bloque de integración y la interdependencia económica fueron negativas, hasta tal punto que aún no se han alcanzado los porcentajes de exportaciones intrarregionales de 1998. Durante el período de crisis las exportaciones intrarregionales disminuyeron. Así, mientras en 1998 las exportaciones intrarregionales tuvieron un valor de USD 20.322 millones (25,3 % del total exportado) para 2002 el valor de las exportaciones intrarregionales había disminuido a USD 10 197 millones, una reducción con respecto a 1998 de -49,8 %. Además, el peso de las exportaciones intrabloque con relación a las totales disminuyó a 9,1 %.

Para autores como Bouzas (2001) el retroceso sufrido no solo se debió a la crisis económica. El Mercosur no avanzó en las agendas comerciales comunes y en la profundización de la integración, en tanto que proliferaban los conflictos comerciales. A eso se agrega la aplicación de derechos *antidumping* y otras medidas de protección, los acuerdos de “*ordenamiento de los mercados*” (restricciones voluntarias de exportaciones) que fueron paudados por los sectores privados con el apoyo o la tolerancia de los gobiernos. Durante la crisis se amplió la brecha entre las decisiones y acuerdos y el cumplimiento de los mismos, a la par que la voluntad política para profundizar la integración mermó significativamente. Cada país trataba de enfrentar como mejor podía la difícil situación económica y social que enfrentaban.

La etapa que cubre el período de 2003 hasta el presente es de cambio en la orientación promercado y de redefinición del Mercosur hacia un *regionalismo postliberal*, y ya al final del período con los cambios políticos en Argentina (2015) y Brasil (2016) una intencionalidad por rescatar los principios del *regionalismo abierto* (RA). El Mercosur pasa a ubicarse en el Eje del denominado *regionalismo revisionista*, aunque sigue encajando en el modelo de *regionalismo estratégico* (Briceño, 2013). En la mayor parte del período, hubo un viraje hacia la “izquierda” en la orientación política de los gobiernos

de los países del Mercosur, resultado del desencanto con las reformas económicas promercado orientadas por el Consenso de Washington (CW).

Durante esta etapa hubo un prologado período de auge del precio de las materias primas exportadas por los socios del Mercosur. Esto se reflejó en el aumento del valor de las exportaciones y de un mayor crecimiento económico junto con reducciones importantes en las tasas de pobreza y en la desigualdad. Este auge se detuvo desde el segundo semestre de 2014, cuando los precios de las materias primas, especialmente el petróleo, comenzaron a bajar. Junto con la baja de precios de las materias primas hubo crisis políticas y económicas en Brasil y Argentina. También se dio la llegada al poder de gobiernos con una orientación política de derecha, con políticas más próximas al funcionamiento de los mercados, tanto en Argentina (2015) como en Brasil (2016). Esta nueva situación auguró cambios y redefiniciones en el Mercosur, así como el deseo de culminar las negociaciones del TLC con la UE. No obstante, las crisis políticas y económicas en ambos países no permitieron avances significativos.

Desde 2016 se observó una recuperación de los precios de las materias primas y de los minerales en los mercados mundiales, sin alcanzar los valores máximos de 2011 y 2012 e insuficientes para contribuir a reactivar las dos economías más importantes del Mercosur (Brasil y Argentina). Igualmente se debe señalar que Venezuela se encuentra en una profunda crisis económica desde 2014 y ha sido suspendida de su condición como miembro pleno del Mercosur (agosto, 2017) por no cumplir con la Cláusula democrática del Mercosur, además de los incumplimientos de sus compromisos para incorporar todas las decisiones del Mercosur en su condición de miembro pleno.

Actualmente Mercosur trata de darle más importancia a los aspectos económicos de la integración, culminar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea (UE) y entra en su agenda la convergencia con la AP. No obstante, como ya se dijo, la continuidad de esta agenda del Mercosur va a depender mucho de los eventos políticos, así como de la superación de las crisis económicas de Argentina y Brasil. En el momento de escribir este capítulo ya había ganado la Presidencia de Brasil Jair Bolsonaro, con orientación política de derecha, dispuesto a desarrollar un programa de reformas económicas promercado y a revisar la participación de Brasil en el

Mercosur, debido a la poca disposición del bloque para profundizar la integración y concretar TLC con otros países y acuerdos de integración (ver Adghirni y Gamarsky, 2018).

Con la llegada de Bolsonaro a la Presidencia de Brasil surge una nueva perspectiva sobre el futuro de la convergencia entre el Mercosur y la AP. La política exterior y económica de Bolsonaro pudiera acelerar la convergencia. Otro evento de importancia es que el 21 de octubre de 2018 se anunció la culminación de las negociaciones de un TLC entre Chile y Brasil. Este incluyó apartados para los temas de la integración profunda (OMC +). La iniciativa de Brasil de negociar un TLC con Chile en materia no arancelaria, aislada de sus socios en Mercosur, así como la llegada de Bolsonaro a la Presidencia de ese país anuncia cambios importantes en el Mercosur del futuro ¿Se adelantará Brasil al resto de los países del Mercosur en negociar un TLC con la AP?

Durante la mayor parte de esta etapa se produjeron algunas decisiones y hechos, que evidenciaron la evolución del Mercosur. Ahora lo comercial era importante, pero incorpora también otras dimensiones de la integración como los aspectos sociales y productivos, las propuestas de políticas industriales activas, la incorporación de nuevos socios (CAN) y un nuevo miembro pleno (Venezuela). El Mercosur en esta etapa se revisa y asume un regionalismo de corte posliberal, crítico del regionalismo abierto y de las reformas neoliberales del tiempo que lo vio nacer. En estos años el Mercosur se vuelca sobre sí mismo, se creó el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) para paliar las asimetrías entre los socios, se incluyó en la agenda de prioridades la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), pero continuó con su tendencia a no negociar TLC con otros acuerdos y países (BID, 2018).

Ya al final del período, desde 2015, con la llegada de gobiernos con orientación política de derecha y políticas promercado en Argentina (2015) y Brasil (2016), se trató de avanzar en la integración económica del bloque. Ha habido progresos en la remoción de algunos obstáculos al comercio, contrataciones públicas, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio electrónico y de servicios y en la facilitación de inversiones intra-Mercosur (BID-INTAL, 2017). Por otra parte, Mercosur ha reanudado su agenda de

negociaciones para la firma de TLC no solo con la UE. En junio 2017 inició negociaciones para un TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio y con Canadá en marzo de 2018 (CEPAL, 2018).

En esta etapa hubo un mayor crecimiento del valor de las exportaciones intrarregionales en relación al valor de las exportaciones totales, sin que aquellas llegaran a alcanzar la importancia relativa de 1998. Para 2017, la CEPAL (2018) estimaba que el comercio intrarregional del Mercosur superaba los 41 600 millones de USD, cifra superior a la de años anteriores, aunque apenas representaba el 12,4 % de las exportaciones totales, cifra claramente inferior a la que el Mercosur alcanzó en 1998 (25,3 %) y a ello se suma el poco desarrollo de la integración productiva, de cadenas de valor regionales y la participación en las cadenas globales de valor.

Se puede concluir que Mercosur es un acuerdo de integración regional que se ha alejado del cumplimiento de sus objetivos fundacionales. Es una unión aduanera imperfecta. El bloque tiene alta dependencia de los ciclos políticos y económicos de los países más grandes y fuertes (Argentina y Brasil), persisten las trabas no arancelarias que obstaculizan la creación de comercio, una mayor competencia y la obtención de economías de escala. Tampoco se ha avanzado en la liberación del comercio de servicios y continúan los problemas con la aplicación de las normas de origen. Al Mercosur le falta cohesión para actuar conjuntamente en los foros internacionales, persiste la baja calidad institucional pues no se cumplen los acuerdos y hasta ahora muestra dificultades para concretar la firma de TLC con otros países y bloques. Finalmente, se señalan los reclamos de Uruguay y Paraguay, cada vez más fuertes, pues se sienten marginados de las principales decisiones del bloque, reclaman la existencia de asimetrías no comprendidas por Argentina y Brasil, mientras que desean negociar libremente sus TLC con Estados Unidos, la UE y otros países.

Los cambios políticos recientes tanto en Argentina (2015) como en Brasil (2016) y la elección a la Presidencia de Brasil de Jair Bolsonaro (octubre 2018) con un programa liberal anuncia cambios en el Mercosur, que pueden incluir su conversión a un TLC y la libertad para que cada país negocie libremente acuerdos de comercio regional, como lo han venido reclamando Paraguay y Uruguay.

La hoja de ruta de la convergencia (HRC) y el plan de acción⁷

Desde julio de 2014, cuando hubo una reunión ministerial informativa en Punta Mita, México, se han venido realizando encuentros con miras a concretar la convergencia de Mercosur y la AP. Sin embargo, se reconoce que es desde 2017 cuando se ha realizado un trabajo más orgánico y sistematizado para avanzar en la definición de una hoja de ruta común (HRC) (BID-INTAL, 2017). Así, en la reunión del 4 de abril de 2017 (Buenos Aires) de los ministros de comercio exterior, producción y de relaciones exteriores, se acordó que tanto el Grupo de Mercado Común (GMC) del Mercosur y el Grupo de Alto Nivel (GAN) de la AP se deberían reunir periódicamente para avanzar en la definición de una HRC. Esa HRC incluyó el compromiso de trabajar en seis líneas específicas: identificación de cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial- pequeñas y medianas empresas (PYMES), barreras no arancelarias y facilitación del comercio de servicios.

En el marco de la XIII Cumbre Presidencial de la AP (21 al 24 de julio de 2018), realizada en Puerto Vallarta (México), los presidentes de los países miembros plenos de la AP y del Mercosur firmaron una declaración conjunta, en cuyo anexo se establece un Plan de Acción para complementar y ampliar la HRC acordada en la reunión ministerial de Buenos Aires (abril 2017). Se establecen también las reuniones semestrales entre los representantes de ambos acuerdos de integración para darle seguimiento al plan de acción. El plan contempla acciones en los siguientes temas: barreras no arancelarias, cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación del comercio, cooperación regulatoria, cooperación comercial y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME); facilitación del comercio de servicios, agenda digital, facilitación de inversión, comercio inclusivo y género y otros temas (intercambio de experiencias en movilidad académica,

7 En BID-Intal (2017, pp. 76-82) se presenta un buen resumen de las reuniones realizadas hasta finales de 2017 con la finalidad de concretar la HRC.

turismo, cultura y movilidad de personas). Se deduce del Plan de Acción que la convergencia entre la AP y Mercosur será un proceso gradual y lento.

El Plan de Acción de Puerto Vallarta, México (julio 2018) luce insuficiente y no asegura una convergencia rápida. Apenas prevé la realización de reuniones semestrales para monitorear el cumplimiento de lo incluido en dicho plan. Tampoco se ha optado por plantear una negociación de todos los temas, incluyendo los de la agenda OMC+. Esto es, una negociación única que fusione y armonice los acuerdos comerciales negociados previamente y que permita incorporar los temas de integración profunda, ya incluidos en el Protocolo Comercial de la AP⁸, vigente desde mayo 2016.

Sin embargo, debe señalarse que están surgiendo nuevas señales favorables a la convergencia. La acción bilateral de Brasil que originó la firma de un TLC con Chile en 2018 y la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro, con una visión más liberal de la integración e inserción internacional de Brasil, augura reformas importantes en el Mercosur. Estas pudieran acelerar la convergencia entre Mercosur y la AP. A ello se agrega que si el nuevo gobierno de México, presidido por Andrés Manuel López Obrador, opta por una política exterior y de inserción internacional donde prevalezca el pragmatismo y las políticas promercado, la convergencia AP-Mercosur pudiera ser una realidad antes de lo previsto.

8 El Protocolo Comercial de la AP no solo armonizó los acuerdos comerciales previos entre los miembros de la AP. También incorporó nuevas reglas para el comercio de bienes y servicios, tratamiento de las inversiones, movimiento de personas, comercio electrónico, facilitación del comercio, cadenas de valor, acumulación de normas de origen, normas sanitarias y otros temas de la agenda OMC+.

Análisis del comercio de bienes entre la AP y el Mercosur⁹

La AP y el Mercosur¹⁰ llevan a cabo casi la totalidad del intercambio comercial de bienes de ALC con el resto del mundo. Del total del intercambio comercial de ALC con el resto del mundo para 2017, medido por la suma de exportaciones e importaciones que alcanzó a 2.003,4 miles de millones de USD; la AP y el Mercosur son responsables de 1 723,2 miles de millones de USD (85,0 %), una participación conjunta que supera lo alcanzado en 2013 (82,0 %). De este total la AP exportó e importó 1 143,7 miles de millones de USD (66,4 %) y el Mercosur 579,5 miles de millones de USD (33,6 %). El nivel de participación de cada agrupación se ha mantenido estable desde el año 2010, pero tanto en exportaciones como importaciones, la AP ha visto crecer su participación en 6 y 9 puntos porcentuales respectivamente ante la pérdida de participación del Mercosur.

Respecto al comercio de bienes entre la AP y el Mercosur, medido por las exportaciones recíprocas entre ambos, este alcanzó en 2017 los 36 500 millones de USD, nivel inferior al registrado en 2012 (50 642 millones de USD), valor máximo para la década vigente, pero que da señales de recuperación respecto a la tendencia de declinación de los años recientes.

La estructura geográfica del destino y el origen de los flujos de comercio de la AP y el Mercosur dan cuenta de una franca orientación extrarregional, mucho más marcada en la AP que en el Mercosur. Esto se evidencia, por un lado, en el hecho de que tanto el destino como el origen de las exportaciones

9 Con el propósito de tener una visión clara de las perspectivas y desafíos a enfrentar por el proceso de convergencia entre la AP y el Mercosur se analiza el comercio internacional de ambos bloques con el resto del mundo, con la región y entre ellos mismos. El análisis se hace sobre la base de los datos sobre comercio aportados por la Asociación Latinoamericana de integración (ALADI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las Naciones Unidas (COMTRADE).

10 En todas las estadísticas correspondientes al Mercosur que se presentan en este capítulo se incluye a la República Bolivariana de Venezuela a menos que se indique lo contrario.

e importaciones de la AP se concentran entre Estados Unidos, Asia y la Unión Europea. En el caso del Mercosur, el destino y origen de las exportaciones y las importaciones se concentran entre Asia, Unión Europea y Estados Unidos. Y, por otro lado, se evidencia por la baja interdependencia comercial entre ambas agrupaciones. Del total de bienes exportados por el Mercosur al mundo en 2017 solo 6,4 % tuvieron como destino la AP y del total de importaciones hechas por el Mercosur desde el mundo solo 6,6 % tuvieron como origen la AP. Del total de bienes exportados por la AP al mundo en 2017 solo 2,8 % tuvieron como destino el Mercosur y del total de importaciones hechas por la AP solo 4,0 % tuvo como origen el Mercosur. Este comercio entre bloques se encuentra concentrado en las grandes economías de cada grupo. Para 2017, México y Chile concentraban el 75,0 % de las exportaciones de la AP al Mercosur y Argentina y Brasil concentraban el 92,0 % de las exportaciones del Mercosur a la AP. Por el lado de las importaciones entre bloques, México y Chile concentraban el 67 % de lo que procedía del Mercosur y Argentina y Brasil concentraban 82,0 % de lo que procedía de la AP.

En cuanto al comercio intrabloque, medido por las exportaciones recíprocas de los miembros de cada agrupación, para 2017 se aprecia que en el Mercosur superó los 41 600 millones de USD, lo que es significativamente mayor a lo alcanzado en la AP donde llegó a 15 700 millones de USD. Esto representaría en el caso del Mercosur 12,8 % de sus exportaciones totales y para la AP el 2,8 %. Estos resultados son en términos absolutos y relativos inferiores a los alcanzados en 2013, cuando el comercio intra-Mercosur alcanzó los 59 400 millones de USD (14,0 % del total exportado al mundo por el grupo) versus 19 500 millones de USD intercambiados entre los miembros de la AP (4,0 % del total exportado por el grupo al mundo).

En lo relacionado con la estructura por producto del comercio entre bloques para el 2016, entre los principales productos exportados por la AP al Mercosur destacan los primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, en particular, minerales de cobre, cinc y sus concentrados (7,0 % del total); cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado (6,4 % del total); combustible minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas y ceras minerales (4,6 % del total) y salmones

del Atlántico o del Danubio frescos o refrigerados (3,5 % del total) y; los vehículos automóviles y sus partes y accesorios (10,6 % del total). Ambos grupos de productos suman un poco más del 30 % de las exportaciones destinadas al bloque mercosureño. En cuanto a los principales productos exportados por el Mercosur a la AP destacan los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, en particular, aceite crudo de petróleo o mineral bituminoso (7,3 % del total); carne de bovinos, gallos o gallinas (5,4 % del total); cereales (arroz y maíz) (2,5 % del total); tortas y demás residuos de la extracción de aceite de soya (1,8 % del total); aceite de soya en bruto (1,4 % del total); los vehículos automóviles y tractores y sus partes y accesorios (10,9 % del total) y; medicamentos preparados (1,3 % del total). Estos tres grupos suman un poco más del 30 % de la canasta de exportación del Mercosur hacia a la AP.

Lo analizado revela que la AP y el Mercosur son actores principales en el comercio internacional de ALC, donde la AP gana terreno en comparación con el Mercosur. Con un intercambio comercial entre bloques que ha perdido vigor en los años recientes pero que muestra señales de recuperación y, que se encuentra concentrado en las grandes economías de cada grupo. Comercio que se concentra en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, vehículos y sus partes y accesorios y medicamentos preparados. Además, ambas agrupaciones muestran una marcada orientación extrarregional, mucho más acentuada en la AP que en el Mercosur, con un comercio intrabloque bajo que ha perdido vigor.

Intensidad de comercio

El sesgo geográfico de los flujos de comercio de un bloque hacia otro, medido por el índice de intensidad de comercio (IIC)¹¹, muestra que el intercambio comercial en el sentido Mercosur-AP es más intenso que en sentido contrario. Argentina es el país miembro del Mercosur con mayor intensidad de

11 Índice de Intensidad de Comercio (IIC)

Permite medir el sesgo geográfico en el intercambio comercial de un país *i* con otro país *j*. Se estima mediante la siguiente expresión:

$$IIC_{ij} = x_{ij} / m_{ij}$$

comercio respecto a la AP seguido de cerca por Brasil. Los resultados alcanzados por el IIC revelan que la geografía se ha convertido en factor clave en el comportamiento del intercambio comercial en el sentido Mercosur-AP. La mayor intensidad de comercio se da entre aquellos países miembros del Mercosur y vecinos próximos de países miembros de la AP (ver tabla 1).

Tabla 1. AP y Mercosur: índice de intensidad comercial (IIC), 2017
(Sentido Mercosur-Alianza del Pacífico)

	Chile	Colombia	México	Perú	Alianza del Pacífico
Argentina	3,06	2,39	0,31	6,75	1,47
Brasil	1,40	1,64	1,03	1,33	1,28
Paraguay	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Uruguay	0,77	1,44	0,77	3,45	1,08
Venezuela ^a	0,09	0,69	0,11	0,47	0,20

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de productos básicos (COMTRADE).

Nota. a. Calculado a partir de datos espejo.

En el sentido AP-Mercosur, Perú muestra la mayor intensidad de comercio como reflejo del intenso intercambio comercial que mantiene con Venezuela, Brasil y Uruguay. México por razones geográficas muestra la menor intensidad de comercio. Destaca la poca intensidad de comercio entre países vecinos como Argentina y Chile (ver tabla 2).

Donde x_{ij} representa el peso de las exportaciones hacia el país j en las exportaciones totales del país i ; m_{ij} representa el peso que tienen las importaciones totales del país j en las importaciones totales del mundo.

Si el $IIC_{ij} > 1$ significa que el comercio con el socio j es más que proporcional a la participación que tiene el socio j en las importaciones mundiales, por lo cual existe un sesgo geográfico en el comercio (Durán y Álvarez, 2008).

Tabla 2. AP y Mercosur: índice de intensidad comercial, 2017 (Sentido Alianza del Pacífico-Mercosur)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela ^a	Mercosur
Chile	0,09	0,68	0,99	1,36	1,07	0,53
Colombia	0,64	0,73	4,13	2,25	1,96	0,82
México	0,23	0,08	0,18	0,11	0,90	0,12
Perú	1,44	6,96	1,03	2,80	20,87	5,05

Fuente: elaboración propia sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de productos básicos (COMTRADE).

Nota. a. Calculado a partir de datos espejo.

Complementariedad

La tabla 3 da cuenta de la medida en que se complementan los patrones de comercio de la Alianza del Pacífico (AP) y Mercosur.

Tabla 3. Índice de complementariedad comercial (ICC) de las X de la AP con las M del Mercosur y de las X de Mercosur con las M de la AP, 2017

	X-Chile	X-México	X-Alianza del Pacífico		X-Argentina	X-Brasil	X-Mercosur
M-Argentina	0,17	0,24	0,28	M-Chile	0,38	0,48	0,52
M-Brasil	0,19	0,60	0,17	M-México	0,35	0,46	0,44
M-Mercosur	0,18	0,57	0,59	M-Alianza del Pacífico	0,29	0,40	0,33

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de productos básicos COMTRADE.

Las estimaciones del Índice de Complementariedad o Compatibilidad Comercial (ICC)¹², hechas tanto para los flujos de comercio entre las dos agrupaciones como entre las economías líderes de ambas agrupaciones, al alcanzar valores mayores a cero ($ICC > 0$) revelan que si existen oportunidades potenciales para las exportaciones de la AP en las importaciones del Mercosur y de las exportaciones del Mercosur en las importaciones de la AP. La complementariedad de las exportaciones de la AP respecto a las importaciones del Mercosur casi que duplica la complementariedad de las exportaciones del Mercosur respecto a las importaciones de la AP. Esto debido a la elevada compatibilidad de las exportaciones de México con las importaciones de Brasil ($ICC=0,60$) y a la moderada compatibilidad de las exportaciones de México con las importaciones de Argentina ($ICC=0,24$). Tales niveles de complementariedad guardan estrecha relación con la importancia relativa que tienen las exportaciones mexicanas de partes y componentes del sector automotor en las importaciones brasileñas y argentinas de dicho sector y, que ya para el año 2016, según CEPAL (2018), representaban el 55,4 % y el 71,5 % respectivamente del total de partes y componentes importados por estas economías mercosureñas.

12 Índice de complementariedad o compatibilidad comercial

La expresión de cálculo utilizada fue:

$$ICm_jC_k = 1 - \left(\sum |M_{ik} - X_{ij}| \right) / 2$$

Donde:

ICm_jC_k = Índice de complementariedad o compatibilidad comercial de las importaciones del país j con las exportaciones del país k.

M_{ik} = peso relativo (% de las importaciones del capítulo o producto i en las importaciones totales del país j).

X_{ij} = peso relativo (% de las exportaciones del capítulo o producto i en las exportaciones totales del país K).

Dicho indicador tiene valores contenidos entre 0 y 1. Un valor igual a cero (0) indica que no hay complementariedad o compatibilidad comercial entre el país j y el país k. Un valor igual a uno (1) indica que hay complementariedad o compatibilidad total. A medida que el indicador toma valores que se acercan a la unidad aumenta la complementariedad y las posibilidades de crear comercio.

Para más detalle ver Gutiérrez, A., (2008, p. 161).

En lo que concierne a la compatibilidad entre las exportaciones del Mercosur y las importaciones de la AP, esta es moderada, y es el reflejo de una compatibilidad mayor de las exportaciones de Brasil con las importaciones de Chile y México en comparación con la compatibilidad de las exportaciones de Argentina con las importaciones de Chile y México. La significativa complementariedad de las exportaciones brasileñas con las importaciones chilenas y mexicanas se debe en buena medida a las crecientes exportaciones de partes y componentes que este país hace hacia estas naciones de la Alianza, circunstancia que da lugar a destacar la marcada integración que existe y puede llegar a potenciarse entre los sectores industriales de ambas agrupaciones.

Comercio intraindustrial

La presencia de comercio intraindustrial consolidado y potencial entre la AP y Mercosur tal y como lo revela la complementariedad entre exportaciones e importaciones de los miembros de ambas agrupaciones, es indudable. Un hecho que se confirma con el valor alcanzado por el Índice Grubel-Lloyd (IGL)¹³ del total del comercio entre ambas agrupaciones, que llegó a ser de 0,55 en 2012 y 0,60 en 2017 (CEPAL, 2018).

13 Índice Grubel-Lloyd (IGL)

Conocido también como Índice de Comercio Intraindustrial (ICI), muestra, al nivel de un sector *i*, la participación del comercio solapado en el total de comercio de ese sector en particular. El comercio solapado se entiende como la parte del comercio total del sector donde las exportaciones e importaciones alcanzan el mismo valor. Para este caso se usó la siguiente expresión de cálculo:

$$IGL = ICI_i = 1 - [|X_i - M_i| / ((X_i + M_i))]]$$

Donde:

IGL=ICI= Índice Grubel-Lloyd o de comercio intraindustrial para el capítulo *i*.

X_i = Exportaciones del capítulo *i* realizadas hacia el socio comercial.

M_i _ Importaciones del capítulo realizadas desde el socio comercial.

Los valores del IGL estarán dentro del intervalo $0 < IGL < 1$. En el caso de que $IGL = 0$, significa que en capítulo *i* se registran solo exportaciones o solo importaciones, por lo que el comercio es de tipo interindustrial. Si el $IGL = 1$, significa que las exportaciones del capítulo *i* son iguales a las importaciones del capítulo *i*, todo el comercio es de tipo intraindustrial. Los estudios empíricos sobre comercio intraindustrial aceptan que un $IGL < 0,50$ es señal de un comercio de

La estimación del Índice Grubel-Lloyd para el comercio bilateral entre los países miembros de la AP y el Mercosur que se resume en la Tabla 4 da cuenta de tres posibilidades respecto a la naturaleza de dicho comercio. La primera está representada por aquellas relaciones comerciales entre países como Argentina y Brasil, Brasil y México y Chile y Perú, donde el IGL supera el umbral de 0,33, indicando que el comercio es principalmente intraindustrial. Lo que concuerda con la elevada complementariedad entre las importaciones y las exportaciones de estas parejas de países, que ya había sido mencionada y que guarda relación con el comercio solapado de partes y componentes en el sector automotor (CEPAL, 2018). La segunda posibilidad respecto a la naturaleza del comercio está representada por aquellas relaciones comerciales entre países que muestran un IGL entre 0,10 y 0,33; en este caso existe comercio intraindustrial potencial, el cual se podrá consolidar en función de las acciones que se llevan a cabo para fomentar la integración entre los sectores productivos involucrados.

Tabla 4. AP y Mercosur: Índice Grubel-Lloyd, 2017

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Colombia	Chile	Perú
Brasil	0,43							
Paraguay	0,07	0,15						
Uruguay	0,26	0,26	0,25					
Venezuela	0,02	0,05	0,01	0,02				
Colombia	0,17	0,14	0,07	0,15	0,22			
Chile	0,25	0,15	0,03	0,23	0,01	0,13		

naturaleza interindustrial, por el contrario, un $IGL > 0,50$ es indicativo de un comercio intraindustrial (Grubel y Lloyd, 1975, pp. 20-22). No obstante, en esta oportunidad, la poca integración entre sectores productivos de distintos países que caracteriza a ALC, lleva a considerar según lo recomendado por CEPAL (2018) el siguiente criterio de clasificación:

$IGL > 0,33$ Comercio principalmente intraindustrial

$0,10 < IGL < 0,33$ Comercio intraindustrial potencial

$IGL < 0,10$ Comercio interindustrial.

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Colombia	Chile	Perú
Perú	0,07	0,04	0,01	0,07	0,07	0,24	0,36	
México	0,27	0,47	0,01	0,07	0,03	0,26	0,22	0,13

Fuente: elaboración propia sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de productos básicos COMTRADE.

Nota: Calculado a 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), segunda revisión.

a. Calculado a partir de datos espejo.

Una tercera y última posibilidad respecto a la naturaleza del comercio se encuentra representada por aquellas relaciones comerciales cuyo IGL es menor a 0,10. El comercio entre los países involucrados en estas relaciones es principalmente interindustrial.

Es importante destacar que existen otras categorías de productos no vinculadas al sector automotor donde el comercio intraindustrial se encuentra consolidado desde hace ya algún tiempo como es el caso de los muebles, instrumentos y aparatos medico quirúrgicos, aparatos y artefactos mecánicos, manufacturas de metal común, manufacturas de hierro y acero, vidrio y sus manufacturas, plásticos y sus manufacturas, entre otros. Adicionalmente existen categorías de bienes con enorme potencial de comercio intraindustrial, muchos de los cuales son de naturaleza agroalimentaria (capítulos arancelarios del 1 al 24).

La convergencia AP-Mercosur y las posibilidades de una mayor integración productiva, desarrollo de cadenas de valor y crecimiento de las inversiones

El comercio de bienes y servicios y los flujos de inversiones

Hasta ahora las estadísticas (CEPAL, 2018) y las analizadas en el subcapítulo anterior muestran que el comercio intrarregional de bienes, servicios y los flujos de inversiones tanto en la AP como en el Mercosur son montos relativamente bajos, en valores absolutos y relativos. Tal resultado se repite

cuando se analizan los niveles de comercio de bienes y servicios, los flujos de inversiones y los niveles de comercio intraindustrial entre los dos bloques. En la tabla 5 se muestran los flujos de inversión extranjera directa (IED).

Tabla 5. La IED intrarregional y entre AP y Mercosur

Bloque de Integración	Flujos de Inversión Extranjera directa (IED) Intrarregional 2010-2016 (%)	Peso de la IED origen AP en el Total de IED Mercosur 2010-2016 (%)	Peso de la IED origen Mercosur en el Total IED AP 2010-2016 (%)	Flujo de inversión Extranjera Directa (Millones de USD) 2016
AP	2,8		2,8	67.684
Mercosur	3,2	3,2		81.450

Fuente: CEPAL (2018).

Un breve resumen de los hallazgos mostrados en el subcapítulo anterior y del reciente trabajo de CEPAL (2018) son los siguientes:

- El comercio intrarregional en la AP, apenas se aproxima al 3 % del total exportado. Esto refleja, un bajo nivel de complementariedad económica y de intensidad comercial entre los socios. En la AP, para 2016 el porcentaje de exportaciones intrabloque por países era: Colombia 9, Chile 6, Perú 6 y México 2.
- En el Mercosur, el comercio intra apenas ronda el 13 %. Aunque más elevado que en el caso de la AP, sigue siendo un valor bajo. En términos porcentuales las exportaciones intrarregionales por países para 2016 eran: Paraguay (48), Uruguay (25) y Argentina (21); Brasil (11) y Venezuela (2). La tendencia del comercio intrarregional es declinante, teniendo en cuenta que en 1998 tuvo su valor máximo (25,3 %).
- Ambos bloques hasta ahora tienen una vocación comercial extrarregional, especialmente la AP, debido al enorme peso de las exportaciones totales de México al resto del Mundo (principalmente Estados Unidos). Sin embargo, se debe destacar que la mayor parte de lo exportado por

los países hacia el interior de la AP y del Mercosur son manufacturas, lo que muestra que la integración genera mercados para mercancías de mayor valor agregado, con complejidad tecnológica variable. Es también un comercio que fortalece la diversificación en cuanto al mayor número de productos exportados en comparación con lo que se exporta al resto del mundo.

- Para 2016 Estados Unidos era el principal socio comercial de la AP como destino de exportaciones (65 % del total) y origen de importaciones (40 % del total). En el caso del Mercosur su principal socio comercial era Asia, a donde enviaba el 38 % de sus exportaciones mientras que importaba el 33 % del total (CEPAL, 2018).
- En materia de comercio de servicios se tiene que ambos bloques son importadores netos de servicios, mientras que sus exportaciones representaron en 2016 el 58 % de las exportaciones regionales al mundo. En Mercosur, Brasil aporta dos tercios de las exportaciones e importaciones de servicios del bloque. En la AP México aporta la mitad de las exportaciones e importaciones de servicios y le sigue Chile con el 20 %. Los viajes (asociados al turismo) representan casi dos tercios de las exportaciones de servicios de la AP. En Mercosur los servicios empresariales (servicios asociados a las tecnologías de la información la comunicación, servicios financieros y de seguros, pensiones, servicios personales y culturales, regalías y propiedad intelectual, otros) son los que más pesan en las exportaciones del Mercosur y representaron para 2016 el 77 %, siendo Brasil el mayor exportador.
- Hay deficiencias en las estadísticas para hacer un análisis completo del tema del comercio de servicios intra y entre los dos acuerdos comerciales. Con la información disponible para Brasil, Chile y Colombia se concluye que: a) Brasil exportó al mundo en 2016 USD 18 594 millones, de los cuales solo el 4,5 % tuvo como destino Mercosur y el 6,5 % la AP. Brasil exportó a la AP principalmente servicios de transporte, servicios profesionales, servicios gerenciales y de consultoría, otros; b) Colombia exportó al mundo en 2017 USD 8 264 millones, de los cuales el 16 % se exportó a la AP y la misma cifra al Mercosur. Colombia exportó hacia Mercosur principalmente servicios de viajes (asociados al turismo),

transporte aéreo de pasajeros, servicios de informática; servicios de centros de llamadas y servicios de consultoría y c) Chile exportó al mundo en 2017 USD 7 374 millones, de los cuales el 7,9 % tuvo como destino la AP y el 35,2 % el Mercosur. Chile exportó hacia el Mercosur viajes (asociados al turismo), transportes, servicios empresariales, profesionales y técnicos. Puede concluirse que en ambos bloques el nivel de interdependencia en materia de comercio intrarregional de servicios es muy bajo. Entre bloques parece que el porcentaje exportado del total desde Brasil a la AP y desde la AP al Mercosur son cifras superiores a las del comercio intra. Tales resultados sugieren que hay un potencial para que con la convergencia de ambos acuerdos se potencie el comercio de servicios.

- Brasil y México recibieron entre 2010 y 2016 el 45 % y 34 % respectivamente del total de inversión extranjera directa (IED) en la región. En total, los países de la AP y del Mercosur captaron durante 2010-2016 el 91 % de la IED regional. Las estrategias de desarrollo y para captar IED se refleja en la relación valor del acervo de IED/PIB expresada en términos porcentuales. Esta es más alta en los países de la AP: Chile 103 %, Colombia 58 %, México 49 % y Perú 48 %. Mercosur es un bloque más cerrado para la inversión extranjera, como lo revela el indicador valor del acervo de IED/PIB: Argentina 15 %, Brasil 43 %, Paraguay 17 % y Uruguay 37 %. En el lapso 2010-2016 la IED intrarregional fue apenas 2,3 % en la AP y el mismo porcentaje (2,8) provino del Mercosur. En el Mercosur la IED intrarregional fue del 2,8 % en Mercosur mientras que 3,2 % del total de IED provino del Mercosur (ver tabla 4).
- Una conclusión parcial es que tanto al nivel intrarregional como en origen de las inversiones, ambos acuerdos de integración tienen una baja interdependencia. La convergencia, dependiendo del nivel de profundización de la misma, podría ayudar a elevar el flujo de inversión intrarregionales y entre los dos acuerdos. Por supuesto que también podría ayudar a captar más IED proveniente del resto del mundo para aprovechar la oportunidad de participar en el mercado convergente de la AP y del Mercosur.

La posibilidad de una mayor integración productiva y de desarrollar cadenas de valor

Uno de los objetivos de la convergencia es el de aumentar la interdependencia económica entre los países de la AP y del Mercosur mediante el desarrollo de encadenamientos productivos o cadenas regionales de valor (CRV). De manera tal que se acelere la industrialización, aumente el comercio y la interdependencia. Las cadenas de valor resultan de vínculos productivos en los cuales empresas de diferentes países exportan partes de una línea de producción o producto final, que se elabora en uno de ellos¹⁴. Blyde (2014) y Lejarraga (2018) sugieren que el Comercio intra-industrial (CII) es un indicador “*proxy*” de la existencia de encadenamientos productivos entre países, sobre todo si el nivel de agregación al que se estima es alto¹⁵. Para la CEPAL (2018) el CII genera economías de escala, externalidades tecnológicas, suele estar asociado a encadenamientos productivos y produce más beneficios que el comercio inter-industrial. De allí que sea importante la existencia de CII, tanto a lo interno de la AP y del Mercosur como aquel que se da entre los dos bloques.

El CII es un tipo de comercio que se deriva de la existencia de competencia monopolística y la obtención de economías de escala que surgen al ampliarse el mercado (Krugman, Obstfeld y Melitz, 2011). El CII se da cuando los países simultáneamente exportan e importan bienes y servicios

14 Según Blyde (2014, p. 1-2) una cadena de producción incluye un grupo de unidades económicas que agregan valor y son imprescindibles en diferentes etapas para el desarrollo de un producto final (bien o servicio) que finalmente es entregado a los consumidores a un mínimo costo. Así, “...una cadena de producción global es básicamente un conjunto de establecimientos que trabajan juntos desde el diseño hasta la distribución de un producto”.

15 Blyde (2014) advierte que el CII es una medida de encadenamientos que tiene sus limitaciones porque también incorpora el comercio horizontal de los mismos bienes (por ejemplo: automóviles por automóviles), lo cual no evidencia la participación en cadenas globales de producción. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los países que más han aumentado el CII son los que están participando más en las cadenas globales de producción.

similares, pero con atributos diferentes. Estos pueden ser productos finales o corresponder a una misma línea de producción como parte de un producto final. Aunque hay similitud, la diferencia en atributos de los bienes y servicios comercializados puede ser de calidad, modelo, marca, presentación, partes de un producto final o que forman parte de una línea de producción, etcétera. Greenaway, Hine y Milner (1995) desarrollaron la metodología para distinguir entre el CII vertical y horizontal. Así, puede haber CII horizontal cuando los bienes que se comercian tienen el mismo estado o nivel de procesamiento (ejemplo: automóviles de una marca y modelo por automóviles de otra marca y modelo, motores de 6 cilindros por motores de 4 cilindros). También puede haber CII vertical cuando los bienes o servicios que se comercian tienen la misma clasificación arancelaria o pertenecen a un mismo sector, pero tiene diferentes niveles de procesamiento (ejemplo: motores de automóviles por automóviles, textiles por vestidos terminados).

El CII origina la obtención de economías de escala que surgen de la especialización de un país en la producción de determinadas variedades del producto o de componentes de un producto final para cubrir un mercado más amplio. América Latina tiene muy poco CII, lo que revela debilidad en sus encadenamientos productivos. Igualmente, si se utiliza otro indicador de la existencia de encadenamientos productivos, como es el valor agregado importado en el valor exportado o el contenido importado de las exportaciones, se llega también a la misma conclusión (Blyde, 2014).

El documento de CEPAL (2018) plantea que entre la AP y el Mercosur hay comercio principalmente intraindustrial en el sector automotor (vehículos y sus partes) y en menor grado en los productos farmacéuticos y los plásticos y sus manufacturas. También se señala que existe comercio interindustrial. Mercosur exporta a la AP hidrocarburos, carne de bovino, soya y arroz e importa de la AP cobre, salmón y hulla bituminosa entre otros. Ambos acuerdos comerciales a pesar de que los niveles de comercio entre ellos son bajos con respecto al total son un mercado importante para las manufacturas a la par que hay mayor diversificación de los productos transados. Por otra parte, se destaca que entre Brasil y México más del 20 % de sus exportaciones recíprocas es de partes y componentes, lo que denota la existencia de algunos encadenamientos productivos.

Al analizarse el CII entre países, con base en el índice Grubell-Lloyd (IGL) se observó CII entre Argentina y Brasil y entre Brasil y México con $IGL > 0,33$. Mientras que existe potencial CII ($0,10 < IGL < 0,33$) de Paraguay con Argentina y Perú; Uruguay con Argentina, Brasil y Paraguay; Colombia con Argentina, Brasil y Uruguay; Chile con Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay; Perú con Colombia y Chile y de México con Argentina, Colombia, Chile y Perú.

Las estadísticas de CII analizadas en el subcapítulo anterior también muestran que en 2017:

- Brasil tenía CII con Argentina.
- México tenía CII con Brasil y existía potencial CII de México con Argentina, Colombia, Chile y Perú.
- Uruguay tenía potencial CII con Argentina, Brasil y Paraguay.
- Colombia tenía potencia CII con Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela.
- Chile tenía potencial CII con Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia.
- Perú tenía CII con Colombia y potencial CII con Colombia.

Los resultados antes señalados muestran que si se eliminan las trabas no arancelarias y se logra una convergencia profunda, especialmente en la armonización de reglas de origen y en la acumulación de origen, entre la AP y el Mercosur mejorará la situación actual de bajo comercio intrarregional y entre los dos bloques, a la par que podría aumentar el CII y desarrollarse encadenamientos productivos. Esto fortalecería los flujos de comercio de bienes y servicios, la captación de IED desde dentro y fuera del área de la convergencia y la integración productiva. Mesquita Moreira (2018), en un trabajo reciente aboga por la unificación y armonización de los acuerdos comerciales fragmentados que existen en la región, propone el uso intenso de la acumulación ampliada del valor agregado de los insumos comprados en la región para incrementar el número de bienes originarios beneficiarios de las preferencias arancelarias. Esto aumentaría la productividad, el comercio y los encadenamientos productivos.

Se debe tener claro que para desarrollar mayores encadenamientos se requiere de una política industrial orientada hacia el logro de ese objetivo y una aceleración en el proceso de convergencia profunda de la AP y del Mercosur. La convergencia debe incluir la unificación y armonización de los acuerdos de inversión extranjera, propiedad intelectual y de las reglas de origen (RO), de manera tal que se permita la acumulación de valores agregados provenientes de países miembros de la convergencia para certificar el origen nacional de la producción exportable y recibir tratamiento preferencial¹⁶. Para facilitar el comercio y reducir los costos de transacción se debe unificar y armonizar los estándares de calidad, normas técnicas, normas sanitarias, fitosanitarias y los procedimientos aduaneros. En otro plano, se requieren inversiones en infraestructura (puertos, aeropuertos, carreteras, telecomunicaciones, sistemas de enfriamiento, otras) y logística para mejorar la eficiencia y reducir los costos del comercio. Estos representan los grandes desafíos de la convergencia entre la AP y el Mercosur.

16 Mesquita Moreira (2018, p. 83) en un reciente trabajo ha insistido en la importancia para la integración económica latinoamericana de que los insumos comprados en terceros países de la región y utilizados por algún país para elaborar un producto final que luego es exportado al acuerdo comercial al que pertenece el país exportador sean tratados como originarios del país exportador y por lo tanto, puedan obtener la preferencia arancelaria en el comercio intrarregional. En esa investigación (Mesquita Moreira, 2018), se estima que los costos asociados a la aplicación de la regla de origen (RO) tienen el efecto equivalente de un arancel *ad Valorem* entre el 2 y el 15 %. Es decir, se plantea la necesidad de darle tratamiento de originario a cualquier insumo importado desde un país de la región. De manera tal que el bien final a exportar desde un país miembro del bloque reciba la preferencia arancelaria como bien originario en cualquier otro país de ALC. En el caso de una convergencia AP-Mercosur esta posibilidad podría aumentar de manera importante el comercio de bienes y servicios y estimular la creación de cadenas de valor regionales. Avanzar en la acumulación ampliada es un importante desafío de la convergencia AP-Mercosur.

Desafíos y perspectivas de la convergencia entre la AP y el Mercosur

Este capítulo se planteó como objetivo analizar los desafíos y las perspectivas de la convergencia entre la AP y el Mercosur. Esta será exitosa si supera los desafíos que se mencionaron en el subcapítulo anterior. Estos desafíos incluyen: acelerar las negociaciones entre los dos bloques para armonizar, adoptar y unificar las normas en materia de comercio de bienes y servicios y de IED, eliminar las barreras no arancelarias, armonizar y unificar las reglas de origen de manera tal que se pueda acumular valor agregado y estimular la creación de cadenas de valor regionales, facilitar el comercio mediante la armonización de normas aduaneras, la interconexión digital entre las aduanas y permitir los operadores económicos autorizados (OEA).

Sobre las perspectivas de la convergencia se puede afirmar que el plan de acción que se aprobó en Puerto Vallarta, México (julio de 2018) luce insuficiente, lento y excesivamente cauteloso ante la necesidad de que la integración de ALC se convierta en un poderoso y efectivo instrumento para impulsar el desarrollo de las cadenas regionales de valor y el crecimiento económico sostenible con equidad. Existe abundante literatura y propuestas sobre los desafíos que debe enfrentar la región en el camino hacia una integración más profunda. Estos desafíos demandan decisiones y acciones que están en el campo de la política, pues la integración en última instancia, más allá de sus efectos económicos, depende de las necesidades de los gobiernos y de la presión de los *lobbies* (World Bank, 2000).

A diferencia de Mercosur, los gobiernos de los países de la AP hasta ahora tienen estrategias de desarrollo e inserción internacional muy similares, y están conscientes de la necesidad de avanzar hacia una integración más profunda. La AP, en su Acuerdo Marco (2012), se define como un bloque de integración partidario del regionalismo abierto. Su objetivo es la integración profunda, lograr la libre circulación de bienes, servicios, de personas, de factores de producción y el acercamiento a la región de Asia-Pacífico. No obstante, en el ámbito de la AP surgen también nuevas interrogantes con el arribo a la Presidencia en México, la economía más grande de la AP, de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y de su movimiento político de

orientación de izquierda, con una política exterior de la cual se conocen muy pocas definiciones. A pesar de su discurso antimercado, la política exterior de AMLO pudiera estar impregnada de pragmatismo económico, como se deduce de su anuencia para culminar la renegociación del TLC con Estados Unidos (agosto de 2018). También es notoria la poca integración económica que hasta ahora ha tenido México con los países de la AP y América del Sur, pues su intercambio comercial se realiza en casi su totalidad con Estados Unidos. No obstante, la interdependencia de México con los países del Mercosur puede aumentar en la medida que la convergencia se acelere y se logre avanzar en los temas que definen una integración más profunda entre la AP y el Mercosur.

En cuanto al Mercosur, ya se ha dicho que es un acuerdo de integración con múltiples problemas, que puede estar sufriendo una etapa de desencanto (Peña, 2014). Con la llegada de nuevos gobiernos en Argentina (2015) y Brasil (2016) resurgió interés por culminar el TLC con la UE, mientras que Brasil con Chile y Brasil con México iniciaron negociaciones para un acuerdo comercial (CEPAL, 2018). Es decir, el cambio político en las dos economías más grandes del bloque, ahora reforzado con la llegada al poder de Jair Bolsonaro en Brasil (octubre 2018) y su orientación promercado está abriendo posibilidades para cambios importantes en el Mercosur. Los gobiernos de Argentina y Brasil en la actualidad aplican políticas más amigables con el mercado, menos aislacionistas, pero no hay certeza sobre su continuidad por las crisis políticas y económicas que viven ambos países, así como la proximidad de elecciones presidenciales en Argentina en 2019. Brasil realizó elecciones presidenciales en 2018, resultando electo Jair Bolsonaro, quien anunció un gobierno de orientación promercado y profundos cambios en el Mercosur.

Los cambios políticos en el Mercosur podrían ser favorables para la convergencia entre la AP y el Mercosur. Entre los cambios en el Mercosur podría estar su conversión en un TLC con propensión a la integración profunda. Otro cambio que se avizora es que los miembros del bloque pueden negociar individualmente acuerdos de comercio, tal y como lo venían reclamando Paraguay y Uruguay. No obstante, Mercosur deberá definir el rol que van a jugar Venezuela y Bolivia en su futuro. Estos países agregan incertidumbre

a la convergencia entre la AP y el Mercosur. Venezuela, aunque miembro pleno desde 2012, está suspendida del bloque al aplicársele la Cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia y atraviesa por la más grave crisis económica, social y política de su historia moderna. Bolivia, por su parte, está en proceso de convertirse también en miembro pleno del Mercosur, realizará elecciones en 2019 y mantiene un discurso antimperialista y crítico de los TLC. Ambos países forman parte de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), se oponen a los TLC, a la integración profunda y forman parte de lo que Briceño Ruíz (2013) denomina Eje antisistémico de la integración regional, caracterizado por fomentar más la cooperación y las alianzas geopolíticas anti-Estados Unidos que la integración económica.

En consecuencia, la incertidumbre que genera los antecedentes del Mercosur, su baja calidad institucional y la incorporación de socios plenos poco partidarios de una mayor inserción internacional y de una integración económica más profunda ha justificado que surjan voces muy escépticas de la convergencia, pues argumentan que sin saber cómo quedará conformado el Mercosur y cuál será su futuro, antes de priorizar la convergencia con la AP, es mejor que esta se consolide y avance con las libertades de comercio de mercancías, de servicios, el libre movimiento de los factores de producción y el logro de una integración más profunda (Vieira, 2015).

¿Cuál es la perspectiva de la convergencia? No hay una respuesta única, más bien escenarios múltiples. Seguidamente se plantearán algunos de los tantos escenarios posibles¹⁷ con la finalidad de esbozar perspectivas de la convergencia entre la AP y el Mercosur.

Escenario sin convergencia. El nuevo gobierno de México, presidido por AMLO respeta el acuerdo marco de la AP, asume una política exterior y de inserción internacional pragmática, pero no hay reformas en el Mercosur y el Plan de Acción de Puerto Vallarta no avanza. En esa situación la AP opta por seguir el camino sugerido por Vieira (2015). Es decir, seguir adelante

17 Un escenario describe una situación futura que depende de que se sucedan algunos eventos que tienen cierta coherencia y permitan pasar de la situación originaria a la situación futura. Para un análisis más detallado del método de escenarios se recomienda ver a Godet (1993).

con su proyecto original, establecido en el Acuerdo Marco de la AP y en su visión estratégica hacia el año 2030¹⁸.

Escenario Puerto Vallarta. No hay mayores cambios en el Mercosur. Se ejecuta el plan de acción aprobado en la reunión Presidencial de Puerto Vallarta, México en julio de 2018. En ese caso se avanza lenta y cautelosamente hacia la convergencia entre los dos bloques. La integración económica regional mostrará pocos progresos. Se mantiene la baja interdependencia económica y no hay aumento importante de los encadenamientos productivos.

Escenario sin cambios en el Mercosur. La orientación liberal del nuevo presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, es derrotada por la visión proteccionista de los industriales y el Congreso de Brasil donde el gobierno es minoría. En Argentina retorna al poder en 2019 el Peronismo con Cristina Kirchner u otro candidato peronista, partidario de un Mercosur donde lo social y las alianzas geopolíticas son relevantes. La integración económica pasa a un segundo plano. Argentina regresa a políticas proteccionistas y de controles para tratar de reactivar su economía en crisis. AMLO desarrolla una política exterior y de inserción internacional anti-TLC. En este escenario no se produce la convergencia entre la AP y el Mercosur. La integración económica en Suramérica sigue fragmentada.

Escenario la convergencia es una realidad. La estrategia de desarrollo promercado, la política exterior y de inserción internacional de Jair Bolsonaro, presidente de Brasil encuentra en Argentina un poderoso aliado al repetir en la presidencia Mauricio Macri o alguien de su movimiento político. Argentina apoya las reformas en Mercosur. El bloque se convierte en un TLC al eliminar el arancel externo común. Ahora los países miembros pueden negociar por su cuenta acuerdos comerciales. Paraguay y Uruguay se sienten satisfechos y son también partidarios de la reforma en el Mercosur. Los países

18 En el documento suscrito por los presidentes de los países miembros de la AP se establece como visión que para el 2030, la AP será "[...] 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". Para más detalles ver el documento Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030 en: <https://alianzapacifico.net/download/alianza-del-pacifico-vision-2030-version-final-julio-24/>

del Mercosur plantean acelerar la convergencia con la AP y aceptan negociar la firma de un TLC que incorpora la armonización y unificación en los temas de la agenda de integración profunda, especialmente en lo relacionado con las normas de origen y las normas técnicas. La firma del TLC de integración profunda crea un ambiente propicio para que aumente el comercio de bienes y servicios, se incrementa el comercio intraindustrial y la IED tanto a lo interno como entre los dos bloques. Aumentan los encadenamientos productivos y la integración económica regional se convierte en un instrumento útil para lograr los objetivos del desarrollo económico y social.

De no darse el escenario optimista de la convergencia, la integración económica latinoamericana seguirá dando tumbos y disminuyendo su rol en el comercio mundial, en medio de los cambios globales que se están produciendo en materia de acuerdos comerciales y en la política comercial de Estados Unidos, la UE y Asia. Continuará predominando la retórica y los discursos que abogan por la mayor integración de los pueblos de ALC sin que esta finalmente se concrete. Aumentará el rezago de la región en materia de eficiencia productiva, crecimiento económico y bienestar con respecto a Estados Unidos, la UE y Asia. En síntesis, ante un fracaso en la convergencia AP-Mercosur, continuarán persistiendo los obstáculos que han bloqueado en el pasado la integración latinoamericana. Entre ellos: la baja interdependencia económica y la diversidad de intereses e incentivos nacionales que se refleja en la falta de voluntad política y en la ausencia de un liderazgo que la cohesione e impulse (Bouzas, 2017).

Referencias bibliográficas

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Adghirni, S. y Gamarsky, R. (October 17, 2018). After Nafta Rewrite, Brazil's Bolsonaro Eyes Mercosur Changes. Bloomberg. Recuperado el 28 de octubre de 2018 de https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-17/after-</p> | <p>nafta-rewrite-brazil-s-bolsonaro-eyes-mercosur-overhaul</p> <p>Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). <i>Hecho en las Américas: impulsando las cadenas de valor de nuestro hemisferio</i>.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID-INTAL. (2017). Informe Mercosur N° 22. *Renovando la integración*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- Bergsten, F. C. (1997). *Open regionalism*. Washington D.C.: Institute for International Economics. Working Paper 97-3.
- Blyde, J. S. (coord.) (2014). *Fabricas sincronizadas. América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Brown, C.P., Lederman, D., Pienknagura, S. y Robertson, R. (2017). *Better Neighbors. Toward a renewal of economic integration in Latin America*. Washington D.C.: World Bank Group.
- CEPAL. (2014). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bouzas, R. (2001). El Mercosur diez años después ¿Proceso de aprendizaje o déjá vu? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales*, (49)65-88.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, (75), 9-39.
- CEPAL (2018). *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal na America dos Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), serie comercio internacional 82.
- Durán, J. y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*.

Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Documento de proyecto, p. 39.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 1994. *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: United Nations.

Echebarría, L.E. y Estevadeordal, A. (2014). Alianza del Pacífico: un nuevo motor de integración regional. En A. Foxley y P. Meller (eds.). *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Godet, M. (1995). *De la participación a la acción*. México D.F.: Alfa Omega-Marcombo.

Greenaway, D., Hine, R. y Milner, C. (1995). Vertical and horizontal Intra-Industry trade: a cross industry analysis for the United Kingdom. *The Economic Journal*, 105(433), 1505-1518.

Grubel, H. y Lloyd, P. (1975). *Intra-industry Trade. The theory and*

measurement of international trade in differentiated products. Londres: The Macmillan Press Ltd.

Gutiérrez, A. (2008). Venezuela en el Mercosur oportunidades y amenazas para el sector agroalimentario venezolano. En R. Giacalone (ed.) *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, (pp. 145-171). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Krugman, P., Obstfeld, M. y Melin, M.J. (2011). *International Economics*. Boston: Addison Wesley.

Lejarraga, I. (2018). The Pacific Alliance as an instrument for insertion into global value chains: lessons from a progressive and pragmatic approach. En P. Sauvé, R. Polanco Lazo y J.M. Álvarez Zárte (eds.). *The Pacific Alliance in a world of preferential trade agreements*, (pp. 83-98). Bruges: Springer, United Nations Series on Regionalism 16.

Mesquita Moreira, M. (coord.) (2018). *Conectando los puntos*. Washington

- D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Palacio Valencia, A.M. (2018). The Pacific Alliance: building a pathway to the high-hanging fruits of Deep integration. En P. Sauvé, R. Polanco Lazo y J.M. Álvarez Zárte (eds.). *The Pacific Alliance in a world of preferential trade agreements*, (pp. 3-28). Bruges: Springer, United Nations Series on Regionalism 16.
- Peña, F. (2014). La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional. Recuperado el 28 de octubre de 2018 de <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional>
- 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.
- Vieira Posada, E. (2015). La Alianza del Pacífico, integración profunda ¿hasta qué grado? En I. Rodríguez Aranda y E. Vieira Posada (eds.). *Perspectivas y oportunidades de la alianza del Pacífico*, (pp. 63-103). Bogotá: Editorial CESA, CEGLI.
- World Bank. 2000. *Trade blocs*. Washington D.C.: Oxford University Press.

Sobre los autores

José Briceño Ruiz

Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Es titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix (Francia). Es profesor investigador del Centro de Estudios de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre 2017 inicios de 2019 fue profesor de la Universidad Cooperativa de Colombia-sede Bogotá. Entre 2003 y 2017 fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, en Venezuela. Ha sido profesor invitado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo, Aoyama Gakuin University en Tokio y la Universidad de Sonora en México. Sus trabajos más recientes son: *Brazil and Latin America: Between the Separation and Integration Paths* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2017) y *Post-hegemonic Regionalism in the Americas: Towards a Pacific vs. Atlantic Divide?* (Londres: Routledge, 2017) en colaboración con Isidro Morales (Tec de Monterrey).

Ana Marleny Bustamante

Doctora en Ciencia Política con énfasis en Integración Regional comparando las experiencias de la UE y la Comunidad Andina de la University of Liverpool; magíster en Ciencia Política, mención Fronteras y Geopolítica de la Universidad de Los Andes-Venezuela y Licenciada en Educación, mención enseñanza del inglés de la Universidad de Los Andes-Venezuela. Profesora titular de la Universidad de Los Andes en el Centro de estudios de Fronteras e Integración (CEFI), miembro del Grupo de Estudios Transdisciplinarios (GET) del CDCHTA de la Universidad de Los Andes-Venezuela y miembro del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa – GRIDALE. Fue directora del CEFI, delegado principal al CDCHTA y jefe de la oficina en Táchira. Coautora de cinco libros, los más destacados: *Propuesta de definición y delimitación de la zona de integración fronteriza Norte de Santander* – Táchira, Elaborado por CEFI – ULA, Universidad Francisco de Paula Santander, Corporación Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta, financiado a la CAN, BID, CAF, Gobernaciones del Departamento Norte de Santander y del estado Táchira; y de *El área de libre comercio de las Américas. Perspectivas desde Venezuela*. Autora de más de quince capítulos de libro y de más de veinte artículos en revistas científicas.

Fernanda Caballero Parra

Economista de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, con maestría en Análisis de problemas Políticos, Económicos y de Relaciones Internacionales contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, en proceso de evaluación de trabajo de tesis: “Impactos mixtos por migración en el desarrollo socioeconómico de Norte de Santander entre los años 2000- 2015”. Actualmente se desempeña como especialista del Centro de Pensamiento Global –CEPEG, de la Universidad Cooperativa de Colombia. Áreas de interés: migraciones internas, migración internacional, política migratoria, desarrollo sostenible, gobernabilidad y gobernanza

global. Grupo de trabajo: 2 Contacto. Publicaciones: "Las tecnologías disruptivas y el mercado laboral en un entorno globalizado", columna de opinión en *El Diario*, 29 junio 2016. "Las 10 tecnologías más disruptivas y sus desafíos", columna de opinión en *UCC Prensa*, 25 agosto 2016. "Globalización al estilo chino", columna de opinión en *UCC Prensa*, 26 mayo 2016.

Rita Giacalone

Ph.D. y M.A. en Historia (Universidad de Indiana, Estados Unidos); historiadora egresada de la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad Nacional de Buenos Aires). Es investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (Universidad de Los Andes, Venezuela); profesora invitada del Instituto de Integración Latinoamericana (Universidad de La Plata, Argentina) e investigadora asociada del Centro de Investigaciones Latinoamericanas (Universidad de Calgary, Canadá). Fue profesora titular de Historia Económica (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales); directora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Venezuela, y coordinadora de proyectos del Programa ALFA (Comunidad Europea). Entre sus publicaciones recientes están "A Cooperative Scenario for Latin American Regionalism and International Insertion" *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 18(2) 2018; "El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013)" *Revista Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa* 13(1) (enero-junio 2018) y *Geopolítica y geoeconomía del proceso globalizador* (Bogotá: Editorial UCC, 2016).

Alejandro Gutiérrez S.

Economista, M. Sc. Agricultural Economics (Iowa State University), doctor en Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela). Profesor titular, Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela. Investigador del Centro de Investigaciones Agroalimentarias de la ULA. Investigador certificado por la ULA y por el Programa de Estímulo a la Investigación y a la Innovación. Es miembro Nacional

Correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela. Sus últimos trabajos: "The economic and social development of Venezuela during the chavismo's era", en *Latin American policy*, 8(2), 2017, pp.160-188 y "Venezuela y Colombia: divergencias en las estrategias de desarrollo, controversias e integración económica", en Gutiérrez S. (coord.), *La integración económica entre Venezuela y Colombia: evolución reciente, balance y perspectivas*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes/ Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes, 2016, pp. 13-63.

Albio Márquez

Magister Scientiae en Administración de la Universidad de los Andes (ULA), Venezuela. Profesor asociado del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes (FACES-ULA); investigador del Grupo Regionalismo, integración económica y Desarrollo (GRID) del Centro de Investigaciones Agroalimentarias "Edgar Abreu", FACES-ULA. Sus temas de interés son economía del desarrollo e integración económica regional. Sus publicaciones más recientes son "Prebisch, la CEPAL y la integración económica en tiempos del regionalismo autonómico-dirigista", en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 12(23), pp. 183-212; "Análisis de posición y dinamismo comercial. Caso: integración comercial Venezuela-Colombia (2004-2014)", en Gutiérrez S. A. (coord.), *La integración económica entre Venezuela y Colombia: Evolución, balance y perspectivas*. Mérida: Universidad de los Andes, 2016; y "Desafíos a enfrentar por el comercio intrarregional en la Alianza del Pacífico". *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e integración*, 20(40), pp. 71-84.

Francisco Javier Sánchez Chacón

Profesor Asociado de la Universidad de Los Andes-ULA, Venezuela, investigador y coordinador académico del Centro de Estudios de Fronteras e Integración-CEFI. Coordinador de la Maestría en Fronteras e Integración y editor de la revista *Aldea Mundo*, CE-FI-ULA. Candidato a doctor en Estudios Políticos, ULA. Certificado Europeo de Estudios Avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense, Madrid. Especialista en Derecho y Política Internacionales, Universidad Central de Venezuela. Coautor, entre otros, de *Régimen del sector azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira – Norte de Santander* de 2008, y *Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)* de 2005; autor de capítulos de libros y artículos científicos sobre integración regional y fronteras. Ha sido asesor de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral y de la Comisión Especial de Fronteras del Parlamento venezolano.

Irma Liliana Vásquez Merchán

Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Pavía, Italia; becaria del Proyecto E2nhance Erasmus Mundus de la Comisión Europea. Especialista en Gerencia de Negocios Internacionales de la Universidad del Rosario y Profesional en Lenguas Extranjeras y Negocios Internacionales de la Universidad del Tolima. Actualmente es profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas y del Centro de Pensamiento Global CEPEG de la Universidad Cooperativa de Colombia. Fue profesora en la Universidad de La Salle y la Universidad del Tolima, Colombia. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa y en el Núcleo de Investigación en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Entre sus publicaciones más recientes se destaca: *Los acuerdos*

comerciales en la integración latinoamericana: implicancias y motivaciones para la convergencia regional, en E. Tremolada, (ed.) *La Cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

Edgar Vieira Posada

Doctor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de París III Sorbona Nueva, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana de Bogotá, especialista en Desarrollo Económico del IRFED de París y economista de la Universidad de Medellín. Actualmente es Director del Centro de Pensamiento Global – CEPEG en la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC) y Coordinador General del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE. Fue profesor titular en el Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA y Director Especialización en el Sistema Internacional en la Universidad Javeriana. Autor de cinco libros, los más recientes: *Los actuales desafíos del proceso de globalización* (2016); *La globalización en un mundo en transformación* (2012) y *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina* (2008). Capítulos de libro y editor de ocho libros sobre TLC de Colombia con Estados Unidos, Canadá y Corea del Sur, sobre China, sobre la Alianza del Pacífico, sobre energía y sobre infraestructura física

Resúmenes/Abstracts

Resumen general

Este libro se propone elementos para repensar la integración latinoamericana, con la utilización como casos de estudio el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico. En los diversos capítulos del libro se explican las razones por las cuales el regionalismo económico en América Latina mantiene una lógica de avances iniciales, retrocesos y estancamiento sin llegar a consolidarse de manera definitiva. En este análisis se consideran cuatro variables esenciales para entender el complejo proceso integrador en la región: el modelo económico, la institucionalidad, la participación política y el liderazgo. Con base a estas cuatro variables, los diversos capítulos explican las causas de las dificultades de la integración regional en América Latina y en sus capítulos finales se plantean escenarios futuros. El libro es resultado de la colaboración de investigadores de la Universidad Cooperativa de Colombia y la Universidad de los Andes de Venezuela.

PALABRAS CLAVE: *Alianza del Pacífico, derechos humanos emergentes, integración regional, liderazgo regional. Mercosur.*

Abstract: This book proposes elements to rethink Latin American integration, using the Common Market of the South (Mercosur) and the Pacific Alliance as case studies. The various chapters of the book explain the reasons why economic regionalism in Latin America maintains a logic of initial advances, setbacks, and stagnation without finally consolidating. In this analysis, four essential variables are considered to understand the complex integration process in the region: the economic model, institutionalism, political participation, and leadership. Based on these four variables, the various chapters explain the causes of the difficulties of regional integration in Latin America and in its final chapters future scenarios are proposed. The book is the result of the collaboration of researchers from the Cooperative University of Colombia and the University of the Andes of Venezuela.

KEYWORDS: *Pacific Alliance, emerging human rights, regional integration, regional leadership, Mercosur.*

CAPÍTULO 1

Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico

José Briceño Ruiz

Resumen: en este capítulo se analiza el debate Estado vs. mercado en el diseño e implementación de acuerdos de integración regional. Se considera que ese debate, en el fondo, versa sobre los modelos de integración que adoptan los procesos de integración que algunas veces dan prioridad al libre comercio, en otros casos a la integración productiva y en otros a la integración en temas sociales. Se argumenta que el debate es en alguna forma falso porque estas son dimensiones de la integración que no son excluyentes, sino que incluso se complementan. Para abordar el tema el capítulo se divide en tres partes. En la primera, se hace una revisión del debate Estado vs. mercado en el regionalismo latinoamericano. En la segunda parte, se analiza el papel del Estado y el mercado en el desarrollo del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico. En la tercera, se plantea la conveniencia de promover una agenda multidimensional para trascender la dicotomía Estado y mercado.

PALABRAS CLAVE: *integración regional, regionalismo, modelo económico, Mercosur, Alianza del Pacífico.*

Abstract: This chapter analyzes the debate State vs. market in the design and implementation of regional integration agreements. It is argued that this debate is actually about the economic model adopted by the integration processes, which sometimes give priority to free trade, in other cases to the integration of the production and in others ones to integration in social issues. It is argued that the debate is in some false way because these are dimensions of integration that are not exclusive, but even complement each other. To address the issue the chapter is divided into three parts. In the first one, a review of the debate State vs. market in Latin American regionalism is made. In the second part, the role of the State and the market in the development of the Southern Common Market (Mercosur) and the Pacific Alliance is analyzed. The third part debates the convenience of promoting a multidimensional agenda to transcend the State and market dichotomy.

KEY WORDS: *Regional integration, regionalism, economic model, Mercosur, Pacific Alliance.*

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

Briceño Ruiz, J. Estado, mercado y el modelo económico de la integración regional en América Latina. Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 21-68). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 2

Agenda multidimensional de la integración

Fernanda Caballero Parra

Resumen: el presente capítulo pretende analizar si en los procesos de integración Mercosur y Alianza Pacífico, sus miembros han venido ejecutando una agenda multidimensional que permita avanzar en el objetivo integracionista. Partimos de una idea positiva sobre los procesos de integración, más allá de las diferencias sobre sus beneficios o consecuencias negativas, de modelos económicos o profundidad, el objetivo que se espera alcanzar en cualquier proceso de integración se centra en obtener beneficios para sus integrantes, a través del poder de grupo; beneficios tanto económicos, como políticos y sociales. Por lo tanto, para lograr el objetivo propuesto se hace un análisis sobre el avance y el trabajo que han venido desarrollando los dos mecanismos sobre tres puntos: Agenda para la dimensión económica: comercio e integración productiva; Agenda para la dimensión Agenda Política y jurídico-institucional; y Agenda para la dimensión social y nuevos temas.

PALABRAS CLAVE: *agenda multidimensional, Alianza Pacífico, integración latinoamericana, Mercosur, procesos de integración.*

Abstract: This chapter aims to analyze whether in the integration processes “Mercosur” and “Pacific Alliance”, its members have been implemented a multidimensional agenda that allows achieving the integrationist objectives. We start from a positive idea about the integration processes, beyond the differences on their benefits or negative consequences, economic models or depth of integration, the objective that is expected to be achieved in any integration process focuses on obtaining benefits for its members; economic, political and social benefits. Therefore, to achieve the proposed objective, an analysis is made of the progress and the functioning of the two mechanisms in three main points: Agenda for the economic dimension: trade and productive integration; Agenda for the Political and Legal-Institutional dimension; and Agenda for the social dimension and new issues.

KEYWORDS: *Integration processes, Latin-American integration, Mercosur, multidimensional agenda, Pacific Alliance.*

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

Caballero Parra, F. (2019). Agenda multidimensional de la integración. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 69-100). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 3

Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad

Ana Marleny Bustamante

Resumen: este capítulo busca analizar la eficiencia y credibilidad del marco institucional del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Se revisan las características de los textos de los acuerdos, las instituciones creadas, la legislación propuesta, aprobada y ratificada; el proceso de toma de decisiones y su cumplimiento; así como la aceptación de la integración regional por parte de la población. Se inicia con una revisión de la literatura sobre el papel de las instituciones en las teorías de integración regional, continúa con la comparación de los acuerdos de integración regional en estudio, para identificar similitudes y diferencias normativas en los principales órganos de los acuerdos; seguido del examen de las instituciones, considerando sus funciones, el proceso de toma de decisiones para finalmente discutir la eficiencia y credibilidad a partir de la legislación. Finalmente, se discuten los resultados y plantean las conclusiones afirmando que si bien el marco institucional del Mercosur y la AP pueden examinarse a la luz de la literatura de la integración regional el resultado de tal revisión muestra debilidad institucional relativa al considerar su eficiencia y credibilidad; a pesar de tratarse de dos acuerdos tan disímiles desde el punto de vista institucional. Se presentan explicaciones posibles provenientes de otros estudios y que sugieren continuar profundizando el tema.

PALABRAS CLAVE: *eficiencia, credibilidad, Mercosur, Alianza del Pacífico, institucionalidad.*

Abstract: This chapter aims to analyze the efficiency and credibility of the institutional provisions of Mercosur and the Pacific Alliance. The features of the agreements, the institutions created, the proposed, approved and ratified legislation; the decision-making process and the ratification of legislation are reviewed; as well as the acceptance of integration by the population. It begins with a revision of literature about the role of institutions in the theories of regional integration, continues with a comparison of the Regional Integration Agreements under revision to identify normative similarities and differences in the main organs created by the agreements; followed by the exam of the institutions considering their functions and the decision making process to finally discuss the efficiency and credibility of such arrangements. Finally, the results and conclusions are discussed to point out that Mercosur and the Pacific Alliance institutions can be analyzed following the literature about regional integration. The result of such revision show weak institutional efficiency and credibility in both agreements despite their contrasting institutions. Explanations of these results from other studies suggest continuing and deepening comparative institutional studies

KEYWORDS: *Efficiency, credibility, Mercosur, Pacific Alliance, institutional framework.*

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

Bustamante, A. M. (2019). Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 101-149). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 4

Los empresarios en el diseño y aplicación del Mercosur y la Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración

Rita Giacalone

Resumen: el objetivo de este capítulo es analizar el papel de los empresarios en el diseño y la aplicación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP) y su interacción con los actores estatales dentro de esos acuerdos. Se argumenta que la interacción entre empresarios y actores estatales en las dos etapas (diseño y aplicación) depende de la forma que asumen históricamente las relaciones empresarios-Estado en cada uno de los países miembros de un acuerdo de integración. Como metodología se revisa material publicado sobre Mercosur y AP y sobre relaciones empresarios-Estado en América Latina, enfocándose en especial en estudios basados en material primario (testimonios que aparecen en entrevistas o declaraciones contemporáneas a los eventos analizados) y en el discurso de representantes empresariales y gubernamentales.

PALABRAS CLAVE: *Alianza del Pacífico, interacción, Mercosur, relación empresarios-Estado.*

Abstract: This chapter analyzes business's role in the design and implementation of two Latin American integration agreements: the Southern Common Market (Mercosur) and the Pacific Alliance (PA). We argue that their role in both stages of the agreements depend on the historical relationship established between business and the State in each of the participating countries. Methodologically, we revise the literature about Mercosur and PA, with a special focus on publications that rely on primary sources (business or State actors's interviews or declarations contemporary to the events) and on discourse analysis of them.

KEY WORDS: *Pacific Alliance, interaction, Mercosur, business-State relations.*

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

Giacalone, R. (2019). Los empresarios en el diseño y aplicación de Mercosur y Alianza del Pacífico: el rol de la interacción de actores en la integración. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 151-186). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 5

El papel de las entidades subnacionales en el Mercosur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente

Francisco Javier Sánchez Chacón

Resumen: se argumenta que existe una sociedad civil subregional dispar y limitada en el Mercosur y prácticamente inexistente en la Alianza del Pacífico, salvo para el sector empresarial. Asimismo, que hay una institucionalidad en ambos acuerdos de integración regional que permite una restringida participación de la sociedad civil, más en Mercosur y solo para el sector empresarial en la Alianza, pero también mecanismos o prácticas que impiden o dificultan su real influencia, lo que conlleva un déficit democrático de grado diverso según qué acuerdo y actor social. Muchos grupos sociales tienen con frecuencia poco interés y/o capacidad limitada para articular una acción concertada subregional y actuar en los mecanismos de participación existentes, incluso algunos pueden estar potencial o realmente oprimidos o en desventaja, en consecuencia, la participación de la sociedad civil es condicionada y sus opiniones no llegarían a los niveles decisionales. Existe mayor articulación y movilización de diversos sectores de la sociedad civil organizada en el Mercosur que en la Alianza. La naturaleza intergubernamental de ambos acuerdos hace que los Estados busquen retener para sí la totalidad de las consideraciones en el *policy making*, e incluso en la implementación de las decisiones. Si bien hay una relación más o menos nítida entre sociedad civil y entidades subnacionales, estas no funcionan como plataforma para la participación en el nivel subregional de aquella. Considerar la participación de la sociedad civil en los órganos decisorios de los procesos de integración regional como un derecho humano emergente significaría reconocer el grado de evolución de los derechos humanos y serviría de acicate a los actores sociales -sujetos políticos- para empoderarse. En ese sentido, las instituciones analizadas no se ajustan a la concepción de la nueva institucionalidad necesaria para el ejercicio pleno de un derecho humano a la participación de la sociedad civil en ambos acuerdos de integración regional.

PALABRAS CLAVE: *Mercosur, Alianza del Pacífico, entidades subnacionales, sociedad civil, participación, déficit democrático, derechos humanos emergentes.*

Abstract: It is argued that there is a disparate and limited subregional civil society in Mercosur and practically nonexistent in the Pacific Alliance, except for the business sector. Likewise, there is an institutional framework in both regional integration agreements that allows a limited participation of civil society, more in Mercosur and only for the business sector in the Alliance, but also there are mechanisms or practices that impede or hinder its real influence, which it entails a democratic deficit of varying degree according to what agreement and social actor. Many social groups often have little interest and/or limited capacity to articulate subregional concerted action and act on existing mechanisms of participation, some may even be potentially or actually oppressed or disadvantaged. Consequently, civil society participation is conditioned and their opinions would not reach the decision levels. There is greater articulation and mobilization of various sectors of organized civil society in Mercosur than in the Alliance. The intergovernmental nature of both agreements makes States seek to retain for themselves all the considerations in policymaking, and even in the implementation of decisions. Although there is a more or

less clear relationship between civil society and subnational entities, they do not function as a platform for participation at the sub-regional level of the former. Considering the participation of civil society in the decision-making bodies of regional integration processes as an emerging human right would mean recognizing the degree of evolution of human rights and would encourage the social actors - political subjects - to empower themselves. In this sense, the analyzed institutions do not conform to the conception of the new institutional framework necessary for the full exercise of a human right to the participation of civil society in both regional integration agreements.

KEYWORDS: *Mercosur, Pacific Alliance, subnational entities, civil society, participation, democratic deficit, emerging human rights.*

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

Sánchez Chacón, F. J. (2019). El papel de las entidades subnacionales en el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico como plataforma para una mayor participación de la sociedad civil entendida como un derecho humano emergente. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 187-239), Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 6

Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur

Irma Liliana Vásquez Merchán

Resumen: la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (Mercosur) son dos organizaciones con intereses de integración regional explícitos en sus acuerdos constitutivos. Sin embargo, las coyunturas políticas y económicas actuales en ambas organizaciones conducen a inferir en un cambio subregional que no está ligado a ideologías políticas sino a los intereses individuales de los países líderes de estos bloques. En este sentido, este trabajo analiza el papel de México en la Alianza del Pacífico y de Brasil en el Mercosur desde una perspectiva comparada de líderes regionales, dirigido a fortalecer sus proyectos integracionistas respectivos. Estos dos países han sido actores indiscutibles y potencias regionales con capacidades materiales e ideacionales. No obstante, sus intereses individuales están caracterizados por: a) el relacionamiento con terceros países, y b) las políticas económicas y comerciales: productividad y competitividad.

PALABRAS CLAVE: *integración regional, liderazgo regional, Alianza del Pacífico, Mercosur.*

Abstract: The Pacific Alliance and the Common Market of the South (Mercosur) are two organizations with explicit regional integration interests in their constitutive agreements. However, the current political and economic circumstances in both organizations lead to infer in a sub-regional change that is not linked to political ideologies but to the individual interests of the leading countries of these blocs. On this matter, this chapter analyzes the role of Mexico in the Pacific Alliance and of Brazil in the Mercosur from a comparative perspective of regional leaders, aimed at strengthening their respective integrationist projects. These two countries have been indisputable actors and regional powers with material and ideational capacities. However, their individual interests comprise: a) the relationship with third countries, and b) the economic and trade policies: productivity and competitiveness.

KEYWORDS: *Regional integration, regional leadership, Pacific Alliance, Mercosur.*

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

Vásquez Merchán, I. L. (2019). Líderes regionales en perspectiva comparada: México en la Alianza del Pacífico y Brasil en el Mercosur. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* Colombia (pp. 241-269), Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 7

Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida

Edgar Vieira Posada

Resumen: este capítulo analiza cómo una integración efectiva presupone la suficiente voluntad política de sus miembros para poner en común unos propósitos de integración, que debería suponer, no la renuncia a la soberanía nacional, sino trabajar en una soberanía compartida alrededor de los objetivos y metas establecidos de integración, en lo posible, con una normatividad comunitaria de aplicación directa que no tenga que pasar por trámites nacionales en cada país para poderse aplicar y con preeminencia sobre normas internas que le sean contrarias. Se analizará el funcionamiento del proceso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual se ha caracterizado desde su creación a comienzos de los noventa por un manejo intergubernamental. Igualmente, se revisa el marco institucional de la Alianza del Pacífico (AP). Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre la importancia de algún grado de soberanía compartida como elemento para repensar y profundizar la integración en América Latina y lograr que estos procesos sean más efectivos en la consecución de sus propósitos.

PALABRAS CLAVE: *institucionalidad, integración regional, supranacionalidad, Mercosur, Alianza del Pacífico.*

Abstract: This chapter analyzes the extent to which an effective integration requires enough political commitment of their members to pool integration purposes. This implies not the resignation of national sovereignty but working together in the framework of a shared sovereignty around the established objectives and goals of integration, as far as possible, with regulations of direct application that does not have to go through national procedures in each country to be able to be implemented and with pre-eminence over internal regulations that are contrary to it. The functioning of the Common Market of the South (MERCOSUR) process will be analyzed, which has been characterized as an intergovernmental organization since its creation at the beginning of the nineties. Similarly, the institutional framework of the Pacific Alliance (AP) is reviewed. Finally, the chapter concludes with some reflections on the importance of some degree of shared sovereignty as an element to rethink and deepen integration in Latin America and make these processes more effective in achieving their purposes.

KEYWORDS: *Institutional framework, regional integration, supranationality, Mercosur, Pacific Alliance.*

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

Vieira Posada, E. (2019). Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 270-323).

Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

CAPÍTULO 8

La Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia

Alejandro Gutiérrez S. y Albio Márquez

Resumen: este capítulo analiza los desafíos y las perspectivas de la convergencia entre la AP y el Mercosur. Describidos algunos antecedentes sobre ambos acuerdos de integración y analizados aspectos relevantes de la relación comercial intra e inter bloque, así como el impacto de la convergencia sobre las inversiones, el comercio de bienes y servicios y la creación de cadenas regionales de valor. Se advierte que la convergencia solo será exitosa si supera desafíos vinculados con acelerar negociaciones para armonizar, adoptar y unificar normas y reglas de origen; mecanismos para la facilitación del comercio y fomento de cadenas regionales de valor y; la eliminación de barreras no arancelarias. Y sobre las perspectivas de la convergencia se considera que no hay una respuesta única, sino múltiples escenarios posibles, de los cuales se esbozan el de la no convergencia, el de ausencia de cambios en el Mercosur y el de la convergencia como una realidad.

PALABRAS CLAVE: *convergencia AP-Mercosur, integración regional, Alianza del Pacífico, Mercosur.*

Abstract: This chapter analyzes the challenges and perspectives of the convergence between the AP and Mercosur. Described some background on both integration agreements and analyzed relevant aspects of the intra and inter block commercial relationship, as well as the impact of convergence on investment, trade in goods and services and the creation of regional value chains. It is warns that convergence will only be successful if it overcomes challenges related to accelerating negotiations to harmonize, adopt and unify laws and rules of origin; mechanisms for the facilitation of trade and promotion of regional value chains and; the elimination of non-tariff barriers. And on the perspectives of convergence, it is considered that there is not a single answer, but multiple possible scenarios, outlining the one non-convergence, the absence of changes in Mercosur and the convergence as a reality.

KEYWORDS: *AP-Mercosur Convergence, regional integration, Pacific Alliance, Mercosur.*

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

Gutiérrez S., A. y Márquez, A. (2019). La Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur: desafíos y perspectivas de la convergencia. En J. Briceño Ruiz y E. Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (pp. 324-362). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601756>

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2019, en los talleres de Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. Fue publicado por Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Se utilizaron las familias de fuentes tipográficas Garamond Premier pro y Avenir LT, y se imprimió en papel Bond Beige de 70 gramos.



UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA



EDICIONES



Peer review



978-958-760-174-9

El Grupo de **Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE)** —constituido por académicos de más de cien universidades de treinta países de los dos continentes— tiene como propósito contribuir con ideas y reflexiones al relanzamiento de la integración en el contexto del siglo XXI. Para ello, es necesario dar a conocer los planteamientos y sugerencias hechas por los participantes en este grupo como resultado de sus investigaciones individuales y grupales. Esta intención se materializa con la **Colección GRIDALE**, la cual inicia con la publicación de cuatro tomos. Este primero, *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* —que se había reservado inicialmente para la Colección Pensamiento Global—, abre la colección con los temas correspondientes a procesos de integración de América Latina, como Mercosur y la Alianza del Pacífico, que concentran la atención de muchos investigadores interesados en las semejanzas y en las diferencias de ambos procesos, y en su contribución a la necesaria convergencia de la integración latinoamericana. Las investigaciones aquí presentadas son el resultado de un proyecto de investigación realizado por académicos del Centro de Pensamiento Global (CEPEG), de la Universidad Cooperativa de Colombia y de la Universidad de los Andes de Venezuela.

Los tomos segundo (*Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*), tercero (*La integración regional latinoamericana y europea en el Siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro*) y cuarto (*Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*) son el resultado de las reflexiones presentadas en el Primer Congreso del GRIDALE, en junio de 2018.

Ahora los invitamos a repensar la integración latinoamericana, con base en los aportes expuestos en este primer libro.

Edgar Vieira Posada

Director Centro de Pensamiento Global
y Coordinador General del GRIDALE.