Aviso legal

Capítulo del libro: *Las causas estructurales de las crisis del regionalismo latinoamericano*

Autor del capítulo: Briceño Ruiz, José

Título del libro: *El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia*

Autores del libro: Briceño Ruiz, José; Badillo Reguera, Jonatan; Morales Fajardo, María Esther; Correa Serrano, Ma. Antonia; García Magallón, Daniel; Hernández Macías, José Antonio.

Colaborador del libro: Briceño Ruiz, José (coordinador).

ISBN del libro impreso: 978-607-30-9005-6
ISBN del libro en PDF: 978-607-30-9004-9
DOI del libro: https//doi.org/10.22201/cialc.9786073090049e.2024
Trabajo realizado con el apoyo del Programa UNAM-PAPIIT-IA300302

Forma sugerida de citar: Briceño, J. (2024). *Las causas estructurales de las crisis del regionalismo latinoamericano.* En *El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia* (23-39). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Ediciones y Gráficos Eón. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/

© Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México-Coyoacán, núm. 421 Colonia Xoco, Benito Juárez C.P. 03330
Ciudad de México, México.
Tel.: 55 5604 1204
administracion@edicioneseon.com.mx
www.edicioneseon.com.mx

D.R. © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

© Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
https://cialc.unam.mx
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es

Usted es libre de:
- Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:
- Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es
En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LAS CRISIS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

José Briceño Ruiz

La crisis se ha convertido en un elemento casi permanente en el estudio del regionalismo latinoamericano. La historia parece repetirse desde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza del Pacífico. Estos procesos regionales iniciaron con algunos éxitos iniciales en la liberalización de comercio intra-regional (como sucedió en la ALALC, el Pacto Andino y el Mercosur), para después entrar en una fase de ralentización de éste y de nuevo en una reducción significativa en la intensidad de la interdependencia comercial regional. Esquemas como la Unasur tuvieron algunos logros en temas como la resolución de crisis políticas, cooperación en materia de salud e infraestructura o en la coordinación en temas de seguridad, para ser luego desmantelada por los gobiernos conservadores que fueron mayoritarios en América del Sur entre 2015 y 2020. La Alianza del Pacífico, aunque favorecida por una hábil estrategia de marketing que la presentaba como el modelo a seguir en América Latina, no ha logrado avanzar en temas como el comercio intra-regional o la creación de cadenas de valor, y actualmente es afectada por el giro

a la izquierda de sus países miembros y la crisis política en Perú. En este escenario, los estudios dedicados a la crisis del regionalismo han proliferado en la literatura especializada,[1] pero la mayor parte de ellos realizan un análisis de momentos coyunturales de crisis, derivados de factores también coyunturales, como los cambios en los ciclos políticos en la región; o de factores sistémicos, como los cambios significativos en la estructura política o económica mundial. En la mayor parte de estos estudios, se describe una serie de factores considerados ya sea causantes o expresiones de la crisis, pero pocos definen qué se entiende por crisis o por crisis de un proceso regional.[2]

Este trabajo pretende ir un poco más allá al preguntarse: ¿la crisis del regionalismo obedece a factores estructurales o coyunturales? Desde nuestra perspectiva, la crisis del regionalismo obedece tanto a factores exógenos vinculados al sistema internacional, como la alta vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas que puede afectar, por ejemplo, el desarrollo de un proceso de integración económica; como a factores endógenos, la ausencia de consenso sobre el modelo económico, la poca eficiencia del modelo institucional de los esquemas regionales, la limitada participación de los actores políticos y sociales, y el débil papel de los países de mayor tamaño en la región en el im-

[1] Véanse, entre otros, José Briceño Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, "The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead", en Bettina de Souza Guilherme, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones y Andrea Ribeiro Hoffmann (eds.), *Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America* (Dordrecht: Springer, 2021): 281-293; Detlef Nolte, "From the Summits to the Plains: The Crisis of Latin American Regionalism", *Latin American Policy*, vol. 12, núm. 1 (2021): 181-192; José Antonio Sanahuja, "La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa", *Anuario CEIPAZ 2018-2019*: 107-127; Mercedes Isabel Botto, "El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana", *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*, vol. 2, núm. 5 (2017): 155-176.

[2] Una excepción es el trabajo reciente de Detlef Nolte y Giovanni de Agostinis, "Resilience to Crisis and Resistance to Change: A Comparative Analysis of the Determinants of Crisis Outcomes in Latin American Regional Organisations", *International Relations*, vol. 37, núm. 1 (2021): 117-143.

pulso de las iniciativas de integración y cooperación, que los debates académicos asocian con el problema del liderazgo. Estos son factores estructurales que han estado presentes en las crisis de los procesos regionales desde la década del sesenta y que trascienden ciclos políticos de izquierda o derecha.

La hipótesis principal del capítulo es que "los procesos de integración regional pueden avanzar de forma más adecuada si en ellos participa una diversidad de actores que impulsan una agenda multidimensional. A esto se añade la necesidad de establecer una estructura institucional eficiente y creíble". Esta hipótesis se complementa con la siguiente hipótesis auxiliar: "Un proceso de integración puede avanzar mejor si existe un liderazgo regional, pero variables materiales e ideacionales hacen difícil su consecución en esquemas entre países en vías de desarrollo".

Como punto de partida, se define qué se entiende por crisis. Para ello, se parte de la idea de Saurugger y Terpan, para quienes una crisis es una fase de desorden en el desarrollo aparentemente "normal" de un sistema. Ocurre cuando los valores fundamentales o los sistemas de soporte vital de una comunidad están bajo amenaza. Así, las crisis implican un sentido de urgencia. Sólo una amenaza que se percibe como urgente en el sentido de que la falta de acción que se consideraría conduce a un empeoramiento de la situación puede describirse como crisis.[3] De esta manera, un proceso regional experimenta un periodo de crisis cuando existe una situación en la cual el progreso sustantivo de éste o incluso su existencia misma es amenazada por una serie de advertencias que requieren ser resueltas de forma urgente.

Este capítulo se concentra en variables domésticas, pues se estudia la acción de los actores políticos, económicos y sociales en el ámbito de los sistemas políticos nacionales y en los espacios regionales, y la forma en que ese accionar en temas como el modelo económico o el

[3] Sabine Saurugger y Fabien Terpan, "Regional Integration in Times of Crisis. Comparative Regional Integration Approaches and Institutional Change", en Sabine Saurugger y Fabien Terpan (eds.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration* (Abingdon: Routledge, 2016): 25-26.

modelo institucional incide de forma positiva o negativa en el desarrollo de las iniciativas regionales.

Sin embargo, ello no implica soslayar la relevancia de factores ligados al sistema internacional en los procesos regionales. La crisis de los precios del petróleo en la década del sesenta tuvo un impacto negativo en el desarrollo del Pacto Andino. No se puede entender el surgimiento del regionalismo abierto, sin considerar el fin de la Guerra Fría y el creciente proceso de globalización. La caída en los precios de las *commodities* en 2012 también incidió en la crisis del periodo del regionalismo post-hegemónico o postliberal. Estos son elementos que también se deben analizar para evaluar de forma holística las crisis del regionalismo en América Latina. A pesar de ello, este capítulo se limita apenas al estudio de las variables domésticas o regionales, pues existe un proyecto de estudiar las variables globales en una publicación posterior.

Los factores estructurales de la crisis del regionalismo en América Latina

En los estudios recientes sobre el regionalismo latinoamericano, se ha acudido al uso de taxonomías para explicar los ciclos históricos que el proceso regionalista latinoamericano ha experimentado en los últimos setenta años. En este sentido, se ha descrito el regionalismo de los años sesenta del siglo XX como regionalismo cerrado, a los procesos regionales de los años noventa como regionalismo abierto o nuevo regionalismo y al periodo de los gobiernos de izquierda como regionalismo postliberal o post-hegemónico. Algunos expertos, como Andrés Malamud, Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli comparten una visión crítica sobre el uso de esas categorías y su utilidad para explicar los procesos regionales. Sin embargo, en realidad, de lo que se trata es de tipologías, taxonomías, tipos ideales, de uso generalizado, para explicar las particularidades de ciertos fenómenos sociales. Describir el regionalismo de los noventa como "abierto" y el de los gobiernos de izquierda como "postliberal" es algo más que adjetivar; es definir las particulari-

dades de ciclos históricos en los cuales el regionalismo tuvo rasgos, lógicas de acción muy diferentes y respondió a intereses.

En consecuencia, en este trabajo se rescata la utilidad de usar la idea de ciclos para analizar los diferentes periodos que han vivido los procesos regionales en América Latina. No obstante, ello no es óbice para recomendar cautela en el uso de la categoría-ciclos, pues la historicidad y continuidad de los procesos sociales no se interrumpen, es decir, que a pesar de los intentos de actores políticos de querer promover un borrón y cuenta nueva cada vez que se inicia un ciclo regional, existen continuidades, en algunos aspectos positivas y en otros negativas.

Este último argumento es válido para explicar las crisis reiteradas que experimentan los procesos regionales en América Latina. Los factores de la crisis son estructurales, es decir, están más allá de los ciclos históricos o ideológicos del regionalismo en América Latina. Así, la institucionalidad poco eficiente, incapaz de crear normas de forma expedita y sin poderes para resolver los conflictos que surjan entre las partes, existe desde la ALALC hasta la Alianza del Pacífico. De igual manera, la limitada participación de los actores económicos y sociales es algo que existe desde la CAN hasta el Mercosur. El problema del liderazgo, o si se prefiere el poco compromiso de los países de mayor tamaño, también como factor que limita el avance de la integración y cooperación regional en América Latina, es de larga data. Entonces, existen factores que no son coyunturales, sino estructurales, que han bloqueado el avance de los procesos regionales en América Latina. Por lo tanto, el análisis de la crisis del regionalismo requiere una mirada interdisciplinaria y multifactorial.

El tema del modelo económico se refiere a la pregunta: ¿para qué queremos la integración económica? Existen dos posibles respuestas que normalmente se consideran como antinómicas. La primera posible es que la integración económica es un mecanismo para promover la transformación productiva de la región, como planteaban Raúl Prebisch y la CEPAL desde la década del cincuenta del siglo XX. Esta idea ha sido retomada recientemente por la CEPAL al vincular a la integración a la construcción de cadenas de valor. La segunda respuesta es que la integración es sólo un mecanismo para profundizar la inserción de América

Latina en la economía mundial. Esta es la lógica detrás de las propuestas del BID de un nuevo regionalismo, en las que se concebía a éste como un instrumento para fomentar la reforma estructural y la apertura comercial.

Uno de los mayores problemas del regionalismo latinoamericano es que las elites y los demás actores políticos y sociales no han logrado alcanzar un consenso, o al menos un mínimo común denominador, en torno a qué orientación dar a los procesos de integración económica, sea desarrollista o aperturista.

El tema es complejo, pero quizás vale la pena al menos considerar si esta supuesta oposición entre desarrollo y apertura debe ser relativizada. La experiencia de los países del sureste de Asia, especialmente en casos como Corea de Sur, Taiwán o Malasia, evidencia que se impulsó una fase inicial desarrollista en la cual se promovió la industrialización con el Estado como un actor fundamental del proceso. Esto llevó a Alice Amsden a afirmar que Prebisch había renacido en Asia, pero está claro que cada vez existe un mayor consenso sobre la forma en que el pensamiento prebischiano influyó en el modelo del sureste de Asia. Ahora bien, una vez que esas industrias lograron madurez, los países asiáticos optaron por una agresiva estrategia de inserción en la economía mundial. Entonces, la experiencia asiática evidencia que la supuesta dicotomía desarrollo *v*s. inserción al menos debe ser revisada.

Un segundo elemento estructural es la crisis de liderazgo en el regionalismo en América Latina. Aunque el ejemplo clásico para ejemplificar la importancia del liderazgo es el eje franco-alemán en la Unión Europea, en América Latina el debate se concentra más bien en dos grandes países a los que se señala como potenciales líderes que se niegan a ejercer su liderazgo: Brasil y México. En el caso de Brasil, se alega que, salvo durante el gobierno de Lula, el país se ha negado a ejercer el liderazgo suramericano, ya sea porque ha preferido insertarse de forma unilateral en el mundo o ha dado prioridad a foros globales como los BRICS. En el caso de México, el giro hacia América del Norte desde la era de Carlos Salinas en la década del noventa, lo distanció en alguna medida de los procesos regionales latinoamericanos. Con la excepción

de algunas iniciativas hacia América Central, como el Plan Puebla Panamá o la Iniciativa Mesoamericana, los gobiernos mexicanos no han mostrado mayor interés en ejercer el liderazgo, ni siquiera en la Alianza del Pacífico, un proceso regional que ha tenido cierto dinamismo desde su creación, pero que fue originalmente una iniciativa peruana.

Aunque es importante centrar el debate sobre el liderazgo en los dos países más importantes de la región, no se puede pasar por alto que en determinados periodos históricos hubo ejemplos de ejes regionales que, sin atribuirse ningún tipo de liderazgo, impulsaron la integración. Este fue el caso del eje argentino-brasileño, el cual, desde el encuentro de José Sarney y Raúl Alfonsín, en 1985 en Foz de Iguazú, se convirtió primero en el motor de la integración entre los dos países y luego en el núcleo duro de la integración en el Cono Sur, que conduciría a la creación del Mercosur en 1991. Algo similar ocurrió en la Comunidad Andina, en la cual el eje Bogotá-Caracas fue el motor de la integración. Estos dos países tuvieron décadas de complejas relaciones, marcadas por conflictos de delimitación fronteriza, ataques al territorio venezolano por grupos ilegales colombianos y problemas migratorios. Sin embargo, los gobiernos de Carlos Andrés Pérez y César Gaviria Trujillo decidieron reorientar la relación bilateral, convirtiendo la promoción de la integración andina en uno de los elementos centrales de acción conjunta. De hecho, así sucedió y el eje colombo-venezolano se convirtió en el núcleo duro del regionalismo andino.

Un tercer elemento que se debe añadir es la existencia de diferencias ideológicas que se observan en el ámbito económico y político. En el primero, las diferentes ideologías son las fuerzas que están detrás de los modelos económicos explicados en párrafos anteriores. También las ideologías marcan la cooperación política, pues mientras que algunos países promueven mecanismos para incrementar la autonomía regional, otros adoptan una retórica más antimperialista y algunos más prefieren mecanismos de diálogo y cooperación regional que no afecten sus relaciones con las potencias centrales. De nuevo, en este caso, se necesita una dosis de pragmatismo, la necesidad de buscar consensos a pesar de las diferencias. La experiencia europea muestra que no siempre ha existido una total homogeneidad ideológica como, por ejemplo,

en 1986, cuando se discutió el Acta Única Europea, un momento en que los tres grandes líderes en la Unión Europea eran Margaret Thatcher, François Mitterrand y Helmut Kohl. A pesar de sus diferencias ideológicas, este liderazgo europeo mostró una importante dosis de realismo y pragmatismo que permitió avanzar y profundizar el proyecto de integración.

Un cuarto elemento que se debe considerar es el tipo de institucionalidad que necesita la integración latinoamericana. Está claro que existen serios problemas institucionales en el regionalismo en América Latina, pero la solución no puede ser tratar de replicar de forma descontextualizada mecanismos supranacionales europeos, cuya implementación carece de apoyo por parte de los actores políticos y económicos de la región. Se requiere de realismo al pensar en la institucionalidad que, posiblemente, seguirá siendo intergubernamental, aunque con el reto de ganar en términos de eficacia y eficiencia. Esto sólo se puede lograr si existe un fuerte consenso y compromiso político en torno al impulso de la integración. En algunos momentos de la historia reciente de la integración, se han visto casos de fuerte compromiso con la integración regional que permitieron su impulso. Los presidentes desempeñaron un importante rol en este proceso. Ya se mencionaron los casos de Sarney, Alfonsín, Pérez y Gaviria. Andrés Malamud analizó el papel de los presidentes de Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso, en la resolución de crisis bilaterales que tuvieron el potencial de hacer colapsar el proceso de integración en el Mercosur. Malamud describió a ese proceso como inter-presidencialismo.

Finalmente, se debe discutir el papel de los actores económicos y sociales en los procesos de integración. No es correcto decir que han estado totalmente ausentes, pero no siempre su acción ha sido en favor de la integración. Así, por ejemplo, en la década del sesenta, el empresariado venezolano se opuso a la integración regional y realizó un cabildeo activo para impedir el ingreso del país a la ALALC y el Pacto Andino. En la primera década del nuevo milenio, los actores de la sociedad civil impulsaron las Cumbres de los Pueblos, por ejemplo, en la negociación del ALCA y en el Mercosur. Su actitud también fue de rechazo u oposición a la integración que describían como neoliberal.

Aunque se deben interpretar las circunstancias históricas que explican estas actitudes de rechazo a la integración económica, lo que se debe destacar es la necesidad de una participación en positivo.

Estos son factores estructurales que, más allá de los ciclos ideológicos del regionalismo latinoamericano, han impedido el avance de los procesos de integración y cooperación. Sin embargo, a pesar de esas crisis, el regionalismo no muere, no desaparece, sino que muestra una resiliencia que ha sido creciente objeto de investigación por los especialistas en el tema.

Las crisis en los ciclos recientes del regionalismo latinoamericano

La historia reciente del regionalismo latinoamericano nos muestra la existencia de lógicas de acción que se contradicen, y de debates con una excesiva carga ideológica que afectan el desarrollo de los procesos en marcha. En el periodo de regionalismo abierto, desarrollado entre 1989 y 2003, se quiso hacer un "borrón y cuenta nueva" y desconocer cualquier aporte del viejo regionalismo, en particular las ideas de la CEPAL de la integración económica como mecanismo para promover la transformación productiva. Ciertamente, procesos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, o el Pacto Andino, establecido en 1969, no alcanzaron las metas que se propusieron, pero abrieron espacios para ir incrementando la interdependencia regional y crearon mecanismos, como el tratamiento especial y diferenciado, que siguen teniendo relevancia en una región donde aún son significativas las asimetrías entre los países. También se soslayó la importancia de la integración productiva y que ésta es un mecanismo para realizar una tarea pendiente, como es la transformación productiva para reducir la dependencia de las materias primas. El ciclo de altos precios de *commodities* y reprimarización evidencia que aún es una tarea pendiente.[4]

[4] Cintia Quiliconi, "From Open Regionalism to Neo-Extractivism: A New Geography of Trade in Latin America?", en José Briceño Ruiz e Isidro Morales (eds.), *Post-*

Sin embargo, el regionalismo abierto acierta cuando establece una relación entre integración regional, multilateralismo y globalización.[5] En este sentido, no se puede desconocer el potencial de la integración como mecanismo para ayudar a una mejor inserción de los países de la región en la economía mundial. El comercio es un componente central de la integración regional, aunque no sea el único. La integración regional sólo limitada al comercio es un problema, pero integración sin comercio es un problema no menor. Y esta fue una de las principales limitaciones de las propuestas postliberales de los gobiernos de izquierda a partir de 2003, que olvidaron el comercio y el mercado, lo que causó una reducción en la intensidad de la regionalización de los intercambios y una disminución de la interdependencia. Mientras tanto, los avances concretos en los nuevos temas de la agenda (sociales y productivos) no fueron justamente para destacar.

El Mercosur sirve como ejemplo: se redujo la interdependencia regional y los proyectos como el Programa de Integración Productiva o el Plan Estratégico de Acción Social, impulsado en la era postliberal, han producido pocos resultados.[6] 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, de forma exitosa, promover temas comerciales, sociales, productivos, financieros e incluso políticos al mismo tiempo, como lo muestra la experiencia europea.

Hegemonic Regionalism in the Americas (Abingdon: Routledge, 2017): 57-72; Jaime Estay, "Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization", en Ernesto Vivares (ed.), *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018): 47-76.

[5] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1994); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina* (Washington, D.C.: BID, 2002).

[6] José Briceño Ruiz, "Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul", *Século XXI*, vol. 4, núm. 2 (2014): 13-34; José Briceño Ruiz, "O auge e a crise do 'Novo Mercosul' no período pós-hegemônico (2003-2016)", *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 112 (2021): 55-86.

En segundo lugar, el análisis de los procesos recientes evidencia un debate sobre cuáles son los actores que promueven la integración: el Estado, los empresarios, la sociedad civil. En el viejo regionalismo, el Estado era el centro, pero al llegar el regionalismo abierto, prácticamente desaparece y los empresarios eran considerados los motores de la integración económica, como sucedió en la Comunidad Andina (CAN) o el Grupo de los Tres.[7] Al llegar el regionalismo postliberal, prolifera una retórica sobre "integración de los pueblos", muy promovida en el discurso de Hugo Chávez y su proyecto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA)[8] o un supuesto mayor papel para la sociedad civil,[9] cuando en realidad se producía un retorno del Estado o, más exactamente, de los presidentes como impulsores de la integración. Esta discusión en el fondo es falsa. Tal como acontece en los procesos económicos en el interior de los países, existen políticas en las cuales es indispensable la participación y el liderazgo del Estado, y el empresario es un actor crucial en el impulso de la integración económica y el libre comercio; además, debido a que el nuevo regionalismo tiene incidencia sobre áreas como la política social, el empleo o la salud, la sociedad civil debe involucrarse en esos procesos. El caso europeo es un ejemplo: el perfeccionamiento del mercado común no hubiera 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

[7] Rita Giacalone, "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el Mercosur", *Aldea Mundo*, vol. 22 (1999): 52-60.

[8] José Ángel Pérez García y Carlos Tablada, *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2011); Edgardo Lander, "¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares", *OSAL*, vol. 5, núm. 15 (2004): 45-56.

[9] Andrés Serbin, "Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano", en *Documentos CRIES 17* (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas & Sociales, 2011).

cada vez más en el proceso, en la medida en que éste se profundizó a partir del Acta Única Europea de 1986.

En todas las etapas analizadas, se observa la persistencia de una institucionalidad débil y poco operativa.[10] Esto se ha querido vincular con un debate supranacionalidad *vs*. intergubernamentalismo, que debe ser objeto de una reflexión cuidadosa, pues se puede estar transfiriendo a la región una discusión europea. Lo cierto es que no existe en América Latina un consenso en torno a la creación de instituciones supranacionales y eso debe ser analizado con realismo. Además, se debe recordar que incluso la Unión Europea no es totalmente supranacional, sino que sus instituciones reflejan un equilibro entre mecanismos intergubernamentales y supranacionales. *Last but no least*: se debe recordar que esquemas como la Asociación de Naciones de Sureste de Asia (ASEAN por sus siglas en inglés) son un proceso estrictamente intergubernamental y exitoso. Se argumenta que la institucionalidad del Mercosur es muy "pesada", pero poco eficiente tanto en el proceso de creación de normas como en la solución de los conflictos que se puedan producir, por ejemplo, en un proceso de integración económica. A la Alianza del Pacífico, en cambio, se le cuestiona por tener una institucionalidad demasiado ligera y, en buena medida, *ad hoc*, inadecuada para que el esquema regional logré alcanzar su meta de integración profunda. El argumento general, con un fuerte tono eurocéntrico, es que la estructura de éstas, como de las otras iniciativas de integración y cooperación regional, es intergubernamental y de allí su ineficiencia. La solución: adoptar la supranacionalidad. Esto pasa por alto razones históricas tanto europeas como latinoamericanas. Del lado europeo, se olvidan las particulares circunstancias que existían en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, que condujeron a un debilitamiento del nacionalismo y crearon un escenario político y social favorable para la creación de mecanismos supranacionales. Del lado latinoamericano, se

[10] Edgar Vieira Posada, "Integración de América Latina desde soberanías nacionales en soberanía compartida", en José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2019): 270-323.

desestima que en América Latina ya se experimentó con la creación de mecanismos supranacionales, en concreto en el caso de la integración andina. Ya en el Acuerdo de Cartagena (1969) que estableció el Pacto Andino, se creaban instituciones como Junta, a la que se sumaría el Tribunal Andino, mientras que las normas aprobadas por la Comisión, la institución principal del proceso andino, tenían carácter obligatorio. Como señale González Vigil:

> Esta normativa andina tiene carácter supranacional, en el sentido de que obliga a todas las personas (naturales y jurídicas) habitantes en los territorios de los miembros plenos de la CAN, aunque no suprime las facultades legislativas ni reguladoras de estos países, pues, de conformidad con el principio de subsidiaridad, las normas dictadas por los órganos subregionales rigen cual leyes que se aplican según instrumentadas por reglamentos y dispositivos legales nacionales, salvo indicación expresa contraria. Supranacional es también, en consecuencia, el carácter de los mecanismos de solución de controversias previstos por dicha normativa, en los cuales, de fallar las consultas previas en búsqueda de arreglos amistosos entre las partes involucradas, cumplen roles protagónicos la SGCAN (una de cuyas funciones centrales es la de velar por el cumplimiento de los compromisos subregionales) y/o el Tribunal Andino.[11]

A pesar de esta institucionalidad supranacional, la integración andina ha sufrido diversas crisis en sus más de cincuenta años de existencia. Crisis como la salida de Chile en 1976, el abandono de la zona de libre comercio por el gobierno de Alberto Fujimori en la década del noventa o las diferencias que surgieron en el interior a inicios del nuevo milenio a raíz del interés de algunos de los miembros de la CAN de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, no fueron resueltas por las instituciones supranacionales andinas. La Junta fue reemplazada en 1996 por la Secretaría General de la CAN. El Tribunal Andino no adquirió en la integración andina un rango similar al alcanzado por la

[11] Fernando González-Vigil, "Logros y límites de la integración andina: 1989-2005", *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 65 (2009): 38.

Corte Europea de Justicia. Por ejemplo, mientras decisiones de la Corte Europea lograron dar a los Tratados de Roma un rango casi equivalente al de una constitución supranacional en Europa, el Tribunal Andino no pudo otorgar al Acuerdo de Cartagena un rango similar.[12]

Finalmente, la cuestión del liderazgo es un tema de debate.[13] La experiencia europea demuestra que el eje franco-alemán fue vital en el avance de la integración desde la década del cincuenta. La teoría de la estabilidad hegemónica destaca el papel de un hegemón en la construcción de normas y acuerdos internacionales, algo retomado por Hurrell en su explicación del regionalismo, al destacar el papel de un fuerte hegemón regional para lograr la cohesión entre los miembros de un proceso de integración o cooperación.[14] Walter Mattli enfatiza que la lógica de la integración regional requiere de un *paymaster*.[15] Ahora bien: ¿cómo aplicar esto a América Latina? Esta es 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. Es un asunto que, de nuevo, debe ser evaluado tomando en cuenta la historia y las particularidades de la región latinoamericana. Además, el argumento sobre la necesidad de la existencia de líderes regionales como requisito para el éxito de la integración es un asunto europeo, basado en la experiencia del eje franco-alemán, pero si se acude al regionalismo comparado, no existen casos de liderazgos efectivos en otros bloques regionales, que en algunos aspectos son exi-

[12] Karen J. Alter, Laurence R. Helfer y Osvaldo Saldías, "Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 60, núm. 3 (2012): 654-656.

[13] Luk Van Langenhove, Marieke Zwartjes y Georgios Papanagnou, "Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle", en Stephen Kingah y Cintia Quiliconi (eds.), *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* (Dordrecht: Springer, 2016): 13-27.

[14] Andrew Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4 (1995): 331-358.

[15] Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge, University Press, 1999).

tosos, como el T-MEC o la ASEAN. Por ello, es necesario problematizar el tema del liderazgo regional. No obstante, esto no es óbice para señalar que los países de mayor desarrollo en un bloque regional deben ofrecer algún tipo de incentivo a los socios de menor tamaño, para que éstos tengan un interés en el proceso de integración o cooperación.

Estos temas (modelo económico, participación política, modelo institucional y liderazgo –o al menos un papel destacado de los países más grandes–) son problemas estructurales del regionalismo latinoamericano que están más allá de los giros ideológicos producidos en la región en las tres últimas décadas. En este trabajo se argumenta que tales factores son cruciales para entender la crisis del regionalismo latinoamericano.

Conclusiones

Las crisis permanentes de los procesos de integración y cooperación regional en América Latina no son simplemente el resultado de los giros ideológicos que la región ha experimentado en las últimas tres décadas. Estos giros han sido ciertamente importantes y, sin duda, ayudan a entender el errático comportamiento de avances y retrocesos de los procesos regionales en América Latina. No obstante, no son suficientes para explicar las crisis recurrentes.

En este trabajo se demuestra que existen factores estructurales que inciden en las crisis del regionalismo latinoamericano y que trascienden los ciclos político-ideológicos vividos en los países de la región. Estos factores han estado presentes tanto en gobiernos de izquierda como de derecha. Son la falta de consenso mínimo sobre el modelo económico que debe ser adoptado en los procesos regionales. La idea de que los gobiernos de izquierda son desarrollistas y los de derecha aperturistas es una quimera en muchos sentidos. Gobiernos autocráticos y anticomunistas en Corea del Sur y Taiwán, durante décadas, impulsaron políticas desarrollistas, mientras que la apertura económica de China se realizó bajo la égida del Partido Comunista. Se requiere que

los actores políticos, económicos y sociales en América Latina alcancen un mínimo común denominador en cuanto al modelo económico.

Es necesario ir más allá del falso debate "libre comercio *vs*. integración productiva" o "integración comercial *vs*. integración en temas sociales". El debate es falso porque son dimensiones de la integración que no son excluyentes e 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 contradice con la promoción del comercio. Se trata, entonces, de promover una integración multidimensional que incluya objetivos económicos (comerciales, financieros, monetarios y productivos), políticos y sociales.

La dicotomía Estado *vs.* actores no estatales (sector productivo-sociedad civil) también debe ser relativizada. La integración es un proceso complejo que requiere la participación de una diversidad de actores, cada uno de ellos más interesados en ciertos aspectos de la misma. Es lógico que el sector productivo esté más interesado en la dimensión comercial y que la sociedad civil lo esté en la dimensión social. También es posible que existan visiones divergentes entre esos actores. Empero, ello no excluye que un bloque regional se convierta en el escenario político en el que esa diversidad de actores agregue sus intereses y promueva políticas regionales de diversa índole.

El debate supranacionalismo *vs.* intergubernamentalismo también debe ser localizado en el contexto histórico latinoamericano. Se debe ser realista en el sentido de entender que los países de la región no están aún preparados, realmente interesados, en crear mecanismos supranacionales que impliquen una limitación de sus soberanías nacionales. No obstante, se debe desmitificar a la supranacionalidad como la solución a los problemas institucionales de un bloque regional. La supranacionalidad nace en Europa como resultado del contexto histórico de los años iniciales del proceso de integración en el continente, y ese contexto no es el mismo en América Latina. Además, la Unión Europea no es sólo un proceso supranacional. Admite mecanismos supranacionales (y ésa

es su gran originalidad), pero éstos coexisten con poderosos espacios intergubernamentales. Además, el intergubernamentalismo no es en sí mismo negativo, pues, como ya se ha señalado, procesos regionales que han sido exitosos en materia comercial, como el TLCAN-T-MEC y la ASEAN, son esencialmente intergubernamentales.

Finalmente, la cuestión del liderazgo en la integración regional es un debate más reciente, pues no se discutió el asunto en el periodo del viejo regionalismo o el regionalismo abierto. Es más bien una cuestión del regionalismo postliberal o post-hegemónico, cuyo desarrollo coincidió con el ascenso de Brasil como potencia emergente. El tema es sensible para muchos países de la región y para otros es poco trascendente. Países como Chile o Colombia, históricamente, no han sido entusiastas con la existencia de un líder suramericano. Durante décadas, esa también fue la posición de Venezuela, que se relativizó un poco en la era del chavismo, cuando se reconoció la importancia de Brasil, aunque Caracas también se atribuía un papel de líder. En cambio, procesos como la Alianza del Pacífico no han dado relevancia al asunto, pues su líder natural, México, no lo ha tenido como un tema en su agenda de integración regional. Además, se debe explorar hasta qué punto el supuesto de la existencia de un líder es válido en América Latina, o si en lugar de pensar en un líder, se debe retomar la idea de "ejes" (Brasilia-Buenos Aires, por ejemplo) como espacios para dinamizar procesos regionales; o si es más conveniente pensar en concesiones que los países grandes deben hacer a sus socios de menor tamaño, como mecanismo para incentivar la integración y la cooperación regional.