



AVISO LEGAL

Título: *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*

Autores: Molano-Cruz, Giovanni; Briceño-Ruiz, José; Gomes Saraiva, Miriam; Granja Hernández, Lorena; Perrotta, Daniela; Porcelli, Emanuel; Ribeiro-Hoffmann, Andrea; Guerra-Barón, Angélica; Sabbatella, Ignacio; Ortiz Morales, Catherine; Chaves García, Carlos Alberto; Molano-Cruz, Giovanni; Zelicovich, Julieta; Fernández Saca, Juan Carlos; Caetano, Gerardo; López Burian, Camilo; Luján, Carlos; Velasco Júnior, Paulo Afonso; Bustamante, Ana Marleny; Giacalone, Rita; Correa Serrano, María Antonia;

Colaboradores del libro: Brutus H. Marie-Nicole; Martínez Hidalgo, Irma (diseñadoras); Rojas, Daniela (ilustradora); Molano-Cruz, Giovanni; Briceño Ruiz, José (editores)

ISBN: 978-607-30-5352-5

Forma sugerida de citar: Molano-Cruz, G. y Briceño-Ruiz, J. (eds.). (2021). *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

<https://rilzea.cialc.unam.jspui/>

D.R. © 2021 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, Coyoacán, 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.



EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LA POST-HEGEMONÍA

Giovanni Molano-Cruz
José Briceño-Ruiz
(editores)



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

RECTOR

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

SECRETARIO GENERAL

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda

COORDINADORA DE HUMANIDADES

Dra. Guadalupe Valencia García

CENTRO DE INVESTIGACIONES
SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DIRECTOR

Mtro. Rubén Ruiz Guerra

SECRETARIA ACADÉMICA

Dra. Guadalupe Cecilia Gómez-Aguado

ENCARGADO DE PUBLICACIONES

Gerardo López Luna

EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA
DESPUÉS DE LA POST-HEGEMONÍA

EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LA POST-HEGEMONÍA

Giovanni Molano-Cruz
José Briceño-Ruiz
(editores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
México 2021

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información.

Nombres: Molano-Cruz, Giovanni, editor. | Briceno Ruiz, José, editor.

Título: El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía / Giovanni Molano-Cruz, José Briceno-Ruiz (editores).

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2021.

Identificadores: LIBRUNAM 2118588 | ISBN: 978-607-30-5352-5.

Temas: Regionalismo – América Latina. | América Latina – Integración económica. | América Latina – Política económica.

Clasificación: LCC JL956.R43.R44 2021 | DDC 305.4828—dc25

Imagen de portada: Daniela Rojas

Diseño de la cubierta: Mtra. Marie-Nicole Brutus H.

Diseño de interiores: D.G. Irma Martínez Hidalgo

Primera edición: noviembre de 2021

Fecha de edición: 26 de noviembre 2021

D. R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán
C.P. 04510, México, Ciudad de México

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Torre II de Humanidades, 8° piso,
Ciudad Universitaria, 04510, México, Ciudad de México
Correo electrónico: cialc@unam.mx
<http://www.cialc.unam.mx>

ISBN 978-607-30-5352-5

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Presentación	11
Introducción: el regionalismo post-hegemónico.	15
<i>Giovanni Molano-Cruz y José Briceño-Ruiz</i>	

PRIMERA PARTE

CONCEPTUALIZACIONES

Y DEBATES SOBRE EL REGIONALISMO

1. Auge y ocaso del regionalismo post-hegemónico. La experiencia del Mercosur	31
<i>José Briceño-Ruiz</i>	
2. Gobernanza regional: concepto para pensar los regionalismos latinoamericanos.	59
<i>Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja Hernández</i>	

3. Regionalismo con adjetivos: sus desafíos teórico-prácticos . . . 87
Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli

SEGUNDA PARTE

EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN
 Y COOPERACIÓN REGIONALES

4. La CELAC: integración regional y multilateralismo global 115
Andrea Ribeiro-Hoffmann
5. La Alianza del Pacífico: el potencial de una relación
 transregional con Asia-Pacífico 139
Angélica Guerra-Barón
6. Cooperación energética durante el regionalismo
 posliberal 171
Ignacio Sabbatella
7. Crisis y ajustes de la CAN en la ola del regionalismo
 posliberal y post-hegemónico. 201
*Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto
 Chaves García*

TERCERA PARTE

DINÁMICAS GLOBALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

8. El interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión
 Europea al final de la post-hegemonía 237
Giovanni Molano-Cruz
9. Mercosur: una evaluación del periodo 2016-2019. 263
Julieta Zelicovich

10. Centroamérica y sus acuerdos comerciales intra
y extrarregionales 293
Juan Carlos Fernández Saca

CUARTA PARTE
CONDICIONANTES NACIONALES
DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

11. La política exterior de Uruguay frente a la integración
regional (2015-2020). 325
Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján
12. Brasil y sus ambigüedades ante el regionalismo
sudamericano 349
Paulo Afonso Velasco Júnior
13. Venezuela en el auge y la decadencia del regionalismo
sudamericano (2000-2018). 377
Ana Marleny Bustamante y Rita Giacalone
14. México y el regionalismo norteamericano. Del TLCAN
al T-MEC. 403
María Antonia Correa Serrano

Conclusión. Después de la post-hegemonía 429
Giovanni Molano-Cruz y José Briceño-Ruiz

Bibliografía 445

Sobre los autores 515

PRESENTACIÓN

El origen de este libro está en un simposio —organizado en Bogotá en octubre de 2018 por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia— sobre las particularidades por las cuales atravesaban las experiencias de integración y cooperación regional en América Latina. “Crisis” era quizá la denominación más recurrente que por entonces ya se utilizaba para designar el regionalismo latinoamericano. La cooperación y la integración regional parecían estar inmersas en una delicada situación, pero también era observable una dinámica renovación determinada por, o dirigida hacia, fuerzas extrarregionales.

Por una parte, se producían el desmonte de la Unión de Naciones Suramericanas, el desvanecimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, el estancamiento de la Comunidad Andina y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y

Caribeños y los desafíos que para México significaba la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pero, por otra parte, la Alianza del Pacífico era objeto de un exitoso impulso global, el Mercado Común Centroamericano demostraba solidez después de sus negociaciones comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos, y en el Mercado Común del Sur se renovaba el interés por acuerdos comerciales bilaterales e interregionales. La particular coyuntura, sumada a los debates y presentaciones durante el simposio de Bogotá,¹ nos motivó a emprender la compilación de investigaciones y reflexiones que en su conjunto permitieran captar las circunstancias y factores de la realidad del regionalismo latinoamericano contemporáneo en sus expresiones de integración y cooperación regionales. Para ello acordamos cuatro criterios: formas y contenidos de cómo en América Latina ha sido y es pensado el regionalismo, conocimiento empírico de las experiencias regionales de cooperación e integración, el regionalismo latinoamericano en sus dinámicas extrarregionales, y contextos nacionales —de grandes y pequeños Estados— en procesos de integración regional. El resultado de nuestro trabajo es una obra que, contextualizada por la crisis más reciente del regionalismo en América Latina y el Caribe, reúne investigadores de diferentes generaciones e ilustra sobre los procesos de integración y cooperación regional en los últimos 20 años, un periodo que coin-

¹ El simposio internacional *La Integración regional en América Latina: en su coyuntura y encrucijadas*, realizado durante los días 3 y 4 de octubre de 2018 en la Universidad Nacional de Colombia, contó con la participación de Martha Ardila, Rafael Barbosa, María Antonia Correa Serrano, José Briceño-Ruiz, Paola Dana Buitrago, Javier Díaz Molina, Beethoven Herrera, Sebastián Herreros, Giovanni Molano-Cruz, Víctor Mijares, Ricardo Mosquera, Eduardo Pastrana, Germán Prieto, Andrea Ribeiro-Hoffmann, Thiago Rodrigues, Fabio Sánchez Cabarcas, Carolina Urrego Sandoval, Irma Vásquez Merchán, Paulo Afonso Velasco y Julieta Zelicovich.

cide con el auge y la decadencia del denominado regionalismo post-hegemónico.

La organización, compilación de trabajos, creación y edición del libro nos tomó un año y medio. La última etapa estuvo marcada por las contingencias y restricciones laborales y cotidianas que provocó la pandemia del Covid-19. En julio de 2020 terminamos la revisión, el intercambio y la retroalimentación con los autores, y la armada definitiva del libro, que luego inició su debido proceso de evaluación por pares académicos anónimos. Siguieron los tiempos de ajustes requeridos por los dictaminadores, la corrección de estilo y el proceso definitivo para publicación.

Entre la concepción de nuestra idea editorial y su materialización han sido publicados numerosos trabajos y reflexiones en torno al devenir y la coyuntura del regionalismo latinoamericano contemporáneo.² Ciertamente, estuvimos tentados a posicionar en esa literatura los aportes y resultados que consideramos ofrece esta obra. Pero, ante la prolongación para la publicación que ello implicaba, decidimos que el libro mismo con la lectura de académicos, investigadores, estudiantes universitarios, funcionarios nacionales e internacionales y público en general encuentre su lugar en las discusiones sobre la integración regional.

Los catorce capítulos del libro están distribuidos en cuatro secciones, son precedidos de una introducción que explica el significado del periodo post-hegemónico y seguidos de una conclusión

² Entre otros Álvarez (2020), Aguirre (2021), Ardila y Vieira (2020), Briceño-Ruiz (2020), Briceño-Ruiz y Rivarola Puntigliano (2020); Bonilla y Herrera, (2020), Calderón (2020), Chiliatto-Leite (2021), Dubé (2020), Fawcett (2020), Frenkel y Azzi (2021), González y Sánchez (2020), Hernández Nilson (2020), Levi (2020), Lorenzini y Pereyra (2020), Molano-Cruz (2020), Mellado (2020), Mijares (2020), Nolte y Weiffen (2020), Quiliconi y Rivera (2020), Riggiozzi y Tussie (2021), Sanahuja y Verdes-Montenegro Escánez (2021), Selleslachs, Briceño y De Lombaerde (2020), Vivares (2021), Vadell y Giaccaglia, (2020),

que identifica la situación del regionalismo después de la post-hegemonía. Para comodidad de consulta, todas las referencias bibliográficas están al final. La elaboración y publicación de esta obra son resultado de la cooperación universitaria y científica entre el IEPRI y el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Al director del CIALC, maestro Rubén Ruiz Guerra, le expresamos nuestro agradecimiento por su apoyo para la preparación, producción y culminación de esta obra. Particular agradecimiento merece la colaboración del Departamento Editorial del CIALC, donde siempre encontramos la amable y profesional orientación de Gerardo López. También agradecemos a Daniel García Magallón por su asistencia en la revisión y corrección. Igualmente, manifestamos toda nuestra gratitud con los autores de los capítulos por su participación, su trabajo y su generosa paciencia durante el largo proceso de creación y publicación de esta obra.

GIOVANNI MOLANO-CRUZ Y JOSÉ BRICEÑO-RUIZ

INTRODUCCIÓN. EL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO

Giovanni Molano-Cruz y José Briceño-Ruiz

En 2003, reunidos en Buenos Aires, los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva hicieron una declaración conjunta donde expresaron una visión de la integración regional que introdujo la categoría “pueblo” en los objetivos regionales y renovó la necesidad de concertar posiciones comunes para ampliar la capacidad externa de negociación de los países miembros. Aunque generalmente está fusionado con el ascenso al poder de gobiernos de izquierda, en América Latina es el Consenso de Buenos Aires de 2003 el hecho histórico que marca el inicio del periodo post-hegemónico del regionalismo. Una década después sería el comienzo de su dilatado final. Este periodo planteó una ruptura con el modelo económico y la agenda impulsada por el regionalismo abierto durante la última década del siglo xx, cierto. Pero no toda la

región vivió esa oleada de ruptura. Fueron variadas las experiencias de cooperación e integración regionales.

Una fue conformada por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que, anunciada por Hugo Chávez, formalizada en La Habana y con apoyo irrestricto de Rafael Correa y Evo Morales, configuró un marcado discurso anti-estadounidense; otra fue el “Nuevo Mercosur” resultado de la confluencia de Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva y el Frente Amplio uruguayo, con énfasis en políticas sociales pero también en políticas productivas; y una tercera fue la Alianza del Pacífico impulsada por el colombiano Álvaro Uribe, el peruano Alán García y el chileno Sebastián Piñera quienes, junto con el mexicano Felipe Calderón, plantearon como indiscutible la promoción del libre comercio. Además, la Comunidad Andina (CAN), a pesar de la salida de Venezuela en 2006, mantuvo sin mayores cambios sus políticas regionales. Al igual que el regionalismo centroamericano continuó con el modelo de integración y cooperación adoptado en la década 1990. Al considerar la coexistencia de estos modelos, este libro da cuenta del regionalismo latinoamericano en su periodo post-hegemónico.

La pregunta por el regionalismo contemporáneo incluye tanto el precisar el significado de la noción post-hegemonía, como debatir sobre cómo se analiza el regionalismo en América Latina. En el mismo sentido, los condicionantes y factores que han moldeado cada experiencia de integración regional requieren observaciones rigurosas. Porque la crítica situación de desintegración de Unasur no es suficiente para demeritar o desconocer sus logros, en resolución de conflictos y la creación de mecanismos de cooperación en asuntos sensibles para la región. Ahora bien, en los debates sobre la post-hegemonía se resaltan el Consejo de Defensa Sura-

americano, la cooperación en salud o la creación del Banco del Sur como reflejo de una mayor autonomía en los asuntos globales y ante Estados Unidos. Igualmente, aunque en su dimensión política son destacables las acciones de concertación y conciliación de la Unasur para la solución de las crisis políticas en Bolivia en 2009 y en Ecuador en 2011, así como en la disputa diplomática entre Colombia y Venezuela en 2012, sobre las técnicas y resultados de la cooperación en infraestructura, políticas anti-drogas o energía conocemos poco. El ALBA, que surgió como un “modelo no capitalista de integración” promoviendo programas sociales en materia de salud y educación y asistiendo a países de la cuenca del Caribe con la venta de petróleo venezolano en condiciones especiales, también fue activo en la crisis derivada del golpe de Estado a Manuel Zelaya en Honduras en 2010. Y los representantes de la CELAC —creada con el apoyo diplomático definitivo de México y Brasil como modelo de concertación y cooperación multilateral del conjunto de países de América Latina y el Caribe—, realizaron entre 2012 y 2013 reuniones diplomáticas y de concertación en asuntos económicos con China, India, Rusia y la Unión Europea. Eran años dorados para el regionalismo posicionado contra la hegemonía estadounidense. También eran los años en que la Alianza del Pacífico emergió y se consolidó como modelo remozado de regionalismo abierto. El regionalismo post-hegemónico significa en América Latina la coexistencia de diferentes modelos y prácticas de integración y cooperación regional que, sin tener un patrón dominante, no se limitaron a la liberalización del comercio.

Con el fin de la primera década del siglo XXI, acontecimientos políticos nacionales desdibujaron la proyección de los esquemas regionales valorados como post-hegemónicos por su distanciamiento con Estados Unidos. En efecto, en octubre de 2010 murió

Néstor Kirchner y en enero de 2011 Dilma Rousseff asumió el poder sin otorgar a América del Sur la importancia política y estratégica que le había dado su predecesor Lula da Silva. En 2012, Fernando Lugo fue destituido en Paraguay con un proceso judicial viciado que se realizó apenas en un día. En 2013, falleció Hugo Chávez, otro de los impulsores de iniciativas regionales críticas a una exclusiva lógica de libre comercio, y asumió el gobierno Nicolás Maduro, un político sin carisma o liderazgo como para influir en la región. Simultáneamente, bajo los efectos de la crisis financiera que afectó particularmente a Estados Unidos y a la Unión Europea, China entró en un periodo de desaceleración económica y para varios países latinoamericanos disminuyó la demanda de materias primas que, por lo demás, bajaron de precio. A la caída de los precios de las *commodities*, se sumaron políticas macroeconómicas, especialmente en materia fiscal y cambiaria, que terminaron en recesión en Argentina, Brasil y Venezuela, donde se inició la profundización del deterioro del orden socioeconómico y de la crisis política e institucional con un autoritarismo cada vez mayor por parte del gobierno de Maduro.

Desde sus inicios la Alianza del Pacífico, que reúne las economías de América Latina más abiertas al libre comercio, ha creado una dinámica red de vínculos con países de todo el mundo. Sus países miembros tienen acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos y la Unión Europea y cuentan con 59 países observadores de los cuatro continentes. Entre los observadores están China, Estados Unidos, Japón y 21 de los 28 miembros de la Unión Europea. Integrar la Alianza del Pacífico implica establecer acuerdos de libre comercio con cada de sus países fundadores. Pero los países asociados también deben comprometerse a negociar acuerdos de libre comercio con cada uno de los cuatro miembros fun-

dadores de la Alianza del Pacífico. Costa Rica, Panamá y Ecuador buscan ser nuevos miembros, mientras Nueva Zelandia, Australia, Canadá y Singapur han manifestado su interés de ser miembros asociados. La Alianza del Pacífico es objeto de atención como modelo de integración regional y potencial estructura para los vínculos en la cuenca del Pacífico. También el Mercosur, a partir de 2015, ha reforzado sus vínculos extrarregionales. El triunfo electoral de Mauricio Macri en Argentina y el polémico *impeachment* a Dilma Rousseff, llevaron al poder a gobiernos de centroderecha en los países líderes del Mercosur y la Unasur. Esto significó el inicio de la dilatada decadencia del ciclo post-hegemónico. Bajo el impulso político definitivo de Brasil y Argentina, Mercosur firmó un acuerdo con la Unión Europea que, si bien requiere aún ratificación, sugiere la eventual formación de un amplio mercado interregional después del fracaso de los acuerdos transregionales promocionados por Estados Unidos en el Atlántico y el Pacífico. Igualmente, el Mercosur ha establecido un diálogo con China. Sin embargo, los vínculos interregionales entre la región América Latina y el Caribe y la Unión Europea parecieran atravesar una etapa de agotamiento desde que las cumbres presidenciales CELAC-Unión Europea se detuvieron en 2015. Pero la CELAC mantiene sus foros trianuales con China y la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños han fortalecido sus lazos económicos con Estados Unidos y la Unión Europea.

Desde 2017, no obstante, en el espacio atlántico gobiernos nacionalistas han minado el sentido aperturista de estrategias regionales y espacios multilaterales. Por una parte, la administración Donald Trump no sólo retiró a su país del acuerdo transpacífico firmado por el gobierno de Obama, sino que también entró en conflictos comerciales con la Unión Europea y China. Y forzó

la renegociación del Tratado de Libre Comercio que desde 1994 unía su país con Canadá y México. Para este último, la renegociación de los acuerdos comerciales con Estados Unidos correspondió al gobierno nacionalista de izquierda de Andrés Manuel López Obrador. En la Unión Europea, los efectos de la salida del Reino Unido liderada por el primer ministro británico Boris Johnson se han solapado con la errática gestión de la masiva inmigración y llegada de refugiados y con el ascenso de partidos de extrema derecha prestos a debilitar la integración regional. Hoy el regionalismo más consolidado en aspectos de integración económica y arreglos institucionales ya no se proyecta, ni es percibido, como el modelo mundial de regionalismo a emular. Como tampoco las experiencias de regionalismo en el mundo son hoy simple y llanamente comparadas con, o consideradas desviaciones o réplicas de, la integración regional europea.

Por otra parte, en América Latina la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil y de Alberto Fernández en Argentina también permite inferir que, después de la post-hegemonía, las políticas exteriores de la región latinoamericana no han desembocado por completo en un absoluto liberalismo ni en un generalizado regionalismo abierto. Ciertamente, la cohesión en el interior de la integración regional centroamericana se ha fortalecido con sus acuerdos firmados —en conjunto con República Dominicana— con la Unión Europea y con Estados Unidos. Y, en 2018, la llegada al poder de Iván Duque en Colombia y de Sebastián Piñera en Chile ha llevado a la creación del denominado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), donde la novedad estaría en la defensa explícita de la economía de mercado. Empero, Prosur se ha proyectado más como un foro político construido para actuar frente a la crisis venezolana que un organismo de integración eco-

nómica o concertación de políticas comerciales. Mientras que el liberalismo radical de Bolsonaro es apoyado por Mario Abdo en Paraguay y Luis Lacalle Pou en Uruguay, pero no por Fernández en Argentina. Resulta entonces pertinente plantear si estamos iniciando un nuevo ciclo de hegemonía neoliberal y un retorno del regionalismo abierto o si, desde 2015, no existen orientaciones definidas en el regionalismo latinoamericano.

Las investigaciones reunidas en esta obra analizan en su conjunto las consideraciones y hechos señalados en los párrafos anteriores. Su objetivo es dar cuenta de los procesos de integración y cooperación regional entre 2003 y 2020 según los siguientes cuestionamientos: ¿qué debates contiene la forma de analizar y conceptualizar el regionalismo en América Latina? ¿Qué lecciones puede ofrecer el análisis singular de experiencias de integración y cooperación regional? ¿Cómo se posicionan los grupos de integración y cooperación regional latinoamericanos en el espacio mundial? ¿De qué manera factores y condicionantes nacionales han movilizad el regionalismo latinoamericano? Estas preguntas estructuran el libro en cuatro partes.

La primera parte ofrece interpretaciones de la coyuntura de la integración e identifica características de su análisis académico y conceptualización. En el primer capítulo, José Briceño-Ruiz realiza una evaluación del auge y el ocaso del periodo post-hegemónico a partir del Mercosur. Briceño-Ruiz precisa las razones que llevaron a su transformación al punto de ser descrito como un “nuevo Mercosur” y su crisis tras el ascenso de gobiernos conservadores. Para el autor, este “nuevo Mercosur” fue resultado tanto de una cierta convergencia ideológica entre gobiernos que promovían una crítica al neoliberalismo y al modelo de integración que se adoptó en la década del noventa, como de un alejamiento

de Estados Unidos. Esto implicó, por un lado, una modificación del modelo regionalista que profundizó la dimensión social y productiva por sobre lo comercial, además de fortalecer la dimensión política y, por otro lado, un rechazo al ALCA y una revalorización de la región como resultado tanto de la crítica al neoliberalismo, como de la búsqueda de una mayor autonomía frente al poder hegemónico estadounidense. Enseguida Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja acuden al concepto de gobernanza para explicar los procesos regionales en América Latina. Para estas autoras, existen tres dimensiones para entender la gobernanza regional: la regionalidad, el grado de convergencia ideológica interregional y una dimensión relacional sobre la que se construyen diferentes tipos de compromisos por parte de los actores implicados. Estas dimensiones son transversales al modelo analítico de gobernanza regional y contribuyen a entender las distintas experiencias de la región. Para Gomes y Granja la construcción de gobernanza regional se vincula con las características que impriman los gobiernos de la región a la trayectoria de construcción institucional, por una parte y, por la otra, con las prácticas de regionalidad que existan entre los actores durante esa trayectoria. En el segundo capítulo, Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli indagan por las producciones sobre regionalismo latinoamericano en las dos primeras décadas del siglo XXI para identificar y analizar las propuestas analíticas más popularizadas. A partir de esto, discuten la que denominan estrategia del “regionalismo con adjetivos” para reflexionar sobre la construcción de conocimiento y proponer una agenda pragmática de su estudio en América del Sur. Los autores se preguntan ¿qué agrega la adjetivación a la explicación y comprensión del regionalismo en América Latina? Enseguida buscan, por un lado, ordenar y clarificar la construcción y divulgación de conocimiento académ-

mico de una etapa del regionalismo para hacer un balance sobre su aplicabilidad y, por el otro, reflexionar sobre posibles efectos de la adjetivación del regionalismo sobre usuarios del conocimiento.

La segunda parte reúne trabajos de análisis de tres grupos regionales. Andrea Ribeiro-Hoffmann, inicia con una investigación sobre la CELAC. Ribeiro-Hoffmann examina la creación y el desarrollo de este esquema regional y su pertinencia como instrumento multilateral para promover la cooperación entre sus Estados miembros, así como plataforma para el posicionamiento conjunto en la política mundial. El principal argumento del capítulo es que las condiciones estructurales y coyunturales, así como sus características institucionales, no permitieron que la CELAC desempeñara un papel destacado en la región, y, por el contrario, ha sucumbido a los cambios en progreso. Angélica Barón-Guerra presenta una investigación que estudia la Alianza del Pacífico, explorando las dinámicas público-privadas que han caracterizado la creación y el desarrollo de este bloque regional. El capítulo analiza el surgimiento de la Alianza a partir del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, creado en 2007 y explora su potencial para un transregionalismo efectivo, que en opinión de la autora ha sido resultado de la interacción simultánea entre agrupaciones de Estados y actores no estatales de distintas regiones. Estos actores operan como articuladores y promotores de la dinámica transregional de los Estados y articulan sus acciones tanto basados en la promoción de sus propios intereses, como en el potencial para construir una imagen colectiva dentro del bloque. Ignacio Sabbatella presenta una investigación sobre una de las dimensiones poco conocidas de la Unasur: la integración energética. El autor evalúa las iniciativas energéticas regionales durante el periodo posliberal, analizando particularmente el desempeño del Consejo Energético

Suramericano (CES), desde su creación hasta su última reunión del año 2016, en el contexto de la crisis del bloque suramericano. La hipótesis del trabajo es que el CES ha sido el único espacio de cooperación política intergubernamental en materia energética en el nivel del subcontinente suramericano, a pesar de la existencia de otros mecanismos e iniciativas de cooperación o integración a lo largo de su historia. Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto Chaves García cierran esta parte con un trabajo sobre la CAN. Argumentan que dado los cambios que han tenido lugar en el orden internacional, regional y nacional en el siglo XXI, la necesidad de asociación e integración sigue latente. De acuerdo con estos autores sus potencialidades van más allá de su evolución histórica y antigüedad, y se ven representadas por las oportunidades para afrontar las amenazas del cambiante escenario donde el unilateralismo amenaza las instituciones internacionales. Bajo este enfoque examinan el proceso de integración andino en los ámbitos institucional y económico, en la segunda década del presente siglo.

La tercera parte aborda las dinámicas globales en las que están incrustados los bloques de integración latinoamericanos. Giovanni Molano-Cruz, con base en una interpretación histórica, argumenta que los vínculos interregionales entre América Latina y la Unión Europea constituyen una forma multilateral de gestión de asuntos políticos y regulación de intercambios económicos. Su reflexión describe las relaciones entre europeos y latinoamericanos que, de 1970 a finales de la década 1980, fueron moldeadas por lógicas de cooperación Norte-Sur e identifica la renovación de acuerdos entre los grupos de integración y cooperación latinoamericanos y la Unión Europea, en la expansión mundial del neoliberalismo desde los años 1990 hasta inicios del siglo XXI. Para él, a partir de la crisis de 2008 en el *momentum* global post-hegemóni-

co, el interregionalismo América Latina-Unión Europea también es moldeado por la consolidación de Asia como centro de intercambios económicos globales. Este autor demuestra que es a partir del relacionamiento externo de cada región que se ha construido la actual red de acuerdos entre América Latina y el Caribe-Unión Europea; acuerdos que no se limitan al libre comercio, sino que incluyen defensa de la democracia y los derechos humanos, lucha contra la droga, cambio climático, flujos migratorios, educación y uso de tecnología. Una novedad para América Latina y el Caribe sostiene Molano-Cruz ha sido el acercamiento de la CELAC, aunque frágil y sin estrategia definida, a China. Julieta Zelicovich analiza el devenir del Mercosur a partir del desarrollo de su dimensión externa. Al considerar elementos analíticos del concepto de *actorness* y según estudios de tipologías de acuerdos comerciales regionales, Zelicovich evalúa la agenda externa del bloque y la fortaleza-debilidad de su capacidad para ser, efectivamente, un actor internacional. Argumenta cómo a partir de 2016 se inicia una nueva etapa en la dimensión externa del proceso de integración regional, caracterizada por buscar acuerdos que actualizaran el acervo normativo del Mercosur —adhiriendo a los parámetros del “regionalismo del siglo XXI” y priorizar la vinculación con países desarrollados antes que con países en desarrollo. El avance de esta agenda externa, más comercial, profunda y compleja, sin embargo, no estuvo acompañada por el fortalecimiento de la capacidad del bloque regional para desarrollarse como actor internacional. En su capítulo Juan Carlos Fernández Saca argumenta que el proceso de integración regional centroamericano y sus negociaciones para el establecimiento de acuerdos comerciales con socios extrarregionales, particularmente con Estados Unidos y la Unión Europea, se han constituido en los dos pilares fundamenta-

les para el diseño y ejecución de las estrategias de participación en la economía internacional de los países centroamericanos en los últimos 60 años. Su investigación analiza las estrategias adoptadas por estos países, estudiando las variables que inciden en su configuración, los resultados obtenidos e identificando las dinámicas del proceso de integración regional, y cómo éste se ve impactado por las negociaciones de acuerdos comerciales con socios extrarregionales y la aparición en la agenda regional e internacional de diferentes temas susceptibles de afectar las relaciones comerciales.

La parte final del libro busca identificar y explicar condicionantes nacionales del regionalismo latinoamericano en dos, tres países geográficamente grandes y uno pequeño. En su capítulo, Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján, analizan la política exterior uruguaya en el periodo 2015-2020, específicamente la posición adoptada por Uruguay con relación a los procesos regionales, de integración regional y regionalismo (Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, Prosur y CELAC). Su modelo analítico incluye los efectos del sistema internacional y del subsistema regional sobre la política exterior de Uruguay hacia la región. También consideran cuatro factores domésticos que median entre las presiones externas y las respuestas del país, a saber: las percepciones de los *policy makers* sobre los costos y beneficios de la apertura al mundo o la integración; la cultura estratégica y el énfasis uruguayo para procesar las decisiones políticas; las relaciones Estado-sociedad junto al rol de la partidocracia uruguaya; y el lugar de las instituciones nacionales en la producción de política exterior en Uruguay. Paulo Afonso Velasco Júnior evalúa los cambios en el regionalismo brasileño en las últimas décadas, destacando los factores que condicionaron las estrategias de Brasil para la región. El abandono de un regionalismo posliberal y la adopción del regio-

nalismo del siglo XXI reflejan para este autor nuevas preferencias del país en su entorno regional, sobre todo el objetivo de ajustarse a la dinámica de las cadenas globales de valor y el interés por la negociación de reglas OMC+ en temas como servicios e inversiones. Su investigación también plantea las contradicciones del regionalismo brasileño, reconociendo una pugna entre conceptos e ideas que no convergen y suelen más bien excluirse: soberanía o supranacionalidad, simetría o equidad, proteccionismo o libre comercio, liderazgo o equilibrio. Para Velasco Júnior, América del Sur es importante para Brasil, pero el país sigue revelando ambigüedades, incoherencias, dudas y debilidades que desafían su rol en esta región. Ana Marleny Bustamante y Rita Giacalone, analizan la estrategia de promoción de regionalismo por Venezuela, entre 2000 y 2018. Estas investigadoras indagan por la influencia en el regionalismo suramericano de los principios rectores de la política exterior venezolana y su práctica. Para ellas, Venezuela promovió el regionalismo latinoamericano, pero parte de la decadencia del regionalismo sudamericano se relacionó con su política exterior, porque sus principios y acción práctica —mediante la ALBA— alteraron el comportamiento de otros gobiernos y afectaron acuerdos subregionales previos (CAN, Mercosur) y creados en esos años en Sudamérica (Comunidad Sudamericana de Naciones, Unasur). Para construir su argumentación, las autoras primero precisan los principios de esa política venezolana en la Constitución de 1999 y luego observan cómo tales orientaciones se manifestaron en la política petrolera y el discurso gubernamental. Sostienen que Venezuela promovió cambios regionales que dividieron a los miembros de otros acuerdos y propició un clima de aceptación/rechazo que contribuyó a la fragmentación y polarización actual del regionalismo sudamericano. El libro cierra con un aporte de María

Antonia Correa Serrano, quien examina el papel de México en la gobernanza económica regional establecida por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para la autora ello se ha manifestado en el fortalecimiento de las cadenas globales de valor con Estados Unidos, lo que ha generado la integración productiva a partir del crecimiento de las exportaciones mexicanas y la inversión extranjera directa estadounidense. Igualmente, su investigación estudia las modificaciones que tienen lugar en el nuevo Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y la inclusión de nuevos temas para proteger la región de América del Norte de la competencia internacional.

PRIMERA PARTE
CONCEPTUALIZACIONES
Y DEBATES SOBRE EL REGIONALISMO

1. AUGE Y OCASO DEL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO. LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

José Briceño-Ruiz

A partir del año 2003, gobiernos de izquierda y centroizquierda asumen el poder en los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur). Estos gobiernos adoptaron políticas económicas que cuestionaron el modelo económico que bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Consenso de Washington había sido hegemónico en América Latina en la última década del siglo xx. Aunque, la intensidad de esa crítica al denominado “neoliberalismo” varió entre los gobiernos, en general hubo un rechazo a la idea de que el mercado era el único mecanismo de regulación de la sociedad. De igual manera, estos gobiernos intentaron desplegar una política más autónoma que, aunque no significó un enfrentamiento con Estados Unidos, sí buscó un mayor margen de maniobra propia. Estos cambios tuvieron un impacto en el desarrollo del Mercosur. Los gobiernos de izquierda del bloque

impulsaron un relanzamiento que dio origen a la denominación “nuevo Mercosur”. Esta redefinición del bloque se producía en el contexto en una oleada de regionalismo que fue descrito como “regionalismo post-hegemónico”.

El objetivo de este capítulo es analizar esta fase del desarrollo del Mercosur, que se inicia en 2003. Se argumenta que el surgimiento del “nuevo Mercosur” fue resultado de una cierta convergencia ideológica entre gobiernos que promovían una crítica al neoliberalismo y al modelo de integración que se adoptó en la década del noventa. Esto implicó, por un lado, una modificación del modelo regionalista que profundizó la dimensión social y productiva por sobre lo comercial, además de fortalecer la dimensión política. Por otro lado, se produjo un rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y una revalorización de la región como resultado tanto de la crítica al neoliberalismo, como de la búsqueda de una mayor autonomía frente al poder estadounidense. En el capítulo se analiza el auge del “nuevo Mercosur” y los factores que derivaron en su crisis. Se concluye con el giro que toma el Mercosur, una vez terminado el ciclo post-hegemónico.

LA CONSTRUCCIÓN DEL “NUEVO MERCOSUR”

El cambio en el Mercosur obedeció a la visión crítica de los nuevos partidos en el gobierno sobre el modelo neoliberal de la década del noventa, aunque las razones fueron diversas. El Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil, durante décadas se opuso a las políticas de mercado, mientras que en Argentina la crítica fue más bien resultado de la crisis económica de 2001. Sin embargo, a pesar del discurso fustigador al “neoliberalismo” en la práctica no siempre se expresó en políticas “antimercado” cuando esos partidos llega-

ron al poder. Este es un mito que se ha divulgado de forma generalizada bajo la falsa premisa que todos los gobiernos desmantelaron radicalmente las reformas económicas de la década del noventa.

Eso puede ser válido para el caso de Hugo Chávez en Venezuela y, en cierta medida, para la Argentina de la era del kirchnerismo (2003-2015), pero no fue el caso de los gobiernos de Lula o Dilma Rousseff en Brasil o del Frente Amplio en Uruguay. En cambio, sí se produjo un consenso sobre el retorno del Estado como agente de la actividad económica, lo que se plasmó en una ampliación de las políticas sociales (en particular políticas redistributivas financiadas gracias a los elevados costos de las *commodities*) y en un intento de volver a políticas de transformación productiva, que en el caso de Argentina y Brasil se describió como neo-desarrollismo.

Esta visión crítica del modelo económico se manifestó en la estrategia de regionalismo económico de los países del Mercosur y condujo a una revisión de la agenda del bloque. Además, se decidió cuestionar de forma más abierta la propuesta del ALCA. Es cierto que desde el inicio de las negociaciones del ALCA, el Mercosur fue escéptico sobre esta iniciativa e incluso en la Cumbre de las Américas de Quebec (2001), Fernando Henrique Cardoso señaló que el “ALCA era una opción y el Mercosur un destino”. Sin embargo, a partir de 2003 y con el acercamiento de Venezuela al bloque regional, el proceso de integración adoptó una posición mucha más militante frente al proyecto estadounidense.

Cuando Néstor Kirchner asume el poder en Argentina en 2003, el impacto del *default* era aún importante. La negativa del gobierno de Bush en dar a Argentina ayuda financiera en medio de la crisis de 2001-2003 generó un malestar en la administración Kirchner y derivó en una relación descrita por algunos expertos,

como Felipe de la Balze como “distante y formal”.¹ Sin embargo, la política exterior de Kirchner y Fernández de Kirchner hacia Estados Unidos no supuso ninguna ruptura radical con Washington. A pesar de ello, no se puede desconocer que la narrativa de “relaciones carnales” fue sustituida por una en la que se enfatizaba las “relaciones serias, maduras y racionales”. En el caso de las negociaciones del ALCA, en sus inicios el gobierno Kirchner no se oponía a esta iniciativa estadounidense e incluso el canciller Bielsa apoyaba un “ALCA con principios”.² La situación cambió en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en 2005, cuando Kirchner manifestó que el ALCA no podía ser interpretado como un camino de una sola vía y de prosperidad en una sola dirección, alegando además la necesidad de considerar salvaguardias y compensaciones.

América Latina pasó a tener un lugar central en la agenda de la política exterior argentina, lo cual fue mucho más visible durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En el programa electoral del Frente para la Victoria (FPV) del 2011, se apoya la integración regional “con el objetivo de fortalecer la autonomía y soberanía nacional y de reposicionar a las naciones sudamericanas en el escenario global”.³ Se destacaba también la importancia de Brasil como socio estratégico y la necesidad de relanzar el Mercosur para convertirlo no sólo en un mecanismo para insertarse al mundo, sino también para favorecer el desarrollo económico y

¹ Felipe de la Balze, “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2005-2009)”, en *Estudios Internacionales*, vol. 43, núm. 166, 2010, p. 125.

² Rafael Bielsa, “Un ALCA con principios puede tener buen final”, en *Clarín*, 2 de mayo, 2005. En https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/alca-principios-puede-tener-buen-final_0_Hkkm67YyRf1.html (fecha de consulta: 12 de marzo, 2020).

³ Plataforma Electoral Frente para la Victoria, 2011. En <http://especiales.lanacion.com.ar/multimedia/proyectos/11/10/elecciones/presidentes/fpv.pdf> (fecha de consulta: 11 de enero, 2020).

social. Ya en la Cumbre de Monterrey de 2002, Kirchner había señalado que: “La gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica y la inclusión social”.

Sin embargo, este compromiso con el Mercosur no implicaba la ausencia de roces en la relación con Brasil. Kirchner se mostró poco entusiasmado con la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), proyecto impulsado y liderado desde Brasilia. Para el gobierno argentino, lo adecuado era profundizar el Mercosur, como lo enfatizó el canciller Bielsa al insistir que existía un déficit institucional en el bloque que debía ser resuelto antes de crear nuevas instituciones en la CSN.⁴

A pesar de estas diferencias, el kirchnerismo apoyó al Mercosur no sólo como un espacio comercial, sino también político. Bielsa aseveró que el Mercosur era “ante todo un proyecto político, un espacio de la ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo”.⁵ De igual manera, durante la gestión de Fernández de Kirchner se produjo un giro en la política hacia el regionalismo suramericano.

Cuando se originó el cambio de la CSN a la Unasur en 2006, el gobierno argentino participó de forma activa en las negociaciones. Cristina Fernández fue la representante de Argentina en la Comisión de Reflexión que se había designado en la CSN para replantear la integración suramericana. Ya como presidenta apoyó el proceso

⁴ Alejandro Simonoff [coord.], “Informe sobre la política exterior de Argentina. Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2006). Gestión del Canciller Rafael Bielsa (2003-2005)”, en *Serie Estudios e Investigaciones*, núm. 31, septiembre de 2006. En <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/estudios-investigaciones-30-cerpi.pdf>, p. 22 (fecha de consulta: 15 de febrero, 2020).

⁵ Javier. A. Vadell, “A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, núm. 1, 2006, p. 204.

y favoreció la designación de Néstor Kirchner como secretario ejecutivo de la Unasur.

El caso de Brasil es distinto. A diferencia de Kirchner, Lula recibió la economía brasileña relativamente estabilizada después de la crisis del real de 1998-1999. En consecuencia, no se produjo una ruptura con la ortodoxia económica. El PT había sido un crítico de las políticas de estabilización de Cardoso y durante la campaña electoral de 2002 Lula da Silva cuestionó al neoliberalismo. La crítica se extendía al Mercosur y al ALCA. En el documento *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*, publicado en 2002, se planteaba como meta “el fortalecimiento y ampliación del Mercosur y retomar el proyecto de verdadera integración latinoamericana”.⁶ En el Programa de Gobierno del PT, por su parte, se aseveraba que era necesario revigorizar el Mercosur para transformarlo en “una zona de convergencia de políticas industriales, agrícolas, comerciales, científicas y tecnológicas, educacionales y culturales”.⁷ Y, también se proponía que era fundamental que el bloque construyese “instituciones políticas y jurídicas y desarrollara una política exterior común”.⁸

La posición sobre el ALCA era mucho más radical. En el documento *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil* se afirmaba: “el ALCA es un proyecto de anexión política y

⁶ *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*, “Lula 2020”, en *Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo-Partido dos Trabalhadores-Fundação Perseu Abramo*. En <http://www.enfpt.org.br/acervo/documentos-do-pt/outras-documentos/programa-de-governo-2002-diretrizes.pdf>, p. 13 (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

⁷ Programa de Governo 2002, “Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social”, en *Folha on line*. En <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-02.shtml> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).

⁸ *Loc. cit.*

económica de América Latina a los Estados Unidos, cuyo objetivo principal, por las potencialidades de sus recursos y de su mercado interno, es Brasil”.⁹ En el Programa de Gobierno de 2002, se matiza en cierta medida que Brasil no puede firmar el ALCA, debido a las medidas proteccionistas aplicadas por el gobierno estadounidense, especialmente en el sector agrícola. Se objetaba también la existencia de políticas compensatorias. Se concluía que: “si permitiesen esas condiciones el ALCA no será un acuerdo de libre comercio, sino un proceso de anexión económica del continente”.¹⁰

Cuando Lula asume la presidencia este discurso radical se relativiza. El triunfo de Lula generó la llamada crisis de credibilidad, ante el temor de un retroceso de las reformas económicas aprobadas en la década del noventa. Lula ya había tratado de calmar la situación en su Carta ao Povo Brasileiro, en la que reafirmó el “compromiso histórico con el combate a la inflación, pero acompañado del crecimiento, de la generación de empleos y de la distribución de la renta [...]”.¹¹ El primer mandato de Lula fue marcado por la continuidad de la estrategia macroeconómica de Cardoso, ejemplo de los cuales fueron las políticas en los ámbitos monetario y fiscal altamente restrictivas para alcanzar metas de estabilización. Esto se combinó con un tipo de cambio fluctuante, flexibilidad en materia de capitales y metas rigurosa de inflación.¹² Fue apenas en el segundo gobierno de Lula (2007-2011) cuando se produce un mayor intervencionismo económico al impulsarse

⁹ Concepção e diretrizes..., p. 13.

¹⁰ Programa de Governo 2002, *op. cit.*

¹¹ Lula, citado en Javier A. Vadell, Bárbara Lamas y Daniela M. de F. Ribeiro, “Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner”, en *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, núm. 53, 2009, p. 45.

¹² *Ibid.*, p. 4.

cierta política industrial. Sin embargo, lo que sí caracteriza a las administraciones de Lula es su mayor inversión en materia social, que se manifestó en programas como Fome Zero (hambre cero) para garantizar el acceso de alimentos a los sectores menos favorecidos o también Minha Casa Minha Vida (mi casa, mi vida), programa de entrega de vivienda a los sectores populares.

Estos cambios en la política económica brasileña se manifestaron en la visión del gobierno sobre el regionalismo, la integración regional y el Mercosur. Ya en su discurso de toma de posesión el ministro Celso Amorim señaló el compromiso de reforzar “las dimensiones política y social del Mercosur, sin perder de vista la necesidad de enfrentar las dificultades de la agenda económico-comercial, de acuerdo con un cronograma preciso”.¹⁵ Eso coincidía con la política económica doméstica que enfatizaba las políticas sociales y la visión de sectores del PT, que concebían a la integración como un proceso político para posicionar a la región en una situación de fortaleza en los asuntos mundiales. No obstante, en el discurso no se menciona la dimensión productiva del esquema regional. Las acciones del gobierno de Lula en los años siguientes se orientarían por esas premisas.

También se produjo un cambio con relación al ALCA. La narrativa de un proyecto anexionista estadounidense fue sustituida por otra en la que se destacaba la necesidad de una negociación más equilibrada. En particular, se cuestionaba la negativa de Estados Unidos de negociar los temas agrícolas, mientras al mismo tiempo incluía en la agenda de negociación la propiedad intelectual, las inversiones, los servicios o las compras gubernamentales, que son

¹⁵ Celso Amorim, citado en Paulo Roberto de Almeida, “Políticas de integração regional no governo Lula”, en *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, vol. 2, núm. 1, pp. 20-54 y p. 36.

consideradas importantes en las estrategias de desarrollo de un país.¹⁴ Este fue el argumento esgrimido por Lula en la Cumbre de Mar del Plata, en la cual señaló que el debate sobre el comercio no debía ser “una cosa ideologizada” y que para Brasil no tenía sentido hablar de libre comercio mientras subsistiesen “los gigantes” subsidios a la agricultura que desnivelan el campo de juego. Aseveró, además, el modelo del ALCA incluía negociar temas que trascendían el comercio y se debía producir una redefinición de las negociaciones, incluyendo además el reconocimiento de las asimetrías.¹⁵

Para la administración Lula, América del Sur se convirtió en un elemento central de su estrategia regionalista. No se trataba sólo de relanzar el Mercosur, sino ir más allá para convertir a América del Sur en un bloque político y económico. Lula continuaba la estrategia iniciada por el gobierno de Itamar Franco, que propuso en 1994 crear un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) y por Fernando Henrique Cardoso, quien en 2000 planteó la creación de una Comunidad Suramericana de Naciones (CSA). Se argumenta que para la administración de Lula, América del Sur era un “espacio natural de afirmación de los intereses brasileños” en la cual el Mercosur sería el motor.¹⁶ Así, durante la administración Lula se retoma el proyecto del ALCSA y se dinamizan las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), que concluyen en 2003 y

¹⁴ *Ibid.*, p. 33.

¹⁵ Luiz Inácio Lula da Silva, “IV Cumbre de las Américas: Lula contra el ALCA”, en *Archivo Histórico RTA*, 2005. En <https://www.youtube.com/watch?v=ZYdk9QZs7m0> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).

¹⁶ Amado Luiz Cervo, “Os objetivos da política exterior de Lula”, en *Meridiano*, vol. 5, núm. 47, 2004, p. 3.

entra en vigencia en 2004.¹⁷ Esto era parte de lo que Karina Pasquariello Mariano describe como una estrategia de un “Mercosur máximo”,¹⁸ que fue continuada al impulsar la Unasur, aunque en ésta se promovía una lógica de articulación política-estratégica más allá de lo comercial, que incluía aspectos como la defensa, la infraestructura y el financiamiento.¹⁹

El ascenso al poder del Frente Amplio (FA) en Uruguay tampoco significó una radical ruptura del modelo económico o un enfrentamiento con Estados Unidos. Durante la campaña electoral de 2004, el FA objetó el modelo económico doméstico y su impacto en el Mercosur. Este último era apoyado, pero se planteaba su redefinición desde una perspectiva más amplia que incluyese aspectos sociales, políticos y culturales. Se proponía incluso relanzar la integración no sólo en los espacios institucionalizados por gobiernos del Mercosur “sino entre fuerzas políticas como por ejemplo el Foro de San Pablo”.²⁰ Se demandaba un “Mercosur productivo”, lo que implicaba concebir al bloque no sólo como un espacio de integración comercial, sino también de complementación económica a través de cadenas productivas y la máxima coordinación que fuese posible en las políticas macroeconómicas. Se destacaba la necesidad de un Mercosur en beneficio de todos y que negocie en común tanto acuerdos comerciales con la CAN o la Unión Euro-

¹⁷ Leandro Gavião y Miriam Gomes Saraiva, “América del Sur en la Política Exterior Brasileña de Lula da Silva”, en *América Latina Hoy*, vol. 82, 2019, p. 73.

¹⁸ Karina Pasquariello Mariano, “O regionalismo e a política externa brasileira: a experiência do Mercosul”, en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, 2017, p. 60.

¹⁹ Mariano Marcelo Passini, Haroldo Ramanzini Júnior y Rafael Augusto Ribeiro de Almeida, “Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)”, en *Relações Internacionais*, núm. 41, 2014, pp. 123-134.

²⁰ *Ibid.*, p. 4.

pea, o el ALCA, temas como el endeudamiento externo y eventuales controles sobre el movimiento de capitales.²¹

En cuanto al ALCA, en el programa de gobierno del FA se cuestionaba esta iniciativa, pero no describiéndola como una iniciativa anexionista, como hizo el PT en Brasil, sino destacando la disparidad de las economías entre los países que negociaban el acuerdo y la tendencia a negociar por separado de algunos países. De igual manera, se señalaba que el ALCA no era un proyecto de integración, ni siquiera un acuerdo de libre comercio, sino un conjunto de normas relativas a inversiones, uso de la tierra, servicios y política industrial, que permitían el mantenimiento de los subsidios a la agricultura y se establecían pocas reglas reales sobre el comercio.²² Se concluía señalando que el FA rechazaba el “proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos concebidos en este marco, en tanto no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de un país productivo”.²³

Una vez que Tabaré Vázquez asume la presidencia trata de promover la agenda planteada en el programa de gobierno, aunque se producen rupturas en otros aspectos, como los acuerdos bilaterales. En el caso del Mercosur, Uruguay fue un actor clave en el impulso de las dimensiones social y productiva del Mercosur. Ejemplo emblemático de ello fue el Programa “Somos Mercosur”, estimulado durante la presidencia *pro tempore* uruguaya en 2005, creado para ampliar la participación de la sociedad civil en el esquema regional. Expertos, como Sergio Caballero Santos, consideran que este programa pretendía generar un sentimiento de pertenencia

²¹ *Ibid.*, pp. 12 y 15.

²² *Ibid.*, p. 19.

²³ *Loc. cit.*

al Mercosur, es decir, que “los ciudadanos de los países integrantes desarrollaran un sentimiento de identidad Mercosureña”.²⁴

No obstante, la visión del gobierno uruguayo cambió ese mismo año (2005), debido al proyecto de instalar varias papeleras por parte de empresas españolas, suecas y finlandesas, aunque al final sólo se estableció la empresa finlandesa Metsä-Botnia en Fray Bentos. Kirchner rechazó las papeleras, causando una crisis diplomática, al punto que Argentina llevó el asunto al Tribunal Internacional de Justicia de la Haya, mientras que Uruguay solicitó la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA). La crisis tuvo un impacto en el Mercosur al mostrar que a pesar de la retórica de relanzamiento del bloque desde 2003, ni siquiera disponía de mecanismos para la resolución de conflictos. A la crisis de la papelera, se sumaron otros factores como el poco avance en la firma de acuerdos extrarregionales, algo considerado clave para un país de pequeño tamaño como Uruguay, las dificultades para ingresar en el mercado de Argentina y Brasil y los pocos avances en la reducción de aranceles y del arancel externo común.²⁵

Uruguay se sumó a sus socios del Mercosur en la Cumbre de Mar del Plata en el rechazo al ALCA. Sin embargo, durante el gobierno de Tabaré se produjo un acercamiento con Estados Unidos en materia de comercio e inversiones. En la misma cumbre de las Américas donde Uruguay y sus socios del Mercosur rechazaron el ALCA, Vázquez suscribió un tratado bilateral de inversiones con Estados Unidos.²⁶ Posteriormente, el jefe de Estado uruguayo recibió

²⁴ Sergio Caballero Santos, “La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo”, en *Foro Internacional*, vol. 54, núm. 4, 2014, p. 852.

²⁵ Diego Hernández Nilson, Nicolás Pose y Andrés Raggio, “Entre el norte y el sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014)”, en *Cadernos do Tempo Presente*, núm. 24, 2016, pp. 5 y 6.

²⁶ *Ibid.*, p. 4.

a George W. Bush en Colonia en 2007 y en 2009 visitó al presidente Barack Obama en la Casa Blanca. Vázquez consideró la posibilidad de firmar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos, lo que generó una fuerte reacción de Brasil, pues tal posibilidad es prohibida por la normativa vigente en Mercosur. En el Frente Amplio se formó una coalición contraria al TLC, que incluía al Movimiento de Participación Popular (MPP), liderado por José Mujica, el ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano y el Partido Comunista Uruguayo. Los argumentos en contra del TLC se acercaban a la tradición antiimperialista tradicional del Frente Amplio y encontró apoyo en el movimiento sindical y académicos de izquierda.²⁷ Al final sólo se suscribió en 2006 un acuerdo marco sobre comercio e inversiones, conocido en inglés como *Trade and Investment Framework Agreement* (TIFA).

Uruguay tampoco se planteó ninguna relación especial con Washington. Este país optó por una política pragmática hacia Estados Unidos que buscaba a nuevos mercados para sus bienes y nuevas inversiones, pero esto también se aplicaba a las relaciones con México, India o China. Aunque, existían encuentros con Washington en comercio e inversiones, también había diferencias en asuntos como las votaciones en los organismos internacionales con respecto al régimen cubano, la negativa de Uruguay de participar en las Operaciones UNITAS²⁸ a partir del año 2006 e incluso su apego a la posición del Mercosur de rechazo al ALCA.²⁹

²⁷ Camilo López Burian, “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)” , en *Colombia Internacional*, núm. 83, 2015, p. 155.

²⁸ Las UNITAS son operaciones navales entre la Armadas de Estados Unidos y las Armadas de países latinoamericanos.

²⁹ López, *op. cit.*, p. 13.

Durante la administración de José Mujica se produjo una mayor profundización de las relaciones con América Latina.³⁰ Esto no fue ninguna sorpresa, pues las ideas de “Patria Grande” y el Tercerismo son fuentes de inspiración de la visión internacional de Mujica.³¹ A pesar de este acercamiento con sus vecinos, ello no implicó un alejamiento de Estados Unidos. Se obtuvieron ciertos logros en materia comercial, como avances en el comercio de cítricos, pero también en aspectos político-estratégicos, como la decisión de Uruguay de recibir antiguos presos de Guantánamo o el apoyo dado por Washington al excanciller Luis Almagro a su candidatura a la Secretaría Ejecutiva de la OEA.³²

El caso de Paraguay es diferente, pues se mantuvo bajo el control del Partido Colorado hasta el año 2008, es decir, entra de forma tardía en la oleada de gobiernos de izquierda. Sin embargo, ello no implicó quedar al margen de los procesos de cambio que estaban ocurriendo en el Mercosur. Durante el gobierno de Nicanor Duarte (2003-2007) no se produjo ninguna ruptura ni en términos de su modelo económico ni cambios radicales en la relación con Estados Unidos. El gobierno de Duarte ni siquiera objetó la estrategia de reforma económica y apertura que se aplicó en la década del noventa. Tampoco hubo conflictos con Estados Unidos, aunque sí se produjeron ciertos cambios, que fueron el re-

³⁰ Camilo López Burian, “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2015)”, en Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Busquets [coords.], *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura*, núm. 12, Montevideo, Estuario, 2013, p. 75.

³¹ Isabel Clemente Batalla, “Política Exterior de Uruguay en el Mercosur durante el Gobierno de José Mujica”, en *Século XXI*, vol. 4, núm. 2, 2014, pp. 35-52.

³² Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján, “La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)”, en Juan Busquets y Nicolás Bentancur [coords.], *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo, UDELAR, 2016, p. 29.

flejo de una política exterior más independiente y que rompía con cualquier alineamiento automático con Washington. Así, Duarte objetó que el terrorismo fuese el tema central en la agenda global. También criticó la guerra contra Irak, apoyó las demandas para que Estados Unidos y la Unión Europea eliminasen los subsidios agrícolas e incluso respaldó la estrategia de Brasil de reformar las Naciones Unidas.⁵³ Para Duarte, América Latina no estaba “expectante de lo que haga o piense Estados Unidos y tiene su propia política”.⁵⁴ Aunque estas acciones no significaban una ruptura con Estados Unidos, sí expresaban una mayor autonomía en una política exterior tradicionalmente muy cercana a la potencia global.

Estos dos factores configuraron la política paraguaya frente a los cambios que se estaban produciendo en el Mercosur. Al igual que en el caso uruguayo, se cuestionaba la forma como estaba funcionando el Mercosur, en concreto la aplicación de barreras no arancelarias a productos paraguayos o los costos derivados de arancel externo común que no permitían el ingreso de insumos baratos de terceros países.⁵⁵ Así, el gobierno de Duarte tuvo un papel activo en la promoción de la nueva agenda de integración. Paraguay logró introducir en 2003 el concepto de asimetrías en el Mercosur, y obtener la aprobación de medidas diferenciales y favorables a las dos economías pequeñas de la región. En 2005, se

⁵³ José Carlos Rodríguez, “La nueva política pendular de Paraguay: entre el Mercosur y el ALCA”, en *Nueva Sociedad*, núm. 203, 2006, p. 13.

⁵⁴ Duarte, citado en Lucas Arce, “En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, núm. 11, 2011, p. 115.

⁵⁵ Lucas Arce, “Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosur”, en *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, vol. 10, núm. 1, 2010, p. 131.

aprobó la propuesta paraguaya de creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).³⁶

Paraguay se sumó a sus socios del Mercosur en el rechazo al ALCA. Esto de por sí ya era significativo, pues evidenciaba el compromiso del gobierno de Duarte de respetar las normas del Mercosur de negociar en común, incluso teniendo diferencias ideológicas con sus socios. Paraguay también rechazaba la negativa de Estados Unidos de incluir el tema agrícola en las negociaciones del ALCA, mientras insistía en negociar asuntos como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios y las inversiones.³⁷

Con la llegada de Fernando Lugo al poder en 2008, Paraguay ingresa a la oleada de gobiernos de izquierda. Sin embargo, Lugo mantuvo las críticas al Mercosur por las asimetrías, la necesidad de ampliar la agenda integracionista y la reforma institucional. Al igual que en el caso del FA uruguayo, Lugo demandaba un relanzamiento del eje económico-comercial y una revisión de las relaciones interregionales.³⁸

Existía entonces un contexto entre los cuatro gobiernos sobre la necesidad de revisar el Mercosur, aunque los intereses de cada uno de ellos variaron. Para Brasil, la agenda política y social parecía ser principal, mientras que para Argentina el énfasis era lo social y productivo. Paraguay y Uruguay compartían su preocupa-

³⁶ Fernando Masi, “La integración regional en la vida democrática del Paraguay”, en *Revista Debate*, vol. 1, 2014, p. 15.

³⁷ Roberto Ruiz Díaz Labrano, “Perspectivas de Paraguay en relación al proceso de integración entre el Mercosur y el ALCA”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol. 11, 2005, p. 6.

³⁸ Hugo Daniel Ramos, Mariano Vaschetto y Constanza Capdevila, *Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), EA (Uruguay) y APC (Paraguay)*, en XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2015, p. 12.

ción por las asimetrías, el tema productivo y el relanzamiento de la agenda comercial.

EL AUGE DEL MERCOSUR POSLIBERAL

El inicio simbólico de la nueva etapa del Mercosur es el Consenso de Buenos Aires, suscrito por Kirchner y Lula en octubre de 2003. En el punto 16 del Consenso se expresa la nueva visión de la integración pues, aunque se reconoce su condición de mecanismo para fortalecer la inserción en el mundo y aumentar la capacidad de negociación de sus países miembros, como se planteaba en la era del regionalismo abierto, también se ampliaba la agenda de integración. En primer lugar, se destacaba la meta de “una mayor autonomía de decisión” para enfrentar de forma eficaz los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo.³⁹ Se señaló que el objetivo de la integración era “la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.”⁴⁰

El Consenso de Buenos Aires fue una declaración bilateral de los jefes de Estado de Argentina y Brasil, no un acto formal del Mercosur. No obstante, debido al peso de estos dos países en el bloque regional, las ideas del Consenso de Buenos Aires comenzaron a ser incorporadas en la agenda del bloque. A esto se sumaron los reclamos paraguayos y uruguayos de crear mecanismos para resolver las asimetrías. Estas nuevas demandas y narrativas ingre-

³⁹ Instituto de Integración Latinoamericana, “Consenso de Buenos Aires”, Universidad Nacional de la Plata, punto 16. En http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-Consenso_de_Buenos_Aires__3_p_.pdf?sequence=5 (fecha de consulta: 13 de febrero, 2020).

⁴⁰ *Loc. cit.*

saron en la agenda regional del Programa de Trabajo 2004-2006. Este fue un ambicioso programa que amplió la agenda regional al incluir temas sociales y productivos e iniciativas de reforma institucional. El programa comienza a aplicarse en 2004, cuando se aprobó la Decisión del Consejo del Mercado Común No 45/04, que creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). En 2005, Uruguay presentó la propuesta Somos Mercosur, que bajo la presidencia argentina se convirtió en el Programa Regional Somos Mercosur. A partir de ese año se inician las Cumbres de la Sociedad Civil, que se desarrollaron en paralelo a las Cumbres de jefes de Estado. También se aprobó un Fondo Educativo del Mercosur y en 2005 se estableció el Parlamento del Mercosur.⁴¹

En materia productiva, en la Cumbre de Córdoba de 2006 se instruyó al Consejo Mercado Común (CMC) a definir un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. En 2008 se aprobó el Programa de Integración Productiva (PIP) y se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) que busca articularse con el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur, aprobado en 2002 por el Consejo del Mercado Común. En el marco del PIP, Brasil propuso en el año 2009 proyectos en materia automotriz, gas y petróleo (“Programa de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul” y “Programa Mercosul de Quali’cação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás”). En 2010, Uruguay planteó un proyecto en el área de energía eólica para construir (y homologar) un molino aerogenerador con partes regionales. Argentina

⁴¹ Lincoln Bizzozero, “Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006”, en *Mural Internacional*, vol. 4, núm. 2, 2013, pp. 48-54.

presentó proyectos en los sectores aeronáuticos, agroquímicos y fertilizantes.⁴²

También en el ámbito productivo, en 2008 se aprobó el Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME). En 2012 se creó el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del Mercosur, con la meta de ayudar a fortalecer y diversificar la estructura productiva del bloque; buscaba incrementar la competitividad a través de grandes proyectos e iniciativas estructurales en sectores que serán identificados de común acuerdo entre los países miembros.⁴³

En el ámbito social, aunque se reconocía que en la década del noventa se fue desarrollando de forma gradual un Mercosur socio-laboral y de educación, se partía de la premisa de que éstos eran mecanismos para compensar los costos de libre comercio. Las nuevas iniciativas no tenían apenas un carácter compensatorio, sino que eran instrumentos centrales en el proceso de integración. En este sentido, se aprobaron normas en materia social, se fomentaron algunas políticas redistributivas y se crearon instancias para la promoción y defensa de los derechos sociales. Entre las normas destacan las relativas a la movilidad de personas. Si bien el acuerdo de Residencia del Mercosur se firmó en 2002, su ratificación correspondió a los gobiernos de izquierda, así como su posterior aplicación. Mediante este acuerdo se permitía la libre movilidad de ciudadanos mercosurianos en el bloque, sólo mediante la utilización de su documento nacional de identidad. Argentina, a través del Programa Patria Grande, y Uruguay, aprobaron legislaciones

⁴² Mercedes Isabel Botto y Andrea Molinari, “Un Análisis sobre las Políticas de Integración Productiva en el Mercosur”, en *Negocios Internacionales e Integración*, vol. xvii, núm. 77, 2013, pp. 17 y 18.

⁴³ Leonardo Granato, “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”, en *Caderno CRH*, vol. 29, núm. 77, 2016, p. 392.

que, respetando el espíritu del acuerdo de residencia, facilitaron el establecimiento de ciudadanos del Mercosur en su territorio. Desde 2010, comenzó a discutirse la aprobación del estatus de ciudadanía en el Mercosur.⁴⁴ En 2011 se aprobó el Plan Estratégico de Acción Social, un macroproyecto organizado en torno a 9 ejes y 26 directrices estratégicas. En el ámbito de políticas redistributivas, el FOCEM financió programas como “Economía Social de Frontera”, “Mercosur Roga” de apoyo a las mejoras habitacionales, apoyo al mantenimiento de escuelas y otros programas de cohesión social.⁴⁵ Desde 2003 se fortalecieron o crearon una serie de espacios para discutir nuevos temas. La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer, para la promoción de la igualdad de género. En 2008 se estableció el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH) para aplicar políticas en materia de derechos humanos en temas como memoria, verdad y justicia sobre las violaciones de derechos humanos, violencia y seguridad o protección a la comunidad LGBTI. También se crearon ámbitos institucionales para formas de organización económica alternativas como la agricultura familiar y las cooperativas.

En el ámbito político se estableció en 2004 el Tribunal Permanente de Revisión, en 2005 se creó el Parlamento del Mercosur. A partir de la Cumbre de Córdoba de 2006 se realizaron Cumbres Sociales como parte del Mercosur social y participativo. En 2011, se aprobó una reforma al Protocolo de Ushuaia que ampliaba los mecanismos de defensa de la democracia. Finalmente, se produjo la ampliación del Mercosur al aceptar como miembros plenos a

⁴⁴ Marcelo Mondelli, “Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano”, en *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. 2, 2018, pp. 34-59.

⁴⁵ Sobre estos proyectos véase Óscar Eduardo Fernández Guillén, “El regionalismo post-hegemónico en el marco del ‘nuevo Mercosur’”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 12, núm. 23, 2017, pp. 267-276.

Venezuela y Bolivia, dos países gobernados por dos líderes radicalmente críticos del neoliberalismo y el regionalismo abierto.

Se observa entonces que se originó un verdadero giro en el Mercosur y de allí su denominación de “nuevo Mercosur”. Andrés Malamud señala que nunca hubo un “nuevo Mercosur” puesto que, alega el autor, desde 1998 nunca se firmó un tratado que modificase la estructura del bloque.⁴⁶ Desde el punto de vista legal-formal es correcto, pero la realidad es que el Mercosur entre 2003 y 2015 fue en muchos aspectos muy diferente al Mercosur de entre 1991 y 2002. Sin embargo, no fueron totalmente distintos. Aunque el Mercosur nació como un bloque casi exclusivamente comercial, como se puede observar en el Tratado de Asunción, a lo largo de su década inicial se fue desarrollando una fuerte dimensión socio-laboral y educativa, es decir, ya existía un Mercosur social. Igualmente, existió una dimensión política concretamente al adoptar el Protocolo de Ushuaia de defensa de la democracia en 1998. Lo innovador del periodo post-hegemónico del Mercosur es que se adoptó una lógica que han descrito como “posliberal” en materia económica en el sentido de buscar aplicar políticas alternativas al modelo de la década del noventa, y ello implicó, por un lado, el rescate de la idea de transformación productiva de Raúl Prébisch, que se manifestó en el PIP, y por otro, el apoyo a otras formas de organización económica como la economía solidaria o la agricultura familiar. A esto se sumó la profundización de la agenda social y un mayor activismo político al ampliarse la esfera de los actores que participaban en el proceso. El tema de las asimetrías reclamado por Paraguay y Uruguay explica la creación del

⁴⁶ Andrés Malamud, “Book Review: Regionalism with Adjectives in Latin America”, en *Latin American Policy*, vol. 9, núm. 1, pp. 164 y 165.

FOCEM. El tema comercial nunca fue abandonado, aunque sí dejó de ser el centro del Mercosur.

Estas iniciativas eran el reflejo de la agenda doméstica e internacional de los gobiernos de izquierda. Las visiones neo-desarrollistas de los gobiernos de Lula y Kirchner se replican en el plano regional a través del PPI. Las políticas sociales fueron centrales para los gobiernos de izquierda, por lo cual no sorprende el intento de fortalecer esta dimensión en el bloque. Al aplicar estas políticas, los socios del Mercosur mostraban que sí existía un modelo alternativo al ALCA, que había sido repudiado en Mar del Plata. Y, el ingreso de Venezuela y Bolivia evidencia una apuesta por una mayor autonomía en relación con Estados Unidos.

ESTANCAMIENTO Y OCASO DEL MERCOSUR POSLIBERAL

La suspensión de Paraguay tras el golpe de Estado contra el presidente Lugo en 2012 posiblemente marca el inicio de la crisis del “nuevo Mercosur”, pues terminó el consenso ideológico que existió desde 2008 y el nuevo gobierno de Federico Franco no daba señales de adoptar una posición similar a la de Duarte. Por el contrario, se produjo un acercamiento a Estados Unidos y tras la suspensión en el bloque, incluso algunos sectores, como la Asociación Rural de Paraguay (ARP), la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) plantearon retirarse del bloque. En particular, se cuestionaba la limitación de negociar acuerdos con terceros de forma unilateral que existe en el Mercosur.⁴⁷

⁴⁷ Julieta Heduvan y Mariano Eduardo Roark, “Paraguay y el Mercosur después de Lugo. Crisis política y debate interno. Actores e intereses”, en VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, “el I Congreso del COFEI y el II Congreso de la

El golpe de Estado en Paraguay fue aprovechado para formalizar el ingreso de Venezuela como miembro pleno. Aunque el Protocolo de Caracas se firmó en 2006, no había entrado en vigor debido a la negativa del Congreso paraguayo de aprobarlo. En la Cumbre de Mendoza de 2012, en la misma que se suspendió a Paraguay, se aceptó a Venezuela como nuevo miembro pleno. Esto fue cuestionado por el gobierno paraguayo, que impugnó las decisiones tomadas en Mendoza ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Al final, el Tribunal no validó las exigencias paraguayas, lo que implicó la ratificación del ingreso de Venezuela. Esta fue una herida abierta del Mercosur hasta 2016.

A esto se sumaba el cuestionamiento que se hacía al alegado abandono de la dimensión comercial del bloque. En 2013, proyectos de macro-regionalismo como el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) parecían ser la nueva modalidad para impulsar el comercio. El Mercosur estaba al margen de esos procesos o de la firma de acuerdos interregionales o transregionales, como el acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Incluso, el presidente uruguayo José Mujica cuestionaba el bloque al afirmar que “el Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual”.⁴⁸

FLAEI”, 2014. En <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44791> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

⁴⁸ José Mujica, citado en Gerardo Caetano, “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur? Contextos y desafíos de la encrucijada actual”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 30, 2015, p. 45.

En el ámbito regional, se insistía que el libre comercio intra-bloque no avanzaba y que existían aspectos sin resolver como las medidas unilaterales de Brasil y Argentina. Esto último era válido, pero el tema del comercio intra-bloque es más complejo, pues, aunque es cierto que no se logró retomar el nivel de intercambio de la década del noventa, los intercambios intrarregionales tuvieron periodos de crecimiento.⁴⁹

El ocaso del “nuevo Mercosur” se acelera con el triunfo de Macri en Argentina, la destitución de Rousseff y su sustitución por Temer en Brasil. En Argentina, Macri era crítico del ingreso de Venezuela y priorizaba la dimensión comercial del bloque, incluso planteando su flexibilización para convertirlo en una zona de libre comercio que permitiera a los países negociar acuerdos con terceros de forma unilateral. En el caso de Brasil, también proponía flexibilizar el Mercosur, un proceso que era visto por el canciller José Serra, como una camisa de fuerza para Brasil. A esto se sumó el abandono a cualquier intento de ejercer un liderazgo regional no sólo en el Mercosur, sino en América del Sur, rompiendo la estrategia que se había iniciado con Franco en 1994.

En ambos países se retomó la lógica de la integración como un mecanismo para la inserción de los países en la economía internacional. En el caso de Macri, se impulsó un discurso de inserción económica y de fin del aislamiento político que según el gobierno argentino habría sufrido el país en la era kirchnerista. En el caso de Temer, también se destacó la necesidad de ampliar la inserción internacional. Igualmente, se produjo un retorno de iniciativas

⁴⁹ Para ver en detalle el tema del comercio intra-zonal entre 2003 y 2015, véase Fernández Guillen, *op. cit.*, pp. 256-259; Hugo Daniel Ramos, “El ‘nuevo Mercosur’: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el periodo 2003-2015”, en *Revista Dimensões*, vol. 35, 2015, pp. 470-493.

norte-sur, como fue el caso de las negociaciones de un acuerdo estratégico entre el Mercosur y la Unión Europea, el interés de Macri en integrarse al TPP o el deseo de firmar un TLC con Estados Unidos.

La agenda de la integración cambió. El comercio volvió a ser el centro, en detrimento de la agenda social y productiva, pero no sólo eso, sino que, en vez de intentar resolver viejos problemas comerciales, se dio prioridad a la agenda externa. La conclusión de las negociaciones con la Unión Europea y la convergencia con la Alianza del Pacífico fueron las prioridades iniciales, pero luego se sumó la negociación de acuerdos con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, Singapur y Corea del Sur, además de profundizar los acuerdos de preferencias comerciales con India e Israel. Incluso se planteó en el plano retórico, la revisión de la relación con China, aunque la realidad del peso de ese país en el comercio del bloque acabó con tal pretensión. En la nueva agenda, también se detuvo el avance institucional y la defensa de la democracia, debido al rechazo de Paraguay al Protocolo de Ushuaia. Y, en cuanto al proceso de ampliación, se redujo la velocidad en el proceso de ingreso de Bolivia como miembro pleno, mientras que Venezuela fue suspendido del bloque en 2016, un país que, al margen de las violaciones de las normas democráticas por parte de Maduro, resultaba incómodo para la nueva agenda que se quería impulsar en el Mercosur.⁵⁰

El ascenso al poder de Jair Bolsonaro en Brasil y Alberto Fernández en Argentina plantea un escenario distinto al existente

⁵⁰ Gabriel Esteban Merino, “El Mercosur en tiempos de retorno neoliberal”, en Claudia Mikkelsen y Natasha Picone [eds.], *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer el presente*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2018, pp. 1059 y 1060.

desde 2015. Aunque tras el triunfo de Alberto Lacalle Pou en Uruguay se mantenía una mayoría de gobiernos liberales, la dinámica interna del grupo ha variado. Por un lado, se debe destacar el retorno del kirchnerismo al poder en Argentina, pues el gobierno de Cristina Fernández puede intentar reordenar la agenda del bloque y volver a convertir a la integración intra-Mercosur en el centro de ésta y no tanto a las negociaciones externas. En mayo de 2020, el gobierno argentino recomendó cautela con las negociaciones con países como Corea del Sur. Aunque, Lacalle Pou apoya este tipo de acuerdos, también ha destacado la necesidad de fortalecer la dimensión social del bloque. Sin embargo, la presencia de Jair Bolsonaro en Brasil plantea un escenario de potencial conflicto. Por otro lado, Bolsonaro y Fernández tienen diferencias personales, lo que no es positivo en un bloque fuertemente presidencialista. Al margen de esto, Bolsonaro ha replanteado la política exterior,⁵¹ dando prioridad a las relaciones con el mundo desarrollado, lo que genera dudas sobre cuál es la importancia del Mercosur en esa nueva estrategia. Y, el “hiper-liberalismo” del grupo cercano a Bolsonaro plantea una radical reforma comercial en el bloque, que propone por ejemplo una reducción del promedio del arancel externo común de 14% a 7%. Este tipo de reforma difícilmente será aceptado en Argentina.

CONCLUSIÓN

Pocos trabajos después de 2015 usan la expresión “nuevo Mercosur” para describir al bloque formado por Argentina, Brasil,

⁵¹ Sobre las perspectivas de la política exterior de Bolsonaro, véase Esteban Actis, “La visión del mundo de Jair Bolsonaro: de la periferia perimida a la periferia tradicionalista”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, núm. 1, 2019, pp. 51-57.

Paraguay y Uruguay. Se entiende que con la llegada al poder de gobiernos de centroderecha y con la suspensión de Venezuela, se cerró ese ciclo y el Mercosur redirige su interés a los temas comerciales que le dieron origen. La verdad es que, aunque el Tratado de Asunción impulsa un proceso esencialmente comercial, el Mercosur nunca fue sólo libre comercio, pues aprobó políticas regionales en materia laboral, educativa y de migración. También tuvo un fuerte componente político asociado a la defensa de la democracia. No obstante, tampoco se puede negar que los gobiernos de izquierda profundizaron esa agenda no-comercial de la integración. Como se evidencia en el trabajo tanto el FPV, el PT, el FA y la APC, cada uno a su manera, impulsaban en sus países una agenda que daba mayor relevancia a las políticas sociales y el retorno del Estado como agente del desarrollo económico. También, particularmente Kirchner y Lula, tenían aspiraciones de influir en la región suramericana. En consecuencia, no es de sorprender que quisieran aplicar en el Mercosur lo que estaban haciendo en sus países. Y, el Mercosur cambió efectivamente: es verdad, nunca dejó de ser un bloque comercial, pero por momentos las agendas no comerciales parecían ser más relevantes para los países. En este capítulo se ha descrito la agenda regional de los gobiernos de izquierda, en particular su énfasis en fortalecer la dimensión social y productiva, e intentar establecer mecanismos para resolver las asimetrías.

A pesar de los viejos problemas de la integración, en particular de la esfera comercial, fueron dejados de lado. El FOCEM no era suficiente para resolver el tema de las asimetrías y para Paraguay y Uruguay era muy importante superar las limitaciones al acceso a los mercados de sus socios mayores. Además, muchos aspectos de la nueva agenda como el PPI o el PEAS, parecían propuestas voluntaristas difíciles de aplicar y generar resultados concretos en

el corto plazo. Todas esas limitaciones y el debilitamiento de los gobiernos de izquierda desde 2012 crearon las condiciones para una crítica al “nuevo Mercosur”. Los gobiernos de Macri y Temer, aunque no desmantelaron la agenda social y productiva, simplemente la pusieron en un segundo plano.

En el Mercosur se retomó la agenda del regionalismo abierto, pero profundizado. Pasados cinco años del inicio de esta nueva etapa, el bloque, especialmente en el ámbito comercial, sigue tan estancado como en la era post-hegemónica. Así, las recientes declaraciones de Lacalle Pou en la Cumbre Virtual de julio de 2020, muestra que la demanda de un Mercosur social sigue vigente, como también lo es la de un Mercosur productivo. Con ello se quiere decir, que, aunque la agenda del “nuevo Mercosur” quizá no fue aplicada de la manera más adecuada, era y sigue siendo relevante para un proyecto de región que atienda a las demandas de todos los actores. Es difícil de saber si será retomada en el Mercosur de Bolsonaro y Fernández.

2. GOBERNANZA REGIONAL: CONCEPTO PARA PENSAR LOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS

Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja Hernández

La coyuntura de la región,¹ con presidentes de orientación liberal y, en algunos casos, articulados con conservadurismo de costumbres y trazos de nacionalismo, trae interrogantes sobre el futuro de la política regional. El regionalismo latinoamericano tiene ya una larga duración; siempre, e independientemente de las experiencias concretas, ha articulado las dimensiones objetivas y subjetivas de manera indistinta. Históricamente se han mezclado intereses económicos y políticos en las diferentes experiencias, con sus consecuencias para el imaginario construido del fenómeno. A lo

¹ Este capítulo contó con el apoyo de la Fundación de Amparo à Pesquisa “Carlos Chagas” do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) y del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil). Agradecemos las consideraciones de revisores anónimos que mucho contribuyeron al desarrollo conceptual del artículo.

largo del tiempo, hemos vivido el regionalismo, pero con distintos matices.

A partir del nuevo milenio hubo regionalismos con menor énfasis en la integración comercial, que buscaron expandir la cooperación a otros sectores. Así, se desarrollaron programas de defensa y seguridad, se crearon áreas de infraestructura comunes, y se coordinaron espacios para la cooperación social, en salud y educación. En el aspecto económico, también se innovó hacia una integración productiva, superando el énfasis dado al comercio como principal motor de las iniciativas de cooperación y/o integración, aumentó el peso de la logística y la infraestructura con el objetivo de afianzar los vínculos comerciales regionales.

Ese nuevo perfil de regionalismo no terminó de asentarse cuando fue, progresivamente, dando lugar a iniciativas difusas y diferentes entre sí. En 2018, el escenario político presenta interrogantes importantes: hay o no modelos a seguir; hacia dónde se desarrolla/n el/los regionalismos(s) latinoamericano(s); si estarían o no conectados sus conceptos (ideas) y sus prácticas (proyectos empíricamente observables). Ante tantos cambios en el universo de la política, se cuestiona cuál es el rol de la ideología, contraponiéndose a la búsqueda de resultados en el universo del pragmatismo.

El presente capítulo pretende contribuir con las reflexiones que tales cuestionamientos imponen y que han motivado varios estudios.² Sin embargo, no se plantea como objetivo dar una res-

² José Briceño-Ruiz, “Latin America beyond the continental divide”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017; José Briceño-Ruiz, “Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”, en *Cuadernos Americanos*, vol. 161, núm. 3, 2017, pp. 15-45; Gian Luca Gardini, “Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for

puesta cabal. Consideramos necesarias las discusiones conceptuales ya ensayadas en torno a los modelos y experiencias regionales, así como el debate sobre los términos propuestos, los proyectos implementados y sus consecuencias para la construcción de distintos tipos de regionalismo.³

Contribuimos a tales debates considerando a la gobernanza regional⁴ como concepto base para entender la construcción del regionalismo sudamericano independientemente de la evaluación de sus resultados; así como también, con la idea de la gradualidad en el tratamiento de los temas regionales. En el capítulo, identificamos algunas dimensiones relevantes para entender a la gobernanza regional como una herramienta de análisis, un marco analítico que, a partir de tales dimensiones, puede explicar la forma que ésta ha tomado en la región a lo largo del tiempo. Tal como lo entendemos, el concepto de gobernanza regional permite compren-

analysis”, en G. L. Gardini y P. Lambert [eds.], *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 13-34; Detlef Nolte, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 131-156; Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 184-218; Pia Riggiozzi y Diana Tussie, “Rethinking our region in a post-hegemonic moment”, en Briceño-Ruiz y Morales, *op. cit.*; Antonio Sanahuja, “Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle”, en *ibid.*

³ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*, p. 197.

⁴ El concepto de gobernanza regional tiene como base la construcción argumentativa hecha por Detlef Nolte, “Regional Powers and Regional Governance”, en Nadine Godehardt y Dirk Nabers [eds.], *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Publisher, 2011; Detlef Nolte, “Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?”, en *EUI Working Papers RSCAS*, núm. 89, 2014; se nutre del enfoque politológico de la gobernanza de Pierre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Trilce, 2001; Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja Hernández, “La integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp.157-182, le aportan nuevas connotaciones al considerar los aspectos ideológicos, relacionales y regionales de tal concepto.

der la necesidad antes de establecer algún tipo de regionalismo, sea cual fuera el proyecto político-ideológico del que éste forme parte, a través de la idea de regionalidad. Además, nos permite pensar en las limitaciones de su construcción práctica a partir de la dimensión relacional. Finalmente, permite considerar las diferencias en el carácter que la gobernanza asuma, su instrumentación y su lugar en el proyecto político de los gobiernos a partir de la dimensión ideológica.

El capítulo comienza con una revisión de los abordajes teórico-conceptuales que pautan estos debates. Sugerimos algunas reflexiones que apuntan a pensar una propuesta analítica que sea aplicable a más de un proyecto regional o subregional y que, en cierta manera, contribuya a identificar sus principales limitaciones, sus naturalezas institucionales y el carácter netamente político-ideológico de sus resultados. Al pensar en una agenda de investigación futura más empíricamente enfocada, proponemos considerar las variaciones de tales dimensiones en la trayectoria de la región.

REVISIÓN DE LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Quizá el debate conceptual sobre nuestro objeto de estudio no haya estado en mejores condiciones que las actuales, basta con revisar los términos con los que académicamente se han propuesto análisis, periodizaciones y conceptualizaciones. En los últimos años, y probablemente propiciado por las circunstancias críticas de algunos de los proyectos regionales ensayados, se han iniciado debates sinceros y comprometidos con la formulación conceptual.⁵ Ade-

⁵ José Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, núm. 175, Santiago de Chile, 2013, pp. 9-39; José Briceño-Ruiz y Philippe de Lombaerde, “Regionalismo latino-ame-

más de aclarar un panorama no solamente confuso en sus términos, sino también epistemológicos, esos estudios han consensuado en determinar la inconsistencia que reina en el campo. Nos proponemos revisar la terminología académica ensayada a lo largo del tiempo para definir conceptualmente al regionalismo entendido éste como categoría ontológica.⁶

En tal sentido, en lugar de conceptos herméticos, consideramos una gradualidad entre la interacción/concertación/coordinación/cooperación/integración de los diferentes asuntos tratados colectiva y regionalmente. Así, dejamos el término integración para su utilización literal que denota un fuerte grado de integralidad o cohesión en la construcción política de región. Asumimos la idea de que puede haber distintos modelos de integración económica, política y social.⁷ Así como también, obviamos la necesidad de delegación de soberanía hacia una autoridad supranacional como un elemento *sine qua non* para la integración regional.⁸ Nótese que le quitamos al término integración sus connotaciones meramente

ricano produção de saber e criação e importação de teoria”, en *Civitas*, vol. 18, núm. 2, Porto Alegre, mayo-agosto de 2018, pp. 262-284; Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, en *Norteamérica*, núm. 6, 2011, pp. 219-249; Daniela Perrotta, “El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales: una mirada desde América Latina”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 38, Madrid, 2018; Pia Riggiozzi, “Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis”, en *Red Latinoamericana de Política Comercial LATN, Working Paper*, núm. 130, 2010.

⁶ Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual...”, p. 12.

⁷ *Loc. cit.*, Briceño-Ruiz distingue entre los términos integración económica y política, cooperación económica y política, así como concertación política. Sin embargo, no considera que haya una gradualidad como la aquí planteada entre ellos para referirse al grado de cohesión o de integralidad de las decisiones tomadas (siempre políticamente, aunque por varios actores) en varios asuntos (económicos, sociales, etc.). A pesar de tal diferencia, concordamos con los tipos ideales de regionalismo formulados por el autor (p. 18) y con su aplicabilidad para comprender los proyectos regionales latinoamericanos a lo largo del tiempo.

⁸ Malamud, *op. cit.*

comerciales que tradicionalmente han sido adoptadas bajo la idea de protección/liberalización aduanera como principal dimensión de constructo.

Muchas veces se usa el término “regionalismo” para definir diferentes acepciones empíricas de lo que se ha dado a conocer, en un lenguaje más informal, como “integración regional”.⁹ El “regionalismo” ha sido considerado como la forma que toma la interacción entre estados en alguna de sus manifestaciones a lo largo de etapas históricamente determinadas. Concordamos con Fawcett en su defensa del método histórico comparativo para entender al regionalismo en su evolución no lineal y dependiente de los factores internos y externos que moldean sus diferentes trayectorias.¹⁰ En tal concepción, el regionalismo no puede estar disociado de su acepción empírica, pero ésta no necesariamente se reduce a los ejemplos de integración regional. Dicho de otra manera, concordamos con los diagnósticos que buscan “repensar al regionalismo” buscando en sus manifestaciones históricas sus raíces conceptuales y ontológicas; a la vez que cuestionan la adjetivación y el empleo de diferentes significados dentro del mismo término.¹¹ En este caso, se refiere a la instauración deliberada y paulatina de regímenes político-institucionales regionales, regionalismos.

Al explicar por qué aún se hace necesaria una comprensión cabal de lo que significa el término regionalismo, Sörderbaum¹²

⁹ En ese sentido, algunos autores consideran su utilización y uso diferenciadamente. Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual...”, p. 11; Briceño-Ruiz y Lombaerde, *op. cit.* Otros asumen tal intercambiabilidad. Malamud, *op. cit.*, p. 220; y otros critican su aplicación intercambiable y consideran una explicación de tales usos. Perrotta, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ Louise Fawcett, *The history and concept of Regionalism*, United Nations University-Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2013.

¹¹ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*, p. 201; Fredrik Söderbaum *Rethinking Regionalism*, Palgrave MacMillan, 2016.

¹² *Loc. cit.*

señala que la confusión es tal que, no sólo se connotan diferentes características con el mismo término, sino también se denotan distintos periodos de tiempo y contextos. Esa polisemia, y la confusión consecuente, es su motivación principal para exponer algunas reflexiones importantes acerca del regionalismo en términos comparativos, espacio-temporales y globales. Sus tres dimensiones analíticas propuestas para repensar al concepto de regionalismo permiten entender sus aspectos de largo plazo; sus consecuencias para la construcción de regímenes de gobernanza y, al establecer comparaciones, también identifica cursos de acción acertados y permite diagnosticar sus prácticas.

Adoptar una perspectiva de larga duración significa desestimar la intención europeizante¹⁵ de entender al regionalismo como un producto de la posguerra exclusivamente contemporáneo, para pensar en todas sus maneras de expresarlo. Desde las manifestaciones que acabaron conformando Estados nacionales, federalismo o confederacionismo, hasta las protorregiones comerciales marítimas de la antigüedad, pasando por los fenómenos contemporáneos de regionalización de los esquemas productivos y comerciales. Söderbaum propone entender la distinción entre “viejo y nuevo regionalismo” pensando en que ambos modelos se solapan y entrecruzan continuamente en las experiencias regionales; también explica que tales concepciones se distinguen de todo lo que antiguamente había sido ensayado como regionalismos distinguiendo al “regionalismo temprano”, marcado por la construcción de identidades, de sus manifestaciones normativi-

¹⁵ En el mismo sentido, Riggiozzi y Tussie, *op. cit.*, consideran el término *Atlanticismo*. Asimismo, las autoras construyen una narrativa sobre el regionalismo como dimensión analítica similar a la que aquí presentamos, aunque con las particularidades que señalaremos *infra*.

zantes de las décadas pos Segunda Guerra Mundial (viejo, volcado hacia el proteccionismo) y pos Guerra Fría (nuevo, volcado hacia el neoliberalismo).¹⁴ Como lo expresaba Hurrell,¹⁵ las regiones son construidas por el juego político y social, consecuentemente, las manifestaciones normativas o prescriptivas saldrán a la luz, y deben ser distinguidas del regionalismo descriptivo (lo que finalmente se logra construir).

En ese sentido también surgen confusiones terminológicas, el regionalismo prescriptivo que tuvo lugar en América Latina pos-consenso de Washington, denominado “regionalismo abierto” se adoptó como término genérico para referirse al regionalismo; mientras que se dejó de lado la concepción identitaria y multifacética de los abordajes que intentaban dar cuenta del fenómeno menos prescriptivamente y más descriptivamente, abordajes como el de Hurrell o el de Hettne y Söderbaum,¹⁶ por ejemplo.¹⁷

Así, algunas de las características distintivas del regionalismo esbozadas por Hurrell¹⁸ pueden transformarse en variables analíticas. En vez de ser entendidas como etapas o fases, tales dimen-

¹⁴ Söderbaum, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵ Andrew Hurrell, “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”, en *Contexto Internacional*, vol. 1, núm. 17, 1995, pp. 23-45.

¹⁶ Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, “Theorising the Rise of Regionness”, en *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, 2000, pp. 457-473.

¹⁷ Briceño-Ruiz, “Un nuevo ciclo regionalista en América...”, similarmente, argumenta sobre las interpretaciones que han sido ensayadas bajo la idea de “hegemonía” o “convivencia” de varios tipos de regionalismo en América Latina y su asimilación a la construcción de un “regionalismo post-hegemónico”, no único, en la región.

¹⁸ Hurrell, *op. cit.*, pp. 26-30; este autor propone 5 dimensiones del regionalismo a saber: 1) regionalización (interdependencia espontánea creciente entre actores múltiples, no solamente comercial); 2) conciencia e identidades regionales (sentido de pertenencia y acción como región); 3) cooperación entre Estados (construcción de acuerdos intergubernamentales con capacidad de institucionalización de prácticas colectivas y/o regímenes); 4) integración económica regional promovida por los Estados (idea clásica de integración económico-comercial a través de la liberalización arancelaria, el autor la considera como cooperación) y 5) cohesión regional (cuando la región ejerce un papel

siones deberían ser exploradas en sus atributos y en los valores que asumen a lo largo del tiempo, siendo que todas ellas son de carácter dinámico, no necesariamente lineales.

Pueden ser contemporáneas, o adquirir una forma de gradualidad y acumulación. Nótese que la dimensión de la cooperación y la de la integración para Hurrell, son diferentes a la idea aquí propuesta. Una es entendida exclusivamente como integración económica y la otra denota la cooperación en todas las demás agendas. Tal concepción se diferencia de nuestra propuesta analítica, ya que consideramos que la cooperación y la integración son multidimensionales (incluyen todo tipo de agendas, no solamente las comerciales); y, aunque la cooperación no suponga delegación de soberanía, ambas demuestran capacidad de acción colectiva.

Cabría agregar a tal deconstrucción de los componentes del regionalismo una dimensión relacional que permitiera graduar las diferentes maneras de comprometerse con dicha acción colectiva.¹⁹ Tal dimensión es relacional porque permite medir los compromisos asumidos en diferentes agendas, como un continuo creciente que va desde simples interacciones entre los actores implicados; la coordinación de agendas comunes, la cooperación para su implementación en prácticas institucionales comunes; hasta la completa integración de políticas conjuntas en su formulación e implementación.

Para entender sus variaciones de foco y de instrumentalización sería conveniente agregar a la dimensión relacional un análisis en clave ideológica, que llame la atención de los distintos objetivos que se han perseguido con el regionalismo por parte de los di-

definidor de las políticas domésticas y de las relaciones intra y extra regionales para todos los actores).

¹⁹ Esto será examinado en sección posterior.

ferentes actores implicados. Es importante entender la ideología del regionalismo (prescriptivo o normativo) para poder también entender los objetivos instrumental y político que hay detrás de su construcción.²⁰

La regionalización no es un fenómeno necesariamente nuevo, viene acelerándose a medida que sus prácticas y consecuencias se autorreproducen; sea generada desde los gobiernos de turno, sea por procesos espontáneos de regionalización de los sistemas productivos y cadenas de valor. Aquí la entendemos como los procesos por los que diferentes actores se complementan e interconectan de forma autónoma o espontánea dentro de un espacio geográfico transnacional determinado. Producto de la interdependencia económico-comercial y de los intercambios y flujos culturales constantes, se construyen regiones especializadas en la explotación de determinadas materias primas; en transporte y tránsito de mercaderías, en la generación de conocimiento sobre determinado asunto, etc. Tales procesos, entendidos como separados, pero no independientes, de los regionalismos políticamente instaurados son los fenómenos que están por detrás de la institucionalización de mecanismos de interacción, cooperación, coordinación e integración de agendas.

Desde ámbitos como la geografía económica y el desarrollo territorial hay abordajes que colocan como protagonistas de la

²⁰ En tal sentido, varios analistas han considerado al regionalismo como los diferentes proyectos políticos de región que han sido posibles de ser construidos a lo largo del tiempo; véase por ejemplo: José Briceño-Ruiz y Andrés Rivarola Puntigliano, "Introduction: Regional Integration-Linking Past and Present", en José Briceño-Ruiz y Andrés Rivarola Puntigliano, *The resilience of regionalism in Latin American and the Caribbean. Development and Autonomy*, Palgrave Macmillan UK, International Political Economy Series, 2013; Olivier Dabène, "Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization", en Riggirozzi y Tussie, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism...*; Nolte, "Latin America's New Regional Architecture...".

construcción de regionalización a actores privados y locales. La heterogeneidad de actores y marcos institucionales también está presente en dichos estudios, que lo reclaman como un campo político y no meramente tecnológico o productivo y se refieren al carácter doble de la regionalización económica o políticamente liderada.²¹ No obstante, Pia Riggirozzi²² plantea una conclusión fundamental que apunta que los procesos de regionalización también pueden ser implementados y racionalizados a partir de esquemas de acción intergubernamentales.

Sobre el concepto de regionalidad,²³ Hettne y Söderbaum han sido pioneros en su formulación conceptual para denotar la emergencia, construcción y consolidación de las regiones en su coherencia y niveles de comunidad regional; la conformación y actuación de múltiples actores y la multidimensionalidad de sus agendas. El concepto de regionalidad es considerado una herramienta comparativa para entender tales procesos; los autores identifican un cierto patrón continuo evolutivo en su conformación.²⁴ En su formulación original el término regionalidad denota aspectos identitarios, sociopolíticos e institucionales; se conjuga con la mayor o menor capacidad de tener representación, actuación y recono-

²¹ Ash Amin, “Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional”, en Victor Fernandez, Ash Amin y José Ignacio Vigil [comps.], *Repensando el desarrollo regional, contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2008.

²² Riggirozzi, “Region, regionness and regionalism...”.

²³ Del inglés *Regionness* la traducimos como regionalidad, aunque también puede encontrarse como regionidad. El concepto es tomado de Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, pp. 457-473; una aplicación al caso latinoamericano con innovaciones conceptuales importantes es la de Riggirozzi, *op. cit.* La regionalidad se caracteriza por la transformación, los autores identifican diferentes fases evolutivas yendo desde un “espacio regional”, para un “complejo regional”, a una “sociedad regional”, pasando a una “comunidad regional” y, finalmente, la conformación de un “Estado regional”, Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, pp. 12-25.

²⁴ Söderbaum, *op. cit.*, p. 161.

cimiento hacia adentro y afuera de la región; así como también captura los fenómenos de regionalización y regionalismo. El primero entendido como los procesos por los que diferentes actores se complementan e interrelacionan de forma autónoma o espontánea dentro de un espacio geográfico transnacional determinado; y, el segundo, refiere a la instauración deliberada y paulatina de regímenes políticos específicos, regionalismos, que dada su multidimensionalidad ya no pueden ser tratados como meras opciones políticas de tipo prescriptiva o normativa, sino bajo la idea de construcción de regímenes o de gobernanza.

Pia Riggirozzi,²⁵ propuso abordar la construcción de la acción colectiva latinoamericana bajo el término regionalidad. Asimismo, posteriormente,²⁶ presentó algunos aspectos de la construcción regional de Unasur, ALBA y CELAC para argumentar que estaríamos ante un nuevo tipo de regionalidad, las regiones son concebidas como espacios pivote donde la política es repensada y sucede desde abajo hacia arriba. Tal argumento considera especialmente la dimensión global del concepto de regionalidad en su aspecto instrumental político;²⁷ así como también, la dimensión identitaria, en su aspecto normativo.

Aunque Hettne y Söderbaum no escapan de la reducción a la linealidad evolutiva que consideramos desacertada para entender los procesos o fases de la construcción de regionalidad, tal concepto es rescatable en sus dos dimensiones: regionalidad = regionalización + regionalismo. La primera implica un autorreconocimiento como parte de un colectivo regional a partir de múltiples procesos

²⁵ Riggirozzi, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

²⁶ Riggirozzi e Tussie, *op. cit.*, p. 18.

²⁷ Amitav Acharya, "The Emerging Regional Architecture of World Politics", en *World Politics*, vol. 59, núm. 4, 2007, pp. 629-652.

de interdependencia y compenetración; el segundo, el reconocimiento desde afuera a partir de la identificación de regímenes desde los cuales se actúa colectivamente. Si bien se ha señalado el protagonismo de los actores no estatales en la regionalización y de los estatales en el regionalismo, en ambos fenómenos actúan indistintamente los diferentes actores implicados.

El concepto de regionalidad, por tanto, conjuga ambas dimensiones y, como herramienta analítica concebida gradualmente (mayor o menor nivel de regionalidad), es plausible de ser incorporado a esquemas de análisis que pretendan comprender los procesos de construcción de gobernanza regional.

LOS REGIONALISMOS POSIBLES Y SUS LIMITACIONES ANALÍTICAS

Desde una acepción normativa o prescriptiva, en las últimas décadas han sido propuestos diferentes adjetivos para acompañar la palabra “regionalismo” que le atribuyen o retiran algunos atributos distintivos a los proyectos ensayados en la región; así como también, generan cierta periodización.²⁸ Se han considerado: el regionalismo autonómico (décadas de 1960 a 1980);²⁹ el regionalismo abierto (década de 1990);³⁰ a partir del ascenso de gobiernos progresistas en América del Sur en los años 2000, el término de

²⁸ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*, p. 202, consideran que tal adjetivación es producto de una falta de rigurosidad en la conceptualización del término regionalismo y tendría sus raíces en prácticas como el estiramiento conceptual sartoriano.

²⁹ José Briceño-Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.

³⁰ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.

posliberal³¹ fue adoptado para explicar las transformaciones políticas que experimentó el regionalismo sudamericano. Análisis como el de Sanahuja³² destacan que la nueva agenda revitalizaba el papel del Estado en la construcción regional con una perspectiva autonomista. Sin embargo, no se reducía a construir integración económica como instrumento de superación de las condiciones de dependencia, como era presentado en el regionalismo autonómico.

La característica distintiva del regionalismo posliberal es la pérdida del monopolio de la agenda de los asuntos comerciales, para dar paso al tratamiento de asuntos políticos y su coordinación entre los países de la región. Ese nuevo espacio incorpora a la agenda común la discusión sobre problemas de integración física, transportes y cadenas productivas; sumado al tratamiento de las asimetrías regionales. Además, la necesidad de establecer posicionamientos comunes frente a ámbitos multilaterales globales se amplía a otros temas, no únicamente como estrategia de inserción en mercados, sino también para posicionarse políticamente en un nivel global y reivindicar revisionismo en las agendas multilaterales. En ese sentido, el regionalismo posliberal supera a la vertiente ideológica liberal que había caracterizado las negociaciones de la década anterior. Sin embargo, vemos que existen otras características que persisten o reaparecen a través del tiempo con distintas configuraciones. Así, identificamos elementos del regionalismo

³¹ Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios, *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

³² José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, 2008, pp. 75-106; José Antonio Sanahuja, “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 de América del Sur*, Barcelona, Funcadió CIDOB, 2010.

autonómico en la nueva etapa; configurados con remanentes del periodo neoliberal y con instrumentalidad resignificada.

Por su parte, Riggiozzi y Tussie⁵³ adoptaron el término “post-hegemónico” para enfatizar, por un lado, la capacidad desarrollista-autónoma que adquiere el regionalismo en sus objetivos (similar a la ampliación de la agenda posliberal); y, por otro, para visibilizar la posición diferenciada del liderazgo de Estados Unidos que los países latinoamericanos asumieron durante el periodo, inclusive en ámbitos multilaterales globales. Se recupera al “regionalismo defensivo” en un sentido ideológico-político, aunque crítico de la etapa neoliberal, ahora orientado al desarrollo humano. En consonancia con quienes reclaman de la yuxtaposición de esquemas institucionales regionales, el carácter post-hegemónico del término denotaría la no existencia de un tipo de regionalismo consensuada y marcadamente predominante en la región,⁵⁴ abriendo paso a la coexistencia de varios proyectos regionales representando uno y otro modelo de regionalismo. Dabène⁵⁵ destaca su no homogeneidad y las posibles tensiones ante la multiplicidad de actores y agendas que proliferan dentro de los espacios institucionales.

La superposición de organizaciones regionales, sumada a la flexibilidad institucional y a la segmentación organizacional, se transforma en prácticas del regionalismo latinoamericano no necesariamente negativas o ineficaces,⁵⁶ como han sido entendi-

⁵³ Riggiozzi y Tussie, *op. cit.*, p. 139.

⁵⁴ José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin America and Caribbean Studies*, vol. 40, núm. 1, 2015, pp. 48-62.

⁵⁵ Dabène, *op. cit.*

⁵⁶ Detlef Nolte y N. M. Comini, “Unasur: Regional Pluralism as a strategic outcome”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 2, 2016, p. 547.

das desde otros ámbitos académicos.³⁷ Nolte³⁸ considera que tal sobreposición de instituciones y de agendas, no ha sido más que instrumental al desarrollo de las prácticas de los regionalismos latinoamericanos; aumentando su pluralismo y capacidad de reacción a partir de las distintas estrategias gubernamentales en diferentes momentos. Aunque las experiencias regionales latinoamericanas han sido hegemónicamente estructuradas en sus aspectos normativos, ninguna ha conseguido tal imposición en términos prácticos; siempre ha habido espacio para diferentes experiencias regionales, incluso cuando pareciera haber consensos en torno a la instrumentalización de la integración en la retórica, éstas han tenido siempre diferencias importantes. Briceño-Ruiz³⁹ destaca al regionalismo abierto como paradigmático en los años noventa al menos en las prácticas discursivas proneoliberalismo; y considera la posibilidad de que se hubiese establecido un nuevo paradigma regional a partir del cambio de milenio (con las experiencias del regionalismo posliberal o post-hegemónico). Sin embargo, deja abierta la opción por una u otra tipología para denominar la fase actual del regionalismo latinoamericano al considerar, acertadamente, que se hace necesaria una actualización del análisis.

Además, durante el mismo periodo coexistieron iniciativas regionales nada menos que de un actor importante: Estados Unidos; la formación de bloques de libre comercio, paraguas bilaterales y mega acuerdos comerciales negociados hasta 2016 con países lati-

³⁷ Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator*, vol. 47, núm. 1, 2012, pp. 116-133.

³⁸ Detlef Nolte, “Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and Unasur”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 128-153.

³⁹ Briceño-Ruiz, “Latin America beyond the continental...”.

noamericanos serían ejemplos nunca extintos del periodo liberal anterior, que tendrían en el panamericanismo y en el ALCA, sus antecedentes normativos.⁴⁰ En ese contexto, algunos autores han señalado la brecha artificial entre un tipo de regionalismo volcado hacia el Atlántico y otro hacia el Pacífico.⁴¹

En la estructuración del regionalismo existe, más allá de la convergencia o divergencia ideológica, la necesidad de cierto tipo de coordinación intergubernamental y acción colectiva en un nivel regional; aun cuando se reduce al regionalismo a sus aspectos puramente comerciales. La reintroducción en la agenda del regionalismo abierto constituye un ejemplo de que éste no habría estado superado, a pesar de las críticas sufridas durante el periodo posliberal. El desmonte progresivo, la indiferencia, o la reestructuración de los mecanismos de cooperación y coordinación que fueran producto del modelo de regionalismo anterior, han sido características de la trayectoria del regionalismo latinoamericano en una perspectiva histórica. Cada nueva hegemonía normativa sobre el objetivo de la gradual integración regional que consigue establecerse, ideológica o retóricamente, debilita la anterior y (re) construye la institucionalidad del regionalismo. Así, el regionalismo abierto fue, en alguna medida, sustituido por el posliberal (aunque sin ser hegemónico); ahora, nuevamente, aquel ha sido desafiado en sus bases conceptuales y materiales, sin ser substituido por un (nuevo u otro) modelo de regionalismo predominante.

Cabría preguntarse sobre los beneficios o ganancias en términos institucionales y prácticos que podrían estar sucediendo a lo

⁴⁰ Isidro Morales, “The renewal of U.S. ‘free trade’ diplomacy in the Americas from NAFTA to a deeper agenda of ‘competitive liberalization’ for the region”, en Briceño-Ruiz y Morales, *op. cit.*, cap. 2.

⁴¹ Briceño-Ruiz, “Latin America beyond the continental...”; Sanahuja, “Beyond the Pacific-Atlantic...”.

largo de todo el proceso de construcción regional; que necesariamente debe considerar a la dependencia de trayectoria y a la resiliencia de tales proyectos para poder tener un entendimiento de larga duración, capaz de interpretar sus legados en el nivel de la construcción de gobernanza regional y de la legitimidad interna.⁴²

En suma, con el desmonte del regionalismo posliberal, el escenario fue cambiando, remplazado por experiencias difusas y por la coexistencia de modelos diferentes. Hubo una reconfiguración del regionalismo latinoamericano que generó cambios institucionales y prácticos; sin embargo, hay aspectos reminiscentes de otras épocas conjugados con innovaciones: la conformación de la Alianza del Pacífico en 2011, así como el accionar colectivo del Grupo de Lima (2017), la suspensión de la Unasur en 2018;⁴⁵ así como la declaración de Santiago de marzo de 2019, que institucionaliza la creación de un nuevo ámbito político (Prosur), y el accionar opuesto ideológicamente de lo que se ha denominado el Grupo de Puebla, son evidencias de ello.

Existe, por tanto, una necesidad de establecer algún tipo de gobernanza regional más allá de la posibilidad de que por periodos se consolide uno u otro modelo como predominante. En ese sentido, consideramos que tal concepto es capaz de aprehender en el sentido teórico las diferentes dinámicas relacionales, ideológicas y de regionalidad existentes en Latinoamérica.

⁴² Briceño-Ruiz y Rivarola, *op. cit.*

⁴⁵ En abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaron que dejarían de participar en el bloque por tiempo indefinido; posteriormente también se retiraron Ecuador, Uruguay y Bolivia.

MODELO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA REGIONAL

El concepto de gobernanza tiene amplios desarrollos provenientes tanto de la Ciencia Política, como de las Relaciones Internacionales.⁴⁴ Recientemente, ha sido propuesta la gobernanza regional como instrumento analítico para entender los regionalismos desde una perspectiva ontológica. Nolte sugiere definir al regionalismo latinoamericano de forma amplia y propone el término “arquitectura” o “complejo” de la “gobernanza regional” como más adecuado porque comprende “los procesos de formación de espacios de cooperación supranacionales, la capacidad de agencia de la región en instancias extrarregionales, la delegación de soberanía sin necesidad de construir instituciones supranacionales, la provisión de bienes públicos regionales y la existencia de diferentes organizaciones y proyectos regionales competitivos”.⁴⁵ Por gobernanza regional se refiere a un conjunto de organizaciones, principios y reglas normativas del comportamiento de los Estados en el nivel regional, así como también, a sus procesos de creación y formulación.⁴⁶ Así, la gobernanza regional incluye a las diferentes instituciones y organizaciones regionales, a los patrones de cooperación entre sus actores y a sus dinámicas relacionales. En ese sentido, el autor considera que la proliferación de organizaciones regionales en América Latina ha alcanzado un tipo de gobernanza regional cooperativa (no segmentada).⁴⁷

⁴⁴ Véase Renate Mayntz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 1, octubre de 2001.

⁴⁵ Nolte, “Latin America’s New Regional...”, p. 6.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 16. Más recientemente, Detlef Nolte, “Regionalidad y gobernanza regional en América Latina”, en F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada [eds.],

El concepto de gobernanza regional trae el asunto de la legitimidad de la acción colectiva en el nivel regional. Al estar construida por procesos desde abajo (económico-sociales) e desde arriba (intergubernamentales), la gobernanza regional alcanza legitimidad en su capacidad de atender problemas públicos de manera conjunta.⁴⁸ Tal dimensión de lo público es una característica importante del concepto de gobernanza en su acepción politológica. Tiene relación intrínseca con la capacidad de gobernar(se), de proveerse de un sistema de representación de intereses, de instituciones y de procedimientos voluntariamente, y en ese sentido la construcción de región se asemeja al de construcción de Estado.⁴⁹

La transformación de las escalas, de las formas y del accionar político que vemos en la construcción de la gobernanza regional debe, asimismo, priorizar al accionar estatal por ser éste un actor que tradicionalmente representa a lo público. En ese sentido, Luján atendía al proceso de formulación de políticas públicas regionales y analizaba las posibles estrategias a seguir para su diagnóstico, formulación y ejecución, en un análisis que entendía a la gobernanza como el producto de la interacción política y la construcción de consensos en el nivel regional de varios actores.⁵⁰

La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro, Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2020, pp. 19-58, recupera el concepto de regionalidad y hace una aplicación del modelo de complejos regionales. Tal conceptualización difiere de la aquí expuesta.

⁴⁸ El tema de la legitimidad del accionar colectivo regional y su capacidad de resolución de conflictos (o problemas comunes) ha sido parcialmente abordado por Malamud, *op. cit.*, aquí se amplía el alcance de la idea al sumar el accionar intergubernamental a las dinámicas económico-sociales como elementos de legitimación.

⁴⁹ Calame y Talmant, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁰ Carlos Luján, “Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales”, en Gerardo Caetano [comp.], *La reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Trilce, 2009, pp. 183-197.

Nuestra contribución conceptual a la gobernanza regional pretende separarla en tres dimensiones: 1) una denominada regionalidad (que retoma la conceptualización presentada *supra*); 2) el grado de convergencia ideológica intergubernamental regional; y 3) la dimensión relacional de la construcción colectiva de gobernanza regional. Todas las dimensiones propuestas son transversales al concepto de gobernanza regional, esto quiere decir que en todas sus posibles construcciones (de gobernanza regional) existirá algún grado (mínimo, conjuntamente) de estas tres dimensiones.⁵¹

En la sección anterior hemos delineado conceptualmente a la regionalidad, en su acepción de regionalización y regionalismo. Como dijimos, nuestra concepción de regionalidad vincula los aspectos identitarios (constitución y pertenencia a la región), así como los económico-sociales e institucionales de la discusión. Hemos apuntado que es una de las dimensiones de la gobernanza regional, ya que consigue capturar la intensificación de las interrelaciones y su complejidad tanto hacia afuera (constitución y capacidad de agencia), como hacia adentro de la región (mayor regionalización e interdependencia). Esta dimensión es una de las más importantes para entender la gobernanza regional, su descripción en términos empíricos será uno de los desafíos de la aplicación de nuestro modelo analítico. El presente apartado esclarece las dimensiones: grado de convergencia ideológica regional y relacional, para completar nuestra propuesta analítica.

⁵¹ Saraiva y Granja, *op. cit.*

CONVERGENCIA IDEOLÓGICA

La dimensión ideológico-política del regionalismo ha sido introducida en el debate por diversos académicos. Malamud llama la atención al accionar del presidencialismo latinoamericano en la construcción regional.⁵² Dabène entiende la trayectoria histórica del regionalismo latinoamericano como “ciclos de politización” en los que las preferencias políticas de los actores daban énfasis a la construcción política de la región.⁵³ Esos ciclos demostrarían grados diferentes de convergencia ideológica intrarregional, a los que Dabène denominó “presidencialismo colectivo”, para notar el protagonismo de los presidentes. Briceño-Ruiz destaca que la dimensión ideológico-política del regionalismo está presente en la formulación de los “ejes de la integración latinoamericana”.⁵⁴ En la misma línea, Riggiozzi argumenta que la construcción colectiva ha creado marcos normativos ideológicos e institucionales que contribuyen a su difusión y autorreproducción; dejando al campo político la disputa por la construcción de políticas públicas que, en ese sentido, adquirirían legitimidad.⁵⁵

Tales reflexiones proponen pensar en el juego político ideológico de la construcción de la gobernanza regional; en el sentido último que le dan a la construcción de región los arquitectos de ésta, en sus objetivos. Las discusiones actuales sobre la posible vuelta al neoliberalismo, el conservadurismo y autoritarismo

⁵² Andrés Malamud, “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, en Finn Laursen [ed.], *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003; Malamud, “Conceptos, teorías y debates...”.

⁵³ Dabène, *op. cit.*

⁵⁴ Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual...”.

⁵⁵ Pia Riggiozzi, “Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America”, en *Economy and Society*, vol. 43, núm. 3, 2014, pp. 432-454.

como elementos normativos presentes en la agenda y la retórica discursiva, y la posibilidad de un *déjà vu* en la construcción regional latinoamericana,⁵⁶ traen al debate la posibilidad de pensar en ciclos políticos. Esta cuestión, así como también, los ya mencionados aportes en torno a la dependencia de trayectoria, resiliencia o autorreproducción de prácticas que el regionalismo latinoamericano ha experimentado, abren el debate para la importancia de la perspectiva temporal como una variable clave para entender tales prácticas y sus consecuencias.⁵⁷

El perfil ideológico que asuma la gobernanza regional construida en determinado momento va a depender del grado de convergencia que haya entre sus principales actores, entre los que se resaltan, los gobiernos de turno en los países de la región. La convergencia ideológica intergubernamental ha contribuido a la conformación de gobernanza regional, sea cual sea el signo ideológico del proyecto de regionalismo ensayado. Así, los gobiernos del Mercosur (convergentes hacia el neoliberalismo en 1991) no plasmaron en el Tratado de Asunción el mismo proyecto de integración que, hasta entonces, había sido negociado por los gobiernos durante la década de los ochenta (de signo ideológico diferente). Otro ejemplo de construcción de gobernanza regional a partir de la alta convergencia ideológica intrarregional lo fue la Unasur.

El grado de convergencia ideológica intergubernamental afecta de distintas maneras a la gobernanza regional. En momentos de mayor convergencia, aunque no homogenice la acción colectiva en todas sus formas, alcanza más importancia; mientras que, en el

⁵⁶ Briceño-Ruiz, “Un nuevo ciclo regionalista en América...”, ha retomado la noción de *déjà-vu* para referirse a una posible tendencia cíclica del regionalismo latinoamericano.

⁵⁷ Briceño-Ruiz y Rivarola, *op. cit.*

auge de la divergencia, pueden darse procesos de deconstrucción institucional y/o parálisis decisoria. Cuando aparecen divergencias ideológicas en el nivel intergubernamental, muchas veces la construcción de la gobernanza queda paralizada, o se retrae. Cabría estudiar tales patrones de convergencia y divergencia ideológica para entender cuál es el peso relativo que esta dimensión adquiere en la construcción de gobernanza regional, que planteamos tridimensionalmente.

DIMENSIÓN RELACIONAL

La dimensión relacional de la construcción de la gobernanza regional también es propuesta en términos graduales, permite resumir en un continuo los diferentes grados de entendimiento entre actores, instituciones y procesos construidos colectivamente. Optamos por la utilización de términos ya conocidos en el debate sobre el regionalismo para denotar los diferentes grados de entendimiento entre los actores. Así, consideramos que un primer grado de entendimiento posible intrarregionalmente es la interacción entre los actores, conversaciones y planteos de asuntos, problemas y necesidades comunes, alude al reconocimiento de que tal agenda pueda ser plausible de ser regionalizada. Luego estaría la cooperación, elaboración de estrategias posibles de acción conjunta para la gestión de tales asuntos. La cooperación es entendida por Milner⁵⁸ como el proceso en el que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias (conocidas o no) de otros actores a través de la coordinación (lo que supone intercambio de informa-

⁵⁸ Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

ción) con objetivos de beneficios mutuos o de reducción de externalidades negativas derivadas de las opciones de otro actor. En tal sentido, la cooperación llevaría a la coordinación, siguiente grado de entendimiento en el que habría también diagnóstico, planeamiento e implementación de acciones colectivas. El otro extremo del continuo de entendimiento relacional es la integración (en el sentido de integralidad, común) de las agendas negociadas en los esquemas de gobernanza regional. Tal como fuera explicitado, el sentido de integración dado aquí es el literal, las negociaciones se transformarían en compromisos comunes de acción colectiva.

Los cuatro niveles de esta dimensión relacional —interacción, cooperación, coordinación e integración— implican construcción de gobernanza regional que, así gradualizada, consigue identificar todas sus dinámicas, ya que adquiere la posibilidad de asumir diferentes grados según el tipo de agenda y de actores implicados. Esta dimensión de la gobernanza se atribuye a los actores (públicos, privados, formales o informales).

CONCLUSIÓN

El regionalismo en América Latina presenta diversos perfiles a lo largo del tiempo. No hay un padrón o modelo hegemónico y, de forma dinámica, acompaña los cambios en el ámbito internacional, regional y doméstico de los Estados. Las variedades que adopta suelen acomodar y reformular viejas instituciones a los nuevos patrones de cooperación, así como han sabido crear nueva institucionalidad con cierto nivel de innovación en sus acuerdos específicos.

Creemos que el enfoque de la gobernanza regional consigue identificar las múltiples dinámicas que hay detrás de las distin-

tas experiencias regionales sin entrar en el terreno de la disputa ideológica, que implicaría considerar limitaciones normativas o prescriptivas al regionalismo. Asimismo, las dimensiones aquí señaladas, regionalidad, grado de convergencia ideológica y la dimensión relacional, pueden contribuir a explicar las características que la gobernanza ha asumido en el contexto regional latinoamericano.

Las preferencias políticas y las estrategias de desarrollo adoptadas internamente por los gobiernos, y el grado de convergencia de tales intereses en el nivel regional asumen un papel protagónico en la construcción de gobernanza. Existe dificultad en crear consensos alrededor de temas donde no hay convergencias *a priori*, muchas iniciativas han sido trabadas por tales diferencias; como en el caso de Unasur. Cambios y transformaciones propias de los regímenes democráticos en el nivel doméstico pueden modificar las preferencias de los actores respecto a cuál tipo de regionalismo es deseado, necesario, o instrumental a qué tipo de intereses; y eso afecta directamente a las instituciones regionales ya consolidadas.

En ese sentido, estamos frente a un escenario fragmentado, con combinaciones *ad hoc* de intereses, ideas y necesidades, las bases del regionalismo están siendo progresivamente deconstruidas y resignificadas. Asimismo, la dimensión de la regionalidad le imprime a la gobernanza no solamente un imaginario y un sentido de agencia común, sino también la necesidad de contar con gobernanza de nivel regional, aun cuando no hay convergencia ideológica intergubernamental. En tal sentido, tanto las consecuencias de los procesos de regionalización, como la construcción de regionalismo han sido importantes y cuentan a la hora de reproducir tales procesos con cierta independencia de la política gubernamental. Cabría estudiar a los actores implicados para poder discernir cuál

es el impacto de mecanismos de reproducción de prácticas institucionales y/o resilientes a un nivel regional.

Con la regionalización surge la necesidad de gestionar recursos y políticas públicas comunes. Cuando la convergencia ideológica en el nivel gubernamental no existe o es mínima, cabría cierta autonomía de los actores socioeconómicos en la construcción de acción colectiva sobre elementos ya construidos en periodos anteriores de convergencia o demandas socio- históricas y estructuralmente impuestas. Identificar cómo se configuran esas demandas, y cuáles serían sus efectos en el nivel político, institucional y regional son tareas de investigación futura.

Asimismo, la dimensión relacional consigue abarcar la gran gama de acuerdos existentes sobre los innumerables asuntos tratados en cada proceso y graduar, en cierta forma, los distintos compromisos asumidos. A lo largo del continuo cada término envuelve diferentes acuerdos de planificación estratégica, los que, a su vez, implican mayor o menor capacidad de negociación conjunta, construcción de políticas regionales que denotan más o menos institucionalidad, construyendo así, gobernanza regional. El grado de entendimiento entre los actores regionales latinoamericanos ha derivado en la construcción de diferentes proyectos con varios grados de planificación coordinada estratégicamente; lo que ha redundado en distintos escenarios regionales. Creemos que su configuración está determinada ideológicamente, y su construcción, pragmáticamente. En ese sentido, es importante pensar en la capacidad de autonomía que la gobernanza regional construida en cada periodo puede alcanzar, respecto a las condiciones en las que fuera creada. A partir de estudios empíricos minuciosos, podrían identificarse, además, posibles modelos o patrones en la trayectoria de la gobernanza regional latinoamericana.

3. REGIONALISMO CON ADJETIVOS: SUS DESAFÍOS TEÓRICO-PRÁCTICOS

Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli

En este capítulo discutimos la estrategia de adjetivación del regionalismo para reflexionar sobre la construcción de conocimiento y proponer una agenda pragmática para su estudio en América del Sur. Analizamos las diferentes producciones sobre el regionalismo a partir de una clave de lectura: ¿qué agrega la adjetivación a la explicación y comprensión del regionalismo en América Latina? Nos guía una doble meta en esta reflexión. Primero, ordenar y clarificar la construcción y divulgación de conocimiento académico de una etapa del regionalismo para hacer un balance sobre su aplicabilidad. Segundo, comprender que el conocimiento se construye socialmente y, además, es posible discutir su utilidad social. Consecuentemente, nos preguntamos sobre los posibles efectos de la adjetivación del regionalismo en usuarios del conocimiento.

El regionalismo adjetivado¹ recupera una discusión de la ciencia política que busca alertar sobre la proliferación de adjetivos para definir a las democracias en la tercera ola de democratización. Collier y Levitsky revisitan ese fenómeno académico explicitando la tensión entre la necesidad de la diferenciación analítica y la validez conceptual, que se ha resuelto con una sorprendente cantidad de democracias con adjetivos como subtipos que modifican las definiciones de democracia y, en algunos casos, con características que se contradicen con definiciones mínimas y procedimentales del término.² En esta línea, Sartori argumenta que cada concepto obtiene su significado de la intersección entre su connotación (o intensión) y denotación (o extensión). La primera alude al conjunto de las características o propiedades que constituyen un concepto; la segunda, a la clase de objetos a la cual se aplica el concepto. A partir de aquí se establece una regla para moverse en una escala de abstracción: la denotación y la connotación de un concepto están en relación inversa. Al ascender en una escala de abstracción, se reduce el número de las características; mientras que, al descender en la escala, se agregan características. Así, la escala propone una relación inversa entre la cantidad de casos a describir y el número de atributos relevantes. Si el concepto tiene menos atributos (mayor abstracción), puede ser aplicado a más casos ubicándose en lo alto de la escala. Una mayor diferenciación y especificidad en los atributos del concepto permite aplicarlo a

¹ Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm.1, junio de 2019, pp. 183-218; Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “Regionalismo adjetivado: desafíos teóricos para la comprensión de los procesos de construcción de región en América Latina”, en *Documento de Trabajo*, Buenos Aires, CEAP, 2016.

² David Collier y Steven Levitsky, “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa”, en *Ágora*, núm. 8, 1998, p. 100.

menos casos y su ubicación será en lo bajo de la escala.⁵ La clave consiste en evitar que con la generalidad no se pierda precisión. Léase, evitar el problema del estiramiento conceptual: ampliar el alcance de un concepto al punto tal que carezca de significado real.

Para balancear esta mirada, es necesario reconocer la pertinencia de la abducción que desarrollan Friedrichs y Kratochwil como una estrategia posible en el marco del pragmatismo metodológico para las Relaciones Internacionales.⁴ Para ellos, esta estrategia, junto a la síntesis teórica⁵ y análisis ecléctico,⁶ resulta adecuada para realizar investigación en el campo de las Relaciones Internacionales reconociendo su carácter metodológica y ontológicamente provisional.

La abducción consiste en una estrategia de investigación pragmática que supera las limitaciones epistemológicas y metodológicas impuestas por la ontología positivista. Esta situación es habitual cuando las y los científicos sociales reconocen una serie de fenómenos a estudiar (en nuestro caso, el regionalismo latinoamericano) pero no contamos con teorías que nos permitan estudiar de forma conjunta esos fenómenos. En lugar de tratar de imponer un planteo teórico abstracto (deducción) o inferir conclusiones de los hechos (inducción) se comienza por el nivel intermedio: abducir. La abducción no es sólo una alternativa intermedia al dueto inducción/deducción sino también a la tradición clásica de

⁵ Giovanni Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1984.

⁴ Jörg Friedrichs y Friedrich Kratochwil, "On acting and knowing: How pragmatism can advance international relations research and methodology", en *International Organization*, vol. 63, núm. 4, 2009.

⁵ Andrew Moravcsik, "Theory synthesis in international relations: Real not metaphysical", en *International Studies Review*, vol. 5, núm. 1, 2003.

⁶ Peter J. Katzenstein y Rudra Sil, "La teorización ecléctica en el estudio y en la práctica de las relaciones internacionales", en Arturo Santa Cruz [ed.], *La política sin fronteras o la ubicuidad de lo distintivo: ensayos escogidos de Peter J. Katzenstein*, México, CIDE, 2012.

las taxonomías jerárquicas. La propuesta de la abducción implica moverse lateralmente caso a caso en la escala de abstracción sartoriana rompiendo el modelo clásico de subir y bajar.⁷

Para realizar un balance de lo que se ha producido en y sobre la región, y avanzar en la construcción de una agenda de investigación de mediano y largo plazo, creemos pertinente recuperar los siete principios pragmáticos planteados por ellos: 1. El propósito de la investigación, incluida la motivación personal, debe explicitarse; 2. La intuición en un campo relevante es más importante que la teorización causal; 3. La investigación pragmática está constituida más por conceptos que por teoría; 4. Las distinciones conceptuales deberían generar patrones de similitud y diferencia; 5. El muestreo de casos puede seguir un escenario de caso “más importante” o “más típico”; 6. La complejidad se puede reducir mediante herramientas formales apropiadas; 7. La abducción es eventualmente compatible con la teoría causal.⁸

En este marco indagamos las producciones sobre regionalismo latinoamericano en las dos primeras décadas del siglo XXI para argumentar que han sido las propuestas de adjetivación las que más se popularizaron, entendiendo la popularización tanto como circulación generalizada, como búsqueda de reconocimiento en el campo incentivada por las actuales condiciones de producción intelectual. Esto ha incidido sobre la reflexión disciplinar de manera creativa, por veces normativa; pero estos desarrollos han quedado extemporáneos a raíz de los rápidos cambios en la geografía política de la región y del escenario mundial. La adjetivación podría entenderse como una propuesta de tipología, pero tal como se ha dado, ha quedado de manera fragmentada y segmentada, sin una

⁷ Friedrichs y Kratochwil, *op. cit.*, p. 709.

⁸ *Ibid.*, p. 716.

visión integral que las abarque. Esto es así porque la adjetivación buscó, mayoritariamente, describir casos o coyunturas específicas. A su vez, la adjetivación se incorpora al análisis que recupera la visión procesual (“oleadas” de regionalismo) y/o multidimensional (agendas de integración). Por esto, preguntar qué aporta la adjetivación para la reflexión de qué es el regionalismo y la integración es clave en la construcción de una agenda de investigación.

EL REGIONALISMO CON ADJETIVOS ¿CLARIFICACIÓN, CALIFICACIÓN, CLASIFICACIÓN, COMPARACIÓN?

Los procesos formales de construcción de región —del siglo XXI— que se plasmaron en acuerdos entre países (nuevos o reformulados) y que a su vez generaron políticas en agendas no tradicionales, despertaron la curiosidad de académicos y académicas. Así, fueron abordados como “excepcionales” o “novedosos” y la distinción estuvo acompañada del señalamiento de rasgos o cualidades diferenciales, que son las que fueron objeto de adjetivación. La denotación de estas propiedades fue decisión de cada autor y autora, destacando variables temporales, dimensiones específicas o cambios contextuales de variados niveles de análisis. La pretensión de diferenciación ya sea como una estrategia para describir en profundidad la novedad de estos procesos, así como una actividad para separarse de “cárceles conceptuales” y también tornar populares ideas y narrativas propias, llevó a una ebullición de adjetivos que, a la larga, generó un poco de confusión. Cada aporte que revisitamos tiene un valor intrínseco al conocimiento de lo regional; cada autor y autora realizaron esfuerzos por profundizar la descripción y avanzar en el análisis de la complejidad del mapa regional de

esos años. No obstante, algunos de estos aportes quedaron caducos con la modificación del escenario regional; léase, no todos se incorporaron a problematizaciones más amplias o generales de las disciplinas sobre las que abrevan. Por lo tanto, la operación que realizamos en este apartado para abordar nuestro interrogante es doble: cómo un mismo adjetivo califica diferentes procesos (que pueden ser o no conmensurables) y cómo una misma característica del regionalismo es adjetivada de manera diferente. Dividimos la presentación de propuestas en dos secciones: una primera, dedicada a las tres propuestas más popularizadas; una segunda, que recupera una selección de propuestas menos seguidas.

REGIONALISMO POSLIBERAL

Esta categoría analítica parte de la especificidad de la política latinoamericana con el cambio de siglo: la crisis del proyecto neoliberal y la llegada al poder de nuevos gobiernos —con amplio apoyo popular y movilización social— que plantearon estrategias diferentes para encaminar una nueva senda de desarrollo integral. Por lo tanto, estas primeras formulaciones que buscaron aprehender el “tipo” de regionalismo estuvieron permeadas por la profusa producción sobre cómo nominar este nuevo momento o ciclo de América Latina: una nueva izquierda, el retorno del progresismo, gobiernos neo-desarrollistas, populismo y/o socialismo del siglo XXI, etcétera.

Consecuentemente, en este escenario de procesos políticos con matices entre sí, la propuesta de regionalismo posliberal de Da Motta y Polónia⁹ habilita al menos dos casos: la Comunidad Sud-

⁹ Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Ríos, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: Origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

americana de Naciones (CSN, antecedente de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur) y la de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), uno desarrollista y otro antiliberal. Estos autores afirman que la hipótesis básica de este concepto es que la liberalización de los flujos comerciales y de las inversiones junto con su consolidación en acuerdos comerciales, no permitió generar beneficios endógenos para el desarrollo pero que, aun así, es posible que logren reducir el espacio para la implementación de políticas nacionales desarrollistas y adoptar una agenda de integración orientada a la equidad. Entonces, entre las agendas que se abren con este marco se encuentra tanto la plétora de asuntos económicos no comerciales, como agendas sociales y de participación. Esto es expresión de las nuevas agendas de política doméstica de estos gobiernos, marcada por la crítica al Neoliberalismo, el resurgimiento de cierto nacionalismo económico, y una mayor gravitación de los asuntos políticos por sobre los económicos en la política exterior.

Sobre esta idea, Sanahuja¹⁰ delimita este tipo de regionalismo con base en ocho características. Al igual que Da Motta y Polónia, Sanahuja reconoce la vinculación con los procesos políticos nacionales e indicó las diferencias entre la ya creada Unasur y ALBA-TCP, resaltando que la caracterización permite identificar sus peculiaridades pero que el mapa de la integración en Latinoamérica es

¹⁰ José Antonio Sanahuja, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña y Mariana Vázquez [coords.], *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, 2008, pp. 22 y 23.

más heterogéneo. En textos posteriores Sanahuja,¹¹ colocó su foco de atención sobre la Unasur, dada la preeminencia de agendas de política, social, defensa y seguridad. Finalmente, Riggiozzi;¹² Riggiozzi y Tussie¹³ se refieren al regionalismo posneoliberal para aludir al mismo proceso, como parte de un escenario complejo en el que se encuentra un escenario posneoliberal y un escenario post-hegemónico. No obstante, por un lado, no difieren sustancialmente de la caracterización realizada por los otros autores y, por el otro, el regionalismo posneoliberal es subsumido en la caracterización de regionalismo post-hegemónico, dejando fronteras analíticas un tanto borrosas para su delimitación y precisión.

REGIONALISMO ESTRATÉGICO

Esta conceptualización presenta algunas dificultades analíticas en torno al proyecto de construcción de región que busca explicar. En términos generales, la definición aborda los procesos regionales en el marco de la reconfiguración del poder mundial durante los años 1990. Así, la idea de estratégico se vincula a la política comercial de los Estados desarrollados de promover un regionalismo que genere beneficios para sus empresas transnacionales (ETN) y del que puedan participar también aquellas empresas nacionales

¹¹ José Antonio Sanahuja, “Post-liberal regionalism in South America: The case of Unasur”, en *RSCAS Working Papers*, núm. 5, 2012; José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio*, vol. 21, núm. 44, 2016.

¹² Pia Riggiozzi, “Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis”, en *New Political Economy*, vol. 17, núm. 4, 2012.

¹³ Pia Riggiozzi y Diana Tussie, “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, en Pia Riggiozzi y Diana Tussie [eds.], *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.

que iniciaron su proceso de internacionalización.¹⁴ Esta categoría se podría utilizar entonces tanto para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁵ como para la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),¹⁶ donde el objetivo sería aprovechar las ventajas comparativas de los países en el mercado internacional.

Lincoln Bizzozero¹⁷ utiliza la idea de regionalismo estratégico de manera similar al analizar al Mercado Común del Sur (Mercosur) como instrumento estratégico tanto del modelo liberal que lo inspiró, como en la reconfiguración de los escenarios nacionales con la crítica neoliberal. Así, el regionalismo estratégico del siglo XXI se entiende a partir de la continuidad de la prioridad en las políticas exteriores de mejorar la posición internacional de Argentina y Brasil, pese a la importancia que comienzan a adquirir por entonces las agendas políticas y sociales de integración.¹⁸ Lo estratégico refiere de manera reducida al interés estratégico de los Estados gravitantes del bloque regional en línea con los planteamientos de Briceño-Ruiz¹⁹ quien se nutre de los aportes de Deblock y Brunelle²⁰ y, en este sentido, no ve grandes líneas de ruptura entre el proyecto económico-comercial del Mercosur inicial y de su reconfiguración desde el Consenso de Buenos Aires de 2003.

¹⁴ José Briceño-Ruiz, “El regionalismo estratégico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”, en *AD Universa revista de Relaciones Internacionales*, vol. 1, núm. 1, 2010.

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ José Briceño-Ruiz, “Strategic regionalism and regional social policy in the FTAA process”, en *Global Social Policy*, vol. 7, núm. 3, 2007.

¹⁷ Lincoln Bizzozero, “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, núm. 1, 2011.

¹⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹⁹ Briceño-Ruiz, “Strategic regionalism and regional social...”.

²⁰ Christian Deblock y Dorval Brunelle, “Une intégration régionale stratégique: Le cas nord-américain”, en *Études Internationales*, vol. 24, núm. 3, 1993.

Por su parte, Maribel Aponte²¹ realiza un análisis un tanto disruptivo para caracterizar al ALBA-TCP como nuevo regionalismo estratégico, al combinar aportes de la Teoría del Nuevo Regionalismo (TNR) en lo que refiere al regionalismo multidimensional y a los constructos de soberanía e identidad geopolítica con el regionalismo estratégico y pasando de la gravitación de las ETN a las denominadas Gran-nacionales, es decir empresas regionales. Así, este proceso es una instancia de regionalismo estratégico porque se manifiestan alianzas entre Estados Gran-nacionales y empresas estratégicas (como PDVSA). Igualmente es multidimensional porque se concretan en múltiples redes entre las que se identifican “empresariales, [...] entre las Misiones y las empresas, [...] público-privadas y [...] entre organizaciones a nivel de los proyectos Gran-nacionales”;²² y en el que la soberanía es crucial.

En suma, el foco común a las tres explicaciones refiere al rol político que tiene el sector empresarial en el marco del interés de los Estados que conducen y/o acompañan los procesos de integración regional. Las variantes en la definición de qué es lo estratégico se enmarca en los proyectos políticos nacionales que predominan en diferentes momentos.

REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO

Esta categoría conceptual fue desarrollada por Riggirozzi y Tussie²⁵ para abordar la Unasur y, especialmente, agendas sectoria-

²¹ Maribel Aponte García y Gloria Amézquita Puntiel, *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2015.

²² *Ibid.*, p. 27.

²⁵ Riggirozzi y Tussie, *op. cit.*

les de políticas regionales dinámicas —como la salud— o bien rupturistas —como la defensa—, y desde el caso contribuir a la generalización. Su punto de partida refiere a los mismos cambios contextuales de la variación de siglo en la región: la contestación al neoliberalismo (el escenario posneoliberal que es, a la vez, un escenario poscomercial) y una debilitación de la hegemonía norteamericana (escenario post-hegemónico). Ello permite que este nuevo tipo de regionalismo sea la “manifestación visible de una repolitización en la región que está dando a luz nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos sobre el espacio regional”.²⁴ Lo post-hegemónico alude, pues, a estructuras regionales que son prácticas híbridas como resultado del desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por Estados Unidos hacia otras formas políticas de organización y administración de los bienes regionales.²⁵ Así, para estas autoras, la región presenta un conglomerado de proyectos de integración política poscomerciales y proyectos de bienestar trans-social que reclaman los principios de cooperación y solidaridad. Recientemente, las autoras han reformulado y ampliado sus ideas para caracterizar al momento post-hegemónico.²⁶

Briceseño-Ruiz y Ribeiro-Hoffmann²⁷ utilizan esta conceptualización para abordar la Unasur y revisitan diferentes alusiones a la

²⁴ *Ibid.*, p. 3.

²⁵ *Ibid.*, p. 12.

²⁶ Pia Riggirozzi y Diana Tussie, “Rethinking our region in a post-hegemonic moment”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-hegemonic regionalism in the americas. Towards a Pacific-Atlantic divide*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.

²⁷ José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 40, núm. 1, 2015.

idea de post-hegemónico, marcando diferencias respecto de la noción de Acharya²⁸ sobre un Orden Mundial post-hegemónico y del regionalismo así adjetivado por Telò²⁹ en el marco de un sistema mundial turbulento y heterogéneo. No obstante, ellos no avanzan en una mayor precisión de qué entienden por este tipo de regionalismo y pareciera que retoman la de las autoras mencionadas en primera instancia.

Al igual que los autores hasta ahora revisitados, también sitúan al tipo histórico con la nueva conformación de los escenarios nacionales (donde la correlación de fuerzas se inclina hacia proyectos desarrollistas, de bienestar y hasta de Buen Vivir) en el marco de los consensos con gobiernos neoliberales que se suman a construir un proyecto político más autonómico dado un cierto debilitamiento de la incidencia de la potencia hegemónica en el continente americano. El punto más contestado por la literatura ha sido la ausencia de una definición de hegemonía consistente, que pudiera dar un andamiaje teórico más sustantivo a la caracterización, exceptuando a Riggiozzi y Tussie³⁰ que retoman los aportes de Cox y Sinclair.³¹ Un detallado análisis en torno a la hegemonía en los constructos de regionalismo post-hegemónico y contra-hegemónico se encuentra en Narea.³²

²⁸ Amitav Acharya, “Regional worlds in a post-hegemonic era”, en *Working Paper*, Bourdeaux, Cashier de SPIRIT, 2009.

²⁹ Mario Telò, “Introduction: Globalization, new regionalism and the role of the European Union”, en Mario Telò [ed.], *European Union and new regionalism*, Nueva York, Routledge, 2007.

³⁰ Riggiozzi y Tussie, *The rise of post-hegemonic...*.

³¹ Robert Cox y Timothy Sinclair, *Approaches to world order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

³² Marco Narea, “¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico?: una revisión de los debates teóricos actuales”, 2016 (Tesis de Maestría, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar).

Cuadro 1. Múltiples adjetivos
para los mismos procesos regionales

<i>Posliberal</i>	<i>Post-hegemónico</i>	<i>Estratégico</i>
ALBA-TCP (Da Mota Veiga y Polónia Ríos, 2007)	Unasur (Riggirozzi y Tussie, 2012)	Mercosur (Bizzozero, 2011)
CSN (Da Mota Veiga y Polónia Ríos, 2007)	Unasur (Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2015)	ALCA (Briceño-Ruiz, 2007)
Unasur (Sanahuja, 2008; 2012; 2016)		TLCAN (Briceño-Ruiz, 2010)
ALBA-TCP (Sanahuja, 2008)		ALBA-TCP (Aponte, 2015)

Fuente: elaboración propia.

Con todo, como se aprecia en el Cuadro 1, es posible destacar seis reflexiones. Primera, ha sido la Unasur el proceso de construcción de región que más atención recibió por parte de los y las académicas del regionalismo en estos últimos tres lustros. Segunda, el Mercosur, por el contrario, ha sido el proceso menos visibilizado en este momento de ebullición, por lo general por vincularlo a la “etapa anterior” de regionalismo. Que no haya sido visibilizado, no significó la ausencia de estudios al respecto, sino que éstos se hicieron utilizando otras propuestas teóricas y, generalmente, aludiendo a la categoría integración (categoría casi “tabú” para las TNR). Tercera, la alusión a estratégico presenta las dificultades señaladas y se enmarca en el conjunto de trabajos que visualizan el “regionalismo como comercio” —por eso la referencia al TLCAN, la negociación del ALCA y el Mercosur de su primera década. La mirada de Aponte es disruptiva en este conjunto de trabajos porque presenta una estrategia anticapitalista, que difiere de los demás trabajos y los procesos que analizan. Cuarta, la categoría posliberal

es la que más popularidad ha ganado en estos años, porque describe con bastante precisión el contexto de la política y las políticas de esos años, siendo la integración una herramienta de política pública más. Quinta, hay un consenso académico (pertinente) en abordar a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como un foro de concertación política, diferenciándola analíticamente de los términos regionalismo e integración. Sexta, la Alianza del Pacífico escapa a esta caracterización por acercarse a la categoría ya trabajada desde mediados de los años noventa de regionalismo abierto, aunque ahora en una modalidad “recargada”. El resultado del cuadro salta a la vista: un mismo concepto alude a procesos diferentes (y a veces contradictorios) y un mismo proceso se analiza desde diferentes propuestas de adjetivación. Esta situación se complejiza más incorporando otras propuestas, tal como se presenta a continuación.

A los tres ejemplos revisitados se adicionan las nociones de: regionalismo productivo y regionalismo social,⁵⁵ regionalismo inclusivo,⁵⁴ regionalismo solidario,⁵⁵ regionalismo segmentado,⁵⁶

⁵⁵ José Briceño-Ruiz, “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur”, en José Briceño-Ruiz [ed.], *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, TESEO, 2011.

⁵⁴ Mariana Vázquez, “El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, en Gerardo Caetano [ed.], *Mercosur 20 años*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, 2011.

⁵⁵ Daniela Perrotta, “Integración, estado y mercado en la política regional de la educación del Mercosur”, en *Puente @ Europa*, año IX, vol. 2, 2011; Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa”, en *Márgenes-Revista de Economía Política*, año II, núm. 2, 2016.

⁵⁶ Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, “Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons”, en *The International Spectator*, vol. 47, núm. 1, 2012.

regionalismo modular,³⁷ regionalismo declarativo,³⁸ regionalismo superpuesto,³⁹ regionalismo a la carta,⁴⁰ entre otros promoviendo una “selva de adjetivos”.⁴¹

A continuación, presentamos sucintamente estas propuestas para seguir con nuestra interrogante central: ¿qué aporta la adjetivación al estudio del regionalismo?

Vázquez define al regionalismo inclusivo como una alternativa para describir la nueva agenda del desarrollo de la dimensión social del Mercosur luego del relanzamiento del Plan de Trabajo 2004-2006.⁴² En este sentido, afirma que contiene en términos discursivos elementos comunes con el llamado regionalismo autonómico de la década de 1960⁴³ sin renunciar al regionalismo abierto en materia comercial. Puntualmente, para Vázquez lo inclusivo se explica a partir de definir a los gobiernos de ese momento por su

³⁷ Gian Luca Gardini, “Towards modular regionalism: The proliferation of Latin American cooperation”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, núm. 1, 2015.

³⁸ Nicole Jenne, Luis Leandro Schenoni y Francisco Urdíñez, “Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994-2014”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 50, núms. 2 y 3, 2017.

³⁹ Laura Gómez-Mera y Andrea Molinari, “Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: Evidence from South America”, en *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 2, 2014; Andrés Malamud, “Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences”, en *RSCAS Working Paper*, núm. 20, Florence, European University Institute, 2013; Detlef Nolte, “Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and Unasur”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018.

⁴⁰ Cintia Quiliconi, “Competitive diffusion of trade agreements in Latin America”, en *International Studies Review*, vol. 15, núm. 2, 2014; Cintia Quiliconi y Raúl Espinoza Salgado, “Latin American integration: Regionalism à la carte in a multipolar world?”, en *Colombia Internacional*, núm. 92, 2017.

⁴¹ Daniele Benzi y Marco Narea, “El regionalismo latinoamericano, más allá de los ‘pos’: el fin de ciclo y los fantasmas globales”, en *Nueva Sociedad*, núm. 275, 2018.

⁴² Vázquez, *op. cit.*, p. 184.

⁴³ José Briceño-Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Merida, Universidad de los Andes, 2007.

carácter nacional-popular y el componente de incorporación de amplias capas de población presente en las políticas sociales redistributivas encaminadas por los mismos. En esta misma línea, la alusión de integración solidaria esbozada por Perrotta⁴⁴ refiere a la etapa abierta por el Mercosur a partir del escenario posterior a su crisis y que tuvo como elementos centrales el Consenso de Buenos Aires (2003) y el Plan de Trabajo 2004-2006. La integración solidaria busca marcar el componente anticompetitivo de esta época y se centra en la priorización de la agenda no comercial; es decir, de diferencia analíticamente del Mercosur “fenicio” argumentado por Caetano.⁴⁵ En otras interpretaciones de este Mercosur, también se adjetivó como integración productiva, social y ciudadana mencionando las diferentes iniciativas de este proceso regional.⁴⁶

Otros autores califican al regionalismo latinoamericano como regionalismo retórico.⁴⁷ Sus análisis no provienen desde un enfoque que busque vincular el papel de los entramados discursivos como procesos de construcción de sentido sobre la acción de los decisores de la integración regional. Por el contrario, el foco está puesto en la distancia entre el discurso y los logros obtenidos por los diferentes procesos y los efectos que genera. En este sentido, se

⁴⁴ Perrotta, *op. cit.*

⁴⁵ Gerardo Caetano, “El Mercosur de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, núms. 5 y 6, 2002.

⁴⁶ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*; Daniela Perrotta y Mariana Vázquez, “El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación”, en *Documento de trabajo*, núm. 10, Montevideo, CEFIR-In Went, 2010; Daniela Perrotta y Mariana Vázquez, *Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del Mercosur y de la integración regional en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Identidad Mercosur, 2013.

⁴⁷ Gian Luca Gardini, “Mercosur: What you see is not (always) what you get”, en *European Law Journal*, vol. 17, núm. 5, 2011; Andrés Malamud, “Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, núm. 3, 2005.

reconoce una continuidad retórica sostenida en la cultura política latinoamericana desde los tiempos de la independencia⁴⁸ y que, en la argumentación de los autores, hace que una vez que se lanza una nueva iniciativa integracionista, resulta muy difícil para los líderes políticos no apoyarla en virtud del costo político que podría acarrear y resulta muy dificultoso desertar de las iniciativas, aun cuando no se encuentren activas.⁴⁹ Desde otro enfoque metodológico, el trabajo de Jenne, Schenoni y Urdíñez⁵⁰ pone el foco en el uso discursivo del regionalismo. Revisitando los discursos en Naciones Unidas, los autores concluyen a lo largo del tiempo que se utiliza tanto la categoría cooperación, como integración de forma no excluyente para referirse a los procesos en América Latina y el Caribe (ALC).

El regionalismo modular de Gardini busca desarrollar una categoría con dimensiones descriptivas, predictivas, prescriptivas y con menor fortaleza explicativas. Argumentando que los procesos en ALC son políticas sostenidas de cooperación.⁵¹ El autor lo define por tres características. Primero, como un marco aplicado para comprender la cooperación. Segundo, enfatiza entender cuándo y cómo se puede desarrollar un espacio común sin ignorar la complejidad de la región. Tercero, el regionalismo modular, como el multilateralismo modular,⁵² es ante todo multilateral porque múltiples actores participan al mismo tiempo y varían conforme al

⁴⁸ Gardini, “Mercosur: What you see is not...”; Gardini, “Towards modular regionalism...”; Ana Covarrubias, “Integración latinoamericana: un regionalismo coyuntural”, en Michael Shifter y Bruno Binetti [eds.], *Promesas incumplidas. América Latina hoy*, México, The Dialogue, 2019.

⁴⁹ Gardini, “Towards modular regionalism...”, p. 218.

⁵⁰ Jenne, Schenoni y Urdíñez, *op. cit.*

⁵¹ Gardini, “Towards modular regionalism...”.

⁵² Richard E. Feinberg y Delia M. Boylan, “Modular multilateralism: North-South economic relations in the 1990s”, en *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 1, 1992.

tema en agenda. Esta formulación busca dar cuenta de la complejidad y proliferación del regionalismo latinoamericano en las primeras décadas del siglo XXI indicando la preeminencia de estrategias de cooperación por sobre las de integración (diferenciándolos analíticamente y señalando los problemas derivados de su uso como sinónimos). La idea del regionalismo modular explica la convivencia y proliferación de múltiples proyectos, ya que desde el punto de vista del autor éstas son iniciativas de cooperación.

La caracterización del regionalismo como segmentado o superpuesto ha contado con repercusión en la literatura especializada. Su argumentación se sostiene en comprender que en los diferentes procesos regionales de América Latina son subregionalismos descentralizados,⁵⁵ ya que ningún Estado participa en la mitad de los procesos activos y que los nuevos bloques que se crean lo hacen excluyendo otros Estados o buscando diferenciarse de otras organizaciones (sub) regionales. La afirmación entorno a la superposición corresponde a una evaluación de los objetivos explicitados en los documentos fundacionales de cada uno de los procesos regionales donde se encuentran (en términos declarativos) objetivos similares en todos ellos.⁵⁴ Sin embargo, no da cuenta de la praxis en la utilización de las diferentes plataformas institucionales por parte de los Estados parte para procesar y desarrollar estrategias de regionalismo en diferentes ejes y agendas. En un mismo sentido, pero focalizando en los acuerdos regionales de comercio Gómez-Mera y Molinari⁵⁵ plantean el efecto del solapamiento para la resolución de disputas comerciales.

⁵⁵ Malamud y Gardini, *op. cit.*, p. 120.

⁵⁴ Malamud, *op. cit.*

⁵⁵ Gómez-Mera y Molinari, *op. cit.*

Por su parte, Muhr⁵⁶ ha planteado la emergencia de un regionalismo de tercera generación. A diferencia de los regionalismos de primera o segunda generación (orientados a optimizar los procesos económicos y políticos para la construcción de la región), los de tercera (donde ubica especialmente al ALBA-TCP pero también a la CELAC y a la Unasur) procuran ser actores relevantes en el marco de la gobernanza global. En este marco, se señala que como “actores globales” son proactivos en la generación de arreglos interregionales y acuerdos globales aun en los casos como el ALBA-TCP, donde priman proyectos posneoliberales con intenciones “antiimperialistas”.⁵⁷ Esta conceptualización está en línea con la visualización del desarrollo del regionalismo en olas —tanto en América Latina⁵⁸ como a nivel global—. ⁵⁹

Quiliconi y Espinoza⁶⁰ analizan el fenómeno del regionalismo a la carta para trascender la lógica de la división entre un eje Atlántico y un eje Pacífico de integración,⁶¹ instalada desde el año 2012 con la irrupción de la Alianza del Pacífico —entendida ésta primeramente como un regionalismo abierto recargado⁶² con rasgos

⁵⁶ Thomas Muhr, “Conceptualising the ALBA-TCP: Third generation regionalism and political economy”, en *International Journal of Cuban Studies*, vol. 3, núms. 2 y 3, 2011.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 211.

⁵⁸ Olivier Dabène, “Consistency and resilience through cycles of repoliticization”, en Pia Riggirozzi y Diana Tussie, *The rise of post-hegemonic regionalism*, Estados Unidos, Springer, 2012.

⁵⁹ Fredrik Soderbaum, *Rethinking regionalism*, Nueva York, Palgrave, 2016.

⁶⁰ Quiliconi y Espinoza, *op. cit.*

⁶¹ Cintia Quiliconi, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”, en *Revista CIDOB d’afers Internacionals*, núms. 102 y 103, 2013; José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración...”.

⁶² Quiliconi, *op. cit.*; Quiliconi y Espinoza, *op. cit.*; Cintia Quiliconi y Lorena Herrera-Vinelli, “El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?”, en Josette Altmann Borbón [ed.], *América Latina frente a la reconfiguración global*, Costa Rica, Flacso-sg, 2019.

similares a la caracterización del regionalismo abierto de los años noventa, pero incorporando una agenda de política extensa e intensa que se vincula con el surgimiento del eje Pacífico en el nivel global, incluyendo por entonces la iniciativa de alcanzar un Acuerdo Trans-Pacífico (TTP, por sus siglas en inglés)—. El regionalismo a la carta pone de manifiesto tres opciones de regionalismo a partir de la dislocación de la agenda de integración económica y de los intentos de los poderes regionales de proyectar su liderazgo en términos económicos y políticos, lo que ha derivado en la incorporación de nuevas temáticas, desde la seguridad a la infraestructura incluyendo la gobernanza democrática y otras agendas vinculadas a derechos sociales: el regionalismo posliberal (Unasur y ALBA-TCP), el regionalismo abierto recargado (Alianza del Pacífico) y el multilateralismo o regionalismo diplomático (CELAC). La alusión “*à la carte*” implica que “se han creado nuevas instituciones para abordar diferentes temas relacionados con los objetivos políticos y estratégicos de los líderes regionales en lugar de profundizar o adaptar las iniciativas tradicionales de integración regional centradas en comercio”.⁶⁵ En este sentido, los autores profundizan desde una base empírica amplia la problemática del solapamiento o yuxtaposición de acuerdos regionales. Así, los Estados optan en un menú de opciones, en función de la temática, el acuerdo regional de preferencia. Si bien estos trabajos no abordan la formación de identidades *per se*, ni las preguntas de investigación se vinculan a una agenda constructivista, concluyen con la alusión a la irrupción de múltiples identidades del mapa político regional de América Latina.

De las propuestas revisitadas, incluyendo las tres anteriores, se observa que hubo un esfuerzo descriptivo de agendas o dimen-

⁶⁵ Quiliconi y Herrera-Vinelli, *op. cit.*, p. 18.

siones priorizadas que acompañaron claves analíticas temporales (olas o etapas de regionalismo) y clasificatorias (tipologías). No desconocemos estos esfuerzos de cada aporte, que efectivamente sí contribuyó al conocimiento de lo regional. No obstante, el punto que queremos señalar es que la adjetivación como forma de diferenciación redundó en dos cuestiones problemáticas desde el punto de vista de la consolidación de un campo de conocimiento: por un lado, algunas propuestas segmentaron la discusión y generaron una “torre de Babel”, donde cada quien habla en su propia lengua (ya sea usando un mismo adjetivo para procesos distintos como también, utilizando diferentes adjetivos para hacer referencia a una misma cualidad del regionalismo, véase Cuadro 2); por el otro, no se cuestionó la categoría regionalismo, sino que se dio por sentada. Es decir, a la operación cognitiva iniciada a mediados de los noventa con el remplazo del regionalismo por integración, se evitó —ya sea por tabú como por búsqueda de consenso para promover el diálogo con otras redes de conocimiento— la apelación a la categoría integración y, en algunos casos, la utilización de regionalismo como categoría atrapa todo de políticas, iniciativas y organizaciones que refieran a regiones geográficas (fue tal la confusión que hasta hay trabajos que mencionan al sistema interamericano como una experiencia de regionalismo, cuando es multilateralismo) y asir diferentes formas de construcción de región, regionalización, regionalidad. Nuevamente, no se quiere decir por ello que la politización de la categoría estuviera ausente; ya que sí se ha avanzado —en general— en el campo de estudios de la integración y el regionalismo, sólo es entender su politización intrínseca, su vinculación con las políticas públicas y las relaciones de poder que son inherentes a la construcción de proyectos de región.

Cuadro 2. Cualidades del regionalismo latinoamericano

<i>Característica</i>	<i>Adjetivación</i>
Múltiples procesos coexistentes con disparidad de participación de los Estados miembros	Modular (Gardini, 2015) Segmentado o superpuesto (Gómez-Mera y Molinari, 2014; Malamud, 2013; Malamud y Gardini, 2012; Nolte, 2018) A la carta (Quiliconi, 2013, 2014; Quiliconi y Espinoza, 2017; Quiliconi y Herrera-Vinelli, 2019) Post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012; Briceño-Ruiz y Hoffmann, 2015)
Presencia (o ampliación) de agendas no comerciales de la integración	Inclusivo (Vázquez, 2011) Solidario (Perrotta, 2011; Perrotta y Porcelli, 2016) Regionalismo productivo y regionalismo social (Briceño-Ruiz, 2011) Post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012; Briceño-Ruiz y Hoffmann, 2015) Posliberal (Sanahuja, 2008, 2012; Da Motta y Polónia, 2007; Quiliconi y Espinoza, 2017) nuevo regionalismo estratégico (Aponte, 2014)
Pretensión explícita de participación en la gobernanza global	De tercera generación (Muhr, 2011) Post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012; Briceño-Ruiz y Hoffmann, 2015) Posliberal (Sanahuja, 2008, 2012; Da Motta y Polónia, 2007; Quiliconi y Espinoza, 2017)
Distancia entre el plano discursivo y la praxis de la integración regional	Retórico (Malamud, 2005, 2013; Gardini, 2011, 2015) Declarativo (Jenne <i>et al.</i> , 2017)

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 2 busca mostrar la “torre de Babel” a la que hacemos referencia, donde un mismo adjetivo se utiliza para procesos distintos, pero, al mismo tiempo, diferentes adjetivos hacen referencia a una misma cualidad del regionalismo. Antes de res-

ponder a la pregunta ¿qué aporta la adjetivación?, esbozamos tres ideas en torno a cómo leer la estrategia de adjetivación. Primero, la descripción en profundidad en torno a una característica permite destacar las peculiaridades de estos procesos regionales, consideradas como novedosas (casi pintorescas), ya sea para generar un balance de su “excepcionalidad” como de su “debilidad o fracaso permanente”. Segundo, la etiquetación que lleva a tipologías de regionalismo habilita el desarrollo de estrategias de comparación con otros procesos, especialmente con regiones no europeas. En efecto, estas producciones académicas coinciden con una revitalización del regionalismo comparado como programa de investigación para el diálogo entre diferentes redes académicas, sean centrales o más periféricas. Tercero, a sabiendas de que la producción de conocimiento se realiza en un entramado de regulaciones que evalúan la performance individual de los y las académicas, la adjetivación es una lógica estrategia de supervivencia en un campo de producción que es altamente competitivo. La alusión a la popularización de los conceptos tiene que ver tanto con una acepción vinculada a la diseminación amplia de las categorías y los procesos que describen y analizan, como con la necesidad de tornar más conocido y citable el concepto.

CONCLUSIÓN: HACIA UNA AGENDA PRAGMÁTICA PARA EL ESTUDIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL REGIONALISMO

La adjetivación nos brinda descripciones en profundidad de tipos de construcción de región, con análisis sobre casos y propuestas de generalizaciones, pero no permite avanzar en explicaciones sobre el regionalismo, mucho menos avanzar en la comparación con

otras experiencias ni discutir en profundidad la categoría de integración. Ilustra esta afirmación el hecho de que contemos con un mismo adjetivo al que le asignan significados divergentes para entender fenómenos diferentes y distintas etiquetas que miran un mismo proceso. Inclusive, los adjetivos explican más sobre el “momento”, “ciclo” o “etapa” en la región que el regionalismo y la integración en sí mismos. A la adjetivación como estrategia de desarrollo analítico le resulta muy dificultosa trascender el caso/ periodo que analiza, tanto para hilvanarlo con estudios del regionalismo y la integración en la propia región, como con otros referentes empíricos de construcción de región en el mundo.

La adjetivación del regionalismo se sustenta en evitar definir regionalismo para describir y analizar características de proyectos regionales. A nuestro entender, volviendo a hacer mención de Sartori, el regionalismo se volvió una categoría atrapa todo para asir diferentes formas de construcción de región evitando una reflexión mayor sobre en qué consiste ese proceso. En la pretensión de seguir una propuesta anti-Eurocéntrica se llegó al mismo resultado: la explicación es de $N=1$ porque cada adjetivación vale para un proceso, o un caso en un horizonte temporal específico. En el afán por separarse de la perspectiva nacida y criada al calor de la integración europea, se tornó antiintegracionista y ello se derivó en dos situaciones: prescindir y hasta rechazar la categoría integración, en vez de reapropiársela y disputar la definición del concepto, generando mayor complejidad en un conjunto de términos vinculados pero imprecisos y que, además, terminó delineando otra presión normativa en la producción de conocimiento, por un lado; y negar las escuelas de pensamiento sobre integración pensada por no-europeos. Esto redundó en el fenómeno de adjetivación que se dedicó a explicar particularidades del caso —que

mayoritariamente explicaron las singularidades de la política latinoamericana de entonces— y no se prestó atención a definir, delimitar, clarificar qué es el regionalismo. Al partir del supuesto de que no es integración, sino algo más laxo y difuso, poco se ganó en clarificación explicativa. Aquí hacemos un llamado de atención para poder iniciar la reflexión sobre el fenómeno social “región”; recuperando su carácter instrumental y reconociendo los valora- bles esfuerzos de los y las colegas por explicar casos desde su tipici- dad. La forma que proponemos para iniciar el diálogo es generar una agenda pragmática.

El estudio del regionalismo se encaminó desde el pragmatismo metodológico más allá que no haya sido consciente sino desde la propia práctica. En este marco, el recurso de la adjetivación ha sido una alternativa intermedia (aunque, quizá, no suficiente- mente efectiva) que permitió desarrollar trabajos sin romper con la forma jerárquica de producción de conocimiento de la ontología positivista, aunque demostrando su escasa aplicabilidad más allá del conjunto de casos que intenta adjetivar.

Los principios presentados en la introducción proponen una alternativa que permite construir una nueva matriz para los estu- dios sobre el regionalismo y la integración regional. Al reconocer la diferencia en la capacidad de amplificación que tienen las redes académicas periféricas respecto de las centrales, la propuesta del pragmatismo metodológico aparece como una opción frente a la supuesta debilidad teórico-conceptual de los estudios en y de la re- gión. En ese marco, hay que considerar que la reflexión acadé- mica brinda insumos simbólicos e interpretativos a los hacedores de la integración, construye episteme que incide sobre la mirada de la práctica. En palabras de Friedrichs y Kratochwil, “la mayoría de los estudiosos se adhieren a la ‘hipocresía organizada’ meto-

dológica del positivismo, que es un discurso autorreivindicativo y autojustificativo que busca establecer la credibilidad y el rigor de las ciencias sociales a pesar de su no aplicabilidad práctica”.⁶⁴ Siguiendo esta afirmación, reconocer que la adjetivación sirvió (y sirve) para dar un sentido a los *policy-makers* como también a lo que se escribió sobre los procesos resulta central, aun cuando no haya sido la motivación originaria de sus autores.

En otras palabras, comprender que el conocimiento se construye socialmente nos habilita a entablar una discusión sobre su utilidad social. La propuesta de esta mirada pragmática incorpora a quien produce conocimiento con sus potenciales usuarios y usuarias que necesitan marcos referenciales en la coyuntura: ¿la política?, ¿la burocracia?, ¿élites económicas?, ¿movimientos sociales?, ¿la ciudadanía en general?, ¿grupos de interés?, etc. Simultáneamente, otros usuarios son aquellos que participan de la misma agenda de investigación: estudiantes y otros investigadores e investigadoras del campo que leen, reinterpretan y reutilizan los conceptos teóricos para otros procesos y regiones más allá de la coyuntura. El balance que hacemos de los resultados de la estrategia de adjetivación del regionalismo es que ha resultado más relevante para los primeros (aunque sin necesariamente proponérselo) que a los segundos (posiblemente su público objetivo).

La propuesta de encaminar una agenda pragmática de investigación que permita trascender la adjetivación que explica la diversidad del regionalismo en América Latina, pero no ha logrado terminar de ofrecer herramental para su comprensión ni presentar soluciones para desarrollar políticas en esta diversidad, nos parece un camino posible.

⁶⁴ Friedrichs y Kratochwil, *op. cit.*, p. 710.

SEGUNDA PARTE
EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN
Y COOPERACIÓN REGIONALES

4. LA CELAC: INTEGRACIÓN REGIONAL Y MULTILATERALISMO GLOBAL

Andrea Ribeiro-Hoffmann

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una de las organizaciones regionales más recientes en las Américas. Fue creada en 2011, en un contexto de consolidación de China como socio económico externo, y en medio de lo que hoy se puede llamar auge de la “oleada rosa”, es decir, presencia de gobiernos progresistas de izquierda en varios países de la región.¹ Sin embargo, la región ha experimentado grandes transformaciones: la oleada rosa dio paso a un “giro hacia la derecha”, incluyendo el surgimiento de gobiernos con proyectos de desarrollo neoliberal, pero también populistas de derecha con discursos racistas y misóginos como el de Jair Bolsonaro en Brasil. Mientras, la crisis de

¹ El color rosa es una referencia a la idea de posiciones políticas más moderadas que el “rojo” comunista revolucionario en el contexto de la Guerra Fría. En inglés el concepto utilizado para este contexto fue “left turn”. En Jorge Castañeda G., “Latin America’s left turn”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 3, mayo-junio de 2016, pp. 28-43.

Venezuela ha polarizado gobiernos y sociedades, además de generar una crisis humanitaria con el flujo de salida de venezolanos empobrecidos o perseguidos políticamente. Estados Unidos, que estuvo relativamente ausente en la década de 1990, tiene ahora de nuevo una agenda asertiva para América Latina que incluye la posibilidad de una intervención militar en Venezuela. La Unión Europea (UE) y China, aunque se han convertido en socios formales de la CELAC, no han logrado articular una agenda político-estratégica relevante, y sus relaciones con la región latinoamericana siguen estando guiadas principalmente por intereses económicos y comerciales.

Bajo estos hechos, este capítulo examina la creación y el desarrollo de la CELAC y su pertinencia como instrumento multilateral para promover la cooperación entre sus Estados miembros, así como plataforma para el posicionamiento conjunto en la política mundial en este contexto turbulento. El principal argumento del texto es que las condiciones estructurales, coyunturales y sus características institucionales, no permitieron que la CELAC desempeñara un papel destacado en la región, y, por el contrario, ha sucumbido a los cambios en progreso. La relevancia de analizar y tratar de entender la trayectoria y las actividades de esta organización se justifica para ilustrar algunos rasgos centrales del regionalismo latinoamericano y caribeño a principios del siglo XXI, así como la participación en la política mundial de los países latinoamericanos.

El capítulo inicia con la contextualización de la creación de la CELAC en el regionalismo latinoamericano y caribeño. Enseguida presenta su lugar en la política exterior de algunos países de la región. La tercera parte examina las relaciones de la CELAC con los socios externos, especialmente la Unión Europea (UE) y China, y

el papel de la organización en la promoción de la acción conjunta en las instituciones y negociaciones mundiales.

LA CELAC EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Se puede trazar el origen de la CELAC en la experiencia de cooperación desarrollada dentro del Grupo de Río, un mecanismo creado en 1986 para la acción conjunta de los países de la región en los conflictos de Centroamérica.² Mientras tanto Bonilla y Álvarez llaman a la CELAC:

Un espacio deliberativo guiado por la política exterior de los países latinoamericanos, caracterizados por emitir políticas exteriores sin pretensiones hegemónicas, enraizadas en una tradición discursiva que supone lógicas de no intervención, solución pacífica de las controversias, democratización del orden internacional e imágenes muy fuertes de anti-hegemonismo.³

De acuerdo con estos autores, además de su papel para resolución de conflictos, la CELAC puede ser comprendida como un mecanismo de construcción de identidades y espacios estratégicos en la política mundial.⁴ Si, por un lado, la CELAC tiene elementos de continuidad con el Grupo de Río, también es una iniciativa que nace y se desarrolla en un contexto turbulento de la coyuntura regional

² Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños, “El proceso de creación de la CELAC”. En <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/creacion/>.

³ Adrián Bonilla Soria e Isabel Álvarez Echandi, “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe”, en Adrián Bonilla Soria e Isabel Álvarez Echandi [eds.], *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELA e Iberoamérica*, San José, Flacso/AECID, 2013, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 8.

y mundial.⁵ Es decir, que en su devenir no sólo tiene elementos de continuidad, sino también de cambios y rupturas. En este sentido, la CELAC comparte algunas características del denominado regionalismo post-hegemónico que señala que las organizaciones regionales de América Latina creadas en el siglo XXI no pertenecen a la llamada “segunda ola de regionalismo”, durante la cual fueron creados el Mercosur y la Comunidad Andina. Si bien estos procesos priorizaban la liberalización del comercio y, en gran medida, seguían el “modelo europeo” de integración regional, la CELAC, así como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) creada en 2008, no incluye compromisos comerciales y prioriza la concertación política regional.⁶

En el momento de su creación, el lema de la nueva organización “unidad en la diversidad” reflejaba la intención de reunir gobiernos y modelos de desarrollo muy diferentes en ese momento. Por un lado, los más (neo) liberales Chile y Perú, participantes en el “Arco del Pacífico” y más tarde Alianza del Pacífico y, por otro lado, países que impulsaban el “Socialismo del siglo XXI”, como Venezuela y los demás miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La aproximación de los

⁵ El Grupo de Río fue creado en 1986 por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela en el contexto de los conflictos de América Central. En 1987, el Grupo estableció un diálogo con los países europeos, institucionalizado en 1990 por la Declaración de Roma. Miriam Gomes Saraiva, “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 84-111.

⁶ Pia Riggirozzi y Diana Tussie, “Rethinking our region in a post-hegemonic moment”, en José Briceno-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Towards Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017; José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 40, núm. 1, mayo de 2015, pp. 48-62.

procesos de integración de América del Sur y Centroamérica con el Caribe también representó una innovación de la CELAC como destacó Byron.⁷ En un estudio detallado de las declaraciones de las cumbres de Santiago en 2013 y La Habana en 2014, así como las declaraciones de los líderes de la Comunidad del Caribe (Caricom) en estas cumbres, esta autora señala que los intereses comunes destacados incluían temas cruciales como la reconstrucción de Haití, y que la CELAC fuera vista como potencialmente beneficiosa para la resolución de conflictos y jugara un papel en el reconocimiento de la nacionalidad haitiana en República Dominicana. Según esta autora, la CELAC también podría ofrecer un espacio de diálogo sobre las poblaciones afrodescendientes e indígenas. Además, la CELAC registró un paso más en el regreso de Cuba al regionalismo latinoamericano (después de la creación del ALBA), anticipando la estrategia de aproximación de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos de América con la isla. Con la CELAC se concretó el llamado que desde 1990 se hacía en el Grupo de Río para “el retorno” de Cuba a América Latina. En su haber se destaca un papel como “organización paraguas” y su perspectiva de centralidad en la promoción de una estrategia conjunta de desarrollo para la región, que se fundamenta en el apoyo técnico recibido de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) a la CELAC.⁸

⁷ Jessica Byron, “A Caribbean Perspective on regionalism: what role for CELAC?”, en *Revista Cubana de Economía Internacional*, núm. 3, 2014, p. 19.

⁸ Javier Alberto Vadell, “El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur”, en *Carta Internacional*, vol. 13, núm. 1, 2018, p. 16.

En este contexto, como señala Rojas Aravena,⁹ la creación de la CELAC fue posible gracias a un esfuerzo concreto de dos países que siempre han sido centrales en la región: México y Brasil. En efecto, fue el presidente de México, Felipe Calderón, quien primero expresó en 2007 su interés por crear un foro que abarcara a todos los países de la región. Esta iniciativa marcó un punto de inflexión en la estrategia de la política exterior de México para América Latina, de la cual había estado distanciado por su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁰ Al mismo tiempo, el gobierno brasileño de Luiz Inácio Lula da Silva tenía la integración regional como uno de los principales ejes de su política exterior, en afinidad con los objetivos de Felipe Calderón, presidente de México. Por lo que, el entonces presidente Lula da Silva convocó la 1ª Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, que se celebró en 2008 en Salvador, Brasil. Después de una serie de reuniones, se creó la CELAC formalmente en diciembre de 2011, en el contexto de la 3ª Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y de la 22ª Cumbre de Río celebradas en Caracas, con la firma de la Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el Camino de Nuestros Libertadores”.¹¹ A partir de este momento, Venezuela comenzó a destacarse en la definición de la agenda de la CELAC y se posicionó como un actor central para el desarrollo de esta organización. La retórica “antiimperialista”

⁹ Francisco Rojas Aravena, “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”, en *Nueva Sociedad*, núm. 240, julio-agosto de 2012, p. 16.

¹⁰ Francesco Duina, “North America and the Transatlantic Area”, en Tanja Börzel y Thomas Risse [eds.], *The Oxford handbook of comparative regionalismo*, Oxford University Press, 2016.

¹¹ Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, “Declaración de Caracas”, Venezuela, CELAC, 2011. En http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf.

del presidente en ejercicio, Hugo Chávez Frías, generó interpretaciones polarizadas del papel de la CELAC como instrumento para contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos en la región, y una alternativa a las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA); popularizada en medios políticos y de comunicación, reduciendo o ignorando así tanto la agencia de la organización y sus países miembros, como las motivaciones latino-americanas para su gestación.¹²

En cuanto a su funcionamiento y estructura, la CELAC estableció seis órganos principales, todos ellos tomando decisiones por consenso: Cumbre de jefes y jefas de Estado y de Gobierno; Reunión de ministros y ministras de Relaciones Exteriores; Presidencia *pro tempore*; Reunión de coordinadores nacionales; Reuniones especializadas; y la Troika Ampliada, incluidas las presidencias *pro tempore* anteriores y posteriores y un Estado miembro de la Caricom.¹³ En este sentido, como destaca Sanahuja,¹⁴ la CELAC es otra manifestación de lo que se puede llamar “Diplomacia de Cumbres”, que caracteriza a la región, donde hay una fuerte presencia presidencial.¹⁵ Las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno tienen lugar en las capitales de la Presidencia *pro tempore*, en el

¹² Arie M. Kacowicz y Galia Press-Barnathan, “Regional security governance”, en Tanja Börzel y Thomas Risse [eds.], *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford University Press, 2016; Jorge Heine y Brigitte Weiffen, *21st century democracy promotion in the Americas: standing up for the polity*, Routledge, 2014; Daniela Segovia, “Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 95, octubre de 2015, pp. 97-107.

¹³ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, “Presidencia Pro Tempore y Cuarteto CELAC”. En <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/presidencia-pro-tempore-cuarteto-celac/>.

¹⁴ José Antonio Sanahuja, *The EU and CELAC: Reinvigorating a Strategic Partnership*, Hamburg, EU-LAC Foundation, 2015, p. 31.

¹⁵ Véase también, Francisco Rojas Aravena [ed.], *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago, Chile, Flacso, 1998.

caso de Santiago de Chile en 2013; La Habana, Cuba en 2014; San José, Costa Rica en 2015; Quito, Ecuador en 2016 y Punta Cana, República Dominicana en 2017.

Las primeras cumbres de la CELAC reunieron diversos gobiernos con distintas posiciones políticas e ideológicas, más la polarización creciente, principalmente con relación a la crisis de Venezuela, hizo que la organización perdiese su dinamismo, y no se han realizado más cumbres desde 2017. En Punta Cana sólo 11 de los 33 presidentes de los Estados miembros estuvieron presentes. En este contexto, Bolivia asumió la Presidencia *pro tempore* en enero de 2019. Las elecciones conturbadas en Bolivia llevará, en última instancia, a la renuncia del presidente Evo Morales en noviembre, contribuyendo también para la parálisis de la CELAC.¹⁶ México asume la Presidencia *pro tempore* en enero de 2020 con la importante misión de restaurar la cohesión y dinamismo de la CELAC. Mientras que los representantes de 29 países miembros estarán presentes, la ausencia de Brasil será consolidada con el anuncio de suspensión de su participación en la organización, cuyo nuevo gobierno de Jair Bolsonaro hace una mudanza radical en la política externa de este país, como será analizado en seguida.

Aunque, la CELAC tiene una cláusula democrática, establecida por la “Declaración Especial de Defensa de la Democracia” de 2011, este instrumento no pudo proporcionar un mecanismo efi-

¹⁶ Milagro Menga, “CELAC: de la convergencia a la parálisis”, en *Observatório de Regionalismo*, 6 de mayo, 2019. En <http://observatorio.repri.org/artigos/CELAC-de-la-convergencia-a-la-paralisis/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020); Maria Luísa Telarolli, “CELAC: A retórica da integração”, en *Observatório de Regionalismo*, 27 de febrero, 2017. En <http://observatorio.repri.org/artigos/CELAC-a-retorica-da-integracao/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020); Eric Emmanuel Duarte Gamboa, “La CELAC en el nuevo escenario regional”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, febrero de 2019. En <http://revistafal.com/la-CELAC-en-el-nuevo-escenario-regional/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020).

caz de solución de controversias, en el caso de Unasur y la OEA.¹⁷ En el caso del Mercosur, Venezuela fue suspendida, pero las reacciones nacionales y regionales a la crisis de este país, en cambio, desempeñaron un papel desestabilizador. Y, en algunos casos se convirtieron en un catalizador de la actual crisis del regionalismo, que incluye la denuncia del tratado de Unasur por la mitad de sus Estados miembros con la consecuente parálisis de sus actividades. Dentro de la CELAC, así como en la Unasur, se han configurado diferentes grupos que apoyan o al menos toleran el régimen del presidente Nicolás Maduro, o bien promueven activamente su partida. Iniciativas como la Alianza del Pacífico (AP) y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) no están abiertas a la participación de Venezuela, un proceso que inaugura un nuevo movimiento, de regionalismo exclusivo, y ya no es “paraguas”. Es decir, ¿no tiene características multilaterales? ¿Ya no es un espacio de reunión para tratar y gestionar temas determinados? Como sostienen Caetano y Sanahuja,¹⁸ el fin del ciclo del auge de las materias primas (*commodities*) está marcado por la recesión económica, y el auge de los gobiernos de derecha con propuestas de desarrollo neoliberal, que pueden marcar un regreso al modelo de regionalismo abierto. Por otro lado, el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil, no prioriza el regionalismo, incluso si es abierto, y la política exterior de su gobierno se puede definir como la alineación automática con Estados Unidos. En resumen, se trata de un contexto de crisis del regionalismo, que, aunque no es el primero, tiene un dramatismo debido a la propia crisis venezolana y a los

¹⁷ Carlos Closa Montero *et al.*, *Organizaciones Regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe, y la Unión Europea*, Fundación EULAC, 2016.

¹⁸ Gerardo Caetano y José Antonio Sanahuja, “Integración regional y regionalismo en crisis”, en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 7-14.

flujos de emigrantes/refugiados, que suman más de 2.3 millones de 2014 a 2018.¹⁹

La pandemia del COVID-19 acentuará la crisis económica, mas podría también ser un catalizador de solidaridad, y pronostica la renovación de la cooperación y de CELAC, aunque sin Brasil. Entre los 14 proyectos planeados por la Presidencia *pro tempore* de México está el monitoreo de virus y bacterias, y CELAC ha desarrollado una agenda de respuesta conjunta para el COVID-19. En mayo de 2020, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Marcelo Ebrard, afirmó que la CELAC aportará recursos y conocimientos a la iniciativa de Global Response impulsada por la Unión Europea para enfrentar la pandemia generada por el COVID-19, y que cuenta con más de cien países.²⁰ Sobre COVID-19, México también lidera, en su papel de Presidencia *pro tempore*, reuniones de expertos epidemiólogos de la CELAC y con la Organización Panamericana de la Salud (OPS).²¹

LA CELAC EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE SUS MENTORES

Como se ha visto anteriormente, el papel protagonista de México, Brasil y más tarde Venezuela fue determinante para la creación y

¹⁹ Alberto Van Klaveren, “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”, en *Nueva Sociedad*, núm. 275, mayo-junio de 2018, pp. 62-72; Victor Mijares y Nastassja Rojas Silva, “Venezuelan Migration Crisis Puts the Region’s Democratic Governability at Risk”, en *GIGA Focus Latin America*, núm. 6, octubre de 2018.

²⁰ “CELAC aportará recursos para iniciativa de la Unión Europea contra COVID-19: SRE”, en *La Jornada*, 4 de mayo, 2020. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/04/CELAC-aportara-recursos-para-iniciativa-de-la-ue-contra-el-covid-19-sre-3025.html> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

²¹ “CELAC: México encabezó reunión de expertos para atención del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, en *Nodal*, 16 de abril, 2020. En <https://www.nodal.am/2020/04/CELAC-mexico-encabezo-reunion-de-expertos-para-atencion-del-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe/> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

desarrollo de la CELAC. A continuación, se examinan brevemente las políticas exteriores de estos países y el lugar del regionalismo y la CELAC en sus políticas exteriores.

México

Como resume Chabat:²² durante la Guerra Fría, México participó en varias iniciativas de cooperación regional en América Latina como ALALC en 1960 y SELA en 1975, además de participar en procesos de paz en Centroamérica en la década de 1980 mediante el Grupo de Contadora, las relaciones económicas prevalecientes siempre han sido con Estados Unidos. Chabat afirma que durante los años noventa:

La política exterior mexicana ha experimentado una profunda transición desde fines de los años noventa, cuando el viejo paradigma de la soberanía irrestricta y la No Intervención se vio afectado por la globalización, la apertura económica y la creciente interdependencia con Estados Unidos. De hecho, desde el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se llevó a cabo un cambio importante en los términos de referencia de la política exterior al firmar el Tratado de libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con el otrora enemigo histórico, Estados Unidos, y también con Canadá.²⁵

La integración del TLCAN se profundizó en los años siguientes durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), los dos últimos del Partido Acción Nacional (PAN), a pesar de los cambios en la

²² Jorge Chabat, “La política exterior de México: de Calderón a Peña Nieto”, en Adrián Bonilla y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso/CAF, 2014.

²⁵ *Ibid.*, p. 27.

coyuntura doméstica y la oposición, a veces violenta a la inserción regional neoliberal. Como se ha señalado, fue durante el gobierno de Calderón que México tomó la iniciativa en la creación de la CELAC. Según Chabat,²⁴ este movimiento se explica más bien por la necesidad de legitimación interna que por el cálculo económico. Este autor argumenta que en las políticas exteriores de Calderón y Peña Nieto (2012-2018) el discurso latinoamericano fue utilizado para legitimación interna, dada la identidad cultural de la población y de las élites, como contrapunto a la proximidad económica con Estados Unidos, crucialmente. La política exterior de Trump también ha favorecido el acercamiento de México con América Latina²⁵ e incluso se ha renegociado el TLCAN que devino en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), se reanudó la expectativa de una mayor participación de México en la CELAC. Sobre Venezuela,²⁶ argumenta que el nuevo gobierno de López Obrador (AMLO), por un lado, ha desplegado una política exterior basada en una lectura estricta de la Doctrina Estrada contra la práctica de reconocer la legitimidad de gobiernos extranjeros y del principio constitucional de no intervención, pero, por otro lado, sigue siendo miembro del Grupo de Lima. Esta situación sería favorable a que México tornarse un papel de mediador de la situación en Venezuela y así, retomar el protagonismo en la

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

²⁵ Alicia Puyana, “Trump politics towards Mexico. Renegotiating NAFTA while invoking the Monroe Doctrine”, en *Real-world economics review*, núm. 85, 2018, pp. 123-141; Jesús Velasco, *The Future of US-Mexico Relations: A Tale of Two Crises*, Baker, Institute for Public Policy-Rice University, 2018; Miriam Saraiva Gomes y Zimmer Bom Gomes, “Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul”, en *Relaciones Internacionales*, vol. 25, núm. 50, 2016.

²⁶ Duarte, *op. cit.*

CELAC en su mandato de Presidencia *pro tempore*.²⁷ Como se ha analizado, ésta ha sido la estrategia adoptada por el gobierno de AMLO, pero la situación de COVID-19 ha alterado el contexto dramáticamente.

Brasil

La política exterior durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) favorecieron las relaciones Sur-Sur y la cooperación en América del Sur, fomentando procesos de integración regional en organizaciones como el Mercosur, la Unasur y la CELAC, aunque más fuertemente durante el gobierno de Lula.²⁸ Con el *impeachment* de Rousseff, los gobiernos siguientes de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro —iniciado en enero de 2019—, invirtieron las prioridades y directrices de política exterior, priorizando las relaciones con el Norte, y especialmente con Estados Unidos. Bolsonaro anunció la salida de Brasil de la CELAC en enero de 2020 haciendo que ésta perdiese uno de sus líderes.²⁹ Como fue bien capturado en el título del artículo de Mello,³⁰ la política ex-

²⁷ *Loc. cit.*

²⁸ Cristina Pecequilo Soreanu y Corival Alves do Carmo, “A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul”, en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, julio-diciembre de 2017, pp. 13-45.

²⁹ Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, Editora Unesp, 2016; Miriam Gomes Saraiva, “Balço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?”, en *Relações Internacionais*, núm. 44, diciembre de 2014, pp. 25-35; Fabiana de Oliveira *et. al.*, “Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira”, en *Revista de Estudos Brasileños*, vol. 5, núm. 9, 2018, pp. 148-160; Costa Vaz, Alcides, “La política exterior de Brasil em perspectiva: del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso”, en Bonilla y Jaramillo, *op. cit.*

³⁰ Alexandra de Mello e Silva, “From Euphoria to Inertia: Brazil’s International Rise and Decline”, en *E-International Relations*, abril de 2018.

terna de Brasil para la región cambió “De la Euforia a la Inercia”. Milani y otros autores⁵¹ analizan el mismo patrón (2018), al destacar la particularidad del gobierno de Bolsonaro, afirmando que a pesar de que los gobiernos anteriores, incluyendo a Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), eran diferentes, ninguno se había desviado de la Constitución de 1988 y del pacto político firmado desde el proceso de redemocratización, y se afirma que el país enfrenta una de sus mayores crisis institucionales, políticas y económicas del periodo Republicano.

En este contexto, los procesos de integración regional han perdido su lugar en la agenda de la política externa de Brasil y, por el contrario, están asociados con lo que el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Ernesto Araújo denomina el “sesgo ideológico del marxismo cultural” implícito en las organizaciones regionales latinoamericanas.⁵² Así, el gobierno denunció el tratado de la Unasur y suspendió su participación en la CELAC, y considera su salida de Mercosur. Aunque, el gobierno ha mostrado su apoyo a Prosur, dado su énfasis en la liberación comercial, no ha dado prioridad a los socios de la región y sí a los países del norte, sobre todo a Estados Unidos.⁵³

⁵¹ Carlos Milani, Líticia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima, “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’”, en *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo de 2017, pp. 585-605.

⁵² Ricardo Della Coletta, “Ernesto Araújo o chanceler contra o ‘marxismo cultural’ que mira Trump”, en *El País*, 15 de noviembre, 2018. En https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/14/politica/1542224082_262753.html (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

⁵³ Janaína Figueiredo y Eliane Oliveira, “Bolsonaro não participa de encontro virtual com presidentes de países do Prosur sobre coronavírus”, en *O Globo*, 16 de marzo, 2020. En <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-participa-de-encontro-virtual-com-presidentes-de-paises-do-prosur-sobre-coronavirus-24308147> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

Venezuela

Según Briceño-Ruiz,⁵⁴ la política exterior de Venezuela durante la Guerra Fría valoró la cooperación Sur-Sur y la región latinoamericana, y participó en las principales iniciativas de la época como Alalc-Aladi y SELA. Segundo, los autores de esas políticas fueron principalmente autonomistas, en el sentido de los académicos Juan Carlos Puig⁵⁵ y Helio Jaguaribe.⁵⁶ O sea, las políticas no apuntaban a una ruptura con el bloque capitalista si no a preservar su soberanía y autonomía. La política exterior de los gobiernos de Hugo Chávez, y su sucesor Nicolás Maduro, representó un cambio paradigmático, retomando proyectos gestados en el siglo XIX y el legado de Simón Bolívar de integración y la creación latinoamericana de la “Patria Grande”. En este contexto, Chávez impulsó varias iniciativas y la creación de organizaciones con proyectos alternativos al neoliberalismo como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), y organizaciones más enfocadas en la formación de consenso político sin compromisos de liberalización comercial como la Unasur y la CELAC. El cambio de política exterior llevó a Venezuela a abandonar la Comunidad Andina en 2006, intensificando la polarización ideológica en la región y la constitución de dos grupos en esta organización regional; Colombia y Perú, por un lado, que eventualmente crearán la Alianza del Pacífico en 2011,

⁵⁴ José Briceño-Ruiz, “South-South Cooperation in the Chávez era in Venezuela”, en *International Relations*, vol. 18, núm. 3, diciembre de 2018, pp. 479-496.

⁵⁵ Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1980.

⁵⁶ Helio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*, año 12, núm. 46, abril-junio de 1979, pp. 91-130.

y Venezuela, Ecuador y Bolivia por el otro, quienes profundizaron la cooperación dentro del ALBA, también con Cuba y otros países del Caribe.³⁷

El desempeño de Venezuela en la CELAC fue parte de un proyecto más amplio que incluía ALBA y Unasur y, en menor medida, el ingreso al Mercosur. Briceño-Ruiz³⁸ argumenta que la uniformidad ideológica en ALBA facilitó la adopción de políticas alineadas con la política externa de Venezuela, diferentemente del Unasur o CELAC, que, dada su diversidad de ideología, en la mayoría de las veces llegaba apenas a consensos mínimos. Después del conato de golpe de Estado en 2002, y su reelección en 2004, Chávez adopta una postura más agresiva contra la hegemonía estadounidense en América Latina y el Caribe, y en este momento, la CELAC deja de ser un proyecto liderado sólo por México y Brasil, y gana una dirección estratégica geopolítica más prominente. Como afirma Briceño-Ruiz³⁹ la política exterior venezolana se radicalizó después de 2004 con la adopción del socialismo del siglo XXI. A partir de entonces las iniciativas regionales, ALBA, Unasur y CELAC pasarán a ocupar un rol central en la estrategia internacional de Chávez. Su liderazgo fue facilitado por el contexto económico favorable debido a alza de los precios del petróleo.

Una vez más según Briceño-Ruiz,⁴⁰ después del periodo de auge de los precios de las *commodities* y la muerte de Chávez en 2013, Venezuela entró en un camino de crisis ampliamente discutido en la literatura, y que no se va a profundizar aquí. Por lo que se refiere a la CELAC, como se ha visto anteriormente, los intentos

³⁷ Diana Marcela Rojas, “La política exterior de la Región Andina”, en Bonilla y Jaramillo, *op. cit.*

³⁸ Briceño-Ruiz, *op. cit.*, p. 486.

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ *Loc. cit.*

fallidos de utilizar el mecanismo de la cláusula democrática, o de mediación, por la no aceptación por parte de la oposición a Maduro, finalmente disminuyeron su relevancia como mecanismo de política exterior de Venezuela.

LA CELAC COMO MECANISMO DE ACCIÓN MULTILATERAL

Además de ser un foro para coordinar las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe, y proyectar los intereses de política exterior de sus Estados miembros en la región, la CELAC es también una plataforma para las relaciones de la región con otros países en el plano multilateral. Las transformaciones del “orden global” y las relaciones de la región con Estados Unidos, Europa y China son particularmente relevantes para entender la creación de la CELAC.⁴¹

En el caso de la Unión Europea la CELAC reemplazó en 2013 a la Unión Europea-LAC, un espacio interregional establecido en 1999 para promover el diálogo político y la cooperación interregional.⁴² Históricamente, la Unión Europea ha tratado de promover los procesos de integración regional y dar prioridad a los diálogos (grupo por grupo) como parte central de su estrategia de política

⁴¹ Detlef Nolte, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, en *Revista uruguaya de ciencia política*, vol. 28, núm. 1, junio de 2019, pp. 131-156; Joaquín Roy, “European Union-Latin American relations in a turbulent era”, en Sudeshna Roy, Dana Cooper y Brian Murphy [eds.], *Transatlantic relations and modern diplomacy: an interdisciplinary examination*, Londres/Nueva York, Routledge, 2013.

⁴² Giovanni Molano-Cruz, “La cumbre eurolatinoamericana de Río de Janeiro: ¿nostalgias coloniales o cooperación internacional?”, en *Colombia Internacional*, núm. 47, 1999, pp. 31-43.

exterior en el mundo.⁴³ En el caso de América Latina y el Caribe, las relaciones se estructuran en niveles bilaterales (con países individuales), subregionales (con organizaciones como Mercosur, CAN, Caricom y Mercado Común Centroamericano) y regionales, que cubren países con la CELAC. España tiene un papel destacado en la formulación de la estrategia de la Unión Europea para esta región dadas sus relaciones históricas.⁴⁴ Otra particularidad de las relaciones birregionales Unión Europea-CELAC es la existencia de una institución de estímulo a la investigación sobre las relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea, la Fundación EULAC, ubicada en Hamburgo, Alemania.⁴⁵

Los principales objetivos del foro interregional Unión Europea-CELAC pueden resumirse como la búsqueda de un modelo de desarrollo socioeconómico sostenible que garantice la erradicación de la pobreza y el desarrollo de las regiones.⁴⁶ Esta forma de desarrollo se llevaría a cabo mediante la cooperación birregional con diálogos sectoriales y la coordinación de iniciativas en el nivel mundial. Así, en 2013 y 2015 se celebraron dos Cumbres Ministeriales, en cada una se fijaron prioridades para las actividades comunes en los Planes de Acción. El primer Plan de Acción Unión

⁴³ Roberto Domínguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, Palgrave, Macmillan/Basingstoke, 2015; José Briceño-Ruiz y Andrés Rivarola Puntigliano, "The EU and the making of South American regionalism", en Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño-Ruiz [eds.], *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Palgrave, 2013; Mario Telò, "Introduction: Globalization, new regionalism and the role of the European Union", en Mario Telò [ed.], *European Union and New Regionalism*, Routledge, 2016.

⁴⁴ Sebastian Santander, "The impact of the Iberian States on European Union-Latin American Relations", en Francis Baert, Tiziana Scaramagli, y Fredrik Söderbaum [eds.], *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, United Nations University Series on Regionalism, Springer, 2014.

⁴⁵ EU-LAC, "About Us". En <https://eulacfoundation.org/en>.

⁴⁶ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 17; Wolf Grabendorff, "Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea", en Bonilla y Jaramillo, *op. cit.*

Europea-CELAC, adoptado en 2013, estableció ocho ámbitos prioritarios para la cooperación: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático; integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; migración; educación y empleo; el problema de las drogas; género; inversión y emprendimiento. El segundo Plan de Acción, aprobado en 2015, añadió los temas de la educación superior y la seguridad ciudadana.⁴⁷ A pesar de la ambición, la cooperación no avanzó mucho debido a la parálisis del regionalismo latinoamericano discutida anteriormente y a la consecuente bilateralización de las relaciones, así como la disminución de la importancia de América Latina y el Caribe para Europa en un contexto de crisis financiera y refugiados. La crisis del regionalismo europeo causó una pérdida de dinamismo de su agenda internacional, reforzando la crisis birregional. La tercera Cumbre Unión Europea-CELAC, prevista para 2017 en San Salvador, fue cancelada y desde ahí no ha habido consenso para la programación de una nueva fecha.

Las relaciones de la CELAC con China se institucionalizaron con la creación del foro China-CELAC (FCC) en Brasilia en julio de 2014. En ese momento, el presidente chino Xi Jinping propuso crear un fondo de 20 000 millones de dólares para financiar proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe, y 10 000 millones de dólares de línea de crédito a través del Banco de China, dando una perspectiva material financiera a la asociación. A diferencia de la Unión Europea, China no había tenido hasta ese momento

⁴⁷ EU-CELAC, “Assessment of programmes and actions CELAC and EU”, 2015. En <https://www.consilium.europa.eu/media/24235/read-the-assessment-of-programmes-and-actions.pdf>; Véase también, ALCUE NET, “EU-CELAC policy dialogue”. En <http://alcuenet.eu/policy.php>.

relaciones institucionalizadas con la región en su conjunto, sólo las relaciones bilaterales con países específicos, donde Brasil se destacó individualmente y en el contexto de los llamados países “Brics” (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica). Los principales mecanismos de diálogo del Foro China-CELAC son las reuniones ministeriales, las reuniones de los coordinadores nacionales, el diálogo de ministros de Relaciones Exteriores y los subforos en áreas específicas como la agricultura, la innovación científico-tecnológica, las empresas, el intercambio de grupos de reflexión (*think-tanks*), los jóvenes, la infraestructura, los partidos políticos y las sociedades civiles. Hasta ahora se celebraron dos reuniones ministeriales, la primera en Beijing en 2015 y la segunda en Santiago en 2018, donde la CELAC fue incluida en la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda.⁴⁸

Las prioridades de China en materia de política exterior para la región latinoamericana se habían definido en el “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe” de 2008, que se actualizó en 2016. El país se define en estos “libros blancos” como una economía de mercado socialista, política democrática, cultura avanzada, sociedad armoniosa y civilización ecológica, y que busca construir relaciones internacionales con varios países de un nuevo tipo, de cooperación ganar-ganar como núcleo, moldeando una comunidad de destino con la humanidad. Dos dimensiones se definen en la estrategia para la región: la promoción de una lógica de particularidad —evitando generalizaciones de modelos y recetas— y la promoción de una direccionalidad —favoreciendo un amplio alcance de áreas temáticas—. Mosque-

⁴⁸ China-CELAC Forum, “página oficial en línea”. En <http://www.chinaCELACforum.org/esp/>.

ra y Ruvalcaba⁴⁹ argumentan que el FCC aplica estas dos dimensiones en tres principios institucionales fundamentales: flexibilidad, no condicionalidad y multiplicidad, dando a la CELAC un carácter diferente con China de otros socios como la Unión Europea.

Vadell⁵⁰ analiza en qué medida el FCC, a pesar de la retórica de diferenciación, ha presentado de hecho una propuesta de cooperación Sur-Sur (CSS) con resultados de mayor equilibrio distributivo, o si termina reproduciendo patrones hegemónicos, dado el desplazamiento del centro de acumulación del sistema capitalista global para la región asiática, apalancado por la China misma. Este autor considera el FCC como un proceso de institucionalización de las relaciones de China con ALC, que habían estado creciendo desde 2001, cuando China se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por lo tanto, el libro blanco y el FCC serían mecanismos creados para añadir contenido político-estratégico correspondiente al aumento de los flujos económicos entre las regiones. Las actividades del foro estarían así cada vez más vinculadas a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la agenda 2030, y que son prometedoras como una profundización de estrategias de desarrollo alternativas al Consenso de Washington.

En Estados Unidos, el acercamiento de China con la CELAC fue recibido como un signo de competencia en la influencia.⁵¹ De hecho, sobre la base de la retórica “chavista” y las declaraciones de

⁴⁹ Mariano Mosquera y Daniel Morales Ruvalcaba, “La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros CELAC-China y CELAC-Unión Europea”, en *OASIS*, núm. 28, octubre de 2018, pp. 125-149.

⁵⁰ Vadell, *op. cit.*

⁵¹ Shannon Tiezzi, “China’s Push Into ‘America’s Backyard’”, en *The Diplomat*, 8 de febrero, 2018. En <https://thediplomat.com/2014/02/chinas-push-into-americas-backyard/> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).

algunos líderes de la región como Daniel Ortega para quien la CELAC sería la “sentencia de muerte de la Doctrina Monroe”,⁵² no se puede negar que esta organización regional, especialmente dadas sus relaciones institucionalizadas no sólo con China, sino también con la Unión Europea, significó en su creación un movimiento de tensión con Estados Unidos. Su subsecuente parálisis y la retoma de una agenda más agresiva por parte de Estados Unidos, que incluyó la posibilidad de intervención militar en la región, sugiere los límites del papel de la CELAC.

Otros países con los que la CELAC ha establecido lazos formales son Corea del Sur, Japón, India, Rusia, Turquía y el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo. Bolivia, durante su Presidencia *pro tempore* ha tratado de profundizar las relaciones de la CELAC con China, Rusia y Turquía, así como con la Unión Europea. En 2019 China anunció que ha invertido más de 22 mil millones de dólares en la región, con un 70% del volumen asignado en proyectos de infraestructura, energía, minería y servicios financieros en Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela.⁵⁵ Por último, además de las relaciones con la Unión Europea y China, la CELAC ha intentado actuar como intermediario para los países de ALC en otras instituciones multilaterales, aunque de una manera menos asertiva que otras organizaciones regionales como Unasur, Caricom o Mercosur. En particular, la CELAC trató de posicionarse como un mecanismo para permitir la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sos-

⁵² Vadell, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁵ Bolivia-CELAC, “Presidencia *pro tempore* de la CELAC”. En <http://www.cancilleria.gob.bo/CELAC/>.

tenible (ODS), indicando cómo la CELAC, a pesar de todo, está incrustada en diversos niveles de la política mundial.⁵⁴

CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha analizado a la CELAC, su creación y desarrollo, su papel en la promoción de la integración regional en América Latina y el Caribe y las relaciones multilaterales de la región en el nivel mundial. Se ha visto que para entender la trayectoria y las actividades de esta organización es necesario contextualizarla, por un lado, en la coyuntura actual de las transformaciones del orden global, tal como el creciente rol de China en la región de América Latina y el Caribe y, por otro lado, en el contexto de crisis de regionalismo, que se profundizó con la polarización sobre la situación en Venezuela.

A pesar de las distintas motivaciones e intereses, México, Brasil y Venezuela desempeñaron un papel central en el dinamismo inicial de la CELAC y en la mejora de este foro como un espacio de concertación política en la región, acercando a los países de Sudamérica, Centroamérica, el Caribe y México de una manera sin precedentes e innovadora. En este sentido, es importante destacar que la CELAC es el organismo que por primera vez en la historia de ALC ha reunido a todos los países de la región. Los cambios en la política exterior de Brasil sobre todo con la elección del presidente Jair Bolsonaro, y su salida de la CELAC, así como el aislamiento de Venezuela han tenido un efecto devastador en la CELAC. Entre 2017 y 2020, no se celebraron Cumbres Presidenciales. La Presi-

⁵⁴ Red ALC-CHINA, “Ejes temáticos”, 2020. En <https://www.redalc-china.org/v21/es-es/>.

dencia *pro tempore* de México, iniciada en 2020 ha tratado de superar estos obstáculos y ha lanzado una agenda de actividades ambiciosa. La complejidad del contexto fue incrementada con la crisis del Covid-19; la pandemia puede representar una oportunidad de incremento de solidaridad entre los países de la región, y la renovación de la CELAC.

5. LA ALIANZA DEL PACÍFICO: EL POTENCIAL DE UNA RELACIÓN TRANSREGIONAL CON ASIA-PACÍFICO

Angélica Guerra-Barón

La Alianza del Pacífico es un esquema regional multidimensional, una agrupación estatal conformada por Colombia, Chile, México y Perú, cuyos presidentes deciden agruparse a partir de un conjunto de afinidades compartidas —en términos económicos y políticos— públicamente manifestadas en el año 2011 y cuyo lanzamiento formal como un nuevo grupo en la región se consolida en el año 2012. La Alianza incorpora las disciplinas tradicionales de un acuerdo comercial, pero también asuntos no comerciales (cultura, educación, género), temas estratégicos (desarrollo minero, innovación, PYMES profundizado), buenas prácticas e incluso una estrategia comunicacional (promoción y comunicación) conjunta.¹

¹ Angélica Guerra-Barón, “El Grupo Andino y la Alianza del Pacífico: una mirada a la agencia y sus roles frente al cambio de estructuras (resumen)”, conferencia presen-

Argumento que al explorar dinámicas de creación y desenvolvimiento entre los actores públicos y los empresarios al interior de la Alianza es posible visibilizar su naturaleza público-privada e indagar por el potencial que tiene para crear una región entre algunos Estados del Sur Global con el Asia-Pacífico. Con esa finalidad, es necesario inquirir por los elementos explicativos del surgimiento de la Alianza del Pacífico; plantear un análisis “de adentro hacia afuera” que incluye su surgimiento, objetivos, arquitectura y mecanismos. Para ello, este capítulo se divide en tres secciones. La primera sección resalta los aspectos clave del surgimiento de la Alianza desde la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano (en adelante, ARCO). La segunda sección se ocupa de sus objetivos y diseño intergrupar. La tercera sección explora la búsqueda de la Alianza por un transregionalismo efectivo. Finalmente, las conclusiones.

LOS ANTECEDENTES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Antes del lanzamiento (2011) y posterior formalización de la Alianza del Pacífico (2012), los Estados parte ya compartían algunos enfoques y posturas político-comerciales en ARCO que congregaba a todos los países latinoamericanos con costa sobre el Océano Pacífico. Este esquema intergubernamental de mayor envergadura geográfica y política —dada la variedad de posturas ideacionales de los gobernantes de los Estados parte—² emergió en el marco del anuncio de la inminente caída en bancarrota de Lehman Bro-

tada en el congreso *LASA 2017/Diálogos de saberes. XXXV. Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Lima, 29 de abril al 1° de mayo, 2017.

² Esto es: Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

thers (2007)³ y desde ese momento su existencia (2007-2010) se circunscribió a las lógicas de la explosión de la crisis financiera de alcance global (2008).

El contexto político regional del surgimiento de ARCO cuestionaba la presencia estadounidense en la región y el seguimiento del modelo económico neoliberal por Colombia, Chile, Perú y México ante, por una parte, la resistencia abiertamente crítica de Bolivia, Ecuador y Venezuela, y por otra parte, frente a la postura intermedia de Argentina y Brasil frente a principios liberales y mecanismos de inserción internacional mediante acuerdos comerciales similares a tratados de libre comercio (TLC).

Santiago de Cali fue la sede del primer encuentro en el cual se configuró ARCO como un espacio experimental de convergencia del universo de acuerdos comerciales y esquemas regionales a través de una agenda técnica de cooperación de amplio espectro (comercio internacional, inversión, asuntos no comerciales) bajo la dirección de las carteras de comercio con involucramiento de actores privados de los Estados parte (académicos y empresarios).⁴

Tras la incorporación de los ministerios de relaciones exteriores a la estructura de ARCO en Lima (2007),⁵ el año 2008 fue significativo por dos razones. Uno, en Cancún (2008) se planteó la centralidad de los elementos políticos que congregaban a los países de ARCO.⁶ Dos, la reunión ministerial de Santiago de Chile (IV) visibilizó sistemáticamente la centralidad y el potencial de los elementos democráticos y la vigencia del estado de derecho como las bases indispensables del diálogo intergrupral; planteándose ade-

³ Foro ARCO, *Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano: Declaración de Santiago de Cali*, Santiago de Cali, 2007.

⁴ *Loc. cit.*

⁵ Foro ARCO, *Declaración de Lima*, 2007.

⁶ Foro ARCO, *Declaración de Cancún*, 2008.

más una estructura organizacional presidencialmente liderada, ministerialmente monitoreada (comercio, relaciones exteriores), cuya dirección y ejecución estaba en cabeza de altos funcionarios de las respectivas carteras, donde el trabajo creativo y técnico estaba en manos de distintos grupos de trabajo —interestatalmente conformados— con el acompañamiento permanente de una secretaria técnica *pro tempore*.⁷ Chile concentró la atención en las normas de origen,⁸ su acumulación y un mecanismo de solución de controversias, entre otros temas. La convergencia regulatoria y los lineamientos comunes sobre el origen de los insumos utilizados en la producción de un bien final son indispensables cuando los actores estatales y no estatales aspiran a crear, insertarse y/o posicionarse en los encadenamientos productivos —ya sea en un nivel regional o global. Esta aclaración permite comprender la verdadera dimensión de contar con herramientas que permitieran comparar los temas comerciales comunes en ARCO —específicamente las normas de origen. Probablemente, esas particularidades explican la solicitud de Canadá de ser considerado como país observador y la asistencia de Australia, Corea, China y Japón a las reuniones ministeriales.⁹

Los objetivos descritos impulsaron la consolidación de ARCO como una plataforma de cooperación económica y técnica, un espacio promotor de la competitividad, las inversiones y la convergencia en aspectos regulatorios del comercio. Fue clara la decisión

⁷ Foro ARCO, *Cuarta Reunión Ministerial: Declaración de Santiago*, 2008.

⁸ Son un conjunto de normas que reglan la atribución del origen a los productos; necesarias si se tiene en cuenta que el producto final puede estar conformado por piezas cuyo origen proviene de distintos territorios y por la aplicación de ciertas reglas comerciales a los países exportadores. The World Trade Organization, *Rules of Origin: Made in ... Where?, Understanding the WTO: The Agreements*, Genova, The World Trade Organization, 2019, pp. 1-112.

⁹ Foro ARCO, *Declaración de Santiago de Chile*, Santiago de Chile, 2008.

de avanzar rápida y temáticamente en los ejes centrales que le permitiría a ARCO participar en un eventual encadenamiento productivo. Ejemplo de ello fue la instrucción presidencial (2009) de generar una hoja de ruta para iniciar la negociación de normas de origen, un tema que no suele incorporarse como parte de las disciplinas comerciales negociadas en los acuerdos de libre comercio —entre otros temas.¹⁰ Aunque hubo flexibilidad sobre las formas de abordar la negociación, se privilegió la acción estatal sobre la repetición de las buenas intenciones que inspiraron la creación de ARCO.

Consecuentemente, el año 2009 marcó unas lógicas diferentes de relacionamiento intra grupal en ARCO. Colombia, Costa Rica, Chile, Panamá, Perú y México estaban dispuestos a aprovechar su posición geográfica, como un experimento geoeconómico para alcanzar la convergencia regulatoria vía acuerdos comerciales mandatorios por algunos de ellos; pero, únicamente Colombia, Chile y Perú contaban con acuerdos comerciales vigentes unos con otros —mientras que México regulaba su relación mediante instrumentos mucho más amplios.¹¹

Los diferentes grados de profundidad y velocidad de Colombia, Chile, Perú y México al interior de ARCO se evidenciaron en la búsqueda e identificación de compromisos puntuales. Estos elementos explicativos de su desintegración implicaban la transición de ARCO de dejar de ser un esquema eminentemente cooperativo para transformarse en uno cuyo contenido fuese mandatorio. Aunque los factores geopolíticos no fueron totalmente explicativos de su desuso —debido a la naturaleza geoeconómica de ARCO— este

¹⁰ Foro ARCO, *Declaración de Puerto Vallarta*, Puerto Vallarta, 2009.

¹¹ Un acuerdo de alcance parcial con Chile y un acuerdo de integración comercial con Perú.

esquema no estuvo exento de las variables políticas del momento. El grado de ambición y velocidad esperada por Colombia, Chile, Perú y México en ARCO contrastó con las posturas ideacionales de los gobernantes de otro subgrupo de los Estados —Ecuador, El Salvador, Nicaragua. No había un total convencimiento de su parte sobre el nivel de ambición y velocidad propuestas en ARCO por los primeros, ni se contaba con la capacidad estatal suficiente para responder con las obligaciones derivadas del objetivo propuesto de conformar un encadenamiento productivo regional. En consecuencia, para esos países resultaba inaplazable su participación en la negociación de normas de origen —entre otros.

En el caso de Ecuador, la postura ideacional del gobernante de turno explica el abandono *de facto* de ARCO. La aproximación crítica de Rafael Correa (2007-2017) al modelo de Estados Unidos —vis a vis su admiración por el ALBA-TCP— se expresó en la membresía de Ecuador (2009) a aquél y el consecuente abandono de las negociaciones de un TLC con Washington, cuyas relaciones en materia de inversión se reglaron únicamente por un acuerdo bilateral de inversión (ABI) —con una vigencia limitada (2007-2017).¹²

La inacción de El Salvador y Nicaragua en ARCO se debió a la falta de capacidad estatal para responder a las obligaciones derivadas de su eventual participación en las negociaciones de las normas de origen. Adicionalmente, el ascenso al poder de gobiernos de izquierda en El Salvador —Mauricio Funes (2009-2014), adscrito al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional— y Nicaragua —Daniel Ortega (2007-actualidad) del Frente Sandinista de Liberación Nacional— conllevó a una esperada manifestación de apoyo a lo que simbolizaba el ALBA-TCP. La simpatía de Ortega por

¹² USTR, “The US-Ecuador Investment Treaty”, USTR. En <https://ustr.gov/countries-regions/western-hemisphere/ecuador> (fecha de consulta: 1o de junio, 2020).

esta alianza se expresó en la membresía formal de Nicaragua al esquema (2007), mientras que la posición inicial de Funes con respecto al ALBA-TCP pasó de considerar como algo natural el posible ingreso de El Salvador¹⁵ a no inscribirse en el marco de la narrativa chavista. La afinidad de los gobernantes de El Salvador y Nicaragua con posturas de izquierda no impidió la puesta en marcha del Acuerdo Centroamericano de Libre Comercio-República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos, pues fue negociado y suscrito previamente (2004).

Excepto por Correa, las posturas ideacionales de los gobernantes de El Salvador y Nicaragua no explican totalmente el abandono *de facto* de ARCO. Las percepciones específicas de los gobernantes de estos Estados sobre la significancia de aquél —en términos del grado de los compromisos derivados— explican parcialmente la inacción en esa agrupación.

Urubamba (Bolivia) fue la sede de la última reunión ministerial en el año 2010.¹⁴ Era inminente la necesidad de iniciar las negociaciones de un acuerdo comercial mandatorio a partir de una base temática previamente seleccionada.¹⁵

Además de la naturaleza marcadamente geoeconómica de ARCO, la coexistencia de distintos modelos económicos de los Estados parte y los disímiles niveles de exposición al riesgo explicaron su truncado desempeño. No todos los Estados tenían la misma capacidad para participar en un esquema cuya naturaleza meramente cooperativa devino en un acuerdo comercial mandatorio, fuente de obligaciones jurídicamente vinculantes. Esta disyuntiva

¹⁵ Mauricio Funes, “El Salvador piensa en el ALBA”, en *La voz del Sandinismo*, 8 de diciembre, 2009. En <https://www.lavozdelsandinismo.com/alba/2009-12-08/el-salvador-piensa-en-el-alba/> (fecha de consulta: 20 de mayo, 2020).

¹⁴ Foro ARCO, *Declaración de Urubamba*, Urubamba, 2010.

¹⁵ *Loc. cit.*

es explicativa de la decisión de Colombia, Chile, Perú y México de avanzar puntual y rápidamente en otra agrupación estatal en contraste con la postura de Ecuador, El Salvador y Nicaragua de preferir un entendimiento suave —tal cual había sido concebido ARCO inicialmente.

La Alianza del Pacífico emerge del reconocimiento de las afinidades comunes identificadas por los presidentes de Colombia, Chile y Perú en ARCO. De acuerdo con el relato del fallecido presidente peruano Alan García, la Alianza resulta de una invitación oficial hecha por él a sus pares de Colombia (Juan M. Santos), Chile (Sebastián Piñera) y Ecuador (Rafael Correa) en octubre del año 2010.¹⁶ Ante la respuesta afirmativa e inmediata de Piñera y Santos y la negativa de Correa, García invita a México (Felipe Calderón) a unirse a la iniciativa.¹⁷ Una vez que Colombia y Chile aceptan la invitación para crear un “área de integración profunda”,¹⁸ los presidentes se reúnen en el marco de la xx Cumbre Iberoamericana en Mar del Plata (diciembre, 2010) —sin la presencia de Ecuador—¹⁹ para acordar la forma de hacer operativa una nueva alianza.

El relato de García da cuenta de su cosmovisión geoeconómica sobre la necesidad de reunir a un subgrupo de países de ARCO que actuaran como promotores y facilitadores del encadenamiento productivo regional trazado —desde Panamá hasta Chile, sin México. La percepción de García sobre el potencial de la interconexión geográfica propuesta a su par ecuatoriano pesaba más que cualquier distanciamiento ideacional con Correa. No obstante, no

¹⁶ Alan García, “La Creación de la Alianza del Pacífico”, en *Conferencia Organizada por la Cámara de Comercio de Bogotá*, Bogotá, 2013, pp. 15-30.

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

¹⁹ Embajadora Luzmila Zanabria, “Conversación con la autora”, Lima, 2016.

debe perderse de vista la afinidad ideacional entre éste y el presidente peruano en la década de los ochenta. El partido Alianza Popular Revolucionaria de América (APRA) —y los principios del antiamericanismo, nacionalización de las tierras y solidaridad dibujados por Haya de la Torre—²⁰ le permitió a García llegar al poder (1985-1990) con un discurso en el cual reclamaba la autonomía propia de un Estado soberano con respecto al futuro financiero; construyó una narrativa de resistencia contra el imperialismo del Norte instrumentalizado en los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y los prestamistas privados.²¹ Si bien García se autocalificó en su segunda administración (2006-2011) como un político de centro, evitando a toda costa ser asociado como un representante de la derecha o de la izquierda,²² lo cierto es que el presidente peruano profesaba una simpatía oculta con la postura abiertamente crítica de Correa con respecto a las instituciones financieras internacionales, los intereses extranjeros y la revolución económica propuesta.²³

La presencia de México en Mar del Plata (diciembre, 2010)²⁴ explica su participación en la Alianza, así como en el lanzamiento informal de la agrupación en Lima (abril, 2011) y su posterior formalización el año siguiente, según consta en los documentos ofi-

²⁰ Richard Lee Clinton, “APRA: An Appraisal”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 12, núm. 2, 1970, pp. 280-297.

²¹ Angélica Guerra-Barón, “Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural”, en *Revista Oasis*, 2019, pp. 27-54.

²² *Loc. cit.*

²³ Rafael Correa, “Ecuador: discurso de toma de posesión de Rafael Correa como presidente”, en *Democracia Sur*, 15 de enero, 2007. En <http://democraciasur.com/2007/01/22/ecuador-discurso-de-toma-de-posesion-de-rafael-correa-como-presidente/> (fecha de consulta: 1º de junio, 2020).

²⁴ Embajadora Zanabria, *op. cit.*

ciales.²⁵ A pesar del alineamiento excesivo de México con Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aquel país direccionó la internacionalización de su economía para diversificar sus relaciones comerciales durante la década de los años noventa y el nuevo milenio.²⁶ Por lo anterior, no es de extrañar el apoyo de México a la Alianza. El potencial visto por Felipe Calderón para la política internacional planteada, especialmente la diversificación de las relaciones con connotaciones comerciales, como el rol clave a jugar en el encadenamiento productivo a crear.

Lima también es la sede del lanzamiento formal de la Alianza del Pacífico (2012), cuyos términos políticos y geoeconómicos son claramente establecidos por los Estados parte fundadores —con Panamá como Observador.²⁷ Allí se reafirma una visión de desarrollo guiada por los principios democráticos y el respeto del derecho internacional como el núcleo político de la agrupación; mientras que el núcleo geoeconómico no sólo recoge las afinidades compartidas por Colombia, Chile, México y Perú en ARCO, sino que reitera el objetivo de crear un área de integración profunda.

Por lo tanto, hay una consistente conectividad entre la invitación oficial del presidente peruano (2011), el lanzamiento informal de la Alianza el mismo año y las normas constitutivas que

²⁵ Alianza del Pacífico, *Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico: I Cumbre de Lima para la integración profunda*, Lima, 2011; Alianza del Pacífico, *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico-Declaración de Paranál*, 2012.

²⁶ Mediante la celebración de varios TLC con Japón, El Salvador, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Triángulo Norte (El Salvador, Honduras Nicaragua) y la Unión Europea (UE) y con una fuerte y variada agenda negociadora de ABI desde el año 2000. Angélica Guerra-Barón, “¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?”, en Eduardo Pastrana y Hubert Gehring [coords.], *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*, Bogotá, Editorial Javeriana, 2014, pp. 327-365.

²⁷ Alianza del Pacífico, *Acuerdo Marco...*

reglan el desempeño interestatal e inter-empresarial de los sujetos involucrados. Esto implica que la creación de un área de integración profunda está imbricada en ARCO, al igual que los mecanismos y las lógicas intergubernamentales e inter-empresariales.

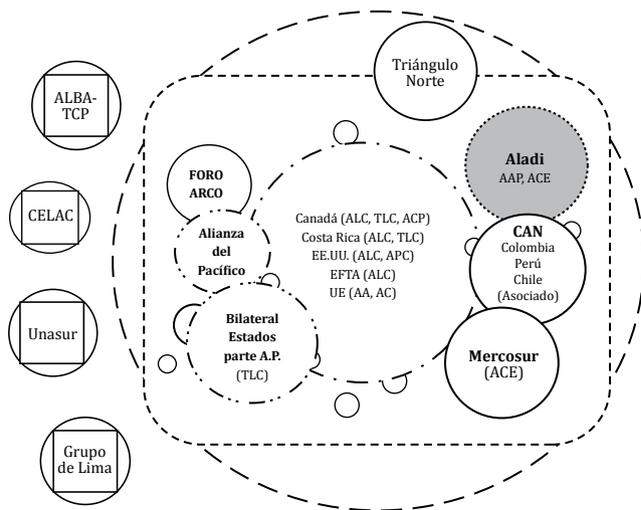
En consecuencia, la Alianza del Pacífico reúne varios atributos definitorios de ARCO, tales como proyectarse como una plataforma de cooperación regional y de interacción principalmente con Asia-Pacífico, donde los grupos técnicos temáticos —conformados por las burocracias estatales interactúan con los empresarios— son ejes de comunicación público-privados. Tampoco es novedad que la cooperación intergubernamental e inter-empresarial sea uno de los mecanismos de entendimiento por excelencia acogidos en la Alianza; aquella es temáticamente orientada a partir de las necesidades identificadas por las burocracias estatales con aportes del sector privado, mientras que la cooperación inter-empresarial resulta del conocimiento y entendimientos previos de los empresarios de la Alianza con sus pares de otras regiones, con el apoyo, más o menos contundente, de los Estados.

En esa lógica, el surgimiento de la Alianza complejiza el ya enredado panorama del regionalismo latinoamericano (véase Figura 1).

En términos geoeconómicos, todos los Estados parte de la Alianza del Pacífico tienen un TLC vigente entre ellos; reglan su relación con el Mercado Común del Sur (Mercosur) mediante instrumentos similares y tienen socios estratégicos comunes, con particularidades en Centro América.²⁸ Mientras que la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur se enmarcan institucionalmente en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza

²⁸ En el caso centroamericano, México y Chile sí reglan su relación comercial mediante algún instrumento, Colombia y Perú no lo hacen con Nicaragua (véase Figura 1).

Figura 1. La Alianza del Pacífico inmersa en el regionalismo latinoamericano



— — — Instrumentos comunes miembros Alianza del Pacífico - - - - - Principios comerciales OMC e inversión (UNCTAD) Marco Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi); conformado por: AAP: Acuerdo de Alcance Parcial y ACE: Acuerdo de Complementación Económica. — · — TLC bilaterales entre Colombia, Chile, México, Perú. AA: Acuerdo de Asociación. ALC: Acuerdo de Libre Comercio. ACP: Acuerdo de Comercio Preferencial. TLC: Tratado de Libre Comercio. APC: Acuerdo Parcial de Comercio. Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala, Honduras.

Fuente: elaboración propia.

lo hace en ARCO, pero sus relaciones de comercio e inversión están regladas por la OMC y la Unctad.²⁹

Particularmente, la CAN experimenta una desintegración intergrupual dada la coexistencia de posturas ideacionales contrastantes. Sin abandonar la CAN, Colombia y Perú se alinean para negociar acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Eu-

²⁹ La CAN y el Mercosur se gestan dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). A su vez, Colombia, Chile y Perú son Estados Asociados del Mercosur.

ropea; mientras que Bolivia y Ecuador lo hacen con Venezuela, país que se retira en el año 2006. El Mercosur, por otro lado, recibe a los gobernantes disconformes, Bolivia, en proceso de adhesión; Venezuela, aceptado (2012), pero luego suspendido (2017).⁵⁰ En ese sentido, el marcado sello geoeconómico de la Alianza —centrado en promover la convergencia regulatoria para concretar el prospecto de encadenamiento productivo— tiene como finalidad evitar ser concebido como un esquema geopolítico contrapuesto a la CAN y el Mercosur. Al traslape de las relaciones bilaterales y regionales con enfoques geoeconómicos distintos se suma la contrastante política multilateral,⁵¹ cuya naturaleza no afecta el desempeño de la Alianza.

OBJETIVOS Y DISEÑO INTRAGRUPAL

El marcado enfoque geoeconómico de la Alianza del Pacífico se evidencia en los objetivos fijados desde la declaración presidencial en Lima;⁵² crear y consolidar un área de integración profunda en la cual los territorios de los Estados parte constituyan un espacio de liberalización de los factores de producción (capital, bienes, servicios) y flujos migratorios que les permita representarse como una colectividad para efectos del relacionamiento externo. Uno de los elementos caracterizadores del área de integración profunda

⁵⁰ Venezuela está “suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur”. Mercosur, “Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el Mercosur”, Sao Paulo, Mercosur, 2017.

⁵¹ Es el caso de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas—Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), Grupo de Lima y la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) (véase Figura 1).

⁵² Alianza del Pacífico, *Declaración presidencial...*

buscada en la Alianza consiste en crear una zona de libre comercio. Aunque ésta corresponde a un estadio temprano de las distintas fases de integración económica, de acuerdo con la literatura económica,⁵³ la lógica tras la liberalización de los factores de producción y los flujos migratorios contiene aspectos que superan la dimensión meramente comercial. El enfoque geoeconómico de la Alianza lo marca en gran medida la agenda temática intergrupala acordada entre las burocracias estatales de las carteras de comercio, las cuales le confieren un contenido detallado y amplio al área de integración profunda. Esto genera a la vez, la necesidad de institucionalizar distintos grupos de trabajo a cargo de los temas progresivamente identificados desde el año 2011 en la Declaración de Lima (2011) hasta la actualidad.

El enfoque geoeconómico de la Alianza también se aprecia en el impulso estatal y empresarial por alcanzar la convergencia regulatoria en aspectos estratégicos de la dimensión comercial. Si bien algunos aspectos de esa dimensión provienen de las carteras de comercio de los Estados parte, temas como la convergencia regulatoria de las normas para acumular el origen es un llamado empresarial dirigido a los gobiernos,⁵⁴ cuyo tratamiento es detalladamente abordado en el Protocolo Modificatorio del Acuerdo Marco y es objeto de negociaciones por parte de los equipos de los Estados parte.⁵⁵

⁵³ Bela Balassa, "The Theory of Economic Integration: An Introduction", en Brent F. Nelsen y Alexander Stubb [coords.], *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 125-137.

⁵⁴ CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Santiago de Chile, 2013; CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 2014.

⁵⁵ Alianza del Pacífico, *Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 2014.

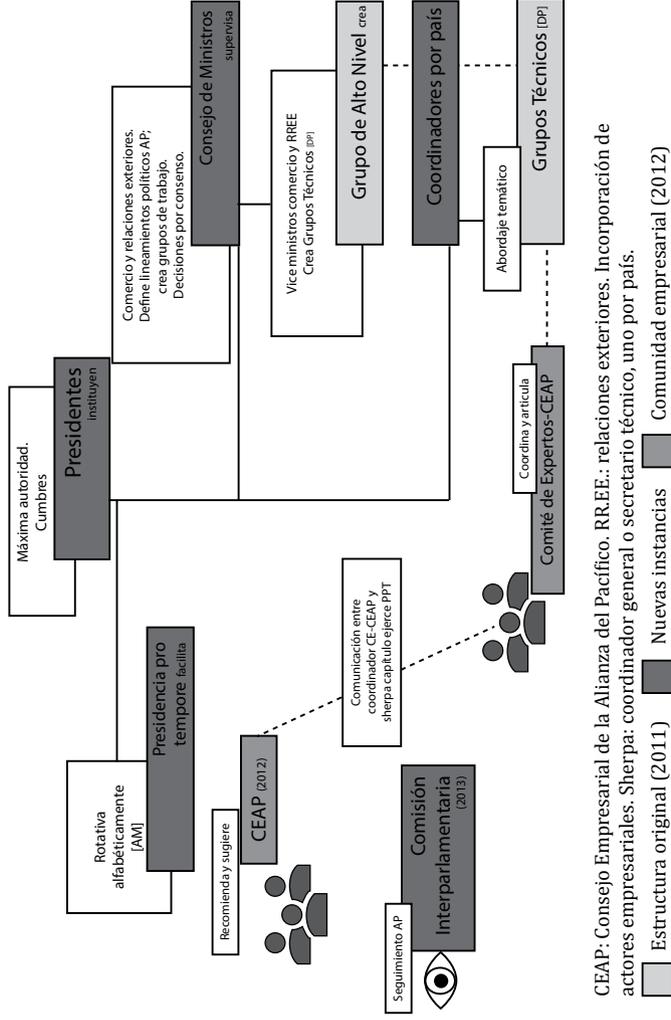
La arquitectura de la Alianza está articulada para aprovechar las burocracias nacionales, conectar y garantizar la comunicación entre los técnicos de sus equipos y sus pares de los otros Estados parte con la finalidad de fijar metas susceptibles de ser alcanzadas. Para lograrlo, las presidencias —el motor político de la Alianza— se ubican en un mismo nivel jerárquico con respecto a la presidencia *pro tempore* (rotación alfabética, anual) seguida del Consejo de Ministros (comercio y relaciones exteriores) con atribuciones como la definición de la línea política de la Alianza y la creación de grupos de trabajo a discreción⁵⁶ (véase Figura 2).

Desde la Declaración Presidencial (2011) se concibe la existencia de un Grupo de Alto Nivel conformado por los viceministros respectivos. La lectura detallada de los documentos oficiales refleja la complejidad técnica de sus mandatos a medida que la Alianza evoluciona, ocasionando la entrada de nuevos actores al escenario. Es el caso de los empresarios congregados en el marco del Consejo Empresarial, en representación de cada capítulo (Estado parte), cuya presencia se legitima formalmente en el año 2012 —aunque participan informalmente de las lógicas de la Alianza mediante un convenio inter-empresarial alcanzado el año anterior.⁵⁷ Los empresarios se reúnen en el marco de las cumbres presidenciales para fijar las prioridades de la agenda, tienen comunicación casi directa con los gobiernos representados en el Grupo de Alto Nivel y cuentan con un comité asesor creado en el año 2013 (Comité de Expertos). La incorporación de un Coordinador Nacional por país, parte de la burocracia local, sirve de enlace entre el Consejo Em-

⁵⁶ Sin pertenecer al Consejo de Ministros, otras carteras (finanzas, salud, trabajo) también tienen cabida.

⁵⁷ CEAP-AP, *Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de México, 2012.

Figura 2. Estructura público-privada de la Alianza del Pacífico (2011-actualidad)



CEAP: Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico. RREE.: relaciones exteriores. Incorporación de actores empresariales. Sherpa: coordinador general o secretario técnico, uno por país.

Fuente: elaboración propia con base en CEAP-AP, Constitución del CEAP-AP, op. cit.; Alianza del Pacífico, Declaración presidencial, op. cit.

presarial y el Grupo de Alto Nivel. En ese sentido, las propuestas de acuño empresarial están sujetas al filtro de los grupos técnicos y Coordinadores Nacionales para luego ser consideradas como un tema que debería ser parte de la agenda grupal.⁵⁸

Los parlamentos de los Estados parte de la Alianza del Pacífico se reúnen en la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento, cuyo número de delegados varía según la composición doméstica. Sus miembros expresan la “total convicción en que los acuerdos de libre comercio [...] conforman una primera plataforma que facilita y propicia” un esquema más ambicioso.⁵⁹ El trabajo de la Comisión se limita a hacer seguimiento a las labores del esquema regional, si bien está conformada por congresistas democráticamente elegidos por sus connacionales, no tiene voz ni un rol creativo o propositivo.⁴⁰

Finalmente, las carteras de finanzas, salud y trabajo se articulan para asegurar la concreción de asuntos puntuales en temas de su competencia, sin configurarse formalmente como parte del Grupo de Alto Nivel.⁴¹

La Alianza se articula como un proceso enfocado por y para la consecución de resultados concretos. La coordinación —entre las burocracias estatales— y la cooperación —intergubernamental e inter-empresarial— coexisten junto a la constante negociación de

⁵⁸ Desde su creación, el Consejo Empresarial se ha reunido en diez ocasiones. El Consejo Empresarial se crea en el año 2012. CEAP-AP, *Constitución del CEAP-AP...*

⁵⁹ Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico, *Declaración Conjunta-reunión de los presidentes de parlamentos de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, 2013.

⁴⁰ La Comisión Interparlamentaria se crea en el año 2013. *Loc. cit.*

⁴¹ Salud para aumentar la oferta de medicamentos, reducir los precios y, en general, intercambiar experiencias (acceso, calidad, cobertura). Alianza del Pacífico, *Declaración de Cartagena de Indias: VIII Cumbre*, Cartagena de Indias, 2014.

los temas estratégicos incorporados desde el lanzamiento informal (2011) hasta la actualidad.⁴²

Los lineamientos del Acuerdo Marco (2012), sus posteriores modificaciones,⁴³ e incluso el desempeño mismo de la Alianza, dan cuenta de ello. Desde ARCO hasta la Declaración Presidencial de Lima (2011), el esquema privilegia la cooperación burocrática de los miembros sobre cualquier supranacionalidad.

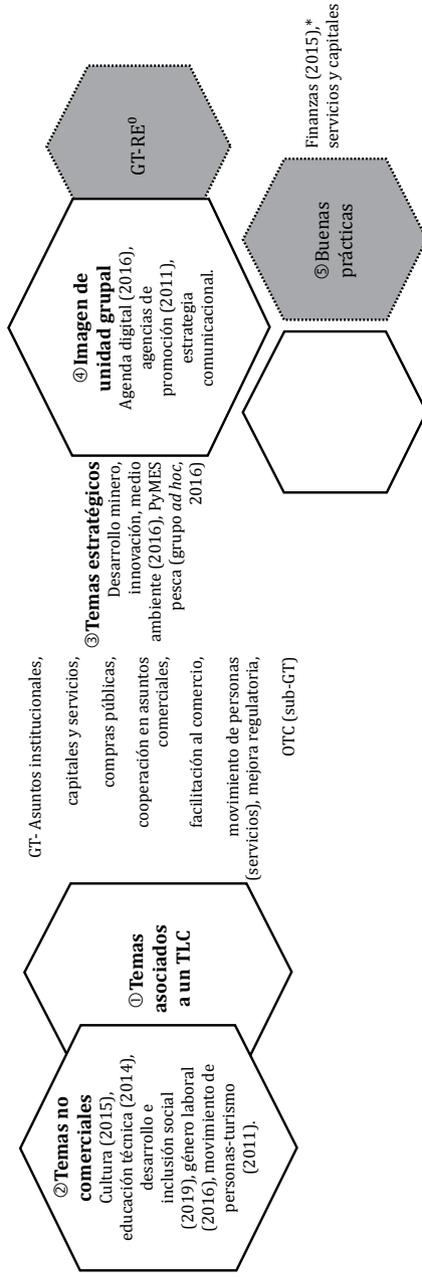
En consecuencia, la flexibilidad perseguida presidencialmente consiste en que las temáticas a abordar intra grupalmente sean consistentes con los factores materiales que los equipos técnicos de los Estados parte consideran prioritario atender dentro de un periodo de tiempo razonable. Esto se evidencia en la constante transformación de la agenda intergrupala de la Alianza y en la creación y extinción de los grupos técnicos (véase Figura 3).

Con esto, la estructura flexible del esquema regional sugiere que la agenda técnica de trabajo se transforma a medida que los técnicos estatales y empresariales intervienen en su construcción. La diversidad e institucionalización de los grupos técnicos también dan cuenta del interés compartido entre los tecnócratas públicos y privados de crear la Alianza y encauzarla temáticamente de conformidad con las prioridades identificadas. De hecho, los grupos técnicos han crecido exponencialmente y con ello la diversidad de temas, actores públicos y empresariales incorporados en los acuerdos de cooperación intergubernamental. Asimismo, la proliferación de esos grupos técnicos resulta de la creciente intensidad de las

⁴² Angélica Guerra-Barón, “The Foreign Policies Convergence as a Factor of the Establishment of the Pacific Alliance”, en *Romanian Political Science Review*, vol. XIX, núm. 2, 2019, pp. 187-213.

⁴³ Alianza del Pacífico, *Primer protocolo modificadorio del protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Paracas, 2015; Alianza del Pacífico, *Protocolo Adicional*, op. cit.

Figura 3. Evolución de los grupos técnicos al interior de la Alianza del Pacífico



①②③④ se refieren a los subgrupos técnicos. Los números indican el año de creación del GT.

* El año se refiere a la primera reunión sostenida.

^o Desde el año 2011 hasta el año 2014 existió el grupo técnico de relaciones exteriores (GT-RE). Grupos técnicos: GT; obstáculos técnicos al comercio (OTC). El balance de los grupos técnicos (GT) corresponde al mes de diciembre del año 2019.

⑤ No figura propiamente como GT.

Fuente: elaboración propia con base en Alianza del Pacífico, "Áreas de trabajo", Alianza del Pacífico. En <https://alianzapacifico.net/> (fecha de consulta: 1 de junio, 2020).

dinámicas público-privadas y del interés común de profundizar las relaciones comerciales y no comerciales entre los Estados.

En consecuencia, la agenda de la Alianza del Pacífico no resulta únicamente del cumplimiento de las instrucciones presidenciales que son tecnocráticamente asumidas en niveles jerárquicamente menores al interior de las carteras competentes de los Estados parte, sino que algunos temas provienen de iniciativas de los equipos técnicos y otras de las propuestas empresariales. En otras palabras, la agenda se construye de arriba hacia abajo y en sentido contrario. Esto se aprecia en la evolución de los grupos técnicos al interior de la Alianza, su multidimensionalidad⁴⁴ radica entonces en los temas de la agenda que resultan del proceso de evolución mismo y del entendimiento público-privado entre las burocracias estatales y los empresarios.

Las presidencias instruyen la creación de grupos técnicos, mientras que los empresarios los sugieren desde el año 2011.⁴⁵ Teniendo en cuenta la diversidad numérica y temática de tales grupos es posible identificar cuatro subgrupos. El primero congrega a los grupos técnicos a cargo de los temas tradicionalmente incorporados en los TLC.⁴⁶ El segundo subgrupo se ocupa de temas

⁴⁴ Angélica Guerra-Barón, “La construcción de una identidad colectiva en la Alianza del Pacífico y China como el ‘Otro’ relevante”, en Javier Alcalde, Chris Alden, Angélica Guerra-Barón y Álvaro Méndez [coords.], *La Conexión China en la Política Exterior del Perú en el siglo XXI*, Bogotá, IDEI-PUCP, LSE-GSU, LSE-Ideas, 2019, pp. 196-228; Angélica Guerra-Barón, “La construcción de identidades colectivas y el papel de las élites estratégicas: entendiendo las dinámicas suramericanas en la Alianza del Pacífico”, conferencia presentada en el congreso “¿Democracias en recesión? Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)”, Montevideo, 26 al 28 de julio, 2017.

⁴⁵ CEAP-AP, *Constitución del CEAP-AP...; Alianza del Pacífico, Declaración presidencial...*

⁴⁶ Facilitación al comercio, movimiento de personas (turismo), mejora regulatoria, obstáculos técnicos al comercio y propiedad intelectual. En el año 2014 existía el grupo técnico de propiedad intelectual.

estratégicos que son desarrollados por otros grupos técnicos.⁴⁷ El tercer subgrupo, aborda temas no comerciales.⁴⁸ El cuarto discute estrategias multipropósito asociadas a la creación de una imagen grupal.⁴⁹

El grupo técnico de relacionamiento externo existió como tal hasta el año 2014; mientras que los temas asociados a las buenas prácticas financieras —en servicios y capitales— son de tal envergadura para el desempeño de la Alianza que bien podría constituirse como un grupo técnico.⁵⁰

El comportamiento dinámico de los grupos técnicos se debe al enfoque temático en las distintas cumbres presidenciales, en consecuencia, en los mandatos y su desarrollo en las respectivas carteras. Entre los años 2011 a 2019 se han sostenido trece cumbres⁵¹ —sin incluir las reuniones llevadas a cabo en el marco de

⁴⁷ Desarrollo minero —luego llamado Grupo Técnico de Minería, hasta el año 2017—, innovación, pequeñas y medianas empresas (PYMES) y protección al consumidor, hasta el año 2014.

⁴⁸ Educación, cultura, género, medio ambiente y protección al consumidor.

⁴⁹ Agenda digital, agencias de promoción, comunicación y prensa como Grupo *Ad Hoc*. En el año 2014 existían comunicación y prensa como grupos técnicos *ad hoc*.

⁵⁰ *Loc. cit.*

⁵¹ Entre los años 2011-2014, las presidencias participan en ocho cumbres (dos anuales) en: Lima, Mérida, Paranal, Cádiz, Santiago, Cali, Cartagena, Punta Mita. A partir del año 2015 hasta la actualidad se han sostenido cinco cumbres (Paracas, Puerto Varas, Cali, Puerto Vallarta, Lima). MINCETUR, “Alianza Del Pacífico”, *Acuerdos Comerciales del Perú*, 2020. En http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27 (fecha de consulta: 20 de enero, 2020); CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Puerto Varas, 2016; Alianza del Pacífico, *Declaración de Mérida de la II Cumbre de la Alianza del Pacífico*, Mérida, 2011; Alianza del Pacífico, *Declaración de Cartagena de Indias*, *op. cit.*; Alianza del Pacífico, *Declaración de Cali*, Cali, 2017; Alianza del Pacífico, *Declaración de Paracas: X Cumbre*, Paracas, 2015; Alianza del Pacífico, *Declaración de Cali: VII Cumbre*, Cali, 2013; Alianza del Pacífico, *Declaración de los presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático en la Cop 20/CMP 10*, Lima, 2014; Alianza del Pacífico, *Declaración de Puerto Vallarta*, Puerto Vallarta, 2018; Alianza del Pacífico, *Acuerdo Marco*...

otros foros multilaterales. El número de encuentros ministeriales entre los años 2012-2014 (nueve) es ampliamente superado por los encuentros del Grupo de Alto Nivel (20), mientras que las reuniones de los grupos técnicos desbordan todos los anteriores —teniendo en cuenta que actualmente son 23.

Como resultado de las cumbres, encuentros ministeriales y reuniones de los grupos técnicos, se moldean desordenadamente varios de los objetivos desagregados de la Alianza.

Primero, conformar una plataforma de cooperación,⁵² concretar acuerdos inter agencias⁵³ e interministeriales de cooperación asociados a la libre movilidad de personas con fines académicos;⁵⁴ asuntos laborales;⁵⁵ exoneración de visado con fines empresariales y la consecuente asistencia consular.⁵⁶ La plataforma de cooperación también incluye temas estratégicos compartidos entre los Es-

⁵² Oficialmente instaurada en el año 2013. Alianza del Pacífico, *Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico*, Cali, 2013.

⁵³ Superintendencias-Alianza del Pacífico, *Declaración de apoyo y coordinación de las autoridades de la Alianza del Pacífico que suscriben la Superintendencia de Valores y Seguros de la República de Chile, la Superintendencia Financiera de la República de Colombia, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México y la Superintendencia del Mercado de Valores de la República del Perú*, Santiago de Chile, 2011; Institutos de propiedad intelectual, *Alianza del Pacífico: Declaración Conjunta de las oficinas de propiedad intelectual de la Alianza del Pacífico*, Ginebra, 2015.

⁵⁴ Alianza del Pacífico, “Plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza del Pacífico”, *Alianza del Pacífico*. En <https://becas.alianzapacifico.net/> (fecha de consulta: 19 de junio, 2020).

⁵⁵ Ministerios de Relaciones Exteriores, *Acuerdo interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un programa de vacaciones y trabajo*, Punta Mita, 2014.

⁵⁶ Ministerios de Relaciones Exteriores, *Memorando de entendimiento entre el ministerio de relaciones exteriores. República de Colombia y ministerio de relaciones exteriores. República del Perú sobre exoneración de visa en calidad migratoria de negocios*, Villa de Leyva, 2013; Ministerios de Relaciones Exteriores, *Acuerdo interinstitucional entre los ministerios de relaciones exteriores de los Estados parte de la Alianza del Pacífico para el establecimiento de medidas de cooperación en materia de asistencia consular*, Cartagena de Indias, 2014.

tados parte de la Alianza con actores extra regionales.⁵⁷ Segundo, incluir al sector privado en las dinámicas regionales. Además de las propuestas en temas comerciales, los empresarios proponen a sus gobiernos posibles temas a abordar en los acuerdos de cooperación,⁵⁸ al tiempo que llegan a consensos empresariales intra y extra grupales en el nivel regional y extra regional asociados a las mejores prácticas. Finalmente, hallar un significado al área de integración profunda en el sentido económico mediante compromisos jurídicamente vinculantes —comercio internacional e inversión—, los cuales guardan relación con los acuerdos comerciales suscritos por los Estados parte de la Alianza del Pacífico con aliados comerciales, tales como Estados y la Unión Europea —respetando las particularidades propias del entendimiento de ésta con cada uno de aquéllos.⁵⁹ También mediante el intercambio y reproducción de buenas prácticas, ya sean comerciales, no comerciales, empresariales o financieras.⁶⁰

Por lo anterior, no es posible reducir conceptualmente el área de integración profunda de la Alianza a la creación de una zona de libre comercio, consistente en liberalizar 92% del comercio y 8%

⁵⁷ Por ejemplo, de cada Estado parte de la AP con España. Alianza del Pacífico y Reino de España, *Declaración Conjunta Estados Alianza del Pacífico y España*, Nueva York, 2017. Con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en temas asociados a las pequeñas y medianas empresas. Alianza del Pacífico y OCDE, *IX Cumbre de la Alianza del Pacífico: el desarrollo PyME para una mayor integración y competitividad*, Punta Mita, 2014.

⁵⁸ Acceso a la educación, el intercambio de mejores prácticas —en educación e innovación técnica—, la investigación y el desarrollo. CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Cali, 2013.

⁵⁹ Para un examen detallado, véase Guerra-Barón, “¿Gobernanza multinivel...”.

⁶⁰ En temas asociados a la libre movilidad de personas: Ministerios Relaciones Exteriores. Colombia y Perú...; Ministerios Relaciones Exteriores, *Acuerdo interinstitucional...*; Como plataforma única para fines comerciales: Alianza del Pacífico, *Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación...*; también una presencia visual conjunta en distintos formatos (públicos, privados).

restante a una liberalización total en los próximos años.⁶¹ Aunque la integración profunda está ligada a los encadenamientos productivos,⁶² la Alianza del Pacífico representa una interdependencia progresiva entre los temas económicos y no económicos difícilmente inescindibles, cuyo grado de profundidad es variable.

Con el fin de articular las dinámicas de entendimiento entre los actores públicos de los Estados parte, la coordinación y cooperación son coexistentes al interior de la agrupación.⁶³ La coordinación inter ministerial e inter agencias —por ejemplo, entre las agencias de promoción de la inversión, oficinas de propiedad intelectual, superintendencias entre otras— facilita teóricamente el seguimiento y consecución de resultados. La coordinación entre los técnicos de los ministerios (comercio, finanzas, relaciones exteriores) no sólo permite llegar a un entendimiento común en temas de interés, sino que asegura moldear su intervención de conformidad con el gran objetivo de la Alianza, y en áreas específicas.⁶⁴ Algo similar puede plantearse de la coordinación entre los técnicos de las carteras que no hacen parte formal de la arquitectura de ese esquema regional (finanzas salud, trabajo), pero cuya presencia es requerida en la dimensión no comercial de lo que significa un área de integración profunda.

El relacionamiento entre las burocracias estatales y los empresarios es mediado por los técnicos privados a través del Comité de

⁶¹ Alianza del Pacífico, *Protocolo Adicional...*

⁶² Osvaldo Rosales, Sebastián Herreros, Alicia Frohmann y Tania García-Millán, *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010 (Serie Comercio Internacional, 121).

⁶³ Guerra-Barón, “The Foreign Policies Convergence...”.

⁶⁴ Por ejemplo, en materia de turismo. Ministros de Turismo, *Acuerdo de cooperación en materia de turismo, en el marco del memorando de entendimiento entre el gobierno de Colombia, Chile, Perú y México sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico*, Ciudad de México, 2012.

Expertos del Consejo Empresarial y el Coordinador Nacional como punto de enlace; de modo que las lógicas de entendimiento entre unos y otros son delineadas por una constante presentación de propuestas que van y vienen de parte del Comité al Coordinador de país.⁶⁵

Consecuentemente, la coexistencia de mecanismos de entendimiento mencionada es posible siempre y cuando no haya una cesión de soberanía a un ente superior e independiente de los miembros que lo componen, en consistencia con ARCO. De modo que, en la Alianza, la ausencia de cualquier tinte de supranacionalidad y la coexistencia de mecanismos público-privados dinamizan su desempeño enmarcado en las lógicas ya explicadas de los grupos técnicos, coadyuvando a alcanzar acuerdos puntuales. De hecho, es posible que a través de la coordinación y la cooperación se alcancen mayores compromisos, pero también es posible que se incorporen temas, e incluso se desarrollen políticas en disciplinas comerciales clave, con respecto a las cuales no hubo intención alguna de abordar.⁶⁶

LA BÚSQUEDA DE UN TRANSREGIONALISMO EFECTIVO

Ubicar conceptualmente a la Alianza del Pacífico como una construcción social susceptible de ser definida como un esquema transregional es un ejercicio conceptualmente desafiante, pero necesario, que requiere indagar por los elementos básicos que caracterizan su surgimiento y desempeño. Sin pretender hacer un detallado recorrido epistemológico sobre la evolución del “transregionalismo”,

⁶⁵ El Comité de Expertos se crea a raíz de una solicitud planteada en la VII Cumbre de la Alianza. Alianza del Pacífico, *Declaración de Cali...* El Coordinador Nacional se crea en el año 2014. CEAP-AP, Punta Mita...

⁶⁶ Guerra-Barón, “The Foreign Policies Convergence...”.

esta pieza indaga por la riqueza conceptual que ofrece el término para analizar la Alianza.

El transregionalismo no es un concepto unívoco, es objeto de múltiples acepciones referidas al involucramiento de una agrupación de Estados y actores no estatales. En términos generales, ese concepto intenta alejarse de aproximaciones conceptuales estado céntricas y de conceptos rígidos.⁶⁷

Para algunos autores, el transregionalismo se refiere a las relaciones entre grupos de Estados⁶⁸ gestadas entre regiones menos formalizadas y actores no estatales;⁶⁹ denotando que las relaciones no son necesariamente exclusivas de los actores estatales, pues incluyen a las redes transnacionales de producción corporativa.⁷⁰ Otros autores conciben el transregionalismo como el diálogo e involucramiento entre una organización regional y una agrupación también regional de Estados o entre dos agrupaciones regionales, más o menos coordinadas;⁷¹ un “intento estructural de combinar a un conjunto de Estados dentro de una estructura coherente unificada.”⁷²

Si se aprecia el transregionalismo en términos de resultados, algunos autores lo conciben como “tratados de cooperación econó-

⁶⁷ Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum, “Introduction: intersecting interregionalism”, en Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum [coords.], *Intersecting interregionalism: Regions, global governance and the EU*, Nueva York, Springer, 2014, pp. 1-12.

⁶⁸ Heiner Hänggi, “Interregionalism as a multifaceted phenomenon: in search of a typology”, en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ [coords.], *Interregionalism: a new phenomenon in international relations*, Abingdon, Routledge, 2006, pp. 51-62.

⁶⁹ Andrea Ribeiro-Hoffmann, “Inter-and transregionalism”, en Tanja A. Börzel y Thomas Risse [coords.], *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Nueva York, Oxford University Press, 2016.

⁷⁰ Baert, Scaramagli y Söderbaum, *op. cit.*

⁷¹ Mathew Doidge, “Interregionalism and the European Union: Conceptualising group-to-group relations”, en *ibid.*, pp. 37-54.

⁷² Julie Gilson, *Asia meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe meeting*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing, 2002.

mica”;⁷³ otros consideran que se refiere a los acuerdos que relacionan a países de distintas regiones, donde ninguna de ellas negocia como una agrupación en tanto los Estados interactúan individualmente —por ejemplo, el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC).⁷⁴

También es posible considerar el transregionalismo en términos de los mecanismos a los cuales recurren las agrupaciones estatales, los Estados que las conforman y los actores no estatales involucrados. Esto incluye los entendimientos cooperativos a partir de la negociación y acuerdo mutuo sobre derechos y responsabilidades en asuntos comerciales regionales alcanzados entre cualquier tipo de actor de dos o más regiones y/o las redes transnacionales de producción corporativa.⁷⁵ Contrastantemente, otros autores consideran que las relaciones transregionales entre agrupaciones menos organizadas no se basan necesariamente en mecanismos de diálogo y negociaciones —porque los acuerdos formales son una característica propia de los acuerdos interregionales—, tampoco incluyen mecanismos de solución de controversias ni los atributos propios de la supranacionalidad.⁷⁶

Los objetivos, arquitectura y mecanismos de la Alianza denotan una agrupación estatal cuyos miembros actúan individualmente con pleno involucramiento de los empresarios para crear un encadenamiento productivo y proyectarse como una unidad. La concepción como una plataforma de proyección mundial y

⁷³ Giovanni Molano-Cruz, “La construcción de un mundo de regiones”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 61, 2017, p. 22.

⁷⁴ Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty, “Between regionalism and globalism: European Union transregional and inter-regional trade strategies”, en Vinod K. Aggarwal and Edward Fogarty, *European Union trade strategies: between globalism and regionalism*, London, Palgrave, 2004, pp. 1-40.

⁷⁵ *Loc. cit.*

⁷⁶ Ribeiro-Hoffmann, *op. cit.*

“modelo de integración efectiva en la región”⁷⁷ es paulatinamente articulada por las burocracias estatales y los empresarios de los Estados parte —como promotores de la convergencia regulatoria y técnica, asociada a los encadenamientos productivos.⁷⁸ Unos y otros actores participan en la construcción de una imagen de unidad de la Alianza y se valen de acuerdos formales vinculantes y no vinculantes —como los acuerdos de cooperación— para alcanzar aquel objetivo (véase Tabla 1).

Si bien los Estados parte de la Alianza procuran proyectarse colectivamente como una unidad frente al APEC y la ASEAN, el diseño intergrupual de aquella promueve la asunción de compromisos de los Estados —individualmente considerados— con sus pares y los empresarios. La vocación transregional de la Alianza hacia el Asia-Pacífico no se agota en una variable geográfica, sino en la decisión de que los Estados —y su burocracia técnica— y los empresarios —con sus equipos técnicos— se relacionen para satisfacer los objetivos fijados.

En términos de resultados, la Alianza es moldeada para que sus Estados parte concreten acuerdos comerciales y de inversión mandatorios, entendimientos cooperativos interestatales en áreas estratégicas comunes y empresariales entre los respectivos consejos empresariales.⁷⁹ Por ejemplo, entre el APEC con sus pares del

⁷⁷ García, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁸ Acumulación de origen, temas tributarios, subsectores específicos (cosméticos, farmacéutico), nuevos asuntos de cooperación regulatoria, son abordados en: CEAP-AP, Punta Mita...; CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Veracruz, 2014. Los asuntos financieros en: CEAP-AP, Punta Mita...; CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Cali, 2017; *Constitución del CEAP-AP*...; CEAP-AP, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Ica, 2015; CEAP-AP, Santiago de Chile...; CEAP-AP, Cartagena de Indias...

⁷⁹ Economía; educación; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo sostenible. ASEAN y Alianza del Pacífico, *The ASEAN-Pacific Alliance framework for cooperation*, Nueva York, 2016.

Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico.⁸⁰ A mediano plazo, la Visión Estratégica 2030 aspira a consolidar la Alianza como una agrupación “más global” con esas regiones.⁸¹ Aunque allí incluyen a la OECD y la Unión Europea, lo cierto es que Colombia (2020), Chile (2010) y México (1994) son países miembros, Perú sigue en espera. Algo similar ocurre con Colombia con respecto al APEC. Dada la moratoria declarada para el ingreso de nuevos miembros,⁸² el hecho de que Chile (1994), Perú (1998) y México (1995) sean Economías Miembro del APEC le permitiría a Colombia acercarse más asertivamente al Asia-Pacífico a través de la Alianza, no sólo mediante un TLC con Corea del Sur.

De cara a Suramérica, la propuesta oficial promovida por Bachelet (2014) sobre la “Convergencia en la Diversidad”⁸³ se concreta cuatro años después.⁸⁴ La CEPAL ofrece un menú de opciones económicas sobre posibles temas con respecto a los cuales podría haber algún nivel de convergencia entre esos esquemas regionales. Sin embargo, la ambición de la convergencia propuesta contrasta con la limitada agenda de cooperación entre la Alianza y el Mercosur.⁸⁵

Desde la perspectiva de terceros Estados, la creación de la Alianza del Pacífico genera un reconocimiento internacional que

⁸⁰ APEC, *Committee on Trade and Investment (CTI)-Workshop on the Contribution of the Pacific Alliance to the Realization of FTAAP*, Ho Chi Minh City, 2017.

⁸¹ Alianza del Pacífico, *Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, Bogotá/Distrito Federal-Lima/Santiago de Chile, 2018.

⁸² Guerra-Barón, “The Foreign Policies Convergence...”.

⁸³ Alianza del Pacífico, *Declaración de Punta Mita: IX Cumbre*, Punta Mita, 2014.

⁸⁴ Alianza del Pacífico y Mercosur, *Declaración entre los Estados Partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y los Estados Partes del Mercosur Signatarios del Tratado de Asunción*, Puerto Vallarta, 2018.

⁸⁵ Cooperación en temas asociados con la cultura y, principalmente, asuntos comerciales (acumulación de origen, comercio inclusivo y género, cooperación regulatoria, barreras arancelarias, facilitación al comercio de bienes y servicios, movilidad académica, promoción comercial, turismo). *Loc. cit.*

Cuadro 1. Transregionalismo de la Alianza del Pacífico

Objetivo	Estrategia	Actores	Mecanismos	Algunos resultados
<p>Cerrar una plataforma de proyección externa</p> <p>Expresar unidad colectiva</p>	<p>Agrupación estatal, pero compromiso individual de cada Estado parte</p>	<p>Burocracias estatales: + agencias promoción inversión.</p> <p>+ tecnocracia estatal: política exterior, comercio, otras carteras—según tema.</p> <p>Empresarios: + proponen direccionar los logros por medios de comunicación especializados.</p> <p>Técnicos de empresarios: + técnicos privados (empresarios).</p>	<p>Coordinación: + participación conjunta en eventos, publicaciones y actividades de promoción.</p> <p>+ representaciones diplomáticas y consulares, oficinas y representaciones comerciales.</p> <p>Coordinación</p>	<p>Más de 100 eventos conjuntos (2012-2019)*</p> <p>Embajadas ▲ y oficinas comerciales conjuntas ▲▲</p>
	<p>Financial Times Price Waterhouse Coopers Microsoft</p>	<p>Todas las declaraciones del CEAP reflejan los avances.</p>	<p>apec-ap: perspectivas integración económica.*</p>	
<p>Asia-pacífico</p>	<p>APEC</p>	<p>APEC: ministros RR.EE. por Estado, técnicos públicos y privados —según tema.</p>	<p>APEC: diálogo político y coordinación entre agentes de política exterior, técnicos públicos y privados.</p>	<p>Reuniones ministeriales asean-ap (6). Estructura para la Cooperación y Plan de Trabajo.**</p>
	<p>ASEAN</p>	<p>ASEAN: ministro RR.EE reunidos en el Grupo de Relacionamento Externo (AP), empresarios.</p>	<p>ASEAN: diálogo político y coordinación entre agentes de política exterior de cada Estado.</p>	<p>foros (Nueva York, 6), mujeres empresarias líderes (4), “roadshows” (4), día Alianza del Pacífico (4), entre otros. ▲ Argelia, Azerbaiyán, Etiopía, Ghana, Marruecos, OECD, Singapur, Vietnam. ▲▲ Estambul, Marruecos, Turquía y Casablanca. * (APEC, 2017, 2019) ** (ASEAN & Alianza del Pacífico, 2020). *** (A. P. Alianza del pacífico & Mercosur, 2018).</p>

AP: Alianza del Pacífico. □ (CEAP-AP, 2014c). * Seminarios (75), ferias internacionales (34), macro ruedas (11), Lab 4 (7), foros (Nueva York, 6), mujeres empresarias líderes (4), “roadshows” (4), día Alianza del Pacífico (4), entre otros. ▲ Argelia, Azerbaiyán, Etiopía, Ghana, Marruecos, OECD, Singapur, Vietnam. ▲▲ Estambul, Marruecos, Turquía y Casablanca. * (APEC, 2017, 2019) ** (ASEAN & Alianza del Pacífico, 2020). *** (A. P. Alianza del pacífico & Mercosur, 2018). Fuente: elaboración propia.

se traduce en la necesidad de los actores externos de observar más de cerca las dinámicas y particularidades que la caracterizan, participar e involucrarse más decididamente —por ejemplo, adoptando el estatus de Estado Candidato y ajustando su conducta a los lineamientos establecidos. Esto se evidencia en la relación con terceros Estados. Así lo demuestra el número total de Estados Observadores (59) —dos africanos (Egipto, Marruecos), 28 europeos,⁸⁶ 14 Estados de las Américas,⁸⁷ nueve asiáticos⁸⁸ y dos de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda)— y la negociación del estatus de Estado Asociado para Australia, Ecuador, Canadá, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Singapur.⁸⁹ Uruguay, en el momento de terminar esta investigación, no hace parte del grupo de Estados con los cuales se negocia un estatus de Estado Asociado, a pesar de la solicitud en ese sentido realizada en el año 2017. En todo caso, la unanimidad dentro del Consejo de Ministros es esencial para que un tercero se relacione con la Alianza como Estado Asociado u Observador.⁹⁰

CONCLUSIÓN

El análisis de los antecedentes de la Alianza del Pacífico ayuda a comprender su estructura y diseño; visibiliza el perfil público-pri-

⁸⁶ Alemania, Austria, Bélgica, Belarús, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.

⁸⁷ De las Américas (Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay).

⁸⁸ China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, India, Indonesia, Israel, Japón, Singapur, Tailandia.

⁸⁹ Alianza del Pacífico, *Declaración de Lima-XIV Cumbre de La Alianza Del Pacífico*, Lima, 2019.

⁹⁰ Alianza del Pacífico, *Acuerdo Marco...*

vado y la interdependencia entre los equipos técnicos públicos en comunicación con los empresarios del esquema cuyo perfil marcadamente geoeconómico es acogido desde ARCO.

El análisis de los instrumentos oficiales de entendimiento intra y extra grupal de la Alianza evidencia el potencial de aprovechar la convergencia regulatoria entre sus Estados parte para crear y aprovechar un encadenamiento productivo regional; así como de configurar un área de integración profunda que opere como una plataforma flexible que facilite un entendimiento transregional con el Asia-Pacífico —fortalecido con el enfoque técnico de las carteras de comercio y relaciones exteriores en sus respectivas áreas.

El potencial que representa esa plataforma a los Estados parte —individualmente considerados— radica en la posibilidad de profundizar la relación con el APEC y la Asean desde una perspectiva grupal mediante acuerdos cooperativos —gubernamentales y empresariales—, pero también mandatorios que establecen derechos y obligaciones recíprocos.

Con esto, el transregionalismo concebido al interior de la Alianza del Pacífico consiste en la interacción simultánea entre agrupaciones de Estados y actores no estatales de distintas regiones, donde los Estados que la conforman no delegan su soberanía a un ente supranacional, sino que actúan individualmente, aunque intentan concertar y coordinar sus actuaciones con otros. Los actores no estatales, por otro lado, son una pieza articuladora y promotora de la dinámica transregional de los Estados en los cuales se ubica su capital y/o giro principal de negocios. Unos y otros actores articulan sus acciones por la posibilidad de ver satisfechos sus propios intereses, pero perciben el potencial de construir una imagen colectiva común.

6. COOPERACIÓN ENERGÉTICA DURANTE EL REGIONALISMO POSLIBERAL

Ignacio Sabbatella

El desmantelamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) pareciera que no deja tras de sí rasgos positivos, tampoco agendas de trabajo ni lecciones aprendidas y que, en el caso de que así fuera, una nueva oleada de regionalismo suramericano comenzará nuevamente de cero. Con todo, la agenda energética seguirá siendo estratégica para cada uno de los países de la región y la pregunta por los alcances de una mayor cooperación e integración regional en esa materia volverá a hacerse tarde o temprano, indefectiblemente. En ese sentido, es saludable examinar qué dejó y qué no dejó el Consejo Energético Suramericano (CES), el organismo creado en la Cumbre de Margarita en 2007 y que poco tiempo después pasara a la órbita de la Unasur.

Si el anhelo de una mayor cooperación e integración energética es imperecedero, es porque en Suramérica como bloque cuenta con recursos energéticos renovables y no renovables abundantes

y diversificados, que le permiten caracterizarse como una región autosuficiente e incluso exportadora.¹ No obstante, la distribución desigual de los recursos energéticos en América del Sur determina que algunos países sean exportadores y otros importadores, lo que favorece la integración en materia de gas y energía eléctrica para optimizar la complementariedad energética y la seguridad del suministro.² Según la Organización Latinoamericana de la Energía (Olade), en 2017 el suministro de energía primaria en América del Sur consistió en un 34% de petróleo; 28% de gas natural; 10% de energía hidroeléctrica; 6% de carbón; 1% nuclear; y 21% otros. A diferencia de la matriz energética global, el gas natural ocupa el segundo lugar y el carbón tiene una proporción menor incluso que la energía hidroeléctrica. Respecto a la generación eléctrica, en el mismo año la hidroeléctrica representó 58%; 30.3% térmica no renovable; 5% térmica renovable; 1.8% nuclear; 4.4% eólica; y 0.5% solar.

En este capítulo es preciso repasar la distinción entre cooperación e integración antes de continuar el análisis. Siguiendo a Schmitter,³ la cooperación regional está supeditada a decisiones voluntarias, unánimes y continuas de los Estados miembros, por lo que el cumplimiento de estas decisiones se sustenta en la utilidad que ofrecen los resultados alcanzados (*outputs*) y no en las expectativas normativas referidas a las modalidades para conseguir las (*inputs*). Para este autor, el regionalismo pasa de cooperación a integración cuando una organización regional adquiere

¹ Unasur-Olade, *Unasur: un espacio que consolida la integración energética*, Quito, Unasur, 2012, p. 45.

² Corporación Andina de Fomento, *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en ALyC: Integración energética*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2015.

³ Philippe Schmitter, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, en *Revista Puente@Europa*, núm. 1, 2011.

cierta capacidad legítima (aunque limitada) para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas. En materia energética, se entiende a la integración como la interconexión estratégica de las redes eléctricas o gasíferas entre distintos países, bajo un marco normativo común.⁴

El objetivo de este capítulo es indagar las iniciativas energéticas regionales durante el periodo posliberal, analizando particularmente el desempeño del CES, desde su creación hasta su última reunión del año 2016, en el contexto de la crisis de la Unasur. La hipótesis de trabajo es que el CES ha sido el único espacio de cooperación política intergubernamental en materia energética en el nivel del subcontinente suramericano, a pesar de la existencia de otros mecanismos e iniciativas de cooperación o integración a lo largo de su historia. La estrategia metodológica combina las técnicas de investigación documental, a través de la recolección, sistematización y análisis de fuentes documentales oficiales emitidos por el CES, y de entrevistas no estandarizadas a informantes claves, realizadas en la sede de Unasur en Quito, Ecuador, durante los años 2017 y 2018.

El orden expositivo será el siguiente: en primer lugar, se repasarán los antecedentes de cooperación e integración energética en la región dentro del regionalismo autónomo y del regionalismo abierto o nuevo regionalismo. En segundo lugar, se abordará la cuestión energética bajo el regionalismo posliberal. Tercero, se analizará la constitución y funcionamiento del CES. Por último, se recogerán algunas reflexiones a modo de cierre del trabajo.

⁴ Ariela Ruiz-Caro, *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

ANTECEDENTES DE COOPERACIÓN
E INTEGRACIÓN ENERGÉTICA

Debido a las transformaciones políticas y económicas regionales, el proceso de integración en Sudamérica no ha sido lineal y se puede dividir en tres etapas: regionalismo autónomo, nuevo regionalismo o regionalismo abierto y regionalismo posliberal, el cual describiremos en el próximo apartado. Invariablemente, las iniciativas energéticas asumieron las características propias de cada etapa.

El regionalismo autónomo se extendió desde la década de 1950 hasta finales de la década de 1980 y su objetivo era aumentar la autonomía de la región frente a los centros de poder mundial.⁵ Se caracterizó por un Estado con un papel activo en el proceso regional, donde la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la búsqueda de un mercado regional más grande para cultivar una demanda de productos de valor agregado de la región fueron componentes clave.⁶ En ese contexto, el objetivo de complementariedad en el campo de la energía ha estado presente desde las primeras iniciativas centradas en la integración regional en el nivel latinoamericano.⁷ A comienzos de la década de 1960, la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) en el ámbito intergubernamental tuvo como contrapar-

⁵ José Briceño-Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.

⁶ Cintia Quiliconi y Raúl Salgado Espinoza, “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, en *Colombia Internacional*, núm. 92, 2017.

⁷ Igor Fuser, “A integração energética sul-americana e o impasse político regional: entre a ‘segurança jurídica’ e o ‘uso soberano dos recursos naturais’”, en *Observatorio da Energia*, 2016. En https://observatoriodaenergia.files.wordpress.com/2017/12/fuser-integrac3a7c3a3o-energe3a9tica_impasse-jure3addico-ou-soberania.pdf (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).

tida, en el campo de las empresas (públicas y privadas), el surgimiento de la Comisión Regional de Integración Energética (CIER) en 1964, y la Asistencia Recíproca de las Compañías Petroleras Nacionales de América Latina (Arpel) en 1965. En 1972 se creó la Organización Latinoamericana de la Energía (Olade), con el propósito de realizar estudios y promover la cooperación energética. Si bien estos organismos siguen vigentes hasta la actualidad, fueron adoptando un rol de asistencia técnica a gobiernos y empresas del sector y no constituyen en la actualidad espacios de cooperación política intergubernamental.

Al mismo tiempo que prevalecía el modelo ISI como paradigma predominante en la región, el sector eléctrico se configuró en torno al concepto de soberanía nacional, de modo que se privilegiaba el uso de los recursos nacionales para la búsqueda de la autosuficiencia energética. Por lo tanto, las interconexiones eléctricas entre países se limitaban a casos muy específicos, generalmente con el propósito de permitir intercambios transfronterizos en áreas muy remotas, aunque también se realizaron estudios para explorar la posibilidad de una explotación conjunta de los recursos hidroeléctricos de los ríos limítrofes.⁸ Luego, en esta etapa, los proyectos hidroeléctricos binacionales fueron concebidos en términos estratégicos y geopolíticos; ya sea porque el uso eficiente común de los recursos hídricos surgió como una solución innovadora para las disputas fronterizas, como el caso Itaipú (Brasil-Paraguay), o para equilibrar las fuerzas relativas de los países vecinos en las zonas fronterizas, como el caso Yacyretá (Argentina-Paraguay).⁹ Con

⁸ Beno Ruchansky, *Integración eléctrica en América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer*, Santiago de Chile, CEPAL/GIZ, 2013.

⁹ Griselda Lambertini, *Estudio sobre convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur*, Quito, Olade, 2016.

respecto al sector del gas, el primer proyecto de interconexión se materializó en 1972 con la puesta en marcha del gasoducto Yabog, que une Bolivia con Argentina. Su objetivo estaba menos orientado a la oferta del mercado argentino que a la relación geopolítica de los gobiernos dictatoriales en el contexto de la competencia entre las principales potencias regionales, Brasil y Argentina, para expandir su influencia sobre los países limítrofes.¹⁰

Durante la década de 1990, las iniciativas regionales se enmarcaron en la reestructuración neoliberal de las economías suramericanas en términos de liberalización comercial unilateral y multilateral, a diferencia de las estrategias de integración anteriores caracterizadas por el proteccionismo y la intervención estatal para el desarrollo industrial endógeno. En contraste con ese “viejo regionalismo” de la posguerra, las nuevas iniciativas regionales fueron etiquetadas primero con el nombre de “regionalismo abierto”¹¹ y luego como “nuevo regionalismo”.¹²

Bajo la hegemonía neoliberal, se llevaron a cabo reformas nacionales en el sector energético, con diferentes niveles de profundidad. Las premisas fueron la apertura de la participación del capital privado; la separación de las actividades de la cadena de energía (generación, transmisión y distribución) y su regulación independiente; el acceso abierto a las redes de transmisión (incluidas las conexiones internacionales) y la distribución; la apertura a los intercambios entre empresas de diferentes países; y la creación

¹⁰ Roberto Kozulj, *Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo, *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

de mercados mayoristas.¹⁵ En este escenario, las empresas privadas promovieron iniciativas de integración bilateral con el fin de maximizar sus ganancias y los Estados se limitaron a garantizar las condiciones generales para el intercambio comercial mediante la firma de protocolos.

El caso más destacado fue el argentino, ya que la reforma permitió la sobreexplotación de las reservas de gas natural existentes por parte de operadores privados y la exportación de excedentes a los mercados vecinos a través de diez gasoductos de exportación: siete con destino a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil.¹⁴ En términos de regionalismo abierto, hubo un predominio de la integración *de facto*, impulsada por intereses privados y complementada por una integración de políticas mediante la firma de los acuerdos necesarios entre Argentina y los países vecinos para garantizar el intercambio comercial de gas por gasoductos.¹⁵ No se crearon agencias para monitorear los compromisos asumidos, ni mecanismos para anticipar las situaciones de riesgo de suministro.¹⁶ Cuando Argentina abandonó la condición de importador para convertirse en exportador, Bolivia fortaleció sus vínculos con Brasil para redirigir el destino de su gas, mediante la construcción de dos gasoductos transfronterizos entre 1999 y 2002.

Dentro de la órbita del Mercosur, se firmó el Memorando de Entendimiento sobre intercambios eléctricos e integración eléctrica en 1998 y un Memorando de Entendimiento sobre intercambios

¹⁵ Ruchansky, *op. cit.*

¹⁴ Mariano Barrera, Ignacio Sabbatella y Esteban Serrani, *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.

¹⁵ Ignacio Sabbatella, “Neoliberalismo e integración ‘de hecho’ en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos”, en *Revista Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2018.

¹⁶ Raúl Bertero, “Integración regional gasífera. Ciento ochenta años de proyecto de integración”, en *Revista Petrotecnia*, núm. 3, 2007.

e integración de gas en 1999, mediante los cuales los Estados parte se comprometieron a desarrollar mercados individuales, electricidad regional y gas natural operados ambos por empresas públicas y privadas bajo las normas de libre comercio y competencia.

Ahora bien, si esta estrategia de integración respondía al regionalismo abierto, su énfasis estuvo más en la integración negativa que en la integración positiva. Es decir, fue más centrado en la liberalización comercial intragrupo que en la elaboración de políticas comunes y en la creación de instituciones acordes.¹⁷ Ambos documentos procuraban garantizar los mecanismos legales y la infraestructura física necesaria para comercializar libremente el gas, pero dejaban de lado menciones a políticas de desarrollo e industrialización del recurso entre los Estados miembros.

Cabe destacar que los asuntos energéticos en el Mercosur se tratan en el Subgrupo de Trabajo 9 (SGT 9), pero las normativas legales de integración energética no han registrado avances en cuanto a la incorporación de dispositivos para la solución de controversias ni para normar situaciones de crisis,¹⁸ y se evidencia la inexistencia de un cuadro institucional multilateral para reglamentar y coordinar los procesos de integración en el sector energético.¹⁹

Por otra parte, con la reconfiguración de la Comunidad Andina (CAN) en 1997 se ampliaron sus objetivos más allá del paradigma

¹⁷ José Antonio Sanahuja, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña, Mariana Vázquez [eds.], *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008.

¹⁸ Ruiz-Caro, *op. cit.*

¹⁹ Eleonora Ceia y Willian Gonçalves Ribeiro, “Modelos jurídicos e institucionales de integración energética: Unión Europea y Mercosur en perspectiva comparada”, en Nivalde José de Castro y Rubens Rosental [eds.], *Integración y seguridad eléctrica en América Latina*, Rio de Janeiro, Oficina de Libros, 2016.

ma del intercambio comercial e identificó entre sus doce áreas estratégicas a la integración energética.²⁰ En 2002 fue aprobado el Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad y se creó el Comité Andino de Organismos Normativos y Reguladores de Electricidad (Canrel), el cual constituyó el Grupo de Trabajo de Organismos Reguladores de Electricidad (GTOR).

Finalmente, queda mencionar la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH), un proyecto energético continental que se lanzó sobre las reformas locales, promovido por Estados Unidos en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sus fundamentos eran la liberalización del mercado energético regional e implementación de marcos favorables a la inversión privada asentándose en los procesos de privatización, desregulación y apertura que con distintos grados ya estaban en marcha en buena parte de los países del continente. Se propuso por primera vez en la primera Cumbre Hemisférica de las Américas en Miami en 1994, pero el documento no abordó de manera abierta la relación entre la privatización del sector y la cooperación energética, ya que hasta ese momento los dos principales productores de petróleo, Venezuela y México, y el principal importador latinoamericano de energía, Brasil, mantenían la protección de sus empresas estatales.

Hubo cinco reuniones de ministros de energía entre 1995 y 2001, pero la iniciativa no tuvo mayor incidencia y perdió fuerza con el inicio de la nueva etapa en la región.

Antes de pasar al análisis de la etapa del regionalismo posliberal, se puede verificar la ausencia de una instancia de cooperación

²⁰ María Cristina Silva Pareja, “Relaciones entre la institucionalidad global y regional en materia de energía: la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Agenda Energética de América del Sur”, en *ENERLAC*, vol. II, núm. 1, 2018.

energética regional de carácter político. Así como la Olade, Arpel y CIER asumieron un rol de asistencia gubernamental y/o privado, en el nivel del Mercosur y la CAN la energía se ha abordado desde una dimensión eminentemente técnica.²¹ En materia de integración energética las iniciativas tuvieron un carácter bilateral, con predominio de las empresas públicas en la primera etapa y de empresas privadas en la segunda.

LA CUESTIÓN ENERGÉTICA EN EL REGIONALISMO POSLIBERAL

En el contexto de la crisis de la hegemonía neoliberal y la victoria de partidos progresistas en buena parte del subcontinente, el proceso de integración en la década de 2000 se reformuló bajo la primacía de la agenda política sobre la económica y el retorno del papel activo del Estado. Sin embargo, el cuestionamiento a los fundamentos y consecuencias del regionalismo abierto no dio paso a una nueva hegemonía, por lo que esta etapa ha sido denominada regionalismo posliberal. Da Motta y Polónia²² señalan que este regionalismo oscila entre una agenda integracionista “desarrollista” y una agenda marcadamente antiliberal, mediante la formación de coaliciones de países ideológicamente relacionados. Para Sanahuja²³ se trata de una etapa de transición, ya que las iniciativas no pueden ser consideradas de integración en el sentido clásico del término porque coexisten con acuerdos de libre comercio de algunos países de la región con terceros. Por su parte, Riggiozzi

²¹ *Loc. cit.*

²² Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Ríos, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

²³ Sanahuja, *op. cit.*

y Tussie²⁴ introdujeron el término regionalismo post-hegemónico, entendiendo la existencia de estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas, como resultado de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobernanza neoliberal liderada por Estados Unidos, y el reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de bienes regionales (comunes).

Si en el regionalismo abierto predominaron los acuerdos bilaterales, el escenario posliberal estuvo caracterizado por el surgimiento de numerosas iniciativas multilaterales. En materia energética, entre los factores que dieron impulso se cuentan: el aumento del precio internacional del barril de petróleo; el cuestionamiento de los esquemas privatizadores mediante la ampliación del control estatal, nacionalizaciones y/o de mecanismos de captación de la renta petrolera; la implementación de una “diplomacia petrolera” desde Venezuela por parte del gobierno de Hugo Chávez; la crisis de abastecimiento en Argentina con repercusiones directas en Chile, cuyo gobierno inició la búsqueda de nuevas opciones dentro y fuera de la región.²⁵ Bajo estas condiciones, el intercambio energético se convirtió en un eje estratégico de la agenda de la integración regional.²⁶

A propuesta de Venezuela, se lanzaron entre 2004 y 2005 tres iniciativas regionales que correspondían a la proyección exterior del gobierno de Chávez hacia el Cono Sur, la región andina y el Caribe. En la Declaración de la I Reunión de Ministros de Energía

²⁴ Pia Riggirozzi y Diana Tussie, “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Pia Riggirozzi y Diana Tussie [eds.], *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.

²⁵ Ignacio Sabbatella, “¿GNL vs. gasoductos? tensiones en el proceso de integración gasífero sudamericano”, en *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. XXV, núm. 51, 2018.

²⁶ Ignacio Sabbatella y Thauan Santos, “The IPE of Regional Energy Integration in South America”, en Ernesto Vivares [ed.], *The Routledge Handbook to Global Political Economy*, Londres/Nueva York, Routledge, 2020.

de América del Sur sobre Energía, firmada por Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela el 29 de octubre de 2004 en Isla Margarita, se promovieron acciones concretas para la conformación de Petrosur. Más tarde, el 10 de mayo de 2005 se suscribió la base conceptual para la constitución del Secretariado de Petrosur por parte de los ministros de Energía de las Repúblicas de Argentina, Brasil y Venezuela en la ciudad de Brasilia. Allí se definió que este acuerdo de cooperación permitiera agilizar y hacer operativas las decisiones en materia de energía que se realizaran. En agosto de ese año se adhirió Uruguay, de manera que Petrosur se orientó a fomentar la alianza estratégica entre las petroleras estatales —Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Energía Argentina S.A. (Enarsa); Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (Ancap) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)— para desarrollar de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos.

El 29 de junio de 2005 se creó Petrocaribe durante el I Encuentro Energético de jefes de Estado y/o de Gobiernos del Caribe en Puerto La Cruz, Venezuela. Esta iniciativa suscrita por 14 países de la región caribeña tiene como objetivo fundamental, aun en la actualidad, contribuir a la seguridad energética, al desarrollo socioeconómico y a la integración de los países del Caribe, mediante el empleo soberano de los recursos energéticos, basado en los principios de la Alternativa Bolivariana para América (ALBA). La iniciativa Petroandina surgió durante el XVI Consejo Presidencial Andino que tuvo lugar en Lima, Perú, el 18 de julio, 2005. Se definió como una alianza estratégica de entes estatales petroleros y energéticos de los cinco países de la CAN, formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con el fin de impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, además de la inversión conjunta en proyectos.

En simultáneo con la creación de estas iniciativas de cooperación energética, avanzaba la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), instituida en la Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Cusco (Perú) en 2004. La Primera Cumbre de la CSN se desarrolló los días 29 y 30 de septiembre de 2005 en Brasilia (Brasil). En ambas cumbres se estableció la integración energética como prioritaria, con el objetivo fundamental de maximizar los beneficios derivados de los intercambios energéticos. Previo a la realización de la Primera Cumbre, el 26 de septiembre se había firmado la Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En aquella reunión la novedad fue que el gobierno venezolano presentó la estrategia Petroamérica, en la cual confluían las tres iniciativas subregionales de cooperación energética —Petrosur, Petrocaribe y Petroandina— con el fin de convertirse en una plataforma de negociaciones directas entre los Estados y empresas estatales y suscripción de convenios de cooperación integrales o específicos.

Estas iniciativas de cooperación energética regional funcionaron entonces como paraguas para negociar acuerdos bilaterales y multilaterales, aunque sus resultados fueron muy dispares. Dentro de Petrosur se dio curso a tres proyectos a través de una *joint-venture* conformada por las empresas estatales: el desarrollo de la faja petrolera del Orinoco en Venezuela; la refinería Abreu Lima en el Nordeste de Brasil; y el desarrollo en las cuencas marítimas argentinas. Sin embargo, estos proyectos no prosperaron, aparentemente por la falta de recursos para invertir en forma asociada.²⁷

²⁷ Ignacio Sabbatella, “Integración petrolera y gasífera en Suramérica: buenas intenciones, pocos avances”, en Juan Manuel Karg y Agustín Lewitt [eds.], *Del No al ALCA a Unasur: diez años después de Mar del Plata*, Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2015.

Petroandina no prosperó debido al retiro de Venezuela de la CAN en 2006 cuando Perú y Colombia decidieron firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En cambio, en 2007 Venezuela y Bolivia acordaron una alianza estratégica por medio de la creación de la empresa YPFB Petroandina —propiedad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en un 60% y PDVSA en un 40%— para trabajar en exploración y explotación de hidrocarburos en territorio boliviano. Respecto a Petrocaribe, se puede decir que se trató del único mecanismo multilateral que prosperó, ya que en materia energética ha servido como un escudo de protección frente a los vaivenes del mercado de combustibles y un medio de compensación y financiamiento de los déficits presupuestarios de sus adherentes.²⁸ Sin embargo, se trata de un espacio de cooperación político que trasciende a la región suramericana y corresponde al área caribeña.

Por otra parte, el gas natural también fue motor de numerosas iniciativas multilaterales: el Anillo Energético del Sur; el Gran Gasoducto del Sur; Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (Oppegasur). El proyecto del Anillo Energético fue impulsado por Chile con el fin de afrontar la caída del suministro de gas argentino. Se preveía la construcción de una red de gasoductos, interconectando nuevos y viejos, con el gas proveniente del yacimiento peruano Camisea —y posiblemente el gas boliviano— para abastecer a toda la subregión. Bolivia sólo participó en calidad de observador, ya que condicionaba su participación plena a la solución de su histórica demanda de salida al mar con Chile. Finalmente, Perú desistió continuar con el proyec-

²⁸ Daniele Benzi, Ximena Zapata Mafla y Mónica Vergara, “Petrocaribe en la mira. La política estadounidense hacia Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez”, en *Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina*, núm. 9, 2015.

to por la reactivación del conflicto limítrofe con el mismo país y optó por priorizar el proyecto de exportación de gas natural licuado (GNL) por medio de una planta de licuefacción.

El Gasoducto del Sur también fue una iniciativa del gobierno de Chávez para construir un gasoducto de 8 000 kilómetros de extensión que uniría Venezuela-Brasil- Argentina, interconectando el resto de los países de la región. En 2005 los tres presidentes firmaron la Declaración de Montevideo sobre Integración Gasífera Sudamericana, pero perdió fuerza tras la Cumbre de Margarita de 2007. La iniciativa era débil en términos de factibilidad económica y ambiental, además que existía cierto recelo brasileño para aceptar un proyecto que colocaría a la Venezuela chavista en una situación de liderazgo regional. La crisis económica internacional de 2008 sumó también problemas de financiamiento. Un factor adicional fue el lento desarrollo gasífero de Venezuela.

En 2007, Argentina, Bolivia y Venezuela —los tres primeros productores de la región— acordaron el Tratado Energético para la Creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (Oppegasur). El objetivo era crear una especie de OPEP gasífera que coordinara las políticas de inversión, de producción, de precios y de exportación de los países de la región en materia de gas. El gobierno brasileño mostró su desagrado por haber quedado fuera de este proyecto intergubernamental que, finalmente, quedó trunca por el lento desarrollo gasífero venezolano y la declinación de la producción en Argentina.

En resumen, dentro del regionalismo posliberal predominaron las iniciativas multilaterales, las cuales tuvieron una fuerte impronta estatal y buscaron trascender la visión estrictamente comercial de la etapa anterior. Sin embargo, no se ejecutaron debido a que encontraron distintos tipos de obstáculos: conflictos limítro-

fes de carácter histórico; disputas por el liderazgo regional entre Brasil y Venezuela; el lento progreso de la actividad gasífera venezolana; la falta de financiamiento de los proyectos, agravada por el impacto de la crisis económica mundial que estalló a mediados de 2008.²⁹

EL CONSEJO ENERGÉTICO SURAMERICANO Y LA COOPERACIÓN REGIONAL ENERGÉTICA

El marco en el que nació el Consejo Energético Suramericano (CES) no estuvo exento de controversias. La Cumbre Energética de la Isla Margarita (Venezuela) de 2007 cristalizó la puja entre los proyectos de integración energética de Brasil y Venezuela:³⁰ el mismo día que se firmaba el tratado de la Oppegasur, el presidente brasileño, Lula Da Silva, y el estadounidense, George Bush, sellaban una alianza para el desarrollo de los biocombustibles. Brasil y Estados Unidos como grandes productores de etanol (combustible derivado de la caña de azúcar) buscaban así fortalecer su predominio en el mercado mundial, aunque también estaba en la agenda de ambos gobiernos contrapesar la estrategia energética de Venezuela en la región basada en los combustibles fósiles. Por tanto, el memorando de entendimiento entre los gobiernos de Brasil y Estados Unidos para Promover la Cooperación en Biocombustibles expresaba no sólo la intención de colaborar bilateralmente, sino también difundir su producción a otros países del mundo, empezando por Centroamérica y el Caribe. Chávez adoptó una postura

²⁹ Sabbatella, “¿GNL vs. gasoductos?...”.

³⁰ Stefano Palestini y Giovanni Agostinis, “Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy”, en *Journal of International Relations and Development*, núm. 21, 2018.

crítica de esta alianza en dos direcciones: el cuestionamiento al impacto ambiental y social de los biocombustibles y el rechazo a la injerencia estadounidense en la región.

En este contexto, las expectativas que se habían generado antes de la Cumbre Energética trocaron en un tibio documento final. Se acordó el cambio de denominación de la Comunidad Sudamericana de Naciones por el de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), pero en la Declaración de Margarita no pudieron plasmarse las iniciativas del Gasoducto del Sur y de Opepgasur, más allá de menciones generales referidas al desarrollo y expansión de la infraestructura de integración regional. En tanto que Brasil logró un reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana, aunque este punto fue observado por parte del presidente boliviano Evo Morales.

Dadas las circunstancias, la estrategia venezolana apuntó a eliminar la integración energética de la agenda de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), controlada por el gobierno brasileño, para colocarla en una vía específica bajo su control: luego de tensas negociaciones, se aprobó la creación del CES, cuya misión era elaborar una plataforma de coordinación institucional que pudiera facilitar la convergencia de las preferencias estatales.⁵¹

El CES estaba integrado por los Ministros de Energía de todos los países sudamericanos y, de ese modo, se constituyó en el primer mecanismo de cooperación regional intergubernamental en la materia. Se le fijó como metas la presentación de propuestas de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica. Desde 2010 pasó

⁵¹ *Loc. cit.*

a formar parte de los 12 Consejos Sectoriales a través de los cuales operaba Unasur, desempeñando el rol de asesoría política-técnica en materia energética de los jefes de Estado y de Gobierno, quienes finalmente eran los que tomaban las decisiones.

Invariablemente, la presidencia del CES estuvo en manos del Ministro de Energía de Venezuela desde su creación. Con el fin de abordar las metas fijadas, el Consejo creó el Grupo de Expertos de Energía, con representantes de cada uno de los países. Además, se establecieron otros grupos de trabajo con asignaciones temáticas específicas, tales como el Grupo Balance Energético Suramericano, el Grupo Empresa Gran-nacional de Energía, el Grupo Especializado *Ad Hoc* en Materia Jurídico Política, el Grupo de Trabajo de Planificación Energética y el grupo de trabajo encargado de analizar la viabilidad para la creación de un Instituto de Investigaciones Energéticas de Unasur.

En la Reunión Presidencial Extraordinaria de Cardales (Argentina) en mayo de 2010 fueron aprobados los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, el anteproyecto del Plan de Acción y la estructura del Tratado Energético de Suramérica que habían sido elevados por el CES. Los Lineamientos eran una macro guía de política para lograr la integración energética y se entendían como la base para la elaboración del Plan de Acción y el Tratado Energético Suramericano. El primer lineamiento era promover la seguridad del abastecimiento energético de la región. Otros lineamientos eran la promoción del intercambio energético regional, el fortalecimiento de la infraestructura, mecanismos de complementariedad entre empresas estatales, el intercambio y transferencia de tecnología, formación de recursos humanos, el consumo racional y sostenible, la industrialización del sector, la armonización de los aspectos regulatorios y comerciales, la plani-

ficación nacional incorporando el componente de la integración, la eficiencia energética, las energías renovables, la asociación entre el sector público y el privado, la creación de empresas gran-nacionales, entre otros puntos.

El anteproyecto del Plan de Acción trazaba nueve líneas de acción, con sus respectivos objetivos y acciones, aunque carecía de referencias puntuales a proyectos o cronogramas.⁵² La primera línea de acción era el balance y diagnóstico energético, mediante la determinación de la situación de fuentes, potencialidades y usos energéticos y la visualización, caracterización y evaluación del balance energético regional actual y su proyección en el mediano y largo plazo. La segunda, tercera y cuarta líneas eran el petróleo, el gas y el carbón, respectivamente, cuyas acciones eran similares: incremento de la base de recursos con el fin de asegurar la disponibilidad en el corto, mediano y largo plazo; el fortalecimiento de su industrialización; fomentar nuevas tecnologías para la generación eléctrica; el desarrollo de la infraestructura transfronteriza; y la implementación de mecanismos de intercambio y suministro. La quinta línea era la energía eléctrica, por medio del incremento y diversificación tanto de las fuentes como de los insumos para la generación; y el fortalecimiento y desarrollo de la transmisión, distribución y el intercambio. Las sexta, séptima y octava líneas referían a la promoción del uso y producción de energías renovables y alternativas; la energía nuclear; y los biocombustibles (con la observación de Bolivia), respectivamente. La novena línea estaba dedicada al ahorro y uso eficiente de la energía. Por último, se presentaban propuestas en materia de financiamiento, organización

⁵² Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, “Avances de la integración energética en el CES”, Quito, Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, en *Boletín informativo*, núm. 2, 2016.

y medio ambiente, que eran transversales a las líneas de acción estratégica.

Por su parte, con el Tratado Energético se buscaba constituir un instrumento jurídico regional que favoreciera la integración energética y el incremento del flujo de comercio, pero el documento elevado y aprobado en 2010 solamente contenía su estructura, compuesta por un preámbulo y siete partes con sus respectivos capítulos.

Es posible verificar que los documentos elevados en 2010, aún incompletos, plasmaban objetivos ambiciosos de cooperación e integración energética, previendo incluso la necesidad de contar con los mecanismos financieros, regulatorios y jurídicos adecuados. Sin embargo, la tarea del Consejo en los años siguientes perdió regularidad hasta que se discontinuó totalmente. Entre 2008 y 2016, fecha de su último encuentro, el CES totalizó seis reuniones como se puede observar en el Cuadro 1. Resulta notorio que tras la III Reunión del año 2012 no hubo una jerarquización de la participación de los países en las tres reuniones siguientes. No sólo hubo un paréntesis prolongado hasta la IV Reunión que fue en el año 2015, sino también que cayó la participación de los Ministros, los cuales en algunos casos fueron remplazados por funcionarios de menor jerarquía de las respectivas carteras energéticas y en otros por funcionarios pertenecientes a otros ámbitos, por ejemplo provenientes de las embajadas asentadas en el país sede de la Reunión. Mientras que la III Reunión contó con la presencia de nueve ministros, las dos siguientes contaron con sólo dos ministros y en la última asistió tan sólo uno. Además, la última reunión tuvo representación de siete países nada más, producto de la crisis que ya atravesaba la Unasur. Paralelamente, la Coalición Regional por la

Transparencia y la Participación³⁵ ha llamado la atención sobre la nula participación de la sociedad civil en los procesos de planeación de la integración energética, a pesar de que el CES lo propusiera en reiteradas oportunidades.

Asimismo, no jerarquizar las reuniones se plasmó en una merma de la productividad del CES y en una menor importancia relativa de los temas aprobados. Si en las primeras tres reuniones se dieron pasos concretos para cumplir con las metas fijadas, en las siguientes tres la parálisis del Consejo se hizo evidente en ciertas contramarchas y en el alcance limitado de los *outputs*. En ese sentido, cabe destacar que en la IV Reunión se decidió relanzar el CES, por impulso explícito de Venezuela, y para ello se acordó que el Grupo *Ad Hoc* en Materia Jurídico-Política, que en la reunión anterior había sido creado con el fin de generar las propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la Estructura del Tratado Energético de Suramérica, se fusione con el Grupo de Expertos de Energía. En cuanto a los *outputs*, resultan ilustrativos aquellos aprobados en la V Reunión que se limitaron a dar instrucciones al Grupo de Trabajo de Balance Energético Suramericano, la aprobación de una ficha técnica para proyectos energéticos regionales y el encomendamiento a Ecuador y Venezuela para realizar un “Seminario Energético Suramericano” al año siguiente. Finalmente, en la VI y última reunión solamente se aprobaron algunas partes de los textos tanto del Tratado como del Estatuto del Consejo, lo que parece desatinado ante el bajo grado de participación que tuvo dicha reunión y la ausencia prácticamente total de los ministros del área.

³⁵ *Ibid.*

Cuadro 1. Síntesis de las reuniones del CES

<i>Reunión</i>	<i>Lugar y fecha</i>	<i>Funcionarios participantes</i>	<i>Temas aprobados</i>
I	Caracas, 8 de mayo de 2008	Ministros: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela Primer Ministro: Guyana Funcionarios de embajada: Paraguay, Perú y Surinam.	1. Anteproyecto de lineamientos para la Estrategia Energética Suramericana. 2. Anteproyecto de lineamientos del Plan de Acción.
II	Quito, 25 de marzo de 2010	Ministros: Argentina, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Viceministra: Paraguay. Director: Colombia. Funcionarios de embajada: Bolivia, Brasil y Perú.	1. Aprobar el Informe presentado por el Grupo de Expertos de Energía sobre la gestión de este Grupo (agosto 2008, marzo 2010). 2. Aprobar el Anteproyecto de Estructura del Tratado Energético Suramericano. 3. Aprobar el Plan de Acción para la elaboración del Balance Energético Suramericano. 4. Continuar la discusión de la propuesta venezolana de conceptualización de la Empresa Gran nacional de Energía en el ámbito del Grupo Expertos. 5. Instruir al Grupo de Expertos de Energía a analizar la instrumentación de un eventual diálogo OPEP-Unasur.

III	Caracas, 18 de mayo de 2012	Ministros: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Viceministro: Perú. Funcionarios de energía: Chile y Surinam.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acordó constituir un Grupo Especializado Ad Hoc en materia jurídico – política que generará las propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la estructura del Tratado Energético Suramericano. 2. Instruyó al Grupo de Expertos de Energía para que haga la evaluación de la viabilidad de creación de un Instituto de Investigaciones de la Unasur. 3. Instruyó al Grupo de Expertos de Energía a que conforme un Grupo de Trabajo de Planificación Energética teniendo como primera tarea la identificación de proyectos estructurantes energéticos. 4. Acordó la realización del Primer Encuentro de Empresas Nacionales de Petróleo y Gas en la ciudad de Caracas, del Primer Encuentro de Empresas Nacionales de Electricidad en la ciudad de Bogotá y del Primer Encuentro de Tecnología Energética en la ciudad de Río de Janeiro.
IV	Quito, 19 de mayo de 2015	Ministros: Ecuador y Venezuela. Viceministros: Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú. Funcionarios de energía: Argentina, Chile y Uruguay. Funcionario de embajada: Brasil.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acogió la propuesta venezolana de Relanzamiento y Reimpulso del CES, acordando un cambio en la metodología de funcionamiento de los Grupos de Trabajo, de manera que el Grupo Ad Hoc en Materia Jurídico-Política y el Grupo de Expertos de Energía pasaran a formar un solo Grupo. 2. Acordó crear una comisión técnica especial para la Formulación de un Plan de Acción 2015-2016.

Continúa...

...continuación

Reunión	Lugar y fecha	Funcionarios participantes	Temas aprobados
V	Quito, 1° de julio de 2016	Ministros: Ecuador y Venezuela. Viceministros: Bolivia y Paraguay. Funcionarios de energía: Chile, Colombia y Uruguay. Funcionarios de embajada: Argentina, Brasil y Perú.	<ol style="list-style-type: none">1. Instruyó al Grupo de Trabajo de Balance Energético Suramericano extender el documento final hasta el año 2015, con el objeto de que su ajuste refleje las realidades actuales de la región. Para ello, se seguirá contando con el asesoramiento técnico de la Olade.2. Aprobó la Ficha Técnica para Proyectos de Redes y la Matriz Multicriterios para la Priorización de los Proyectos Energéticos de la región, exhortando al Grupo a continuar avanzando en las tareas encomendadas.3. Encomendó a Ecuador y Venezuela organizar la celebración del "Seminario Energético Suramericano", previsto para febrero de 2017.
VI	Quito, 11 de noviembre de 2016	Ministro: Guyana. Funcionario de energía: Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela. Funcionario de la Embajada: Brasil y Perú.	<ol style="list-style-type: none">1. Aprobó el texto del Preámbulo y la Parte I Disposiciones Iniciales, excepto el Art 2, del Tratado Energético Suramericano.2. Aprobó parte del texto de los Estatutos del CES.

Fuente: elaboración propia con base en las Declaraciones de cada reunión.

Desde fines del año 2016 la actividad del CES quedó paralizada: no se realizaron más reuniones y los grupos de trabajo dejaron de funcionar. El desempeño del Consejo quedó deteriorado por la crisis de Unasur que comenzó con las dificultades experimentadas en el nivel doméstico por parte de Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez en 2013, y que se profundizó con el cambio de orientación política en la región a partir de la llegada de gobiernos de signo neoliberal, especialmente en Argentina (diciembre de 2015) y Brasil (mediados de 2016), que entendían al organismo como un instrumento del gobierno venezolano.

También se ha señalado que la crisis del organismo obedece a condiciones estructurales y algunos factores coyunturales. En cuanto a lo estructural, se observa una paradoja entre la búsqueda de la autonomía regional y de las autonomías nacionales ya que se neutralizaban mutuamente. Se implementó un diseño institucional ambicioso en la composición por consejos, pero laxo en la toma de decisiones, supeditada al principio del consenso, lo que otorgaba gran libertad de acción a cada miembro. Entre las causas coyunturales se encuentran la falta de liderazgo regional, la competencia geopolítica entre instituciones regionales, la ausencia de consenso sobre los intereses y valores comunes y el desacuerdo en cuanto al establecimiento de una burocracia y un liderazgo supranacional.⁵⁴

Sin embargo, también es posible señalar algunas cuestiones intrínsecas del CES que llevaron a una parálisis del mismo y que fueron recogidas en las entrevistas con informantes clave. En primer lugar, se visualiza que la permanente rotación de funcionarios conspiró contra su funcionamiento, ya que no permitió continui-

⁵⁴ Víctor Mijares y Detlef Nolte, "Regionalismo posthegemónico en crisis", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, núm. 3, 2018.

dad en la consecución de las metas fijadas. Simultáneamente, la retención de la presidencia del Consejo por parte de Venezuela como un instrumento de sus intereses estratégicos en el nivel regional fue vista con desconfianza por el resto de los integrantes de éste. En tercer lugar, los entrevistados alegaron que al interior del Consejo se cristalizó la existencia de modelos energéticos contrapuestos entre los gobiernos volcados a una perspectiva estatal del sector energético y los gobiernos con una visión pro-mercado que impidió arribar a los consensos necesarios para desarrollar los objetivos fijados. Este registro coincide con lo plasmado por Palestini y Agostinis,³⁵ quienes observaron una división en las preferencias estatales dentro del CES entre los maximalistas de la integración, compuesto por los gobiernos de Venezuela y Ecuador, cuyo objetivo es la armonización de los mercados energéticos, así como la creación de grandes empresas públicas encargadas de la gestión de los recursos energéticos regionales; y los minimalistas de la integración, compuesto por los gobiernos de Brasil y Chile, los cuales aspiran a una integración limitada, con convergencia regulatoria restringida.

CONCLUSIÓN

Finalmente, en 2018 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en Unasur. En principio, estos países adujeron el bloqueo a la elección de un nuevo Secretario General de la organización por parte de Venezuela y Bolivia, lo que condujo posteriormente a la falta de financiamiento necesario para mantener el funcionamiento de la organización y

³⁵ Palestini y Agostinis, *op. cit.*

al cese de las actividades de los consejos ya que funcionan con un quórum de la mitad más uno de sus Estados miembros.⁵⁶ Tiempo más tarde, estos seis países, a los que se sumó Ecuador, decidieron abandonar definitivamente la organización. En gran medida, el desmantelamiento de Unasur marca el fin del regionalismo posliberal, aunque resulta prematuro caracterizar la etapa nueva.

En un intento por aislar al gobierno venezolano, en marzo de 2019, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú suscribieron un documento en el que manifestaron su intención de constituir el Foro para el Progreso de Sudamérica (Prosur) en sustitución de la Unasur. La Declaración del nuevo espacio de integración remarca que “deberá ser implementado gradualmente, tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones”,⁵⁷ en clara alusión a los límites verificados en la gestión de Unasur. Al mismo tiempo, se afirma que se abordarán “de manera flexible y con carácter prioritario” temas de integración como la energía e infraestructura. No obstante, hasta el cierre de este trabajo no se habían producido novedades en cuanto al dispositivo institucional en el que se abordarían esos temas. Dada la insistencia en la flexibilidad, liviandad, agilidad y hasta economicidad del Prosur nada hace suponer que se recree un ámbito sectorial similar al CES.

De manera que, con la crisis y posterior desmantelamiento de la Unasur, Sudamérica se ha quedado sin una instancia especí-

⁵⁶ Silva, *op. cit.*

⁵⁷ Prosur, “Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur”, en *Casa Rosada*, 22 de marzo, 2019. En <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/45052-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur> (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).

fica de cooperación energética de carácter político. Más allá de los problemas de funcionamiento analizados en este capítulo, lo cierto es que el CES pretendió abordar por primera vez la política energética regional desde una perspectiva estratégica. Los documentos en los cuales se plasmaron las metas del organismo tuvieron un exceso de voluntarismo y ambición que colisionó con obstáculos históricos, estructurales y coyunturales, pero también permiten comprobar la extensión y complejidad del sector. Esto es especialmente relevante cuando se trata de afrontar desafíos globales, como el cambio climático, que influyen directamente sobre las agendas energéticas nacionales. Tanto el Acuerdo de París de 2015 como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) —que contienen un objetivo específico en materia de energía sostenible (ODS 7)— implican compromisos asumidos por los países para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero que produce el sector energético, mediante la promoción de energías renovables y de medidas de eficiencia energética. El principio de Responsabilidades Compartidas pero Diferenciadas, a través del cual se espera un mayor esfuerzo en asumir los costos de mitigación por parte de los países centrales dada su responsabilidad histórica en la problemática del calentamiento global, probablemente tenga una defensa más eficaz desde una posición colectiva que individual. Cabe resaltar que Sudamérica en su conjunto contribuye con sólo 3.2% del total de emisiones globales.⁵⁸

Recientemente, el abordaje regional del vínculo entre políticas energéticas y climáticas ha salido de las fronteras sudamericanas para depositarse en al menos dos instancias: el Foro de los Países de

⁵⁸ BP, *Statistical Review of World Energy 2018*, Londres, BP, 2018.

América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, que nació en la 36ª sesión de la CEPAL en 2016 y mediante el cual se pretende realizar un seguimiento del cumplimiento de los ODS, incluyendo el N° 7, y la Asociación de Energía y Clima de las Américas (ECPA por sus siglas en inglés), cuya creación data del año 2009, pero que se reactivó en 2015. La ECPA es un mecanismo de cooperación hemisférica, en el cual la participación es voluntaria y los compromisos entre sus miembros no son vinculantes. Si bien se propone complementar las iniciativas de energía sostenible existentes en la región, se trata de un espacio liderado por Estados Unidos. Por lo tanto, es un ámbito que no solamente trasciende el espacio geográfico de Sudamérica, sino que también limita la autonomía subregional a manos del mayor emisor per cápita del mundo.

7. CRISIS Y AJUSTES DE LA CAN EN LA OLA DEL REGIONALISMO POSLIBERAL Y POST-HEGEMÓNICO

Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto Chaves García

El cambiante escenario político del orden regional con la denominada ola del regionalismo posliberal y post-hegemónico, dieron paso a una coyuntura crítica que marcó la actual encrucijada de la Comunidad Andina (CAN) la cual, pese a los factores y hechos transcurridos durante 2003 y 2016, ha planteado retomar la necesidad de la asociatividad y de la integración como un mecanismo latente en un contexto en el que existieron divergencias políticas, económicas e institucionales. Sin embargo, las potencialidades de la CAN han ido más allá de su evolución histórica y antigüedad y se ven representadas por las oportunidades para afrontar los riesgos del cambiante escenario, en una etapa en la cual el unilateralismo amenaza las instituciones internacionales.

Los grandes desafíos de la agenda regional, que requieren de una activa acción colectiva por parte de instituciones multilate-

rales, pasan por los existentes desafíos como el tema migratorio resultante de la ola venezolana, el actual tablero geopolítico, los cambios políticos resultante del denominado péndulo ideológico, el solapamiento de esquemas subregionales —Alianza del Pacífico y Mercosur, entre otros—, la falta de voluntad política sobre la base de sus objetivos misionales fundacionales. Asimismo, la agenda vigente abarca problemáticas clásicas como el narcotráfico y contemporáneas como la minería ilegal, la necesidad de acciones colectivas frente a la presente pandemia, entre muchas otras.

El marco de referencia propuesto para el estudio de la Comunidad Andina parte de un análisis institucional. De esta manera, se aborda la institución como objeto de investigación resaltándose aspectos claves que trasciendan su comprensión y entendimiento como institución, entendida meramente como una estructura de autoridad que establece reglas, para examinar aspectos multidimensionales como factores históricos, contextuales, culturales, sociales, económicos y políticos, entre otros.

En este análisis sobre la Comunidad Andina, se resaltan algunas causas que determinaron la coyuntura crítica comprendida en el periodo de 2003-2016, la cual generó factores y hechos que produjeron cambios y ajustes institucionales dándose la necesidad de una reingeniería de acuerdo con la realidad, ante la falta de consenso para el modelo de integración regional dados sus objetivos misionales fundacionales. Lo anterior restringió su consolidación como actor político regional cohesionado determinando sus cambios institucionales.

El capítulo se estructura en tres partes: la primera parte expone el marco referencial del institucionalismo. La segunda parte desarrolla el análisis de la coyuntura crítica de la CAN en el periodo de la denominada ola posliberal y post-hegémica en el perio-

do 2003-2016. La tercera parte plantea el análisis de iniciativas de ajuste institucional que se han aplicado en el bloque en las últimas dos décadas, identificando continuidades y rupturas en el marco de las agendas de acción y el fortalecimiento institucional de la CAN. Finalmente, se presentan unas conclusiones y reflexiones de cierre.

BREVE APROXIMACIÓN A LAS INSTITUCIONES COMO OBJETO DE ESTUDIO

La comprensión de las instituciones como objeto de estudio trasciende su entendimiento como una mera estructura de autoridad que establece reglas, que abarca aspectos multidimensionales como factores históricos, contextuales, culturales, económicos y políticos, entre otros, que dan paso a ajustes institucionales. De esta manera, tiene lugar un juego de intereses, toma de decisiones y ajustes institucionales que en el caso de la CAN ha dado paso a la necesidad de su transformación y ajuste institucional, a partir de la coyuntura crítica resultante de la falta de consenso en el marco de la ola de regionalismo post-hegemónico y posliberal¹ que ha tenido lugar en el siglo XXI.

En el marco de las interacciones entre la sociedad, el Estado y el mercado, uno de los importantes objetos de estudio han sido las instituciones, base del funcionamiento interrelacional. No obstante, el abordaje de éstas se ha enmarcado en distintos enfoques

¹ Una revisión teórica-conceptual sobre hegemonía en los estudios sobre integración regional es realizada por José Briceño-Ruiz, “Hegemonía, post-hegemonía, neoliberalismo y posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina”, en Martha Ardila [ed.], *¿Nuevo multilateralismo en América Latina Concepciones y actores en pugna?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 23-66.

y diferentes corrientes y perspectivas para analizar la realidad económica y política. Desde la Ciencia Política, el estudio de las instituciones ha comprendido tres enfoques: 1) el enfoque jurídico-institucional o histórico; 2) el enfoque funcionalista; y, 3) el enfoque neo-institucionalista.

Para el institucionalismo histórico es importante el vínculo de lo institucional y la dinámica de crisis, cambio y continuidad. Entiende las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad² que pueden verse como productos desarrollados a partir de luchas entre actores desiguales.³ De esta manera, “[...] ilustra cómo las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales [...], planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales [“organización institucional”] y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta”.⁴

Plantea tres modelos analíticos como 1) las coyunturas críticas; 2) *path dependence*; y, 3) *punctuated equilibrium*. El *path dependence* o trayectoria dependiente plantea que lo sucedido en un punto previo en el tiempo, legados de procesos históricos, afecta los posibles resultados de una secuencia de eventos en una evolución institucional; procesos políticos como desarrollo secuencial —progreso—. El *punctuated equilibrium* abandona la idea de evolución como progreso para hacer referencia a la idea de transformación o mutación de los procesos políticos institucionales.⁵ Así, las instituciones pueden verse como productos desarrollados a partir de

² José Guadalupe Vargas Hernández, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, en *Ciencia Administrativa*, año. 1, 2008, pp. 47-58.

³ Paul Pierson y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 17, núm. 1, 2008.

⁴ Luis Gonzalo Trigo Soto, “Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la Ciencia Política”, en *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero-junio de 2016, p. 228.

⁵ *Loc. cit.*

luchas entre actores desiguales en el que las coyunturas críticas son soportes de apoyo de procesos de crisis y cambio institucional.⁶

Los institucionalistas históricos dan relevancia a la influencia de contextos tanto culturales como institucionales en las variables causales de interés. Entendido el Institucionalismo Histórico como un enfoque para el estudio de la política y el cambio social, las instituciones son legados de procesos históricos (evolución institucional y *path dependence* —trayectoria dependiente—) e “[...] ilustra como las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales [...], planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales [“organización institucional”] y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta”.⁷

El institucionalismo funcionalista tiene influencia de la biología, así como de la antropología y sociología para explicar las funciones y disfunciones de las partes de un organismo, siendo éste el marco de referencia para el análisis a partir de las funciones, estructuras y procesos. Así, busca establecer la relación de diversas estructuras del sistema entre sí, entre cada una de éstas y el entorno y entre el sistema como un todo y el entorno afectan la existencia del sistema (equilibrio homeostático del sistema o equilibrio adaptativo).⁸

El neoinstitucionalismo aborda el rol de las instituciones políticas en los *outcomes* o resultados económicos o sociales. Asimismo, “[...] el neoinstitucionalismo, bajo la predominancia de la teoría

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p. 228.

⁸ Rodrigo Losada y Andrés Casas, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

económica,⁹ retoma la relevancia de las instituciones centrándose en las estructuras y organizaciones, en vez de los aspectos puramente formales de las instituciones”.¹⁰ Reconoce los aportes de los enfoques de elección racional,¹¹ el institucionalismo sociológico y, principalmente, los aportes del institucionalismo histórico. De igual manera, reconoce al individuo en su contexto en el que existen instituciones —formales o informales— las cuales, imponen restricciones a la acción humana individual y guían y estructuran su comportamiento. Por último, las instituciones pueden ser consideradas como actores políticos que actúan con coherencia y autonomía, toman decisiones y las ejecutan en el marco de unas reglas de juego.¹²

En resumen, la importancia de las instituciones en la Ciencia Política radica en ser una pieza insustituible que busca analizar cómo las instituciones influyen sobre el comportamiento político y dan forma a procesos que van desde la toma de decisión.¹³ Las instituciones pueden ser “[...] entendidas como las reglas del juego, las instituciones se convierten en los ejes de la actividad política, encauzan las interacciones de los actores políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos”.¹⁴

⁹ La teoría económica influyó en el enfoque a través de los trabajos de March y Olsen y por Douglass C. North. Dada la influencia de la teoría económica en el enfoque neoinstitucionalista en la Ciencia Política, la base teórica es de Douglass C. North. Losada y Casas, *op. cit.*

¹⁰ Trigo Soto, *op. cit.*, p. 226.

¹¹ *Loc. cit.* Los teóricos de la elección racional proponen un modelo ecléctico combinando elementos de la teoría deductiva con el análisis contextual propio del institucionalismo histórico.

¹² *Loc. cit.*

¹³ Pierson y Skocpol, *op. cit.*, p. 19.

¹⁴ Losada y Casas, *op. cit.*, p. 163.

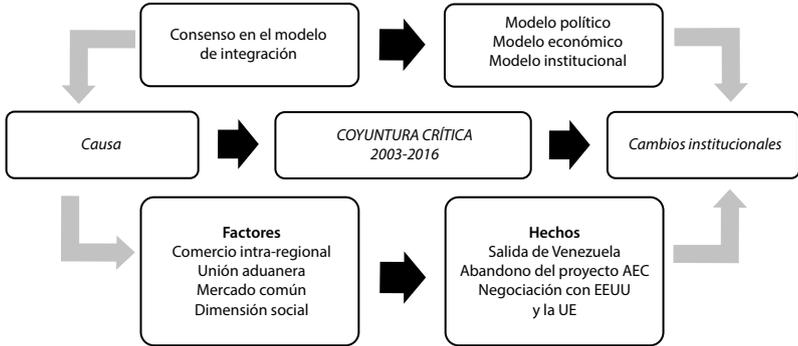
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA CRÍTICA DE LA CAN: CAUSAS, FACTORES Y HECHOS

En 1969 se creó el Pacto Andino que constituyó la piedra angular del actual sistema andino de integración (SAI), que se crea en 1996 y está configurado por distintos órganos e instituciones que buscan coordinar las políticas nacionales de los países miembros para profundizar en la integración andina. El sistema tiene a la CAN como institución de carácter regional. De acuerdo con el marco de referencia propuesto a partir de una breve aproximación a las instituciones, es pertinente abordar y comprender la CAN más allá de una estructura de autoridad que establece reglas y que actúa con coherencia y autonomía para tomar decisiones y ejecutarlas. Por ende, la CAN constituye una institución que ha tenido avances y retrocesos, demandándose reformas, ajustes y una reingeniería de su sistema dado que no ha sido ajena a los conflictos, coyunturas críticas y juegos de intereses que se han reflejado en las reglas de juegos existentes y vigentes, así como en sus ajustes institucionales para su evolución y progreso.

Por lo anterior, en la CAN, frente a los procesos posliberales como el ALBA, la Unasur y el Mercosur revisionista, las divergencias entre los Estados parte se hizo latente (Figura 1). De esta manera, la falta de un consenso en el modelo de integración frente a las tres propuestas de modelos coexistentes en la región —estratégico, productivo y social—¹⁵ se hicieron presentes dada la disonancia entre sus miembros en cuanto al modelo político, económico e institucional.

¹⁵ José Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 45, núm. 175, 2013, pp. 9-39.

Figura 1. Análisis de la coyuntura crítica de la CAN en el periodo 2003-2016



Fuente: elaboración propia.

En la primera dimensión, la convergencia política estuvo marcada por sus modelos de política exterior que determinaron su comportamiento frente a la potencia hemisférica y el tipo de interés en la integración regional en cuanto a la coexistencia de modelos de alineamiento/acoplamiento frente a la potencia hemisférica (Colombia) y de acomodamiento (Perú) con casos de oposición limitada (Ecuador y Bolivia) y desafío (Venezuela).¹⁶ Lo anterior, marcado por el fuerte comercio entre Estados Unidos y la CAN, el cual enmarcaba una fuerte relación de dependencia (véase Tabla 1) dada la realidad de los intercambios que desafió su riqueza institucional.

¹⁶ Juan Tokatlian y Robert Russell, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, Los retos de América Latina en un mundo en cambio, núms. 85 y 86, 2009, pp. 211-249. En www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/220509tokarussell.pdf.

De esta manera, se produjo, de una heterogeneidad entre sus miembros, una fragmentación puesto que, entre los cambios dados en la región, Venezuela, Ecuador y Bolivia no comulgaban con la integración económica mundial. Este escenario dio paso a un periodo de retrocesos y estancamientos en la profundización de su integración económica marcado por la división y la desconfianza entre sus miembros, puesto que “la política comercial [estadounidense] es un canal de transmisión de sus valores, esto significa propagar los principios del liberalismo norteamericano en las economías de América Latina”.¹⁷

En este sentido, las divergencias pasaron por un apoyo de modo distante a la integración económica regional priorizando en sí la constitución de un área de libre comercio hemisférica y, mirando la integración regional desde el paradigma del regionalismo abierto, por una integración económica regional sin un compromiso firme (Colombia y Perú). Por otro lado, la posición de apostar por una integración bien sea en lo económico y lo político en aras de aumentar el poder negociador frente a los principales centros de poder —Estados Unidos y Unión Europea— (Ecuador y Bolivia) o de propender por una integración holista y multidimensional (Venezuela). De esta manera, la divergencia, principalmente, se acentuó dada la relación con Estados Unidos y el modelo económico y de desarrollo a adoptar¹⁸ ante el escenario del regionalismo posliberal y post-hegémico.

¹⁷ María Mercedes Prado Espinoza, “La Comunidad Andina: las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación”, en *Revista Desafíos*, año 30, núm. 1, 2017, p. 144.

¹⁸ Gian Luca Gardini, “Proyectos de Integración Regional Sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 15, 2010, pp. 11-31. En http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=237.

Tabla 1. Destinos de las exportaciones y orígenes de las importaciones totales de las economías de la CAN, 2006

Por principales destinos (%)										
Bolivia		Colombia			Ecuador		Perú		República Bolivariana de Venezuela	
Brasil	37.7	Estados Unidos	40.8	Estados Unidos	53.3	Estados Unidos	24	Estados Unidos	43	
Estados Unidos	9.8	Unión Europea (25)	15.2	Unión Europea (25)	11.7	Unión Europea (25)	19.3	Taipei Chino	5	
Argentina	9.3	Rep. Bolivariana de Venezuela	11.1	Perú	8.2	China	9.5	Unión Europea (25)	4.6	
Japón	8.9	Ecuador	5.1	Colombia	5.6	Suiza	7.1	Colombia	1.8	
Perú	5.9	Perú	2.8	Chile	4.4	Canadá	6.8	Canadá	1.4	
Por principales orígenes (%)										
Bolivia		Colombia			Ecuador		Perú		República Bolivariana de Venezuela	
Brasil	20.4	Estados Unidos	26.6	Estados Unidos	22.6	Estados Unidos	16.4	Estados Unidos	30.6	
Argentina	15.8	Unión Europea (25)	13.3	Colombia	12.8	Unión Europea (25)	11.6	Unión Europea (25)	13.9	
Estados Unidos	12.1	México	8.8	Unión Europea (25)	10	Colombia	10.4	Colombia	11	
Unión Europea (25)	9.3	China	8.5	Brasil	7.3	Brasil	10.3	Brasil	9.1	
Chile	8.3	Brasil	7.2	China	6.8	México	7.1	México	7.1	

Fuente: OMC, "Perfiles Comerciales 2007". En https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/trade_profiles07_s.pdf.

A consecuencia del cambio de siglo y con él, se produjo en algunos países el abandono del modelo de regionalismo abierto, cuyos efectos se reflejaron en la integración andina, frente a su ya antiguo, pero aún no consolidado proyecto político. Lo anterior fue consecuencia de que:

[...] la liberación competitiva modificó las reglas del juego dentro de los perímetros regionales latinoamericanos. La apertura comercial no discriminatoria frente a terceros, que se conoce como el “regionalismo abierto”, ha dado lugar a la intrusión de normas y reglas foráneas en los acuerdos regionales vigentes, y por tanto al debilitamiento del comercio intrarregional.¹⁹

Pese a reconocerse la importancia, así como las oportunidades y desafíos de negociaciones con terceros países preservando los valores, principios y ventajas de la integración andina, respetando los objetivos, mecanismos e instituciones establecidos en el Acuerdo de Cartagena prevaleció la cláusula sobre “[...] en caso de que no sea posible negociar comunitariamente se podrán celebrar negociaciones de carácter bilateral”.²⁰ Sin embargo, los resultados fueron en contravía del artículo 86 del Acuerdo de Cartagena:

Los Países Miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes del Arancel Externo Común; igualmente, se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelarios con países ajenos a la Subregión. La Comisión, previa Propuesta de la Secretaría General y mediante Decisión,

¹⁹ Prado Espinoza, *op. cit.*, p. 145.

²⁰ Artículo 1.- Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual. CAN, “Decisión 598”, Ecuador, 2004. En <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC598s.asp> (fecha de consulta: 26 de julio, 2020).

se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario.

El escenario estuvo marcado por la Decisión 598 para las negociaciones bilaterales. Sin embargo, frente a la negociación con Estados Unidos dos elementos son claves. Primero, se dan las denominadas medidas disconformes,²¹ las cuales “[...] son extensas y de densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas, que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios y fijar legítimamente reservas de mercado en materias tan variadas [...]”.²² Segundo, en el marco de las relaciones económico-comerciales ha coexistido el principio de no discriminación y el criterio de reciprocidad como una incompatibilidad. Esto ha dado lugar a medidas que, en ocasiones, son invocadas en el marco de la seguridad nacional.²³

En conclusión, pese a que la CAN ha sido un proceso de largo plazo, a consecuencia de la coyuntura crítica dados los factores contextualizados enfrentó la división interna del bloque a consecuencia de la falta de un consenso que desencadenó hechos como el retiro de Venezuela en 2006, evidencia de la ahondada división interna del bloque, a lo que se sumó la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) unilateralmente con Estados Unidos por

²¹ En el caso de la CAN los intercambios económico-comerciales y la cooperación internacional estuvieron condicionados por la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas (ATPDEA) de 2002.

²² Marcelo Halperin, “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, en Noemí Mellado y Juan Carlos Fernández Saca [eds.], *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2013, p. 33.

²³ Marcelo Halperin, “El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo”, en Noemí Mellado y Manuel Cienfuegos [eds.], *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo latinoamericano*, La Plata, Lerner, 2018, pp. 59-109.

parte de Colombia y Perú ante el fracaso de un área de libre comercio hemisférica (ALCA) en Mar del Plata que marcó un retroceso en la consolidación de su Unión Aduanera; factores y hechos que representaron la crisis inminente para la cohesión regional de la CAN, así como su consolidación como actor político en el escenario del denominado regionalismo post-hegemónico y posliberal.

La coyuntura de crisis generó que, ante la negociación bilateral de un TLC por parte de los miembros con Estados Unidos, diera senda a negociaciones unilaterales ante el cambio del escenario político como fue la llegada de Evo Morales al poder. Sin embargo, el cambio en el mapa político regional dio paso a que en la CAN coexistieran gobiernos de derecha como el de Colombia (2006, 2009 y 2014) y centro relativo como Bolivia (2006, 2009 y 2014), Ecuador (2006, 2009, 2012) y en cierta medida Perú (2006, 2011); este último que viró entre la izquierda y la centroderecha en sus sistemas políticos.²⁴ De esta manera se evidenciaba las luchas entre actores desiguales que se reflejaron en el proceso de toma de decisiones, en los escenarios de crisis y en el cambio institucional que dio paso a ajustes institucionales y que, a su vez, estructuraron la conducta de sus miembros.

Desde la aproximación acrítica de la concepción de integración política y económica del proceso, modelo e institución europea se ha desconocido en los análisis y reflexiones, por una parte, las particularidades regionales e históricas de la América Latina, así como las coyunturas críticas y los ajustes institucionales que tuvieron lugar a partir de la realidad regional. En el caso de la CAN, estas dinámicas han traído consigo efectos en el proceso de integración

²⁴ María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra, “Posneoliberalismo y después: el centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile”, en *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 39, núm. 3, 2019, pp. 435-457.

(regionalización) así como en su proyecto político (regionalismo) que la sustentan como institución, dejando efectos en su evolución como actor político y regional.

En conclusión, tuvieron lugar factores de gran impacto en el comercio intrarregional (véase Gráfica 1), el estancamiento de la consolidación de una unión aduanera sobre la base de un Arancel Externo Común para la consolidación de su propósito constitutivo de un mercado común, con la liberalización de los factores de producción ante el reduccionismo de una integración negativa limitado a la dimensión económico-comercial, que dejó de lado la dimensión de la transformación productiva con equidad.²⁵

IMPACTOS Y RETROCESOS COMO ACTOR REGIONAL EN EL ESCENARIO DE LA OLA DEL REGIONALISMO POSLIBERAL

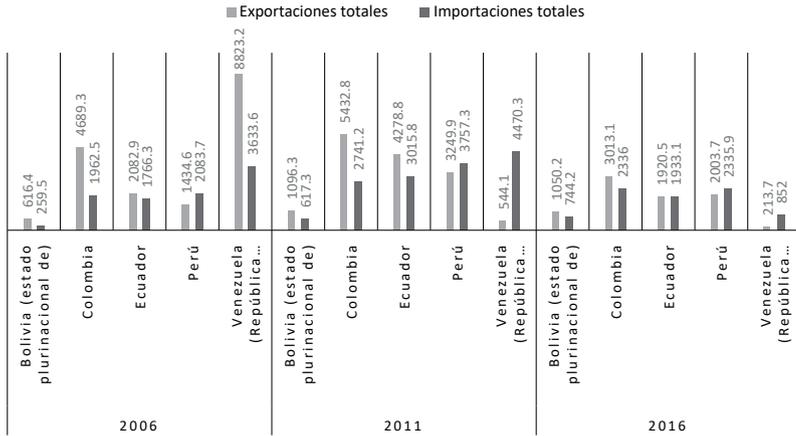
Adicionalmente, los efectos para la CAN pasaron por una crisis en su liderazgo regional —tanto interno así como de actor regional— un descenso en la interdependencia económica, una divergencia política, una desintegración de su identidad y un estancamiento en su institucionalidad.²⁶ Su liderazgo, dada las capacidades de sus integrantes particularmente de Colombia²⁷ y Venezuela manco-

²⁵ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 1994.

²⁶ Catherine Ortiz Morales, “Modelo de análisis y factores de éxito para la cohesión regional: ¿la Alianza del Pacífico como actor regional?”, en VIII Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales/Universidad Nacional de la Plata, noviembre de 2016.

²⁷ La CAN tiene una población de 110 millones de habitantes, de los cuales, 10.3% son bolivianos, 45.5% colombianos, 15.5% ecuatorianos y 28.8% peruanos. CAN, “CAN en cifras 2019”. En [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972485640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972485640CANencifras2019(2).pdf) (fecha de consulta: 21 de julio, 2012).

Gráfica 1. Comercio intrarregional total de bienes



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, "Comercio Intrarregional Total de Bienes", en *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, 2016.

munadamente, enfrentó la ruptura de este eje —*paymaster*— con la cual, se materializó a partir de las diferencias en las estrategias que difieren en los objetivos perseguidos y medios empleados. Siendo el liderazgo ejercido por una potencia regional o un centro de poder regional, es importante aclarar que el liderazgo es entendido por ser extremadamente cooperativo, perseguir la consecución de objetivos comunes y ser concebido como líder²⁸ en la unidad regional.

Los efectos de esta coyuntura crítica dadas sus causas, también se reflejaron en su interdependencia económica (véase Gráfica 1) en el corto plazo, a partir de las debilidades en materia de integración económica regional pese su institucionalidad como unión

²⁸ Sandra Destradi, "Regional Powers and their strategies: empire, hegemony and leadership", en *Review of International Studies*, año 34, núm. 4, 2010, pp. 903-950.

aduanera, objetivo fundacional. Desde la década de los noventa y pese a su evolución institucional a partir del Pacto de Andino a la CAN, se ha identificado que la integración ha sido débil en términos económicos, y no ha favorecido mejores resultados sociales o los esperados. Los salarios y la productividad han sido bajos, y la CAN no contribuyó ampliamente a reducir las brechas sociales, especialmente para Bolivia y Colombia.²⁹

Por otra parte, las economías andinas siguen estando muy ligadas a los regímenes de acumulación rentistas,³⁰ lo que se ha convertido en una característica estructural. Este patrón de desarrollo responde a los abundantes recursos naturales que caracterizan sus estructuras productivas,³¹ a partir de los cuales se da paso a la captación de su diferencial de precios en el mercado internacional.³² En la realidad de la CAN, su patrón de desarrollo económico (véase Gráfica 2) y el cambio tecnológico no fue suficiente para el aumento de la productividad. Lo anterior, pese a tener como mínimo común denominador en sus modelos de desarrollo un capitalismo extractivo dependiente de materias primas sometido a los precios del mercado internacional, prevalecen las divergencias en cuanto a *i*) los modelos rentismo liberal (Colombia y Perú) que se caracterizan por estar basados en el mercado y la baja participación del Estado y *ii*) los modelos rentismo redistributivo (Ecuador y

²⁹ Elizabeth Aponte y Emma Castro, *Comercio intrarregional y resultados de equidad en los países de la Comunidad Andina durante las dos últimas décadas (1990-2010)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.

³⁰ María Mercedes Prado Espinoza, “La Comunidad Andina: las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación”, en *Revista Desafíos*, año. 30, núm. 1, 2017, pp. 135-172.

³¹ Capacidad exportadora de manufacturas y a los beneficios comerciales que habían obtenido en materia de comercio de manufacturas de la CAN. Prado Espinoza, *op. cit.*

³² Luis Bértola, “Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina”, en Alicia Bárcena y Antonio Prado [eds.], *Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina*, CEPAL, 2015, pp. 261-295.

Gráfica 2. Desglose de las exportaciones totales de la economía 2006



Fuente: OMC, "Perfiles Comerciales 2007". En https://www.wto.org/spanish/res_s/boo ksp_s/anrep_s/trade_profiles07_s.pdf.

Bolivia) caracterizado por un Estado intervencionista buscando redistribuir parte de la riqueza.⁵⁵

La identidad de la CAN, sin que represente un elemento homogeneizador o visión universalista, más allá de estar determinada por la variable geográfica de su pertenencia a la región andina —el ser andino—, así como por antecedentes históricos y libertarios se vio enmarcada por su propósito fundacional y razón de ser establecido en el Acuerdo de Cartagena, que se vio modificada ante la evidente heterogeneidad y fragmentación que tuvo lugar. De esta manera, la identidad de la CAN se basa en sus principios ordenadores y constitutivos que buscan *i)* promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y

⁵⁵ Ilán Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, México, El Colegio de México, 2019.

social; *ii*) acelerar el crecimiento y la generación de empleo productivo para los habitantes de los países miembros; *iii*) facilitar la participación de los países miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; *iv*) disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional; *v*) fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros; *vi*) procurar un mejoramiento persistente en el nivel de la vida de los habitantes de la subregión.³⁴

Por último, los efectos en su institucionalidad³⁵ tuvieron lugar en los ajustes institucionales de la segunda década del siglo XXI. Esta institucionalidad es entendida en términos de un sistema regional institucionalizado como una estructura para la toma de decisiones y una capacidad como actor más sólido,³⁶ lo que también reflejó la división interna del bloque. Pese a que gozaba de cierto nivel de supranacionalidad, entendida en términos de cesión de competencias en la toma de decisiones, que actualmente le ha permitido contar con 862 decisiones de carácter supranacional que constituyen su cuerpo normativo de obligatorio cumplimiento, los resultados económicos, políticos y sociales aún se consideran insuficientes para las potencialidades de la institución de acuerdo con los objetivos misionales que determinan su razón de ser (identidad).

³⁴ Comunidad Andina, “Somos Comunidad Andina”, CAN. En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=QU> (fecha de consulta: 21 de julio, 2020).

³⁵ La CAN es entendida como un el sistema andino de integración (SAI) conformado por distintos órganos e instituciones. Actualmente cuenta con *i*) organizaciones intergubernamentales, *ii*) organizaciones comunitarias, e *iii*) instancias de participación de la sociedad civil.

³⁶ Björn Hettne, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, en *Comercio Exterior*, año 52, núm. 11, 2002, pp. 954-965.

AJUSTES INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

En el desarrollo institucional del proceso de integración andino, retomando los modelos analíticos del institucionalismo histórico señalados en el marco teórico, se observan dinámicas de ajuste y rediseño institucional como respuesta a coyunturas críticas. En sus 50 años de historia la CAN ha atravesado diferentes episodios críticos que la han obligado a renovarse en términos de sus objetivos, ámbitos de acción, lineamientos estratégicos, e instancias operativas, bajo la doble justificación de responder a las situaciones de crisis, y de adaptarse a las cambiantes condiciones de la agenda interna y externa del bloque. Estas dinámicas de renovación se han expresado en: *a*) propuestas de diseños y agendas estratégicas que afectan los objetivos y ámbitos de acción del esquema andino, y *b*) en procesos de reingeniería institucional, que se han concentrado en actualizar y delimitar el rol de las instancias institucionales y plantear nuevos enfoques de proyección de la CAN.

En el caso de iniciativas de diseños y agendas estratégicas, éstos consisten en ejercicios de reflexión institucional plasmados en documentos técnicos desarrollados a partir de reuniones del Consejo Presidencial Andino (CPA): *1*) Cumbre Presidencial de Galápagos (1989), *2*) Cumbre Presidencial de Quito (1995), *3*) Cumbre Presidencial de Quito (2004), y *4*) Cumbre Presidencial de Tarija (2007), la cual generaría, posteriormente, el lanzamiento y puesta en marcha de la Agenda Estratégica Andina en febrero de 2010. En el caso de procesos de reingeniería institucional se identifican dos momentos claves: *a*) el Protocolo de Trujillo de 1996, y *b*) las Decisiones 792 de 2013 y 797 de 2014.

INICIATIVAS DE DISEÑOS Y AGENDAS ESTRATÉGICAS

A partir de la necesidad de renovar los contenidos y los ámbitos de acción de la integración andina, y como reacción a escenarios de tensión y situaciones adversas, la CAN ha desplegado en las últimas décadas iniciativas de diseños y agendas estratégicas para compatibilizar la integración regional con los requerimientos internacionales y con las necesidades internas de los países miembros. Desde finales de los años ochenta hasta finales de la primera década del siglo XXI, la CAN ha desarrollado cuatro diseños estratégicos con diferentes grados de alcance y éxito, pero compartiendo la misma filosofía: convertirse en puntos de inflexión para garantizarle vigencia y presencia internacional al bloque andino. La Tabla 2 presenta una síntesis de los contenidos centrales de cada una de estas iniciativas.

Desde la Cumbre Presidencial de 1989 se observa en la evolución de la integración andina la insistencia en adoptar el formato de diseños y agendas estratégicas, sustentados en la definición de diferentes lineamientos de acción, para mejorar la imagen de la CAN y fortalecer sus campos de acción. A partir del análisis comparativo de las cuatro cumbres señaladas en la Tabla 2, se puede establecer una serie de continuidades y rupturas en términos de agendas y áreas de interés, que resulta muy pertinente para identificar el alcance y grado de éxito que han tenido estas iniciativas de ajuste institucional.

En efecto, se identifica la continuidad de algunas temáticas y agendas sectoriales (la agenda comercial con el énfasis en perfeccionar la zona de libre comercio, mejorar los niveles de infraestructura e integración física de la región, implementar una agenda de desarrollo social, desarrollar la agenda de integración energé-

Tabla 2. Análisis de los diseños estratégicos de la CAN

<i>Cumbre de Galápagos (1989)*</i>	<i>Reunión CPA de Quito (1995)</i>	<i>Reunión CPA de Quito (2004)</i>	<i>Reunión CPA de Tarija (2007)</i>
<p>2 objetivos de acción:</p> <p>1. Consolidación del espacio económico andino: –Perfeccionamiento mercado ampliado –Mejoramiento de la infraestructura y los servicios de transporte y las comunicaciones. –Integración en sectores productivos, ciencia y tecnología –Aplicación del tratamiento preferencial. –Integración fronteriza y turismo.</p> <p>2. Mejorar articulación en el ámbito internacional: –Mejoramiento de la capacidad andina de competir a escala internacional –Fortalecimiento de la acción externa conjunta. –Convergencia con los objetivos de la unidad latinoamericana</p>	<p>3 grandes líneas de acción:</p> <p>1. Profundización del proceso: –Mercado común –Armonización Pol. Económicas –Liberalización del sector servicios –Integración física</p> <p>2. Proyección externa: –Negociación coordinada frente a 3° países/bloques –Posiciones comunes en OMC</p> <p>3. Agenda social</p>	<p>4 lineamientos de acción:</p> <p>1. Profundizar integración comercial: –Perfeccionar Zona de Libre Comercio –Arancel Común y Mercado Común –Integración física</p> <p>2. Competitividad: –Apoyo Pymes –Desarrollo rural –Clusters y sistemas de innovación</p> <p>3. Nuevos temas y ventajas estratégicas –Cambio climático, energía, TIC, biodiversidad</p> <p>4. Agenda social y política: –Política seguridad externa común –Agenda social andina: PIDS** –Negociación coordinada frente a 3° países/bloques</p>	<p>12 áreas de acción en el marco de la Agenda Estratégica Andina (2010):***</p> <p>1. Participación ciudadana 2. Política exterior común 3. Integración comercial 4. Integración física y fronteras 5. Desarrollo social 6. Medio ambiente 7. Turismo 8. Seguridad 9. Cultura 10. Cooperación 11. Integración energética 12. Desarrollo institucional</p>

* Esta cumbre no adopta el nombre de Consejo Presidencial Andino (CPA), ya que el CPA se institucionalizó oficialmente en la Cumbre Presidencial de Machu Pichu en 1990.

** Plan Integrado de Desarrollo Social, aprobado oficialmente mediante Decisión 601 de 2004.

*** La Agenda Estratégica Andina (AEA) es un documento técnico aprobado en 2010 pero cuyo origen se deriva de los lineamientos de la Declaración del CPA de Tarija en 2007.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos de la Declaración de Galápagos, y de los Consejos Presidenciales Andinos VII (1995), XV (2004), y del documento Agenda Estratégica Andina aprobado en 2010 derivado de la Reunión del CPA de Tarija 2007.

tica); otros temas han tenido una presencia intermitente (desarrollo fronterizo, apoyo a pequeñas y medianas empresas, desarrollo rural, biodiversidad) y finalmente otro grupo de temas han perdido relevancia en la redefinición de agendas estratégicas para la última década del bloque, específicamente los que tienen rango de políticas comunitarias e implican mayores grados de compromiso regional (construcción del mercado común, aplicación del arancel externo común para consolidar la unión aduanera, política exterior común).

En términos operativos, estos enfoques de diseños estratégicos se han caracterizado en los siguientes aspectos:

- a) Han surgido en el marco de declaraciones emitidas por el CPA: si bien esta instancia es la máxima representación del poder ejecutivo y de la conducción política en el ámbito de la integración andina, sus directrices no hacen parte del ordenamiento jurídico andino,³⁷ sólo expresan voluntades políticas individuales, pero sin efectos vinculantes para el sistema de integración andino, y además sin la participación de otras instancias para garantizar un marco deliberativo de estos diseños. Como señala Contipelli:

Con relación a la temática institucional, uno de los grandes problemas de la consolidación del proceso de integración andina es la utilización de la Directrices del Consejo Presidencial Andino en asuntos estratégicos para la evolución del bloque justificado por la agilidad y flexibilidad de tales instrumentos. Conforme señalamos

³⁷ Las fuentes del ordenamiento jurídico andino son: a) Acuerdo de Cartagena de 1969, sus protocolos e instrumentos adicionales, b) Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CANMRE) y de la Comisión, c) Resoluciones de la Secretaría General y d) Tratado del Tribunal Andino de Justicia.

anteriormente, las mencionadas Directrices no componen el orden jurídico comunitario, no habiendo implicaciones jurídico-institucionales por no cumplimiento.⁵⁸

- b) Se han propuesto cíclicamente como reacción institucional a coyunturas críticas y en el marco de contextos de compleja adaptación: como se ha señalado anteriormente el formato de “diseños y agendas estratégicas” buscan responder a momentos críticos en los que se ha puesto a prueba la continuidad y vigencia del proceso andino. La Tabla 3 refleja esta relación de continuidad a partir de momentos históricos relevantes:

Tabla 3. Relación entre contextos de crisis y diseños estratégicos

Década años ochenta	
Periodo de estancamiento y crisis: deuda externa y problemas políticos domésticos de los países	Cumbre de Galápagos (1989)
↓	
Década años noventa	
Suspensión de Perú de la zona de libre comercio (1992-1997) y adaptación al regionalismo abierto	Cumbre de Quito (1995) de la cual se derivó el Protocolo de Trujillo (1996)
↓	
Década años 2000-2010	
Crisis por restricciones unilaterales, negociaciones del TLC con Estados Unidos y retiro de Venezuela	Cumbre de Quito (2004) Cumbre de Tarija (2007)

Fuente: elaboración propia.

⁵⁸ Ernani Contipelli, “La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica”, en *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 1, 2016, p. 7.

- c) Reflejan un enfoque de renovación y son instrumentalizados como estrategia simbólica, operativa y discursiva de relanzamiento de la CAN para salvaguardar su vigencia;
- d) Incluyen nuevos ámbitos de acción en relación con las iniciativas anteriores: como se observa en la Tabla 2, en términos históricos las propuestas de diseños estratégicos incrementan el número de líneas de acción estratégicas desagregando ámbitos de acción de anteriores propuestas e incluyendo nuevas áreas de interés.

REINGENIERÍA INSTITUCIONAL Y NUEVAS VISIONES DE LA CAN EN EL PERIODO 2010-2020

En la última década el bloque de integración andino ha desarrollado un proceso de renovación institucional materializado en la redefinición de sus lineamientos estratégicos, la priorización de sus agendas y campos de acción, y en la actualización de su marco institucional operativo, proceso identificable en tres momentos históricos: *a)* el enfoque de integración integral oficializado en 2010, *b)* el proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración (SAI) efectuado entre 2013 y 2014, y *c)* la definición de la hoja de Ruta para el futuro de la CAN en mayo de 2019 con ocasión de la celebración del cincuentenario del bloque andino. Estos tres momentos expresan la lógica de ajustes institucionales y la aplicación de nuevas visiones de la integración andina como estrategia primordial que la CAN ha adoptado para sobrevivir a contextos críticos, y también para dar respuesta a las necesidades inmediatas que le impone el entorno regional y global. A continuación, se efectúa el análisis de estos episodios de ajuste institucional, iden-

tificando sus aportes y falencias para el fortalecimiento de la integración andina.

La primera década del siglo XXI fue especialmente turbulenta para la continuidad de la CAN debido al retiro de Venezuela en 2006 oficializado en 2011, la defunción del proyecto de concreción de la unión aduanera, por efecto de las negociaciones comerciales unilaterales de Colombia y Perú con Estados Unidos a partir de 2004, y por la incapacidad del bloque andino para negociar de forma conjunta el acuerdo de asociación con la Unión Europea en 2008. Estas coyunturas críticas demostraron las visiones divergentes de los gobiernos andinos sobre estrategias de desarrollo, modalidades de inserción internacional y la profundidad de acción e interlocución aceptada para el bloque por parte de sus países miembros.⁵⁹ Como respuesta a estos escenarios de crisis, las autoridades ejecutivas andinas decidieron revisar y actualizar el plan de acción y la dimensión operativa de la CAN para darle un aire de renovación, e intentar una vez más una revitalización del esquema andino tras cuatro décadas de existencia. En la cumbre del Consejo Presidencial Andino (CPA) celebrada en Tarija en junio de 2007, los mandatarios andinos propusieron el enfoque de “integración integral” expresado en la necesidad de profundizar y renovar la integración andina, reconociendo la acción conjunta en diálogo con la creciente divergencia de intereses y visiones nacionales:

Expresamos nuestro convencimiento de que es necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en

⁵⁹ Francisco Pareja, “Integración andina y convergencia suramericana”, en *Paper universitario*, *Boletín Informativo Spondylus*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2014. En [https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/2014/FranciscoPareja%20 \[Integracion_convergencia\].pdf](https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/2014/FranciscoPareja%20[Integracion_convergencia].pdf) (fecha de consulta: 22 de julio, 2020).

cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza. Es necesario forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales.⁴⁰

El espíritu de integración integral de la declaración de Tarija se concretaría a través de la aprobación de la Agenda Estratégica Andina en 2010, la cual materializa una visión multidimensional de la integración andina, buscando superar el histórico enfoque económico/comercial que había dominado al proyecto andino, reflejando la apuesta de los gobiernos por viabilizar la continuidad del bloque a partir de agendas diferentes al sensible y conflictivo ámbito de negociación comercial. Precisamente, desde esta lógica debe entenderse la propuesta de “integración integral” como una alternativa para destrabar los conflictos de tipo comercial que se han manifestado históricamente —desde el origen mismo del Pacto Andino en los años setenta— en permanentes incumplimientos de metas y aplazamiento reiterado de compromisos.⁴¹ Es necesario recordar que la política comercial ha sido el denominador común de los episodios de crisis de retiro y suspensión de miembros del bloque andino.⁴²

⁴⁰ Comunidad Andina, “Declaración XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Tarija, Bolivia, 14 de junio, 2007.

⁴¹ El objetivo fundacional de construir un mercado común andino desde la creación del Pacto Andino en 1969 fue en la práctica imposible de concretarse debido a la inviabilidad en concretar la unión aduanera a través del arancel externo común, y la demora en consolidar la zona de libre comercio.

⁴² La salida de Chile en 1976 fue debido a su oposición a la política arancelaria y a la regulación de la inversión extranjera (Decisión 24) del Pacto Andino, con la aplicación de las reformas neoliberales de Augusto Pinochet; la suspensión de Perú en el periodo 1992-1997 fue generada por el rechazo de Perú de participar en la zona de libre comercio a la cual sólo se incorporó gradualmente desde 1997 culminando el proceso en 2005; el gobierno chavista argumentó el retiro de Venezuela anunciado en 2006 y concretado

La Agenda Estratégica Andina (AEA) como materialización institucional del enfoque de integración integral, fue muy prolífica en el abordaje de temáticas pertinentes para la acción conjunta de los países andinos: por ejemplo, en el ámbito de acción de desarrollo social incluyó el tema migratorio, y en el ámbito de integración física, amplió el tema de desarrollo fronterizo con énfasis en la proyección de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), asimismo incluyó temáticas novedosas como el biocomercio, e impulsó la agenda ambiental y los proyectos de cambio climático, también enfatizó el tema de participación ciudadana y la apuesta por avanzar en una política exterior coordinada.

No obstante, la aprobación de la AEA desde el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) en forma ampliada con los representantes titulares ante la Comisión, se planteó la necesidad de revisar el andamiaje institucional y la priorización de líneas temáticas de la CAN, y para el año 2012 se definió la revisión del SAI a partir de la solicitud de estudios técnicos mediante la Decisión 773. Estos estudios fueron efectuados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Getulio Vargas, y se estableció un Comité Coordinador del Proceso de Reingeniería del SAI. Los resultados de los estudios de ambas consultorías fueron socializados en junio de 2013, en el marco de la 36° Reunión del CAMRE ampliada con los representantes titulares ante la Comisión. Como resultado de estos ejercicios de revisión institucional se implementaron las Decisiones 792 de 2013 y 797 de 2014.

La Decisión 792 plantea el enfoque de una nueva visión estratégica para la integración andina a partir de cinco líneas estraté-

en 2011 debido a la firma de TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos en detrimento de la normatividad andina.

gicas, la redefinición de los ámbitos de actuación de la CAN y la actualización de su marco institucional. Este nuevo proceso de reingeniería institucional desde una visión de racionalización institucional en términos operativos y financieros se concentró en la priorización de las áreas de acción inmediata del bloque andino y en el funcionamiento del SAI. En relación con lo primero, mediante la Decisión 797 se efectuó un drástico proceso de reducción de instancias técnicas de la CAN,⁴⁵ y en relación con lo segundo, la Decisión 792 planteó la revisión de la continuidad de instancias como el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el organismo andino de salud. Estos postulados fueron criticados ya que la eliminación de varios comités técnicos ha significado en la práctica la supresión de temas estratégicos para la continuidad de la agenda de la CAN,⁴⁴ tales como el Comité Andino de Recursos Genéticos,⁴⁵ el comité de autoridades ambientales, el comité de política arancelaria y el Comité de Negociaciones Conjuntas con Terceros Países, entre otros. Asimismo el anuncio de retirar el Parlamento Andino y remitirlo a la instancia suramericana —la cual no se ha institucionalizado y actualmente está paralizada—, muestra un menosprecio de las capacidades de acción de la instancia parlamentaria andina. Esto refleja una adecuación radical de temáticas y prioridades a las posibilidades de acción del bloque,

⁴⁵ La mencionada Decisión aprobada en septiembre de 2014 definió suprimir numerosos comités con lo cual la CAN pasó de 104 a 27 comités técnicos y grupos *ad hoc*.

⁴⁴ En la página web institucional de la Comunidad Andina se puede verificar esto. En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=346&tipo=TE&title=Otros-temas&padre=343>. Aparece el listado de temas que han quedado suspendidos o inactivos a partir de la Decisión 797 de 2014.

⁴⁵ Con lo cual queda en el limbo la adecuación de la Decisión 391 sobre biodiversidad.

pero que termina afectando el acervo histórico de la CAN y contradice la intención de fortalecer el SAI.⁴⁶

LA NUEVA HOJA DE RUTA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Con ocasión de los 50 años de creación de la CAN, en la reunión del XIX CPA el 26 de mayo de 2019, se expidió la declaración de Lima, por medio de la cual se anunció la hoja de ruta del proceso andino para los próximos años, la cual establece doce temáticas de alta prioridad siguiendo la lógica de los diseños y agendas estratégicas expuestos anteriormente. Bajo un enfoque de visión a futuro esta hoja de ruta se convierte en la guía de acción del bloque andino a corto plazo, priorizando distintas áreas de política pública regional.

Resulta pertinente señalar los aspectos positivos y de preocupación de esta nueva coyuntura: en la dimensión de lo positivo en primer lugar, se observa la reactivación del CPA el cual no se había reunido desde 2011, lo que a su vez envía señales de dinamizar y mantener la conducción política de la integración andina, con la necesaria diplomacia presidencial que había perdido protagonismo en los últimos años. También como aspecto positivo, se observa la intención gubernamental de darle una nueva orientación con ejes de acción al esquema andino. De igual manera, se destaca la reactivación del SAI en términos de coordinación interinstitucional, a partir de la reunión efectuada en octubre de 2019 con representantes de todos los órganos que lo componen, bajo el auspicio de la presidencia *pro-tempore* de Bolivia,⁴⁷ y la reactivación del Consejo Consultivo Empresarial Andino.

⁴⁶ Pareja, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁷ Esta reunión no se efectuaba desde el año 2000.

Sin embargo, también se identifican aspectos preocupantes: *a)* la reactivación del CPA es necesaria pero no suficiente para avanzar en el fortalecimiento institucional de la CAN, ya que esto requiere de legitimidad a través de una mayor participación ciudadana con capacidad de influencia que actualmente no se observa; *b)* se evidencian áreas de acción estratégicas pero ausentes de la hoja de ruta que son esenciales de cara al cumplimiento de las metas de la agenda de objetivos de desarrollo sostenible 2030 para los países andinos: medio ambiente,⁴⁸ infraestructura física, desarrollo fronterizo y reactivación de las ZIF, política exterior común;⁴⁹ *c)* las metas planteadas para la agenda de integración comercial son genéricas y superficiales y no van más allá de garantizar la zona de libre comercio, no hay el interés en revitalizar a la CAN como bloque económico protagonista en el nivel regional y plataforma de inserción y foro de negociación en el ámbito global; *d)* ni el proceso de reingeniería institucional de 2013-2014 ni la actual hoja de ruta han tenido como prioridad la revisión y reforma de aspectos sensibles pero esenciales tales como el reforzamiento financiero del SAI, la democratización del proceso decisorio a partir del fortalecimiento del papel legislativo del Parlamento Andino, la recuperación de la agenda social, la política arancelaria y la política exterior coordinadas, y la corrección de distribución de funciones asignadas a los actores del SAI para garantizar un equilibrio de poderes al interior de la CAN:

⁴⁸ Temática estratégica, ya que la CAN contiene 25% de la biodiversidad mundial, 10% de reservas de agua dulce del planeta y 35% de bosques de América Latina. La agenda ambiental está prácticamente inactiva, ya que no se le ha dado continuidad a la que se aplicó en los periodos 2006-2010 y 2012-2016.

⁴⁹ Alan Fairlie, “51 años de la CAN ¿Cuánto hemos avanzado?”, 4 de junio, 2020. En <http://alanfairliereinoso.pe/?p=6578> (fecha de consulta: 21 de julio, 2020).

Los propósitos del Protocolo de Trujillo de 1996 no se han logrado, pues el énfasis dado en la estructura institucional a entes ejecutivos como los ministerios participantes en los consejos técnicos y en la Comisión, descuidando el papel de entes de supervisión y de control jurídico-político como el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino han conducido a la ausencia de una voluntad política constante y coherente de parte de los Estados, dejando que prime la voluntad gubernamental a través del Ejecutivo.⁵⁰

CONCLUSIÓN

A lo largo de la existencia de la CAN, los diferentes gobiernos han aprobado la aplicación de diseños estratégicos y procesos de reestructuración institucional como respuesta para enfrentar los contextos adversos y las coyunturas críticas que ha atravesado la integración andina.

Como institución política y económica la CAN ha ejercido un rol en los resultados económicos y sociales a partir de sus objetivos misionales imponiendo restricciones dadas sus funciones, estructuras y procesos. Su proceso y construcción histórica ha sido dinámica a partir de procesos causales acumulativos—*path dependency*— para explicar sus cambios institucionales, evolución y cambio histórico. Sin embargo, estas dinámicas han dejado de lado la idea de una transformación o mutación de sus procesos políticos institucionales—*punctuated equilibrium*— en el que, como se mencionó, la evolución sea un proceso de transformación antes que de progreso.

No obstante, estas iniciativas de renovación institucional bajo el formato de diseños estratégicos han sido emitidas por el CPA a través de declaraciones, las cuales no tienen real poder vinculan-

⁵⁰ Equipo Parlamento Andino, “El futuro de la integración andina: el punto de vista parlamentario para la democratización del proceso”, en Miguel Cárdenas [coord.], *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fundación Fescol, 2004, p. 81.

te ni hacen parte del ordenamiento jurídico andino. En el caso de los procesos de reingeniería institucional, esto se han adoptado mediante decisiones vinculantes pero carentes de deliberación en el marco de los actores del sistema de integración andino (SAI), evidenciándose un claro predominio y desbalance en favor del CAMRE y la Comisión y en detrimento de los actores considerados comunitarios como el Parlamento Andino y la Secretaría Técnica.

También resulta preocupante ver la desarticulación y el divorcio entre las iniciativas de diseño estratégico y los procesos de reingeniería institucional: varias áreas de acción de la agenda estratégica andina de 2010 fueron eliminadas o desplazadas bajo los contenidos de priorización y focalización de ámbitos de la reingeniería institucional del periodo 2013-2014. Este giro institucional desmonta, en buena medida, varios de los avances y proyectos en curso que venían implementándose a partir de los diseños estratégicos que se habían identificado en la revisión de la Tabla 2. Lo anterior refleja que si bien los países andinos crearon una sofisticada institucionalidad no se han puesto de acuerdo en cinco décadas en consolidar una visión estratégica de largo plazo, soportada en compromisos reales y agendas de acción con continuidad.

Los sucesivos ajustes institucionales e iniciativas de diseños estratégicos implementados en los últimos 25 años no han logrado el fortalecimiento institucional ni corregido las debilidades estructurales del funcionamiento de la CAN, ya que no han logrado abordar puntos sensibles del andamiaje institucional, y se ha orientado reactiva y cortoplacista, y no bajo una mirada de largo aliento, respondiendo más a políticas de gobiernos y no de Estado.

La hoja de ruta de 2019 a pesar de sus buenas intenciones y el espíritu de reactivación de instancias que la acompañan, tampoco retoma temas claves, con lo cual el futuro institucional de

la CAN resulta confuso e incierto observándose una paradoja de la integración andina: persiste una retórica de vigencia del espíritu de integración andina que convive con propuestas de ajuste institucional insuficientes y de corto plazo, lo cual en últimas termina configurando a la CAN como un regionalismo en retroceso institucional.

La CAN ha logrado varios avances en su desarrollo histórico, asimismo ha superado diferentes coyunturas críticas y sigue con vida, y también adquiere en la actual coyuntura de la pandemia de la Covid-19 relevancia como potencial escenario de coordinación de iniciativas de cooperación en temas sanitarios sobre los que hay una base institucional. En suma, la CAN necesita una revisión de su pasado y su presente para fortalecer su futuro.

TERCERA PARTE
DINÁMICAS GLOBALES
DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

8. EL INTERREGIONALISMO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-UNIÓN EUROPEA AL FINAL DE LA POST-HEGEMONÍA

Giovanni Molano-Cruz

En 1999, 48 jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe crearon una alianza interregional de cooperación política, económica y cultural de cara al siglo XXI. En esta primera reunión, la declaración conjunta estableció el interés compartido por la defensa de un orden multipolar y la voluntad de cooperar en la liberalización del comercio. Desde entonces, en paralelo con la multiplicación de diálogos y relaciones sobre distintos temas, entre diferentes autores de las dos regiones, han sido prolíficas las reflexiones y evaluaciones sobre la viabilidad, pertinencia, objetivos, desafíos y funcionamiento del interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea. Y en los últimos años se ha destacado el supuesto distanciamiento entre las dos regiones y el agotamiento de sus vínculos interregionales. Pues, ciertamente,

desde hace cinco años no se realizan las cumbres presidenciales bianuales iniciadas hace veinte años.

Este capítulo no se ocupa de valorar la eficacia o los resultados de la asociación interregional América Latina y la Unión Europea (UE). Su objetivo es precisar el significado y las características que adopta actualmente el interregionalismo conformado entre las dos regiones. El argumento central es que, construidas mediante interacciones e iniciativas desde cada región, las relaciones interregionales América Latina y el Caribe-Unión Europea implican en el espacio global contemporáneo tanto la regulación de los intercambios económicos entre los países de las dos regiones, como la gestión de asuntos políticos. Para ello, por una parte, el interregionalismo es asumido como las relaciones creadas por la acción de regiones expresada mediante organizaciones o dispositivos de concertación; y por otra, el enfoque argumentativo tiene un sentido histórico.

Con base en una periodización histórica y global del interregionalismo,¹ el capítulo presenta inicialmente las relaciones entre europeos y latinoamericanos que, de 1970 a finales de la década 1980, fueron moldeadas por la cooperación Norte-Sur. Enseguida, se aborda la intensificación de sus vínculos y renovación de acuerdos subordinados al proceso de apertura económica, desregulación comercial y fomento de las inversiones de los años 1990 a inicios del siglo XXI. Para luego, a partir de la crisis de 2008, ubicar el interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea en medio de la liberalización competitiva global y destacar su lógica

¹ Giovanni Molano-Cruz, *The Latin American-EU Inter-regionalism's Vis-à-vis the Trans-Pacific and Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreements*, United Nations University, Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2016.

y significado en un mundo económicamente integrado, pero políticamente turbulento.

EL INTERREGIONALISMO DE LA SOLIDARIDAD Y LA COOPERACIÓN

En los años 1960 se produjeron los primeros contactos entre la Europa comunitaria y América Latina. Pero la configuración institucional de sus lazos interregionales fue en las décadas 1970 y 1980, por acciones emprendidas desde ambos lados del Atlántico con intenciones de solidaridad y cooperación; e interés de incidir en asuntos de la política mundial.

En julio de 1958, respondiendo a una comunicación enviada por la Comunidad Económica Europea (CEE) sobre las eventuales implicaciones de la integración económica europea para las exportaciones latinoamericanas, los latinoamericanos presentaron tres solicitudes a la CEE: reducción de los aranceles aduaneros para las importaciones provenientes de América Latina, aumento de la ayuda financiera para el desarrollo económico de la región y el fortalecimiento de la cooperación política entre las dos regiones y una representación oficial de la CEE.² Pero fue en la década siguiente cuando, en medio de demandas y negociaciones por equidad en los intercambios económicos internacionales, surgieron los primeros contactos interregionales.

En 1963 fue creada la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (Cecla) para establecer una posición regional en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,

² Sandro Sideri, *La Comunità Europea nell' Interdipendenza mondiale*, Milano, Unicopi, 1997, p. 184.

programada para el año siguiente. Simultáneamente en la CEE se discutía la necesidad de establecer relaciones con América Latina y, ante la invitación latinoamericana de enviar una delegación para establecer un contacto efectivo,⁵ se autorizó a una delegación del Parlamento Europeo visitar Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay antes de la apertura de la conferencia multilateral de comercio y desarrollo.⁴ En marzo de 1964, la delegación parlamentaria europea y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) declararon su interés por fortalecer la integración regional, discutir el proteccionismo agrícola europeo y cooperar en la solución de problemas de la economía internacional.⁵ En noviembre del mismo año, el Parlamento Europeo recomendó establecer una oficina de contacto de la CEE en Santiago de Chile, donde se podría estrechar los vínculos con la CEPAL y el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero. Al año siguiente, la CEE anunció sin embargo una oficina de la CEE en Montevideo, sede de la Alalc.⁶ Pero fueron las relaciones formales establecidas entre la Cecla y la CEE, en medio de las crisis económicas de inicios de los años 1970, el punto de partida de los vínculos institucionales.

La integración europea —necesitada de materias primas, y confrontada a las consecuencias de las crisis económicas provocadas por los choques petroleros (1973-1979)— institucionalizó su

³ Alessandro Bucci, *Comparazione e rapporti tra Comunità Europea et Mercosur*, Roma, Serafica, 2005, p. 190.

⁴ Edoardo Martino Fond, “Relazione presentata a nome della Commissione per il commercio esterno sulla relazioni tra la Comunità Europea e l’America Latina”, en *Discours au Parlement Europeen. Historical Archives of the European Union-Dossier*, núm. 41, doc. 98, 24 de noviembre, 1964.

⁵ Alalc, “Informe mensual de la Alalc”, en *Comercio Exterior*, t. XIV, núm. 4, abril 1964, pp. 245 y 246.

⁶ Alalc, “Informe mensual de la Alalc”, en *Comercio Exterior*, t. XV, núm. 8, agosto de 1965, pp. 538 y 539.

política intergubernamental de ayuda al desarrollo que le permitió crear relaciones con las economías nacionales y grupos regionales más dinámicos de América Latina, África y Asia.⁷ Por su parte, los gobiernos de estos continentes, reclamando relaciones económicas más justas, buscaron acciones externas conjuntas para la adaptación de sus sectores económicos externos al desarrollo nacional.⁸

En mayo de 1969, la Cecla presentó la declaración Consenso de Viña del Mar que, bajo objetivos de crecimiento económico y autonomía política, estableció las orientaciones para la acción exterior latinoamericana en la década siguiente y la opinión de la región sobre las reglas que deberían regir la cooperación económica interamericana.⁹ Pero la Cecla, que contaba entre sus miembros a Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, en 1971 también elaboró un documento dirigido particularmente a la CEE, donde propuso formalizar un diálogo político que incluyera cooperación técnica, comercio y ayuda financiera.¹⁰ El Consejo de la CEE respondió positivamente y sugirió una reunión entre los embajadores latinoamericanos acreditados ante la CEE y los funcionarios de la Comisión Europea y de los Estados miembros de la CEE reunidos en el Consejo.¹¹ Surgió de esta forma, con reuniones semestrales, el

⁷ Anne-Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans les négociations Nord-Sud. Ambitions, intérêts, réalités*, París, PUF, 1984.

⁸ John Toye, *Reseña Histórica de la Unctad en su 50 Aniversario*, Ginebra, Naciones Unidas, 2014.

⁹ “Consenso de Viña del Mar”, en *Revista de Economía Latinoamericana*, vol. 8, núm. 28, 1969.

¹⁰ El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), “Cecla fijó su posición hacia la CEE en su Declaración de Buenos Aires”, en *Boletín de la Integración*, núm. 56, agosto de 1970, pp. 427-436.

¹¹ Kornat Drekonja Gerhard, “América Latina y las Comunidades Europeas: ¿política comercial o política exterior?”, en *Revista de Integración*, vol. 8, núm. 16, mayo de 1974, pp. 51-70.

denominado “Diálogo América Latina-CEE” que siendo de esencia diplomática consistió en contactos para solicitar y suministrar información. Mediante estos encuentros de sus representantes, la Cecla y la CEE legitimaron el carácter político de cada entidad regional frente a la otra.

En 1975 fue creado el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) que, también reuniendo países continentales y caribeños, buscó constituirse en la organización representativa del conjunto de países de la región. En 1978, la CEE desplazó la oficina de enlace que tenía en Santiago de Chile hacia Caracas, sede del SELA. Mediante el SELA, América Latina y el Caribe plantearon a la CEE superar las simples relaciones comerciales para fortalecer la cooperación interregional y trabajar conjuntamente para construir un nuevo orden económico internacional.¹² Es decir, la intención latinoamericana de crear vínculos interregionales con la CEE estaba enmarcada en las demandas expresadas en mayo de 1974, en la Asamblea General de las Naciones Unidas para revertir las dificultades estructurales de los llamados países en desarrollo. En la década siguiente, el interregionalismo se fortaleció con acuerdos entre grupos de integración regional latinoamericanos y la CEE, y con un accionar político conjunto hacia una de las principales problemáticas internacionales del momento.

Por una parte, en 1983, fue firmado el tratado de cooperación entre el Acuerdo de integración subregional andino —nombre inicial de la Comunidad Andina (CAN)— y la CEE; y en 1986, el acuerdo de cooperación entre el Tratado de Integración Económi-

¹² Marco Álvarez García y Antonio Martins, “Vers un nouveau dialogue Europe-Amérique latine: le rôle du système économique latino-américain (SELA)”, en Jean-Victor Louis, *La Communauté économique européenne et l'Amérique latine*, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles, 1978, pp. 173-186.

ca de América Central y la CEE. La cooperación acordada consistía en ayuda pública europea destinada a proyectos rurales latinoamericanos, incremento de los intercambios interregionales, eliminación de barreras aduaneras y no aduaneras, encuentros entre empresarios de las dos regiones y promoción de inversiones europeas en América Latina. El sustrato de estos acuerdos fue “instaurar una nueva fase de cooperación internacional basada en la igualdad, la justicia y el progreso”, un objetivo indudablemente relacionado con el proyecto político entonces en boga de crear un Nuevo Orden Económico Internacional.¹⁵ Los acuerdos y relaciones interregionales entre los grupos de integración latinoamericanos y la CEE coincidían además con las discusiones en el nivel multilateral, donde se propendía por establecer condiciones favorables para la circulación de capitales con el fin de reactivar la economía mundial.¹⁴

Por otra parte, durante los años 1980, aunque la guerra de las Malvinas no fue objeto de una discusión en los espacios interregionales, se produjo una confluencia de las acciones latinoamericanas y europeas encaminadas a la resolución negociada de las guerras

¹⁵ European Economic Community, “Council Regulation (EEC) No. 1591/84 of 4 June 1984 concerning the conclusion of the Cooperation Agreement between the EEC, of the one part, and the Cartagena Agreement and the member countries of the other part”, en *Official Journal*, EEC L155, 8 de junio, 1984. En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31984R1591> (fecha de consulta: 10 de junio, 2020); European Economic Community, “Council Regulation (EEC) No. 2009/86 of 24 June 1986 concerning the conclusion of the Cooperation Agreement between the European Economic Community, of the one part, and the countries parties to the General Treaty on Central American Economic Integration (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua) and Panamá, of the other part”, en *Official Journal of The European Communities*, L172/2, 30 de junio, 1986. En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31984R1591> (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).

¹⁴ Miguel Wionczek, “The Relationship between the European Economic Community and Latin America in the context of Global Economic Crisis”, en Louis, *op. cit.*, pp. 13-29.

en América Central. Mientras para Estados Unidos las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala tenían un trasfondo de apoyo soviético y cubano a grupos insurrectos en esos países, para los europeos esta interpretación estadounidense planteaba una profundización del enfrentamiento Este-Oeste y en consecuencia afectaba los intereses europeos de seguridad. Para los latinoamericanos los conflictos centroamericanos tenían origen en pobreza, injusticia social y delicadas estructuras políticas. Así, europeos y latinoamericanos realizaron en 1984 y 1985 reuniones en el nivel de cancillerías con el objetivo de una salida negociada y pacífica, que quedó consignado en una Declaración Política conjunta en 1987.¹⁵ De esta forma, al “Diálogo América Latina-CEE” de nivel diplomático se sumó el Diálogo Grupo de Río-CEE de ministros de relaciones exteriores, que fue institucionalizado en 1989. En la década siguiente se intensificaron los vínculos interregionales, en medio del proceso mundial de apertura de mercados.

EL INTERREGIONALISMO EN TIEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Durante los años 1990 y la primera década del siglo XXI, los vínculos y acuerdos interregionales América Latina y el Caribe-Unión Europea fueron consolidados con nuevos convenios, que propendieron por la desregulación comercial y el fomento de las inversiones. Latinoamericanos y europeos también crearon mecanismos

¹⁵ “Declaración Política Conjunta sobre diálogo político y cooperación económica entre países de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, los países de Centroamérica y los del Grupo de Contadora”, en Andrew Standley, *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José (1984-2002)*, San José, Oficina de la Delegación de Comisión Europea, 2003, pp. 24-30.

para enfrentar problemáticas de dimensión global y sus espacios interregionales implicaron la intención de gestionar temas y objetivos de diversa índole.

Con la implosión del bloque comunista y la redistribución de las fuerzas económicas en torno a la hegemónica noción de mercado, se intensificaron las relaciones entre grupos regionales. La fundación en 1989 de la Cooperación Económica para el Asia Pacífico (Apec, por sus siglas en inglés), la Nueva Alianza Transatlántica (NAT) entre Estados Unidos y la Unión Europea al año siguiente, y el *Asia Europe Meeting* (Asem) en 1996, fueron hechos concretos de la expansión global de políticas neoliberales y de movimientos hacia la integración de mercados. Bajo ese contexto, los procesos regionales se reconfiguraron incidiendo en el mundo político convirtiéndose no solamente en un instrumento para el mejoramiento de las relaciones económicas de sus países miembros, sino que también con su agenda exterior ampliaron la discusión de cuestiones políticas, sociales y mundiales. La expansión de las relaciones exteriores de las organizaciones regionales fortaleció el interregionalismo como espacio de cooperación multidimensional. En el caso de los modelos de integración latinoamericana y europea, sus relaciones de cooperación fueron valoradas por elementos históricos, políticos y culturales compartidos y enfatizados en 1992 con las efemérides del Quinto Centenario del “encuentro de dos mundos”.

Para la integración latinoamericana fue el inicio de un regionalismo abierto, entendido como el acomodamiento armonioso entre integración regional y la apertura económica. En 1996, en medio de los efectos de la crisis financiera mexicana —el “efecto tequila”— los ministros de relaciones exteriores del Mercosur encontraron a sus homólogos de la Asociación del Sudeste Asiático

(Asean, por sus siglas en inglés) al margen de una reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Singapur, y tres años después, en plena crisis económica asiática, fue creado el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae).

Entretanto, en 1992 la integración europea alcanzó su transformación en un mercado único y extendió su red mundial de acuerdos de cooperación reforzando el libre comercio y la politización de su cooperación con la rivera del Mediterráneo, Europa del Este, África y América Latina.¹⁶ Bruselas avanzó posiciones en América Latina y el Caribe con el fin de contrarrestar la “Iniciativa de las Américas” que —lanzada desde Estados Unidos a comienzos de la década— planteó la creación de una zona de libre comercio de “Alaska hasta Tierra del Fuego”. En 1994, bajo un renovado panamericanismo, fue firmado el Acuerdo de Libre Cambio de América del Norte por Canadá, Estados Unidos y México; y en la Cumbre de las Américas convocada por Estados Unidos, los presidentes latinoamericanos se comprometieron con su homólogo estadounidense a eliminar las barreras al comercio y la inversión mediante la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas.¹⁷

En 1993, los convenios de cooperación Comunidad Andina-Unión Europea y Mercado Común Centroamericano-Unión Europea fueron renovados como acuerdos de asociación. Dos años después, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea firmaron un acuerdo marco interregional de cooperación. Estos

¹⁶ Franck Petiteville, “La coopération économique de l’Union européenne entre globalisation et politisation”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 51, 2001, pp. 431-458.

¹⁷ Primera Cumbre de las Américas, “Declaración de Principios”, 9 al 11 de diciembre, 1994. En http://www.oas.org/udse/cic/espanol/web_cic/1-cuerpo.htm (fecha de consulta: 12 de marzo, 2020).

acuerdos recogieron el bagaje de las reuniones diplomáticas, el diálogo político y la cooperación instaurados en las décadas anteriores. Además, incorporaron una cláusula denominada “democrática” y una cláusula evolutiva para incluir cualquier tipo de cooperación considerada como útil por ambas partes; y enfatizaron en el objetivo de negociar tratados de libre comercio que incluirían liberalización recíproca y progresiva de intercambios, promoción de inversiones y asuntos de propiedad intelectual.

Al finalizar la década 1990, se produjeron tres hechos que ilustran la dimensión estratégica global del interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea. Por una parte, en junio de 1999 en Río de Janeiro, por iniciativa europea se realizó la primera cumbre entre jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea que estableció una “alianza estratégica interregional”, confirmó la percepción mutua de reconocimiento de las dos regiones como “actores relevantes” del espacio global y precisó el compromiso de cooperación política, económica y en asuntos mundiales.¹⁸ Por otra parte, en la misma Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, fue anunciado el inicio de negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea para crear una zona de libre comercio entre los dos bloques. El anuncio fue significativo pues Mercosur y la Unión Europea, junto con Estados Unidos y el este asiático, conformaban los cuatro polos de la economía mundial. Además, en 1999, durante la IX reunión Grupo de Río-Unión Europea se materializó el objetivo común de crear el mecanismo de coordinación y cooperación Unión Europea-América Latina y

¹⁸ “Primera Cumbre entre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Declaración de Río”, en *Revista Iberoamericana*, núm. 21, septiembre-diciembre de 1999, pp. 121-145.

el Caribe sobre drogas,¹⁹ un dispositivo interregional que, aunque poco estudiado reúne anualmente expertos en una problemática vinculada con la seguridad internacional. Los procesos de integración regional no solamente incluían la gestión de temas más allá del comercio, sino que también estaban inscritas en la recomposición espacial de la producción, el comercio y la interdependencia de mercados en el nivel mundial.

Con el cambio de siglo, los grupos regionales confirmaron la dinámica de sus actividades exteriores creando relaciones transformadoras de la tradicional división estructural “Norte-Sur” hacia un complejo mercado mundial. Al significado estratégico del interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea se le incluyeron intereses de múltiples actores (funcionarios estatales, burocracias regionales, empresarios, parlamentarios, académicos, sindicalistas). Liberalización comercial, competencia en mercados financieros, promoción de inversiones, pobreza, inclusión social, democracia, respeto de derechos humanos, uso de tecnología, educación, clima, control de flujos migratorios, cuestiones de seguridad, terrorismo y drogas, son problemáticas constantes, desde inicios del siglo XXI en las relaciones, espacios de discusión y declaraciones que configuran el interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea.

Aunque los procesos regionales implicaban objetivos que iban más allá de asuntos comerciales y económicos, por lo cual esa tendencia fue caracterizada como “nuevo regionalismo”, el propósito central de los acuerdos interregionales continuó siendo la intensi-

¹⁹ Council of European Union, “Note from High-level meeting of coordination/cooperation mechanism on drugs between the European Union, Latin American and the Caribbean on 8-9 de abril, 1999 in Panamá”, Bruselas, 15 de abril, 1999. En http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/Declaracion_Panama_8-9.04.1999_EN.pdf (fecha de consulta: 12 de mayo, 2020).

ficación de intercambios económicos y comerciales. En 2000, Mercosur y la Unión Europea iniciaron negociaciones de un tratado de libre comercio, mientras la CAN y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que ya habían iniciado discusiones con Estados Unidos para acuerdos de libre comercio, solicitaron a la Unión Europea iniciar diálogos con ese mismo objetivo. A centroamericanos y andinos, la Unión Europea respondió con un aplazamiento de las discusiones pues, según la óptica valorativa de Bruselas, ni la CAN ni el MCCA tenían aún un nivel suficiente de integración regional. La Unión Europea asumió el interregionalismo como un vector internacional de proyección de su propio modelo de integración,²⁰ al tiempo que concebía sus relaciones con América Latina y el Caribe como una regulación económica más humana que aquella promulgada desde Washington.²¹ Pero, para actores sociales latinoamericanos la Unión Europea era un proyecto de gobernanza neoliberal.²²

Ahora bien, con los efectos de la crisis económica de 2008, en el mundo los procesos regionales se reconfiguraron en medio de la pérdida progresiva de la supremacía económica e ideológica de Estados Unidos y la contestación al predominio de lógicas de mercado. Era el *momentum* del denominado regionalismo post-hege-

²⁰ Fredrik Söderbaum y Luk Van Langenhove, “The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, en *Journal of European Integration*, vol. 27, núm. 3, septiembre de 2005, p. 372.

²¹ Jean Grugel, “New Regionalism and Modes of Governance: Comparing U.S. and EU strategies for Governance in Latin America”, en *European Journal of International Relations*, vol. 10, núm. 4, 2004, pp. 603-626.

²² Rosalba Icaza, “(Re)pensando el regionalism Unión Europea-América Latina desde las redes de resistencia y solidaridad”, en Giovanni Molano-Cruz [comp.], *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945-2012). Lógicas y políticas de un actor global*, Bogotá, Fondo Editorial Universidad Sergio Arboleda, 2015, pp. 375-414.

mónico, cuando el declive global de la hegemonía estadounidense abrió espacios a los conjuntos regionales.²³

EL INTERREGIONALISMO EN EL CONTEXTO DEL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO

La crisis bancaria de 2008 se caracterizó por el resurgimiento de problemas tradicionales vinculados con la precaria regulación financiera mundial, al tiempo que confirmó las indiscutibles interdependencias provocadas por la integración económica global. A partir de entonces, fue más evidente el proceso de desplazamiento del centro económico mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico. En 2010, por ejemplo, la comprobación era que ninguna región se había beneficiado tanto de la redistribución mundial de la riqueza como Asia, y particularmente China.²⁴ En el marco del estancamiento de las negociaciones multilaterales de comercio para Estados y grupos regionales, se acentuó la liberalización competitiva.

Por entonces, la Unión Europea se interpretaba como promotor de un orden mundial interregional alternativo al unilateralismo estadounidense que tendría un sello bilateral en sus relaciones exteriores,²⁵ pero en realidad la acción global de la Unión Europea

²³ Amitav Acharya, “Keynote Speech at 3rd Garnet Annual Conference”, Bordeaux, 17 al 20, septiembre, 2008, Regionalisation and Regulation: The Role of the EU, a research program funded by the European Union. En <http://amitavacharyaacademic.blogspot.com/2008/10/regional-worlds-in-post-hegemonic-era.html> (fecha de consulta: 3 de enero, 2020).

²⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*, Paris, 2010.

²⁵ Björn Hettne, “Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models”, en Mario Telò, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic era*, 2ª ed., Hampshire-Bulington, Ashgate Publishing, 2014, pp. 107-125.

también incluyó el bilateralismo.²⁶ En 2006, con el fin de fortalecer el bienestar y el empleo de sus ciudadanos, la Unión Europea adoptó la estrategia Europa Global que destacó los futuros socios para tratados de libre comercio según su mercado, crecimiento económico, nivel de protección contra los intereses de exportadores europeos y negociaciones con competidores de la Unión Europea.²⁷ Interpretada como *global player* y actor estructurante de la gobernanza mundial en una era post-hegemónica,²⁸ la Unión Europea estableció como prioridad crear convenios de libre comercio con la Asean, el Mercosur, el Consejo de Cooperación del Golfo, Corea del Sur, China, Rusia, India, Chile y Ucrania.²⁹ En otras palabras, en la carrera mundial por alcanzar mercados, la opción bilateral o interregional fueron dos vías distintas para alcanzar el mismo objetivo: tratados de libre comercio.

Entretanto, en América Latina y el Caribe predominaba tanto el reforzamiento de los aspectos sociales en los procesos de integración regional, como el distanciamiento de las propuestas panamericanas estadounidenses. Por una parte, con el Consenso de Buenos Aires en 2003, los presidentes de Brasil y Argentina retomaron el significado de la integración regional como un medio estratégico de desarrollo y política exterior de los países miembros, y no solamente como instrumento de acción económica y

²⁶ Ana Ayuso, “Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la Unión Europea frente a América Latina y el Caribe”, en Molano-Cruz, *op. cit.*, pp. 103-136.

²⁷ European Commission, “Global Europe: Competing in the World: A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, en COM, núm. 567, Bruselas, 4 de octubre, 2006.

²⁸ Mario Telò, “Introduction: Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union”, en Mario Telò, *op. cit.*, pp. 1-18.

²⁹ Peter Mandelson, *Bilateral Agreements in EU trade policy. Speech delivered at the London School of Economics*, Londres, 9 de octubre, 2006.

comercial.⁵⁰ Por otra parte, dos años después, en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata se confirmó el rompimiento del inicial consenso latinoamericano frente al Alca. Después de la hegemonía estadounidense, el Mercosur fue renovado y se crearon nuevas estructuras regionales con menos centralidad para el comercio, capacidades innovadoras en sus agendas de cooperación y en coexistencia con los grupos de integración regional de los años anteriores.⁵¹ Bajo cambios electorales, donde destacaron los éxitos de propuestas de izquierda, la estrategia de integración regional latinoamericana se diversificó con la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), y la Alianza del Pacífico. El regionalismo post-hegemónico latinoamericano significó un nuevo periodo, donde unos procesos regionales estuvieron centrados en una mayor participación competitiva en la economía mundial, y otros mediaron esa participación con acciones dirigidas a reducir los desequilibrios políticos y sociales originados en las dinámicas internacionales.⁵²

En 2007, la CAN y el MCCA iniciaron negociaciones para firmar acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Pero, en el caso de la CAN, esas interacciones encontraron rápidamente dificultades debido a las exigencias de la Unión Europea y de las disparidades en el interior de la integración andina, donde también se abrió

⁵⁰ Argentina y Brasil firman acuerdos, “Consenso de Buenos Aires”, 16 de octubre, 2003. En <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos> (fecha de consulta: 20 de agosto, 2019).

⁵¹ Diana Tussie y Pia Riggiozzi, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: the case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.

⁵² José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic Regionalism. Unasur and the Reconfiguration of Regional Cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 40, núm. 1, pp. 48-62.

paso al camino bilateral. Interesados en mantener su competitividad económica, Colombia y Perú, emprendieron negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, los cuales fueron firmados en 2012 cuando los países andinos ya tenían acuerdos similares con Estados Unidos. Ese año el MMC y República Dominicana también suscribieron un acuerdo con Estados Unidos. Por su parte, en el desarrollo de su estrategia latinoamericana, la Unión Europea se focalizó en la realidad de sus intereses económicos olvidando sus veleidades idealistas.⁵³ Además, ocho países de América Latina, al ser considerados de renta media, dejaron de recibir ayuda para el desarrollo de parte de la Unión Europea.⁵⁴ Las negociaciones Mercosur-Unión Europea no avanzaron por entonces, pero Brasil y la Unión Europea se comprometieron formalmente a una asociación estratégica bilateral.⁵⁵ Por el contrario, después de iniciar negociaciones en 2007, el MCCA y Panamá firmaron con la Unión Europea un acuerdo interregional de libre comercio, único en su género en el mundo.⁵⁶ Con los países caribeños, reunidos en el Cariforum, fue firmado en 2008 el acuerdo asociación económica.⁵⁷

⁵³ María García, “The European Union and Latin America: ‘Transformative power Europe’ versus the realities of economic interests”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 28, núm. 4, 2015, pp. 621-640.

⁵⁴ Lorena Ruano, “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril de 2008, p. 84.

⁵⁵ Sebastián Santander, “El idealismo europeo frente a la realidad global: ¿del enfoque regional a una preferencia por potencias emergentes?”, en Molano-Cruz, *op. cit.*, pp. 277-302.

⁵⁶ Arantza Gómez Arana, “The European Union and the Central American Common Market Sign an Association Agreement: Pragmatism versus values?”, en *European Foreign Affairs*, vol. 20, núm. 1, pp. 43-64.

⁵⁷ Economic Partnership Agreement, “Economic Partnership Agreement between the Cariforum States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part”, en *Official Journal of the European Union*, 30 de octubre, 2008.

Entretanto la Alianza del Pacífico —conformada por cuatro de las economías nacionales más liberalizadas del mundo y percibida por la Unión Europea como un socio estratégico para la promoción de la apertura de mercados—,³⁸ surgió con la doble lógica de incrementar su comercio intrarregional y sus vínculos económicos con Asia, Oceanía, Estados Unidos y la Unión Europea. Es decir, mientras las narrativas y las prácticas de la cooperación y la integración regional en Unasur y Alba fueron del orden posliberal,³⁹ la Alianza del Pacífico retomó la estrategia de regionalismo abierto.⁴⁰

Ahora bien, bajo la ausencia de un solo modelo en los procesos de integración regional latinoamericana, la creación en 2010 de la CELAC significó la emergencia de un mecanismo presidencial de cooperación y concertación política regional. En efecto, la CELAC fue creada con el doble propósito de interlocución con otros países y grupos regionales y de posicionamiento de acciones conjuntas de sus países miembros en la política mundial.⁴¹ Así, en la trayectoria de las relaciones interregionales con la Unión Europea, después de la Cecla —un organismo diplomático—, el SELA —una organización de cooperación económica— y el Grupo de Río —un dispositivo de cooperación intergubernamental—, en 2013 la CELAC se

En <https://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=12969> (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).

³⁸ European Council, “Remarks by President of the European Council after his meeting with President of Colombia and President of Peru”, en *Presse 35*, Santiago de Chile, 27 de enero, 2015. En <https://www.consilium.europa.eu/media/26145/135037.pdf> (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).

³⁹ José Briceño-Ruiz e Isidro Morales, *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 195-200.

⁴⁰ Martha Ardila, “La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica”, en *Pensamiento Propio*, núm. 42, 2015, pp. 243-262.

⁴¹ Cumbre de la Unidad en América Latina y el Caribe, “Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe”, Riviera Maya, 22 y 23 de febrero, 2010. En http://directorio.sela.org/media/15658/CELAC%20-%20cancun_declaration_2010_es.pdf (fecha de consulta: 7 de junio, 2020).

erigió como el órgano regional representativo de América Latina y el Caribe. Ese año se realizó la cumbre CELAC-Unión Europea en Santiago de Chile, que fue marco de reuniones entre cada uno de los grupos de integración regional latinoamericanos y la Unión Europea, y de encuentros y foros entre parlamentarios, tribunales de justicia y actores de la sociedad civil provenientes de las dos regiones.

En 2015, la segunda cumbre CELAC-Unión Europea confirmó la naturaleza política del vínculo de las dos regiones frente a Estados Unidos. Sin ser mencionado explícitamente, Estados Unidos fue señalado por sus acciones coercitivas contra Venezuela, el embargo económico, comercial y financiero a Cuba, sus disposiciones normativas extraterritoriales y la utilización de tecnologías de la información con fines de espionaje.⁴² Sin embargo, en cuestiones económicas y comerciales los europeos ya habían adelantado posiciones de cooperación con Estados Unidos. En 2013, en efecto, la Unión Europea había iniciado con Estados Unidos diálogos para un acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI), en coherencia con su política de “Comercio, crecimiento y asuntos mundiales”, que en 2010 había apuntado a fortalecer vínculos con Estados Unidos, Canadá y Japón y, como había fracasado la estrategia interregional con la Asean, acuerdos bilaterales con los países de Singapur, Vietnam, Malasia y Tailandia. Las autoridades de la Unión Europea fusionaron los objetivos de su política exterior y de seguridad con las prioridades de su política

⁴² EU-CELAC Summit, “Declaración de Bruselas. Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”, 2015. En www.consilium.europa.eu (fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015).

comercial.⁴³ En ese contexto, en 2016, Ecuador y la Unión Europea firmaron un acuerdo comercial.

Por su parte la CELAC, también había manifestado desde su creación el objetivo de establecer relaciones con otros países y regiones. Desde 2010, en todas sus declaraciones y comunicados se destaca, además del interregionalismo con la Unión Europea, el fomentar y fortalecer relaciones con China, Japón, Rusia, India, Corea del Sur y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo. Fue en este proceso que en 2015 la CELAC realizó su primera reunión con China, cuya demanda de productos básicos había permitido a América Latina la expansión de su comercio exterior después de la crisis de 2008.⁴⁴ La acción latinoamericana expresada por la CELAC con la creación del foro ministerial con China no solamente corresponde al posicionamiento de este país en la región,⁴⁵ sino que también reflejaba el movimiento mundial de centralización de intercambios económicos, financieros y comerciales en el Pacífico. En 2016, fue firmado el Acuerdo de Asociación Transpacífico (AAT) que reducía aranceles comerciales para doce países del Pacífico, incluidos Estados Unidos y Japón. Sin embargo, la no confirmación de este acuerdo por Estados Unidos incidió tanto en la configuración de la economía global, como en las relaciones interregionales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

⁴³ European Commission, *Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, en COM, núm. 612 final, 9 de noviembre, 2010.

⁴⁴ José Antonio Ocampo, “¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?”, en *Ensayos Económicos*, núms. 61 y 62, enero-junio de 2011, pp. 17-33.

⁴⁵ La primera Cumbre entre la CELAC y China tuvo lugar el 8 y 9 de enero de 2015, tres años después de que el primer ministro chino Wen Jiabao propusiera en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL, crear un foro de cooperación al más alto nivel con la región latinoamericana.

LA LÓGICA INTERREGIONAL EN UN MUNDO
POLÍTICAMENTE TURBULENTO

En 2017, la administración Trump retiró la firma estadounidense del AAT y expresó su desinterés por concluir las negociaciones del ATCI. Su postura frenó el impulso de Estados Unidos y la Unión Europea por subordinar la regulación de la economía global según sus propias normas, al mismo tiempo que amplió el espacio para el posicionamiento global de China y ofreció nuevos horizontes para las relaciones económicas entre grupos regionales latinoamericanos y la Unión Europea.

El AAT y al ATCI fueron concebidos estratégicamente para reposicionar a Estados Unidos en el centro de la economía y la política mundiales. Excluyendo a China e integrando extensos espacios geopolíticos, su agenda era remodelar el sistema mundial de comercio, finanzas e inversiones con dos dispositivos fundamentales: la integración plena por medio de la liberalización de derechos de aduana y eliminación de obstáculos no aduaneros, y normas conjuntas relativas a servicios, contratación en mercados públicos, inversiones, movimiento de personas, uso de datos, comercio electrónico, política de competencia y propiedad intelectual. Su contenido también implicaba socavar las negociaciones multilaterales de comercio. Pero la elección presidencial de Donald Trump dio un giro radical a la proyección mundial estadounidense. Bajo la política exterior de *America First*, Estados Unidos avanzó en acciones proteccionistas y entró en confrontación comercial con la Unión Europea y China, produciendo movimientos políticos, pero sin afectar el proceso de integración económica mundial. La reacción política de Europa y China fue intensificar su defensa del libre comercio. En efecto, si para la Unión Europea, “con Trump o

sin Trump”, había más de 20 acuerdos comerciales por negociar,⁴⁶ para China era indispensable decir no al proteccionismo y mantener el libre movimiento del comercio y la inversión.⁴⁷

En América Latina y el Caribe, también ocurrieron cambios políticos significativos para la orientación externa de la región. El inicio de la crisis venezolana con el desconocimiento del triunfo electoral de los partidos de oposición en las elecciones parlamentarias y la elección presidencial de Mauricio Macri en Argentina, en 2015, la destitución de Dilma Rouseff en Brasil al año siguiente, los triunfos en elecciones presidenciales de Sebastián Piñera en Chile y de Lenin Moreno en Ecuador en 2017, e Iván Duque en Colombia en 2018, fortalecieron la desintegración de la primacía de una posición latinoamericana crítica de exclusivas políticas de mercado y distanciada de Estados Unidos. Sin un giro a la derecha, la identificación ideológica de la región devino mixta.⁴⁸ En ese contexto, la CELAC perdió capacidad de convocatoria por la falta de homogeneidad en la interpretación de la crisis venezolana, el ALBA y la Unasur iniciaron un rápido proceso de debilitamiento y ruptura, mientras la Alianza del Pacífico y el Mercosur adquirieron relevancia enfatizando su interés por la apertura económica y el libre comercio. Estas tendencias se fortalecieron con los triunfos presidenciales de Jair Bolsonaro en Brasil e Iván Duque en Co-

⁴⁶ European Commission, “The future of EU trade policy, Speech EU Trader Commissioner Cecilia Malmström”, Bruselas, 24 de enero, 2017. En https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155261.pdf (fecha de consulta: 12 de junio, 2020).

⁴⁷ The State Council Information Office the People’s Republic of China, “Full Text: Xi Jinping’s keynote speech at the World Economic Forum in January 2017”. En http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm (fecha de consulta: 12 de junio, 2020).

⁴⁸ Mario Torrico Terán y Diego Solís Delgadillo, “Voto ideológico ¿Por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha?”, en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 1, enero-marzo de 2020, pp. 175-226.

lombia. En otras palabras, en el último lustro, el bloqueo del diálogo para la concertación regional de América Latina y el Caribe en el escenario mundial y la implosión de los organismos regionales de esencia posliberal fueron sincrónicos con el fortalecimiento del regionalismo abierto. Una consecuencia de estos cambios en el escenario latinoamericano ha sido la suspensión, a partir de 2017, de las cumbres presidenciales CELAC-Unión Europea.

Al otro lado del Atlántico, después del avance de partidos políticos de extrema derecha en el Parlamento Europeo en 2015 y del referéndum para la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea en 2016, la inestabilidad política de la integración regional europea quedó *in crescendo*. Empero, las dificultades políticas internas no se reflejaron en la posición de la Unión Europea frente a América Latina y el Caribe y dos grupos de integración regional, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, se convirtieron en sus referentes estratégicos en la región. En febrero de 2017, en coherencia con su política de abrir mercados externos mediante acuerdos interregionales o bilaterales, las autoridades comerciales de la Unión Europea afirmaron que, mientras el ATCI entraba al refrigerador, América Latina y particularmente México y el Mercosur eran una prioridad de la agenda comercial comunitaria.⁴⁹ Para entonces, Bruselas también había iniciado contactos con los representantes de la Alianza del Pacífico. Estas acciones estaban en correspondencia con el sentido de la integración en América Latina, donde la CEPAL llamaba a la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico, Argentina había señalado su interés por

⁴⁹ Lara Malvesi, “Mamlström: CETA done, México and Mercosur next up”, en *Euractiv*, 16 de febrero, 2017. En <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/malmstrom-ceta-done-mexico-and-Mercosur-next-up/> (fecha de consulta: 12 de junio, 2020).

fortalecer los vínculos entre los dos procesos regionales y Ecuador se había retirado de Alba manifestando su inclinación por ingresar a la Alianza del Pacífico. Así, bajo el impulso de Brasil y Argentina que habían renovado la necesidad de concretar el acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea, los dos grupos iniciaron en 2017 las negociaciones interregionales que concluyeron dos años después con la firma del acuerdo de asociación estratégica.

Entre 2000 y 2012, cada uno de los países miembros de la Alianza del Pacífico y la Unión Europea habían suscrito acuerdos de cooperación, similares en sus capítulos de comercio, capitales, servicios y compras públicas a los acuerdos Mercosur-Unión Europea.⁵⁰ En 2016, la Alianza del Pacífico y la Unión Europea acordaron fomentar el comercio interregional, el intercambio en educación superior y la internacionalización de pequeñas y medianas empresas.⁵¹ Dos años después, en el marco de una reunión en el nivel ministerial CELAC-Unión Europea, las autoridades de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea organizaron una reunión de los cancilleres de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico y sus homólogos de los 28 países de la Unión Europea. En 2019, los representantes de cada uno de los dos grupos regionales hicieron una declaración conjunta sobre su interés por profundizar los vínculos interregionales según valores compartidos de democracia, respeto de los derechos humanos y el Estado

⁵⁰ Mercosur, “Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea. Resumen elaborado por el Gobierno argentino”, julio de 2019. En http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Res_Inf_MER_EU_TLC_s.pdf (fecha de consulta: 20 de junio, 2020).

⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Meeting between Pacific Alliance and the European Union strengthen bonds between both blocks”, 26 de octubre, 2016. En <https://minrel.gob.cl/meeting-between-pacific-alliance-and-the-european-union-strengthen-bonds/minrel/2017-05-24/174752.html> (fecha de consulta: 28 de mayo, 2020).

de derecho y el objetivo conjunto de apertura del comercio, la inversión y el desarrollo sostenible.⁵² Así, se ha construido una red de acuerdos de cooperación y liberalización de bienes, servicios e inversiones que, con excepción de Cuba, Venezuela y Bolivia, une los países de América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

A pesar de la no realización de cumbres presidenciales CELAC-Unión Europea en 2017 y 2019, el interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea se ha consolidado según la integración económica mundial materializada por la eliminación progresiva de las barreras al libre comercio. Sin embargo, el interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea contiene características de regulación política.

En las dos regiones el interregionalismo se superpone a otras formas de relacionamiento externo. Desde sus orígenes, la Unión Europea ha creado relaciones exteriores con organizaciones regionales y países de todo el mundo. Mientras en América Latina y el Caribe la Cecla, el Sela, el Grupo de Río y la CELAC son los organismos que han expresado la concertación de los intereses regionales latinoamericanos en el escenario internacional, incluida la Unión Europea y, en paralelo, grupos de integración económica regional (MCC, Comunidad Andina, Mercosur, Alianza del Pacífico) y sus países miembros han tejido relaciones con países y regiones

⁵² European Union, “Joint Declaration on a partnership between the states parties to the Framework Agreement of the Pacific Alliance and the European Union”, Nueva York, 25 de septiembre, 2019. En https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67929/joint-declaration-partnership-between-states-parties-framework-agreement-pacific-alliance-and_en (fecha de consulta: 28 de mayo, 2020).

del mundo. Es a partir de estas trayectorias del relacionamiento externo de cada región que se ha construido una red de acuerdos interregionales que no se limitan al libre comercio, sino que también movilizan diálogo sobre múltiples temáticas que van desde la defensa de la democracia y los derechos humanos, pasando por lucha contra la droga, cambio climático y flujos migratorios, hasta educación y uso de tecnología. El interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea ofrece a sus miembros espacios y mecanismos para la discusión de asuntos políticos globales, o de incidencia global.

Hasta finales de los años 1990, el interregionalismo configurado por las dos regiones era un hecho estratégico ante fenómenos globales y acciones externas estadounidenses. Sin embargo, después de la crisis de 2008 la proyección estratégica del interregionalismo América Latina y el Caribe-Unión Europea deviene global, particularmente en cuestiones económicas. Europeos y latinoamericanos han fortalecido el uso de sus políticas y relaciones exteriores para establecer tratados de libre comercio con todo tipo de mercados (nacionales, regionales y continentales). Esta tendencia se aceleró con el proteccionismo de Estados Unidos bajo la administración Trump. No obstante, para América Latina y el Caribe la novedad ha sido la apertura de la CELAC, aunque frágil y sin estrategia definida, a la construcción de relaciones formales con China.

9. MERCOSUR: UNA EVALUACIÓN DEL PERIODO 2016-2019

Julieta Zelicovich

En los años 2015 y 2016, el cambio de coaliciones políticas en los gobiernos de Argentina y Brasil significó el inicio de una nueva etapa para el Mercosur. Para Mauricio Macri, en Argentina, y Michel Temer, en Brasil, el Mercosur debía recuperar su naturaleza comercial y servir como instrumento para incrementar la participación de sus países en el comercio internacional. Dichos planteamientos pusieron en discusión la manera en la que se desarrollarían las negociaciones en el bloque regional, así como cuáles países deberían ser los interlocutores en nuevos acuerdos.

El diagnóstico compartido por ambos gobiernos era que durante el periodo anterior el Mercosur había profundizado su agenda política y social en detrimento de su dimensión comercial; los intercambios intrazona habían disminuido —tanto por causas endógenas como exógenas—; y la agenda externa del bloque se había prácticamente paralizado. Como conclusión del periodo

1995-2015 podría sostenerse que la agenda externa había tenido menores éxitos de lo esperado, con una coordinación interbloque más bien coyuntural y con acuerdos con socios con los cuales el volumen de comercio era bajo.¹ Durante la etapa del “regionalismo abierto” el Mercosur había participado en ambiciosas negociaciones como las del ALCA y las de la Unión Europea, y renegociado sus acuerdos con los países de la ALADI. Luego, en la fase del “regionalismo posliberal” se privilegiaron las conversaciones Sur-Sur, evitando negociaciones con los países desarrollados que restringieran el espacio de políticas.² Tanto el gobierno de Macri como el de Temer fueron críticos de este último trayecto del Mercosur, y se propusieron revertirlo.

Así, entre el año 2016 y 2019, los países del Mercosur desarrollaron una agenda de negociaciones comerciales externas amplia y dinámica. Dos de ellas si bien se habían iniciado en la etapa previa, adquirieron nuevos atributos durante el periodo estudiado: las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea, y el diálogo con la Alianza del Pacífico (AP). Otras seis, en cambio, se lanzaron en esta nueva etapa: Canadá, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Nueva Zelanda, Singapur, Corea del Sur y Japón. Asimismo, se retomaron entre 2016 y 2019 las negociaciones con países como Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto, que forman parte de la agenda sur-sur del periodo previo; en tanto que se establecieron diálogos con India y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) para ampliar el acuerdo de preferencias

¹ Julieta Zelicovich, “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del Mercosur (1991-2015)”, en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, núm. 21, julio-diciembre de 2015, pp. 16-26.

² Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, “El nuevo escenario global”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Los futuros del Mercosur: nuevos rumbos de la integración regional*, Nota técnica del BID 1263, Washington, BID, 2017, p. 40.

comerciales ya existentes. Y de manera bilateral, los países miembros han actualizado sus acuerdos como el Acuerdo de Alcance Parcial (ACE) Chile-Argentina; Chile-Brasil; y Chile Uruguay.

En este trabajo describimos las variaciones que introdujeron estos procesos de negociación. Analizamos cómo a partir de 2016, dada la intensidad de los procesos negociadores, la cantidad de negociaciones en curso, el tipo de socios involucrados y el contenido de las agendas en negociación, tiene lugar el inicio de una nueva etapa en la agenda externa del Mercosur distinta a las experiencias previas. Esta etapa, sostendremos, se caracterizó por *i)* orientarse hacia la búsqueda de acuerdos que actualizaran el acervo normativo del Mercosur adhiriendo a los parámetros del “regionalismo del siglo XXI”; y por *ii)* priorizar la vinculación con países desarrollados antes que con países en desarrollo. El desarrollo de esta agenda externa, más comercial, profunda y compleja, sin embargo, no estuvo acompañado por el fortalecimiento de la capacidad del bloque regional para desarrollarse como actor internacional. Así, una segunda hipótesis presume que, en el desarrollo de su agenda externa en este periodo, Mercosur mantuvo el reconocimiento externo de su capacidad como actor internacional, pero presentó un debilitamiento en la dimensión identitaria asociada a la convergencia política o de intereses, así como un balance mixto en sus atributos institucionales para las negociaciones.

Para el testeo de estas ideas seguimos un diseño de investigación de tipo cualitativo, centrado en el análisis documental, y orientado por dos desarrollos conceptuales: por un lado, por el marco analítico de *actorness* procedente de la literatura de regionalismos;⁵ y por otro, por los estudios de tipologías de acuerdos

⁵ Eugénia da Conceição-Heldt y Sophie Meunier, “Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance”, en

comerciales regionales.⁴ De estos trabajos es que se derivan las tres dimensiones analíticas a partir de las cuales se evalúa la agenda externa del Mercosur y la fortaleza-debilidad de la capacidad del bloque de ser, efectivamente, un actor internacional.

En la siguiente sección se desarrolla la discusión teórica que acompaña el análisis de la agenda externa del Mercosur. En segundo lugar, se describen y analizan los procesos de negociación en curso. Luego de ello, se realiza una evaluación de las capacidades del Mercosur para el desarrollo de su agenda externa desde tres dimensiones: la institucional, la identitaria y la del reconocimiento externo. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

LA DIMENSIÓN EXTERNA Y LA CAPACIDAD DE ACCIÓN

Estudiar la agenda de negociaciones externas del Mercosur implica centrar el análisis en la dimensión externa del bloque, y en particular, en la capacidad de los procesos de integración para celebrar negociaciones comerciales externas conjuntas con otros Estados y organismos internacionales. Esta capacidad, denominada *actorness* en la literatura de regionalismos, remite a los atributos que constituyen a un actor en el orden internacional: tanto por sus capacidades materiales y jurídicas, expresadas en la auto-

Journal of European Public Policy, vol. 21, núm. 7, 2014, pp. 961-979; Frank Mattheis y Uwe Wunderlich, "Regional actorness and interregional relations: Asean, the EU and Mercosur", en *Journal of European Integration*, vol. 39, núm. 6, 2017, pp. 723-738.

⁴ Andreas Dür, Leonardo Baccini y Manfred Elsig, "The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset", en *The Review of International Organizations*, vol. 9, núm. 3, 2014, pp. 355-375; Andreas Dür y Manfred Elsig, *Trade Cooperation. The purpose, design and effects of preferential trade agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial*, Ginebra, WTO Press, 2011.

mía y autoridad del bloque,⁵ como por su reconocimiento externo como actor.⁶

Cabe resaltar que no todos los procesos de integración tienen la potestad de desarrollar su dimensión externa, ni todos hacen ejercicio de ella. La variación responde a la naturaleza del acuerdo en cuestión y su alcance: es distinta la dimensión externa de un acuerdo de libre comercio que de una unión económica. También, a las dinámicas —estáticas o dinámicas— que este acuerdo irá adquiriendo con el paso del tiempo.

La capacidad de desarrollar la dimensión externa deriva de la articulación de tres elementos: el diseño institucional, la convergencia política o de intereses, y el contexto externo. Estos tres conforman las dimensiones centrales del concepto de *actorness*: instituciones, identidad y reconocimiento externo.⁷ La primera dimensión, la de las instituciones, remite a las normas formales e informales, reglas y principios que impactan de manera directa en la visibilidad, capacidad y cohesión del bloque para formular una posición en común y representarla en el nivel internacional. La identidad, alude a su cultura institucional, en su componente subjetivo. El reconocimiento externo, por su parte, consiste en la aceptación por parte de otros actores en el sistema internacional.

La dimensión externa, además, tiene el potencial de generar efectos dinámicos: su desarrollo provoca cambios sobre la base material del bloque y los intereses que se planteen los países que lo integran.⁸ El ejercicio de la dimensión externa puede conducir a los procesos de integración a adquirir competencias no existentes

⁵ Da Conceição-Heldt y Meunier, *op. cit.*

⁶ Mattheis y Wunderlich, *op. cit.*

⁷ *Loc. cit.*

⁸ Julieta Zelicovich, *Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del Mercosur durante la Ronda de*

previamente. De tal forma, a través de la negociación con terceros se fortalecen los mecanismos de coordinación intrabloque creándose incluso instituciones o procedimientos administrativos nuevos para ello. También se incorporan al proceso de integración temáticas anteriormente no negociadas, pero que son movilizadas por las demandas de la contraparte en el proceso de ejercicio de dicha dimensión externa.

En materia comercial, la dimensión externa de un proceso de integración se plasma en la firma de acuerdos comerciales de integración. Se trata de los tratados que los países (o bloques regionales) establecen con el fin de reducir o eliminar barreras al comercio y generar mecanismos de coordinación de políticas con incidencia sobre el comercio. Los acuerdos comerciales de integración se convirtieron, en la etapa final del siglo XX, en el instrumento principal a partir del cual los países consolidaban sus políticas comerciales en pos de su inserción en la globalización.⁹ Para comienzos de 2019 existían en el mundo más de 291 acuerdos comerciales en vigor.

La literatura sobre estos acuerdos ha tendido a utilizar cuatro criterios diferentes para su clasificación y evaluación: por nivel de desarrollo de los países parte del acuerdo; por su alcance geográfico; por la cantidad de actores intervinientes; y por el grado de integración del mercados y los temas incluidos —también llamada profundidad y cobertura.¹⁰ Respecto de este último punto, mientras que la clasificación tradicional propone un fuerte énfasis en el componente arancelario, distinguiendo entre zonas de

Doha, 2012 (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina).

⁹ Richard Baldwin, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Ginebra, World Trade Organization, 2011.

¹⁰ Organización Mundial de Comercio, *op. cit.*

preferencias arancelarias, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión monetaria,¹¹ nuevas clasificaciones han buscado dar cuenta de nuevos tipos de acuerdos en los que otros componentes resultan relevantes.

La distinción entre acuerdos superficiales y profundos es el punto de partida en todas éstas. Por acuerdos superficiales se entiende a aquellos tratados que se centran en las medidas en frontera “otorgan un trato nacional no discriminatorio a las mercancías y las empresas extranjeras [...] pero no llegan a intervenir en las políticas económicas nacionales más allá de esa prescripción”.¹² Los acuerdos profundos, en cambio, hacen foco en las políticas más allá de la frontera. Están fuertemente emparentados con los procesos de internacionalización y deslocalización de la producción en cadenas globales de valor,¹³ y de allí que tienden a incluir normas OMC+, es decir, normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, y normas OMC+, las cuales abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en el citado estudio de la OMC.

Dür, Baccini, y Elsig, autores del proyecto *Design of Trade Agreements* crearon una base de datos que reúne 790 acuerdos con información sobre sus características de diseño, para el periodo 1947-2010. En la misma se destaca un “índice de profundidad”¹⁴ consistente con las definiciones de acuerdos profundos. Este índice clasifica entre uno y siete a los acuerdos comerciales, según cumplan

¹¹ Balassa, Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, México, Biblioteca Uteha de Economía, 1964.

¹² Organización Mundial de Comercio, *op. cit.*, p. 110.

¹³ Richard Baldwin, *op. cit.*; Iain Osgood, “Globalizing the Supply Chain: Firm and Industrial Support for the US Trade Agreements”, en *International Organization*, vol. 72, núm. 2, 2018, pp. 455-484.

¹⁴ Dür, Baccini y Elsig, *op. cit.*

con las siguientes características: eliminación de los aranceles, compromisos sustanciales —que impliquen acciones concretas en las políticas— en comercio de servicios, en inversiones, en normas de contratación pública, en políticas de competencia y en los derechos de propiedad intelectual. Una mayor puntuación implica acuerdos más profundos.

Con estos instrumentos conceptuales y metodológicos, evaluaremos entonces la agenda externa del Mercosur del periodo 2016-2019, y las capacidades y atributos del bloque para gestionar la misma.

LA AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

En el periodo 2016-2019, frente a los cambios que en el nivel latinoamericano marcaron el fin del predominio de los gobiernos de izquierda, y en un nivel global una crisis del orden liberal internacional,¹⁵ los gobiernos del bloque regional buscaron revertir las políticas de la década anterior ligadas al denominado regionalismo posliberal.¹⁶ Así, propusieron avanzar en una extensa agenda de negociaciones comerciales internacionales, aun si el contexto resultara adverso para ello. Se trataba, en parte, de “dar una res-

¹⁵ John Kenberry, “The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?”, en *Foreign Affairs*, vol. 95, núm. 3, mayo-junio de 2017, pp. 1-7.

¹⁶ José Sanahuja, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur”, en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramazini Júnior [coords.], “El regionalismo ‘post-liberal’ en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevo desafíos, en *Anuarios de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

puesta a los nuevos impulsos del proteccionismo, con más integración y compromiso”.¹⁷

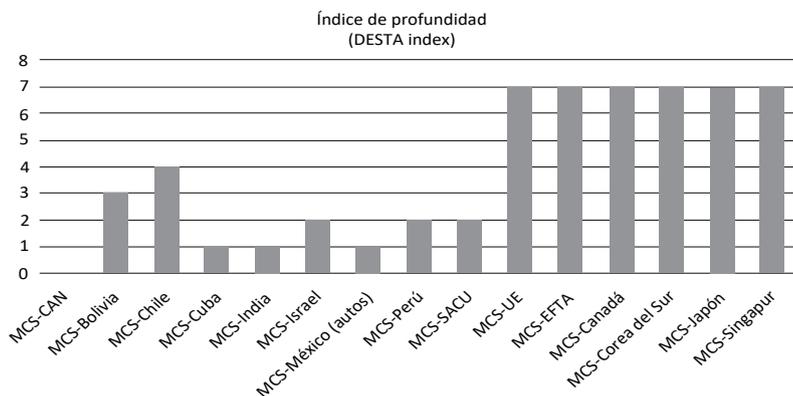
La prioridad de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil con respecto a la agenda externa estaba puesta en el acceso a mercados —expresada en la valoración de la cantidad de acuerdos celebrados y del tipo de socios con los que se negociaba—, y en la armonización de normas que podía alcanzarse a través de la celebración de acuerdos comerciales. Paulatinamente, se fue conformando una “nueva agenda externa” del Mercosur orientada a la firma de acuerdos que actualizaran el acervo normativo del Mercosur y que vincularan al bloque con países desarrollados antes que con países en desarrollo.

De los ocho procesos de negociación desarrollados entre 2016 y 2019, seis presentaban una agenda “profunda” conforme la clasificación de 2014 de Dür, Baccini y Elsig; y se centraban en un 85% en socios considerados países en desarrollo (Gráfica 1). Estos datos contrastan con las características de los acuerdos negociados en las etapas previas, cuyas contrapartes y profundidad había sido menor.

De tal forma, tanto por las contrapartes con las que se negocia, como por el tipo de acuerdos que se propone, se trata de una etapa sustancialmente distinta a la anterior. Muchos de los procesos no inician estrictamente en 2016, pero es efectivamente a partir de este año cuando reciben un impulso político por parte de las presidencias de los Estados miembros para llevar la dimensión externa a un lugar prioritario en la dinámica del bloque regional.

¹⁷ Mercosur, “LII Reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común”, Acta núm. 01/18, Asunción, 2018. En https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/69203CMC_2018_ACTA01_ANE03_ES_InformePPTP.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

Gráfica 1. Profundidad de Acuerdos Comerciales Regionales
—concluidos y con negociaciones en curso—
del Mercosur a 2019



Fuente: elaboración propia.

El análisis de las actas del Mercosur de este periodo refleja el cambio de agenda y el reimpulso de la acción externa. Mientras que en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur de diciembre 2015, la dimensión externa tiene un lugar secundario, ésta gana centralidad en los comunicados de 2016 (acta extraordinaria del Consejo Mercado Común) y 2017 (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur). De hecho, fue identificado como uno de los objetivos de la Presidencia *pro tempore* de Argentina (PPTA) de 2016 “llevar adelante una ambiciosa agenda de relacionamiento externo, reafirmando la negociación conjunta según el compromiso asumido en el Tratado de Asunción”.¹⁸ Los reportes de las siguientes presidencias *pro tempore* enfatizaron cómo en este periodo “el Merco-

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, “Argentina inicia una nueva presidencia *pro tempore* del Mercosur”. En <https://www.>

sur se ha vuelto un jugador más activo que nunca en el mundo del comercio internacional”.¹⁹

En ese marco, la negociación con la Unión Europea fue considerada como la negociación principal para Mercosur. Esta centralidad vino dada tanto por la historia de esta negociación (cuyo Acuerdo Marco se remonta a 1995), el potencial impacto del acuerdo, y la relevancia que este socio tiene desde la perspectiva de la estrategia de reconfiguración de los vínculos externos que tanto Brasil como Argentina planteaban desde 2015. Asimismo, dado el contexto internacional, esta negociación resultaba prioritaria puesto que, tanto para la Unión Europea como para el Mercosur, la misma servía como un instrumento para demostrar su apoyo al libre comercio y al comercio basado en reglas, ganando visibilidad en la disputa por la gobernanza global del comercio internacional.²⁰

La historia de las negociaciones birregionales reconocía no obstante varios sobresaltos: habían iniciado formalmente en 2000 y luego fueron suspendidas en 2004. Tuvieron un relanzamiento infructuoso en 2010, y un nuevo impulso en 2014 cuando Mercosur presentó una nueva oferta. No obstante, fue en 2016 con la asunción de Temer y Macri, y con una nueva estrategia de negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea, que las negociaciones recibieron el impulso político definitivo.²¹ En

cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-inicia-una-nueva-presidencia-pro-tempore-del-Mercosur (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

¹⁹ Mercosur, *op. cit.*

²⁰ Julieta Zelicovich, “Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa”, en *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 3, noviembre de 2018, pp. 692-717.

²¹ Julieta Zelicovich, *El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final*, Fundación Carolina, 2019. En <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>.

mayo de 2016, se hizo un nuevo intercambio de ofertas y desde entonces se celebraron 13 reuniones del Comité de Negociaciones Birregional, y varias reuniones intercesiones, mostrando la mayor intensidad de reuniones de la dimensión externa —una dinámica que superó con creces a la de cualquier otra negociación externa del bloque—. En junio de 2019, tras el 39º encuentro del Comité de Negociaciones Birregionales, los negociadores alcanzaron un “acuerdo de principios” sobre el pilar comercial, constituyendo éste un hito en la historia bilateral.²²

Para alcanzar dicha instancia las negociaciones debieron superar en un periodo relativamente breve de tiempo complejidades estructurales, relativas a los sectores “ultrasensibles” de cada parte, que por 20 años habían impedido la concreción del tratado. Las dificultades radicaban en la composición de las ofertas de bienes que uno y otro bloque reflejaba en sus propuestas de liberalización, las cuales resultaban recíprocamente insatisfactorias vuelta tras vuelta. Para el Mercosur los temas prioritarios eran las mejoras en cuotas del acceso agrícola, mayores plazos en patentes y datos de prueba, requisitos específicos de origen para sectores claves, y el mantenimiento del régimen de *drawback* y admisión temporaria. Para la Unión Europea resultaba prioritario el sector automotor, las indicaciones geográficas, lácteos y otros productos y servicios de transporte marítimo. El acuerdo alcanzado en junio de 2019²⁵ aún pendiente de revisión y firma al momento de escritura de este capítulo, logró alcanzar una serie de *trade-off* entre estas posiciones, dado el impulso político, las cosmovisiones de cada parte, y

²² Unión Europea y el Mercosur, “Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur”, en *Acuerdo de principio*, Bruselas, 2019. En http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

²⁵ *Loc. cit.*

el momento de negociación; persisten no obstante dudas sobre su eventual ratificación.²⁴

La segunda negociación en jerarquía de prioridad según fue establecido por el Mercosur y fue la desarrollada con la Alianza del Pacífico. Esta negociación no implica un acuerdo de libre comercio en sentido estricto, sino más bien de una ampliación de los mecanismos de cooperación birregional existentes, sobre la idea de una “convergencia en la diversidad”.²⁵ Fue durante los años 2014 y 2015 cuando se produjeron los primeros acercamientos entre Mercosur y Alianza del Pacífico, inicialmente impulsados por Uruguay y Chile desde cada bloque regional. En ese periodo se sugirió la aceleración de las desgravaciones arancelarias en los acuerdos preexistentes, y el abordaje de reglas de origen y procedimientos de facilitación de comercio. Los gobiernos de Macri y Temer profundizaron la importancia del diálogo birregional. En 2017 se estableció una hoja de ruta y en 2018, en el marco de la primera cumbre oficial entre ambos bloques, se adoptó un plan de acción. En tanto que el comercio birregional era bajo, la convergencia se apoyaba en un ideario compartido.²⁶

Con la AP, entonces, se buscó establecer áreas de cooperación, bajo el paraguas de los acuerdos de libre comercio preexistentes entre las partes, dentro del ámbito de la Aladi. Esta negociación enfatiza “instancias de integración pragmáticas y concretas más

²⁴ María Victoria Álvarez y Julieta Zelicovich, “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 44, junio de 2020, pp. 107-125.

²⁵ CEPAL, *La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

²⁶ Zelicovich, “Usos estratégicos de las negociaciones...”.

que propuestas generalistas”.²⁷ Así, “la “hoja de ruta” establecida en abril de 2017 considera aspectos como acumulación de la norma de origen para la generación de cadenas regionales de valor, adopción de una ventanilla única de comercio exterior en el marco de la cooperación aduanera y la facilitación del comercio. En 2018, se adoptó un “Plan de acción” en el que se incluyeron el abordaje de las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y micro, pequeñas y medianas industrias (MIPyME) facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.²⁸ En 2019 este plan no tuvo, empero, demasiados progresos, en tanto que el foco se puso en las negociaciones extrarregionales.

El resto de la agenda estuvo dedicada a las negociaciones de reciente lanzamiento con países desarrollados occidentales, tales como las de Canadá y EFTA.

Con Canadá los primeros intercambios diplomáticos para establecer un Área de Libre Comercio iniciaron en 2015, pudiéndose delimitar una base de trabajo para mediados de 2017. Se estableció que el acuerdo en principio no debería excluir ninguna de las cuestiones relevantes de interés de las partes. Debería comprender todos los temas relacionados con comercio de bienes, servicios, inversiones, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, comercio y desarrollo sustentable, medio ambiente, cuestiones laborales, comercio y género, comercio electrónico y

²⁷ Alejandro Ramos Martínez *et al.*, *Informe Mercosur núm. 22: renovando la integración*, NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1357, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), 2017.

²⁸ Zelicovich, “Usos estratégicos de las negociaciones...”.

aspectos institucionales de administración del propio acuerdo. Las negociaciones formales se iniciaron en el primer semestre de 2018, planificándose la celebración de cuatro rondas en 2018, y proyectando la finalización del acuerdo en 48 meses. Canadá tiene interés en el sector forestal, industria automotriz, pesca, y algunos bienes industriales como químicos, farmacéuticos, aluminio, Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). Además, hay interés político debido a que en la negociación se incluyeron temas que este país impulsa bajo el título de “agenda comercial progresista”: género, micro-pequeñas y medianas empresas, ambiente y normas laborales.²⁹ Para el Mercosur, Canadá es un socio relevante dentro del entramado de países desarrollados con el cual define su inserción en el mundo.

La negociación con EFTA comenzó en diciembre 2016, y reconoció cierta interacción estratégica con el reimpulso de las negociaciones Mercosur-Unión Europea. Las discusiones incluyeron una amplia agenda con el comercio de bienes, reglas de origen y cooperación aduanera, facilitación de comercio, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual e indicaciones geográficas, compras públicas, política de competencia, comercio y desarrollo sustentable, medio ambiente y condiciones laborales. En julio de 2018, se concretó primero el intercambio de ofertas de acceso a mercado, y en total en el año se celebraron seis rondas de negociaciones. En agosto de 2019, los negociadores anunciaron haber llegado a un acuerdo, aunque no dieron a cono-

²⁹ Canadá, “Mercosur trade bloc-Benefits for Canadá”, en *Canada.ca The official website of the Government of Canada*. En <https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/Mercosur/benefits-avantages.aspx?lang=eng> (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).

cer el documento —sujeto aún a la revisión legal y firma de los Ejecutivos.⁵⁰

La región asiática, por su parte, fue cobrando peso en la agenda externa durante los años analizados como contraparte prioritaria.⁵¹ En primer lugar están la negociación para un acuerdo de libre comercio con Corea, y las discusiones con Japón para el establecimiento de otro acuerdo en esta materia. También se incluyen en este eje, el acercamiento con Singapur y con la Asean y la incertidumbre respecto de eventuales negociaciones comerciales con China —dado el no reconocimiento por parte de Paraguay.

Con Corea se había producido un acercamiento en el año 2004, y las negociaciones fueron retomadas a principios de 2017. El 23 de febrero de dicho año se suscribió el documento exploratorio y posteriormente el 2 de marzo en Argentina, a cargo de la presidencia *pro tempore* del bloque, y Corea suscribieron una Declaración Conjunta anunciando la conclusión del Diálogo Exploratorio Mercosur-Corea. En octubre 2018 comenzaron oficialmente las negociaciones. De acuerdo con lo expresado por los representantes de ambas partes, el objetivo establecido ha sido lograr un “acuerdo que sea comercialmente significativo”, conforme allí quedó establecido —aun con lo ambiguo de esta frase. Se incluyen en la negociación disciplinas como comercio de bienes, servicios, compras públicas, inversiones, comercio electrónico, defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fito-

⁵⁰ Mercosur, “Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur-EFTA, Acuerdo Comercial”, 2019. En <https://www.Mercosur.int/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-Mercosur-efta/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

⁵¹ Mercosur, “LII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común”, en *Acta núm 02/18*, Montevideo, 2018. En https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/71283_CMC_2018_ACTA02_ANE05_ES_DI08%20InformePPTU.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

sanitarias, propiedad intelectual, desarrollo sostenible y solución de diferencias; lo que lo vuelve un acuerdo “profundo”, para la tipología de Dür, Baccini y Elsig.

Según las estadísticas del Mercosur, hasta el 2017, las exportaciones del bloque hacia Corea del Sur representaron un 3.9% sobre el total de las exportaciones, mientras que las importaciones tuvieron una participación del 8.6%. De concretarse, sería el primer acuerdo de Mercosur con un socio en la región del pacífico, y de allí su interés estratégico.

Con Japón, los diálogos exploratorios comenzaron en 2015. No obstante, fue en octubre de 2018 cuando iniciaron las negociaciones. La proximidad de las elecciones en Brasil, y a la resistencia de los sectores proteccionistas agricultores de Japón, hicieron que en poco tiempo las negociaciones fueran suspendidas, no existiendo avances durante el periodo estudiado. Mientras que por parte de Mercosur se trata de un interés en afianzar el vínculo en un mercado de alto ingreso per cápita, e importante inversor en la región; para Japón las negociaciones reconocen una respuesta al avance de las negociaciones de la Unión Europea y de Corea en la región.

Con respecto a Singapur, las negociaciones se lanzaron en 2018 con el objetivo de establecer un TLC. Las exportaciones de Mercosur hacia Singapur son 1% del total, y se centran en pocos rubros. Esta negociación constituye la primera que se inicia con un país del sudeste asiático miembro de la Asean. El principal objetivo de Singapur es la reducción de aranceles, mientras que Mercosur busca armonizar normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias para posibilitar el ingreso de productos de la región, principalmente en el sector de alimentos. Debe recordarse que Singapur “es uno de los mercados más abiertos del mundo: 99.8% de las

líneas arancelarias están exentas de impuesto, estando sólo gravadas las bebidas y tabaco”.³²

El gran ausente en las negociaciones externas hacia la región asiática de Mercosur es China. China ha ido incrementando su presencia en el Cono Sur, y para el 2016 ya era el principal socio comercial para Brasil y para Uruguay, en tanto que ocupaba el tercer lugar como destino de las exportaciones y segundo como origen de las importaciones de Argentina; y el principal mercado de importaciones de Paraguay (aunque este país no registra exportaciones significativas a China). Además, China ya tenía firmados acuerdos de libre comercio en la región, con Perú y Chile. La relación, sin embargo, es compleja. Por un lado, por el efecto disruptivo del ascenso chino sobre la intensidad relativa de los intercambios intrazona, desplazando a socios locales por proveedores chinos.³³ Por otro lado, por el hecho de que Paraguay mantiene relaciones con Taiwán y no con China.³⁴

Durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay de 2018 se convocó a una reunión del Mecanismo de diálogo bilateral Mercosur-China, que existía desde 2004 pero se encontraba inactivo. En ese marco, los países ratificaron sus compromisos con “la inte-

³² Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, “Acceso a mercados: Singapur”, Buenos Aires, 2018. En http://inai.org.ar/archivos/boletines/Info%20Pa%C3%ADS_SINGAPUR%20nov17.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

³³ Damian Paikin y Federico Dulcich, “El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 6, núm. 12, julio de 2017, pp. 395-414; Francisco Urdínez, Camilo López Burian y Amarcio Jorge de Oliveira, “Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective”, en *New Global Studies*, vol. 10, núm.1, febrero de 2016, pp. 1-24.

³⁴ Francisco Urdínez, “¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?”, conferencia presentada en el seminario “El Paraguay ante los nuevos (y viejos) paradigmas de la política externa regional”, Asunción, Universidad Nacional de Asunción, 2017.

gración regional y con el sistema multilateral de comercio abierto, inclusivo, transparente, no discriminatorio y basado en reglas” pero no avanzaron hacia ningún tipo de instrumento específico de integración comercial.⁵⁵

En diciembre de 2018, se concretó también la firma del Memorándum de Cooperación Económica y Comercial con la Unión Económica Euroasiática (UEE) creando un mecanismo de diálogo en el marco del cual las partes evalúan formas de profundizar las relaciones comerciales, y suele ser el germen de un futuro acuerdo comercial.⁵⁶ Se establece la posibilidad de cooperar “dentro de sus respectivas competencias” en comercio, facilitación del comercio, administración de aduanas, reglamentos técnicos, normativas y procedimientos de evaluación de conformidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, estadísticas de comercio exterior, y otras áreas tales como política macroeconómica, energía, transporte y embarques, y cooperación industrial y agrícola. Otros procesos, como el de Mercosur y el *Closer Economic Relations* (CER) —que comprende a Australia y Nueva Zelanda—, se mantuvieron en “mecanismo de diálogo”, con expectativa de avanzar hacia acuerdos más sólidos, pero sin haberse tomado medidas concretas en ese sentido.

El resto de las negociaciones de la agenda externa del Mercosur derivan de los acuerdos negociados durante la primera década del siglo XXI, caracterizada por el énfasis en los vínculos sur-sur.

De este conjunto sobresale el caso de India, con el cual existe una zona de preferencias arancelarias que las partes buscan ampliar. Con este país Mercosur buscó completar el acuerdo existente con 2 000 líneas arancelarias adicionales, de interés de cada parte. Respecto de la SACU, existe un acuerdo que entró en vigor en 2016.

⁵⁵ Mercosur, “LII Reunión Ordinaria del Consejo...”.

⁵⁶ Zelicovich, “Juntos, pero no tanto...”.

Entre 2016 y 2019 las reuniones se centraron en el monitoreo de la aplicación de los compromisos de tal acuerdo y en la posibilidad de ampliar las preferencias. Semejante es lo que ha sucedido con Mercosur-Egipto, el cual entró en vigor en 2017. Líbano, Túnez y Marruecos son otros territorios cuyos acuerdos de libre comercio se encuentran en proceso de negociación, y que tuvieron una actividad reducida en el periodo estudiado, dado que el énfasis estuvo puesto en mercados de países desarrollados.

La dimensión externa se muestra así dinámica y diversa en lo que hace a las relaciones económicas internacionales del Mercosur. La negociación de acuerdos de libre comercio “profundos”, especialmente con países desarrollados se consolida como el rasgo distintivo a partir de 2016. La reciente conclusión de las negociaciones con la Unión Europea y con EFTA da muestra de una dimensión externa del Mercosur activa y con capacidad de alcanzar resultados, aun en contextos de alta incertidumbre. Cuáles son los fundamentos, alcances y límites de esta capacidad es lo que se propone analizar en la próxima sección.

LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL EN EL SIGLO XXI

La agenda de negociaciones externas manifiesta que el Mercosur tiene una activa dimensión externa que sugiere su capacidad para ser un actor internacional. Como hemos establecido, ésta se apoya en tres dimensiones analíticas: el diseño institucional, su identidad y el reconocimiento externo, cada una de las cuales constituye un componente necesario para que el bloque regional se desarrolle de manera sustentable y efectiva como un actor internacional.

Desde la perspectiva del análisis del diseño institucional, es posible señalar cómo el Mercosur, cuyo objetivo era convertirse

en un mercado común, tuvo en los considerandos del Tratado de Asunción a la dimensión externa como una pieza clave para la integración en curso. Allí, el Mercosur fue entendido por los países miembros como un mecanismo para su inserción internacional. En función de ello, desde el Tratado de Asunción se dispusieron acciones como la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales o internacionales.

No obstante, fue con la constitución de la unión aduanera (imperfecta), y las obligaciones derivadas del Protocolo de Ouro Preto (1994) que el Mercosur pudo considerarse en términos jurídicos e institucionales un actor internacional para las negociaciones comerciales internacionales.⁵⁷ Este acuerdo incorporó el arancel externo común, generando una vinculación necesaria entre los países para la firma de acuerdos comerciales con terceros que implicasen compromisos sobre el arancel. Además, concretó una estructura jurídica que luego le permitiría al Mercosur negociar como bloque, estableciendo además que sería función del Consejo del Mercado Común ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur.

A la par de estos cambios, fueron creados mecanismos institucionales para mejorar la coordinación intrabloque. El diseño institucional pretendió ser no sólo una fuente de autoridad para el accionar externo, sino también un recurso para agregar las posiciones entre los países y desarrollar la agenda externa. Se incorporó dentro del Grupo Mercado Común, el Grupo *Ad Hoc* de Relacionamento Externo, lo cual permitió profundizar las instancias de debate para el funcionamiento conjunto en el nivel de

⁵⁷ Vicente Guillermo Arnaud, *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1996.

los equipos técnicos de cada uno de los países miembros. Además, en 1996 un mayor afianzamiento de las instancias de coordinación se dio a partir de la decisión del Consejo del Mercado Común de Cooperación en los Foros Internacionales (DEC/CMC/13/96). Luego en 1998 fue creado el Foro de Consulta y Concertación Política. De esta forma, el bloque mantuvo su carácter intergubernamental, pero se dotó de instituciones que contribuían a generar un accionar común específico.

No obstante, el proceso no estuvo ajeno a tensiones, y ello llevó a que, tras la crisis de fines de la década de 1990, se aprobara la decisión 32/00. En ésta los países miembros confirmaron su compromiso para negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países y no firmar nuevos acuerdos preferenciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que no hubieran sido negociados por el Mercosur.³⁸ Esta decisión era el complemento necesario, instrumentado a través de un nuevo compromiso jurídico internacional, del vínculo que el arancel externo común establecía de hecho a la hora de negociar preferencias arancelarias con otras regiones.

En los años posteriores, se profundizó el diseño institucional relativo al accionar externo del bloque. Destacamos la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur; también la incorporación del Grupo *Ad Hoc* de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio y del Sistema General de Preferencias Comerciales, el cual concentraría los esfuerzos de coordinación de cara a las negociaciones de la Ronda de Doha. Finalmente, en 2010, se da la incorporación de la figura del Alto Representante General del

³⁸ Zelicovich, “Los procesos de integración...”.

Mercosur, con atribuciones para representar al bloque, por mandato expreso del CMC y en coordinación con los órganos correspondientes de la estructura institucional del Mercosur. Esta estructura institucional, no obstante, fue simultánea a —y, a veces, suplantada por— las dinámicas políticas *ad-hoc* de los países miembros en sus relaciones externas. La presidencia *pro tempore* siempre tuvo un relativo margen de maniobra para expresar sus preferencias respecto de este tipo de orientaciones.

Al asumir los gobiernos de Macri y Temer compartían el diagnóstico respecto de que existía una suerte de “sobrecarga institucional” en el Mercosur, que afectaba incluso su dimensión externa. Ello incentivó un proceso de revisión que condujo a que el 31 de enero de 2017 cesara en sus funciones el Alto Representante General del Mercosur. Previo a esto, en el segundo semestre de 2016, cuando Mercosur funcionó durante algunos meses sin una presidencia *pro tempore* en el marco del proceso de suspensión de Venezuela, la coordinación de las negociaciones externas había sido dividida de acuerdo con el siguiente esquema: Argentina: República de Corea y EFTA; Brasil: Canadá, India y SACU; Paraguay: Alianza del Pacífico; y Uruguay: Unión Europea.⁵⁹

En este contexto, aduciendo los escasos resultados acumulados hasta entonces en los procesos de negociación, y dada la cosmovisión de los gobiernos asumidos en 2015-2016, se retomó un debate que había sido planteado en varias ocasiones a lo largo de la historia del bloque regional, respecto de la efectividad del marco institucional existente para las relaciones exteriores y la posibilidad de “flexibilizar” las reglas para que los países pudiesen negociar por separado. La “flexibilización del Mercosur” apun-

⁵⁹ Ramos, *op. cit.*

taba a la ruptura del arancel externo común y de la obligación establecida en la resolución 32/00, mencionada supra, que insta a las partes a celebrar acuerdos comerciales como un bloque. En los hechos, ello implicaría la transformación de la unión aduanera en una zona de libre comercio, o bien la adopción de ciertas prácticas de múltiples velocidades (como las que se usaron en las negociaciones Mercosur-CAN). A lo largo de los años, ésta fue una discusión que se produjo mayormente por fuera de los marcos institucionales del Mercosur, y estuvo marcada por el ritmo de la agenda política e intereses coyunturales en los cuatro países fundadores.

En el periodo analizado, el tema surgió en 2016, de parte de Brasil frente a los obstáculos en la negociación con la Unión Europea; meses más tarde, Argentina también sugirió una flexibilización al explorar un acercamiento con Estados Unidos; Uruguay en numerosas oportunidades había intentado presionar sobre esta flexibilización, primero por su vinculación con Estados Unidos, y luego debido a su interés de negociar con China. En 2019, el debate por la flexibilización se reorientó y pasó de la eliminación del arancel externo común hacia una revisión integral del Arancel Externo Común, con miras a la reducción de su cuantía y la evaluación de las listas de excepciones de cada miembro; también hizo alusión a la reducción del andamiaje institucional; así como a una reforma del mecanismo de entrada en vigor de los acuerdos comerciales internacionales, según la cual los compromisos internacionales podrían tener una entrada en vigor anticipada bilateral y no necesariamente regional. Ello ubicaría al grupo regional en un esquema suave de unión aduanera.

De esta forma, desde una perspectiva institucional se observa que, si bien existen instituciones y mecanismos de procedimiento

que le dan entidad al bloque para su dimensión externa y para facilitar la coordinación entre los miembros, hay una baja institucionalización y el proceso negociador está sujeto a las dinámicas de cada Presidencia *pro tempore*. Por su parte la recurrencia del debate de la flexibilización contribuye a debilitar el marco institucional de la dimensión externa.

La segunda dimensión analítica remite a la identificación del Mercosur como bloque y a la vocación de los países miembros de efectivamente coordinar sus relaciones económicas externas. Si hasta ahora habíamos centrado el análisis desde una perspectiva jurídico-institucional, a partir de esta dimensión se incorpora un elemento político y material. La identificación subjetiva del Mercosur por parte de los países miembros se construyó a lo largo de un ciclo histórico extenso, con base en un espacio compartido que, no obstante, mantuvo un fuerte componente intergubernamental. Debido a éste es consecuente que existan variaciones conforme cambien las orientaciones políticas de los gobiernos de los cuatro países miembros.⁴⁰

En el periodo 2016-2019, el cambio en los gobiernos de Argentina y de Brasil dio lugar a una nueva base de convergencias en torno a las cuales constituir el Mercosur. Su importancia como mecanismo conjunto para la inserción internacional de los países, y la puesta en valor del componente comercial fueron los ejes destacados de las percepciones y proyectos sobre el Mercosur en las administraciones Macri y Temer. Durante la Cumbre Presidencial en Mendoza (Argentina) de julio de 2017 los presidentes plantearon como desafío común el fortalecimiento del intercam-

⁴⁰ Mónica Hirst, “La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología”, en *Estudios Avanzados*, vol. 10, núm. 27, mayo-agosto de 1996, pp. 217-250; Mercedes Botto, “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”, en *Estado y Comunidades*, vol. 2, núm. 5, julio de 2017, pp. 155-176.

bio intrazona y el perfeccionamiento de la unión aduanera para mejorar el posicionamiento competitivo global, así como la consolidación de la inserción global.

También, en la dimensión política, la suspensión de Venezuela del bloque contribuyó a consolidar una visión “tradicional” entre los miembros fundadores. Como anticipamos, esta suspensión tuvo lugar a partir del segundo semestre de 2016, cuando tras la Presidencia *pro tempore* uruguaya correspondía a Caracas asumir, Argentina, Paraguay y Brasil se negaron a que este país ejerciera la conducción del Mercosur aduciendo el incumplimiento del Protocolo de Adhesión. Posteriormente, en 2017 se activaría el Protocolo de Ushuaia contra Venezuela, profundizándose la suspensión. Tras estos hechos, fue más acentuada la visión de la región y de la vinculación al mundo a partir de un recorte acotado a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Pero la llegada de Jair Bolsonaro al gobierno de Brasil generó cierta incertidumbre sobre dicha sintonía de intereses entre los Estados miembros fundadores. Durante su campaña y primeras semanas de gobierno, Bolsonaro se distanció del proceso de integración regional. Paulo Guedes, su ministro de Economía, había declarado que “el Mercosur no es una prioridad para Brasil” y expresó una preferencia por una inserción comercial de Brasil más diversificada.⁴¹ Después de la vista del presidente Macri a Brasil en enero de 2019, y la correspondiente de Bolsonaro a Argentina en junio de dicho año, esta posición se suavizó cuando ambos mandatarios encontraron puntos en común, especialmente en la

⁴¹ Infobae, “El futuro ministro de Economía de Brasil dijo que el Mercosur no es una prioridad para el gobierno de Bolsonaro”, en *Infobae*, 29 de octubre, 2018. En <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/10/29/el-futuro-ministro-de-economia-de-brasil-dijo-que-uno-de-los-objetivos-del-gobierno-sera-avanzar-en-una-reforma-previsional/> (fecha de consulta: 18 de febrero, 2020).

agenda política de oposición al gobierno de Nicolás Maduro. Sin embargo, a pesar de esa coincidencia política frente a Venezuela, el gobierno de Bolsonaro continuó impulsando las distintas opciones de revisión y de flexibilización del bloque.

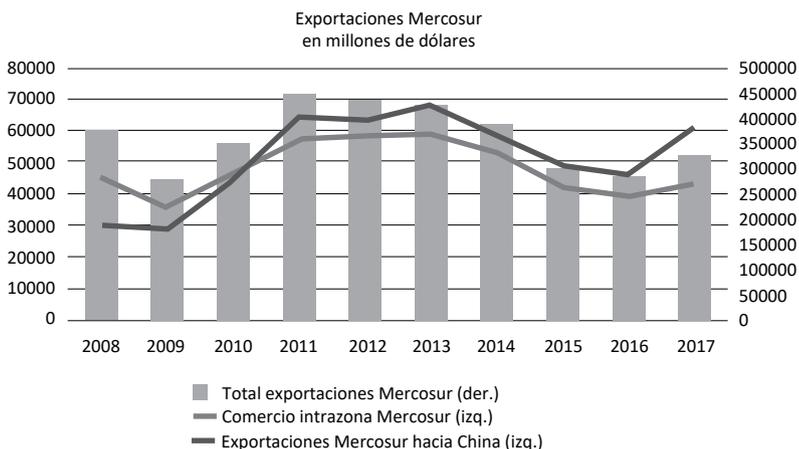
Otro factor que incidió de manera negativa en la configuración identitaria regional, fue el debilitamiento de las relaciones comerciales intrazona. En ello se conjugaron elementos coyunturales, como la contracción de las economías de la región, con elementos estructurales, tal como la creciente presencia de China en los mercados locales.⁴² Como puede apreciarse en la Gráfica 2, el comercio intrazona se mantuvo en un 12% promedio del total de exportaciones del bloque, con una curva descendente en consonancia con la crisis de Brasil y el mencionado ascenso de China. Asimismo, ha sido un elemento detractor de la configuración identitaria la incapacidad de consolidar el estado de unión aduanera, y la proliferación de excepciones al arancel externo común. Si se comparan los aranceles aplicados de Argentina y Brasil, puede observarse que estos difieren en 44 de 97 capítulos arancelarios; aunque también es menester decir que esas diferencias —considerando los promedios intracapítulos— no superan los 2.2 puntos porcentuales en relación con el socio regional.

Para Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Ríos⁴⁵ en la conformación identitaria del Mercosur como actor externo hay dos limitaciones que surgen de la estructura productiva centrada en productos agroindustriales y de la existencia de protecciones elevadas. La primera, porque colisiona con lo que es el núcleo duro del proteccionismo en la mayoría de las economías de tamaño relevante. La segunda, por la preferencia por mantener espacios para la

⁴² Paikin y Dulcich, *op. cit.*

⁴⁵ Da Motta y Polónia, *op. cit.*

Gráfica 2. Exportaciones Mercosur



Fuente: WTO statistics.

adopción de políticas industriales autónomas por parte de los dos socios. Así sostienen que “la modesta participación del bloque en los acuerdos preferenciales de comercio no es sólo resultado de la orientación política de los países miembros, sino que refleja características estructurales que no facilitan su agenda negociadora”.⁴⁴

La evaluación de la identidad como dimensión analítica del *actorness* del Mercosur termina presentando en esta etapa un balance mixto: por un lado, elementos históricos que contribuyen a un relato común, y convergencias ideológicas que tienden a facilitar la coordinación entre los miembros; por otro, fuerzas centrípetas que actúan de manera negativa sobre la cohesión del bloque, tales como el incremento de los flujos de comercio extrazona a expensas

⁴⁴ *Ibid.*, p. 50.

de la intensidad de comercio regional, o las negociaciones bilaterales con terceros territorios.

El análisis de la condición de actor del Mercosur se complementa con la dimensión del reconocimiento externo. A diferencia de las otras dos dimensiones, donde hay una variación en el tiempo, en la coyuntura 2016-2019 el reconocimiento externo del bloque no presenta matices. El Mercosur ya era desde la década de 1990, cuando celebró los primeros acuerdos comerciales, un actor internacional reconocido; y en los años recientes no varió su modo de interacción con otros actores del sistema internacional. La creciente agenda externa del Mercosur da cuenta cómo, aun en un contexto de alta incertidumbre por la crisis de la globalización y del orden liberal,⁴⁵ el Mercosur es para terceros una contraparte atractiva para desarrollar nuevas agendas de negociación. Quizá la referencia más relevante para el relacionamiento externo sea la de las negociaciones con Europa, puesto que ésta explícitamente plantea la lógica de un acuerdo “birregional”. Así, es posible afirmar que el reconocimiento externo se mantiene como un pilar para la dimensión externa y *actorness* del Mercosur.

CONCLUSIÓN

El recorrido realizado a lo largo del capítulo permite apreciar que, efectivamente, el Mercosur se encuentra cursando una nueva etapa en lo que hace a su dimensión externa. Tanto los socios con los que elige negociar, como el tipo de acuerdos a los que le da cauce

⁴⁵ José Antonio Sanahuja, “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en Andrés Serbin, *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires, Ediciones CRIES, 2018.

se diferencian de manera cuantitativa y cualitativa de los de las etapas previas.

La centralidad de la negociación con la Unión Europea marca la cadencia y orientación del periodo; aunque junto a ésta se van desarrollando negociaciones menores que contribuyen al fortalecimiento de la dimensión externa. Se identifica asimismo una interacción estratégica entre muchas de estas negociaciones y las de la Unión Europea (casos como EFTA, o Japón), donde el avance en una dinamiza el de la otra. El regionalismo del siglo XXI, con dispositivos para la integración profunda, explican la mayor parte de los nuevos procesos en curso. Los acuerdos alcanzados ponen al Mercosur como una plataforma para la inserción económica-comercial de los miembros, apoyada en la negociación conjunta.

Mientras el avance de la agenda externa fortalece el *actorness* del bloque, otros aspectos como el debate por la flexibilización, claramente lo erosionan. Se confirma la segunda hipótesis según la cual el Mercosur en esta etapa mantiene el reconocimiento externo, pero muestra balances mixtos tanto en la dimensión de la “identidad”, como en sus atributos institucionales para las negociaciones; generando dudas sobre la sustentabilidad de la agenda externa.

Si bien estos aspectos del *actorness* del Mercosur no parecen haber sido un obstáculo para que los países puedan culminar negociaciones en curso, ello no implica que la cohesión se mantenga en los procesos de ratificación. En este sentido, dado el carácter intergubernamental y altamente presidencialista del proceso de integración, la afinidad política entre los países miembros resulta fundamental. En el contexto de crisis de globalización apostar a una inserción conjunta de los países de la región sigue pareciendo la mejor opción; y para ello es necesario que ésta sea sustentable.

10. CENTROAMÉRICA Y SUS ACUERDOS COMERCIALES INTRA Y EXTRARREGIONALES

Juan Carlos Fernández Saca

El proceso de integración regional y las negociaciones para el establecimiento de acuerdos comerciales con socios extrarregionales, particularmente con Estados Unidos y la Unión Europea, se han constituido en los pilares fundamentales para el diseño y ejecución de las estrategias de participación en la economía internacional de los países centroamericanos en los últimos 60 años. Estas estrategias se han configurado a partir de diferentes basamentos teóricos según el periodo histórico del que se trate, pero la existencia de dos objetivos primordiales ha estado presente —mostrando sólo variaciones en las prioridades de uno sobre otro según el periodo de estudio—; así, uno de los objetivos consiste en el fortalecimiento del mercado intrarregional a través de la profundización del proceso de integración económica; el otro objetivo ha consistido en la necesidad de garantizar accesos, a través de acuerdos comercia-

les, a mercados extrarregionales más desarrollados que permitan el crecimiento de sectores económicos nacionales con orientación exportadora, capacidad de atracción de capitales y el desarrollo y transferencia tecnológica.

La intención del capítulo es presentar un análisis de las estrategias de participación económica internacional adoptadas por los países centroamericanos en las últimas seis décadas, estudiando las variables que han incidido en su configuración, los resultados obtenidos y la identificación de las dinámicas particulares del proceso de integración regional, y cómo éste se ha visto impactado por las negociaciones de acuerdos comerciales con socios extrarregionales y la aparición en la agenda regional e internacional de diferentes temas con el potencial de afectar las relaciones comerciales.

El capítulo inicia con el abordaje de los primeros acuerdos comerciales de alcance regional, prosigue con el análisis de las estrategias basadas en la liberalización económica y en la apuesta simultánea por el comercio intra y extrarregional. Se adentra en los procesos de negociación de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea, plantea los obstáculos que aún persisten en el comercio intrarregional y finaliza con la identificación de una serie de dinámicas políticas que se originan dentro y fuera de la región y que están incidiendo en el proceso de integración regional y en las estrategias comerciales de Centroamérica.¹

¹ Con la finalidad de identificar al sujeto de análisis del capítulo, es conveniente anotar la diferencia entre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el topónimo Centroamérica. El SICA es una organización internacional con personalidad jurídica propia que está integrado por ocho países miembros de pleno derecho: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. El topónimo Centroamérica hace alusión a la región que históricamente constituyó la República Federal de Centroamérica (1824-1839) de la cual surgieron Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Para los objetivos del capí-

PRIMEROS ACUERDOS COMERCIALES DE ALCANCE REGIONAL

Los sucesivos fracasos para restituir la República Federal de Centroamérica bajo un esquema predominantemente político finalizaron aproximadamente en el primer cuarto del siglo xx. Durante los siguientes años, las relaciones bilaterales de los países centroamericanos se limitaron a la suscripción de tratados comerciales poco relevantes y convenios de amistad, que tenían la intención de reconstruir las maltrechas relaciones entre Estados a consecuencia de la desconfianza surgida entre las élites gobernantes por las confrontaciones políticas y militares en los años posteriores al desmembramiento de la República Federal en 1840.² Sin embargo, esos tratados comerciales y convenios de amistad sirvieron para desarrollar las primeras experiencias formales en la materia, sentando las bases para la posterior construcción de un proceso institucionalizado de integración regional.

Este nuevo esquema fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a través del Programa Centroamericano de Integración.³ Nace en 1951 la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en 1958 se firma un tratado multilateral de comercio, el cual no impidió que estos países continuaran estableciendo acuerdos comerciales y ventajas aduaneras de forma bilateral. En 1960 se firma el Tratado General de Integración Económica

tulo, el estudio de las estrategias y relaciones comerciales estará centrado en los países agrupados bajo el término Centroamérica, y, cuando el análisis requiera la inclusión de Belice, República Dominicana y Panamá, se hará expresa alusión a ellos.

² Julio César Pinto Soria, *Raíces históricas del Estado en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1969.

³ CEPAL, “Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano: una interpretación”, en *Serie Estudios y Perspectiva*, núm. 6, México, Sede Sub Regional de la CEPAL en México, 2001, pp. 5, 10 y 11.

Centroamericana que origina el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el cual se sostenía a partir de las teorías del desarrollo económico generadas por Raúl Prebisch e impulsadas por la CEPAL.

Durante los primeros 20 años de funcionamiento del MCCA se logró una incipiente diversificación industrial y un aumento del comercio intrarregional (del 7.5% al principio del periodo al 25% al final de éste) y, en promedio, la tasa de crecimiento del PIB regional alcanzó 5%.⁴ Sin embargo, las carencias y limitaciones de capital para el desarrollo de industrias nacionales derivó en la instalación de empresas de capital extranjero que se vieron beneficiadas por las medidas fiscales y de protección comercial establecidas en el seno del MCCA, asimismo se requirió de las importaciones de capital y materias primas para sustentar el desarrollo industrial, lo que implicó colocar a la región en una posición de dependencia y vulnerabilidad frente a choques o perturbaciones externas.

El MCCA no logró sostener sus beneficios debido a las persistentes diferencias en el grado de desarrollo de los sistemas productivos de los países miembros y a las desavenencias surgidas por la distribución inequitativa de costos y beneficios en el comercio intrarregional. A lo anterior se sumaron situaciones exógenas como la crisis del petróleo a partir de 1973 y aspectos endógenos como la guerra de las Cien Horas entre El Salvador y Honduras en 1969, imposición de barreras arancelarias al comercio intrarregional por Honduras y Nicaragua, modificaciones en la política cambiaria de Costa Rica, aumento de las disparidades económicas y sociales, represión política y golpes de Estado. La Revolución Sandinista de Nicaragua en 1979 significó la ruptura definitiva del modelo de integración económica aplicado en Centroamérica hasta entonces.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA COMO PIEDRA ANGULAR DE PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Los años ochenta del siglo XX representaron la década perdida para Centroamérica. El proceso de integración salió de las agendas nacionales que fueron copadas por crisis económicas, deudas externas impagables, guerras civiles y limitaciones al comercio intrarregional. La pacificación y democratización centroamericana se convirtió en un proyecto regional que sembró los cimientos para revitalizar el proceso de integración. La paz y la democracia fueron para Centroamérica lo que el carbón y el acero para Europa en su proyecto de integración. La década del noventa marcó la finalización de las guerras civiles, el establecimiento de la democracia y la aplicación de medidas económicas de ajuste estructural basadas en los postulados del Consenso de Washington.

En materia de integración regional, y con el beneplácito de las élites políticas y económicas centroamericanas, la reactivación del proceso integrativo se pensó como un mecanismo para alcanzar el desarrollo económico y social. Se firma en 1991 el Protocolo de Tegucigalpa que da vida al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Éste buscó la articulación y coordinación de las instituciones regionales preexistentes y de los nuevos organismos que se irían creando durante los años posteriores configurando los subsistemas de integración política, integración social, integración económica e integración cultural; los cuales agrupan un total de 43 temas de integración.⁵ Empero, el SICA ha padecido, en la práctica, de un exceso de organismos débilmente vinculados y articulados

⁵ Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), “Temas de Integración”. En <http://www.sica.int/sica/ejes.aspx> (fecha de consulta: 15 de agosto, 2019).

entre sí, cuya capacidad de planificación y gestión ha estado continuamente limitada por la insostenibilidad financiera del sistema.⁶ El organismo regional carece de la estructura legal que le permita generar recursos propios a través de la venta de servicios.

Entre 1991 y 2004-2005, el proceso de integración centroamericano y las estrategias de participación económica internacional de cada país se estructuraron bajo las premisas del regionalismo abierto, en el cual se dio clara preponderancia al eje económico con un enfoque neoliberal. En 1993, se suscribe el Protocolo de Guatemala, en vigencia desde 1995, que reforma el MCCA preservando el objetivo de alcanzar el mercado común y la unión aduanera, pero sin fijar plazos para su establecimiento, y considera un proceso flexible admitiendo que cada país defina el ritmo y profundidad con la cual deseaba llevar a cabo la integración económica. Si bien esta flexibilidad estaba acorde con los lineamientos teóricos del regionalismo abierto, en la práctica significó que cada nación llevara a cabo negociaciones bilaterales comerciales con terceros países, que terminaron debilitando los esfuerzos por establecer una verdadera unión aduanera, y la construcción de una política comercial común de Centroamérica frente a sus socios extrarregionales.

Las estrategias adoptadas en este periodo se basaron en las reducciones arancelarias —en algunas ocasiones fruto de acuerdos comerciales, en otras de carácter unilateral—, fortalecimiento del mercado interno centroamericano, nulas o limitadas restricciones a los flujos de capital e incentivos fiscales como mecanismo principal de atracción de inversión extranjera directa. No obstante, las estrategias se aplicaron fundamentalmente de forma individual, con un limitado encadenamiento regional, obviando las ventajas

⁶ Programa Estado de la Nación-Región, *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación, 2016.

estratégicas que como región pudieron ofrecer, llegando incluso a convertirse en competidores directos en la búsqueda y atracción de inversión extranjera. En el decenio comprendido entre 1998 y 2018, los ocho Estados miembros del SICA negociaron o suscribieron 29 acuerdos de libre comercio con distintos países y regiones del mundo, siendo la mayoría de ellos acuerdos bilaterales entre un Estado centroamericano y un socio extrarregional (véase Cuadro 1).

La aplicación de las estrategias de participación económica internacional no arrojó los resultados esperados. En el transcurso de los años se gestaron importantes diferencias entre Costa Rica y Panamá respecto de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua derivadas de aspectos asociados al desarrollo de sus sistemas democráticos, mecanismos de acceso y ejercicio del poder estatal, gobernabilidad, efectividad de las políticas públicas, capacidad de la administración pública, configuración de una sociedad civil organizada, libertades políticas, generación de espacios para el reconocimiento y respeto de las minorías, y la configuración de sistemas efectivos de salud, educación, seguridad y empleo.⁷

Costa Rica y Panamá, países con sistemas políticos más estables, libertades económicas y políticas institucionalizadas, y mayores tasas de inversión en infraestructuras y capital humano lograron encadenar más adecuadamente los flujos de capital, y de comercio exterior con su economía interna generando así mayores tasas de crecimiento económico y bienestar social; su mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa permitió el desarrollo de sectores económicos no tradicionales y de servicios, basados en la incorporación de tecnología cuya orientación exportadora se centró en mercados extrarregionales.

⁷ Programa Estado de la Nación-Región, *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Capítulo 13: El dilema estratégico de la inserción ventajosa en la economía internacional*, San José, Programa Estado de la Nación, 2008.

Cuadro 1. Acuerdos de libre comercio negociados o suscritos por los países miembros del SICA (1998-2018)

Acuerdo comercial	Firma
Centroamérica-República Dominicana	16/04/1988
Caricom-República Dominicana	22/08/1998
Centroamérica-Chile	18/10/1999
Canadá-Costa Rica	23/04/2001
Centroamérica-Panamá	06/03/2002
Panamá-Taiwán	21/08/2003
Caricom-Costa Rica	09/03/2004
México-Panamá	03/04/2004
CAFTA-DR (Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana)	05/08/2004
Guatemala-Taiwán	22/09/2005
Panamá-Singapur	01/03/2006
Nicaragua-Taiwán	16/06/2006
Chile-Panamá	27/06/2006
El Salvador-Taiwán	07/05/2007
Honduras-Taiwán	07/05/2007
Estados Unidos-Panamá	28/06/2007
Colombia-Guatemala, Honduras y El Salvador	09/08/2007
Costa Rica-Singapur	06/04/2010
Costa Rica-China	08/04/2010
Canadá-Panamá	14/05/2010
Panamá-Perú	25/11/2011
Costa Rica-Perú	26/05/2011
Centroamérica-México	22/11/2011
Centroamérica-Unión Europea	29/06/2012
Colombia-Costa Rica	22/05/2013
Centroamérica-Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	24/06/2013
Canadá-Honduras	05/11/2013
Honduras-Perú	29/05/2015
Centroamérica-Corea del Sur	21/02/2018

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la OEA.

En cambio, el desempeño observado en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua muestra una baja capacidad de atracción de inversión extranjera directa y sus sectores exportadores, orientados mayormente hacia el mercado intrarregional, se basaron fundamentalmente en la agroindustria y maquila textil; la baja cualificación de su capital humano, bajas tasas de crecimiento económico y magros resultados sociales y económicos han derivado en altos niveles de emigración, lo que a su vez generó dependencia de los flujos de remesas en amplios sectores poblacionales.

COMERCIO INTRA Y EXTRARREGIONAL E INCORPORACIÓN DE NUEVOS TEMAS A LA AGENDA REGIONAL

A partir de los años 2004-2005 y con el establecimiento de gobiernos progresistas de izquierda en Honduras (2006), Nicaragua (2007) y El Salvador (2009), se buscó fortalecer lazos comerciales, políticos y culturales con otros Estados que se consideraron referentes ideológicos en el nuevo pensamiento de izquierda latinoamericana como Brasil y Venezuela, pretendiendo además definir una política exterior con mayor independencia de Estados Unidos. Esta nueva visión sobre las estrategias de participación internacional de Centroamérica incluyó el tratamiento de temas a escala regional, como la lucha contra el crimen organizado (pandillas, narcotráfico), desarrollo sustentable y los efectos del cambio climático. En materia comercial se buscó la ampliación de mercados principalmente con China en el sudeste asiático, la Unión Europea y socios específicos en Suramérica con los cuales convenientemente se compartía ideología política en el nivel de sus gobiernos.

Los países centroamericanos ejecutaron estrategias destinadas a participar en bloques de integración regional, áreas de libre comercio o alcanzar acuerdos con países distintos a su natural entorno geográfico o socios tradicionales; los acuerdos establecidos consideraban temas más allá de los meramente comerciales, siendo éstos de naturaleza híbrida y flexible, además de considerar el involucramiento de países cuyos niveles de desarrollo económico son claramente asimétricos. De los acuerdos comerciales suscritos por Centroamérica en este periodo sobresalen el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA-DR por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Asociación (ADA) con la Unión Europea, destacando que Centroamérica es la primera región del mundo que logró un acuerdo interregional de esta naturaleza con sus socios europeos.

En el nivel individual, los países centroamericanos establecieron acercamientos con distintos bloques o países en consonancia con sus estrategias particulares y el nivel de desarrollo de sus sectores productivos destinados a las exportaciones y atracción de capitales. Costa Rica apostó por la diversificación de los mercados con la suscripción de acuerdos comerciales con países del sudeste asiático como China y Singapur, y sus acercamientos con los miembros de la Caricom. El resto de las naciones del istmo se orientaron a la suscripción de acuerdos comerciales para garantizar acceso a mercados tradicionales o ubicados en su entorno geográfico más inmediato como Estados Unidos y México. Nicaragua apostó por acercarse al ALBA, bloque en el cual fue admitida, pero tal acercamiento tenía un objetivo más de índole ideológico y político que comercial, en tanto las transacciones entre esta nación y los miembros del ALBA (con la excepción de Venezuela) han sido marginales si se le compara con los flujos comerciales registrados con Estados Unidos y otros socios centroamericanos.

A partir de los valores exportados, la apuesta por el comercio internacional muestra a Guatemala (maquila y agroindustria), Costa Rica (turismo, alta tecnología y agroindustria no tradicional) y Panamá (servicios financieros, turismo, logística y transporte) como las economías centroamericanas con los sectores exportadores de bienes y servicios más dinámicos. Costa Rica y Panamá, contando con recursos humanos más cualificados y sistemas políticos más estables, han logrado transitar hacia sectores exportadores de mediana y alta tecnología, así como la especialización en servicios financieros, turísticos o logísticos. Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador tienen en la maquila textil y la agroindustria a sus principales sectores exportadores; los servicios de centros de llamadas son relevantes, particularmente para El Salvador y Guatemala. Sin embargo, en la región se observan limitados encadenamientos productivos entre las principales industrias de exportación y las empresas locales, con el agravante de la baja contribución tributaria que estos sectores aportan ya que, en su mayoría, desarrollan sus actividades al amparo de regímenes de zonas francas gozando así de beneficios e incentivos fiscales. Asimismo, los principales sectores exportadores de Centroamérica se han visto vulnerables ante *shocks* económicos externos o por las decisiones de negocios que puedan adoptar empresas específicas con inversiones en la región, destacando, a manera de ejemplo, el impacto que ocasionó al sector exportador de Costa Rica la decisión de Intel de cerrar en 2014 su área de manufactura, lo cual implicó que, un año después de tal medida, las exportaciones registraran un descenso del 14%.⁸

⁸ Marvin Barquero, “Efecto de Intel causó baja del 14% en las exportaciones del 2015”, en *La Nación*, 26 de enero, 2016. En <https://www.nacion.com/economia/indi>

En materia arancelaria, las reducciones unilaterales y negociaciones comerciales han llevado a que el arancel promedio de la región sea menor al 10%.⁹ Centroamérica ha logrado liberalizar en su comercio intrarregional 99.875% de las partidas arancelarias, estableciendo como excepciones el café sin tostar y el azúcar de caña, refinada o sin refinar.¹⁰ Asimismo, cuenta con un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento.

El comercio intrarregional es de particular importancia para El Salvador y Guatemala, quienes exportan a la región mercancías de mediana tecnología como medicamentos, energía y productos agroindustriales en el caso del primero y calzado, papel y medicamentos en el caso del segundo. En 2017, el comercio intrarregional de El Salvador significó 42.0% de las exportaciones totales y para Guatemala 32.9% en 2016; para ese mismo año los porcentajes de Costa Rica fueron 22.2%, Honduras 12.1%, Nicaragua 12.1% y un lejano 0.8% para Panamá, mostrando que para este país la región centroamericana no ha sido uno de sus principales mercados debido a su especialización en rubros como logística, transporte y servicios financieros que suelen exportarse a socios extrarregionales (véase Gráfica 1).

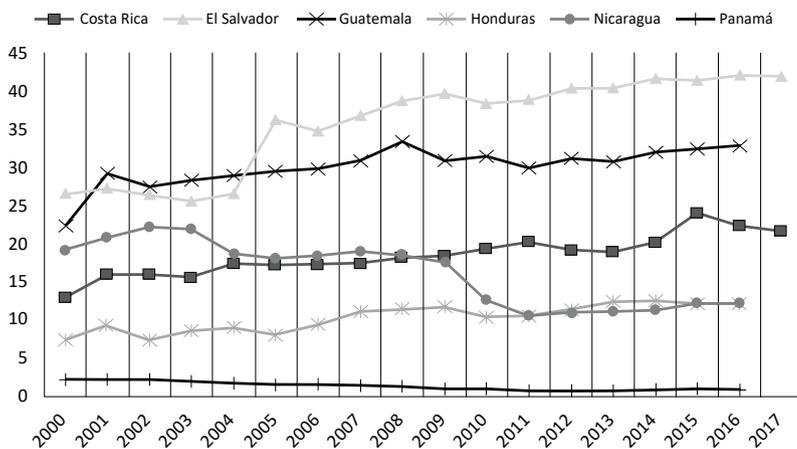
Estados Unidos se constituye en el principal mercado de las exportaciones de mercancías centroamericanas, que se conforman primordialmente de productos agrícolas como bananos, café y otros de mayor valor agregado, como instrumentos y aparatos de

cadoresefecto-de-intel-causo-baja-del-14-en-las-exportaciones-del-2015/RFIJTQNZ4R-cx5BKFTLD4TQWE4/story/ (fecha de consulta: 15 de septiembre, 2019).

⁹ Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), “Estado actual de la Integración Económica”. En <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/estado-actual-del-proceso-de-integracion/estado-actual-de-la-integracion-economica/> (fecha de consulta: 15 de septiembre, 2019).

¹⁰ *Loc. cit.*

Gráfica 1. Centroamérica: exportaciones intrarregionales como porcentaje del total exportado por país (2000-2017)



Fuente: Estadísticas de Centroamérica 2018, Programa Estado de la Nación-Región.

medicina (Costa Rica) y textiles (El Salvador y Honduras). Durante el 2018, Nicaragua destinó 42% de sus exportaciones totales de mercancías a Estados Unidos, seguido por Costa Rica con 40%, Honduras 35%, El Salvador 33%, Guatemala 23% y Panamá 17%.

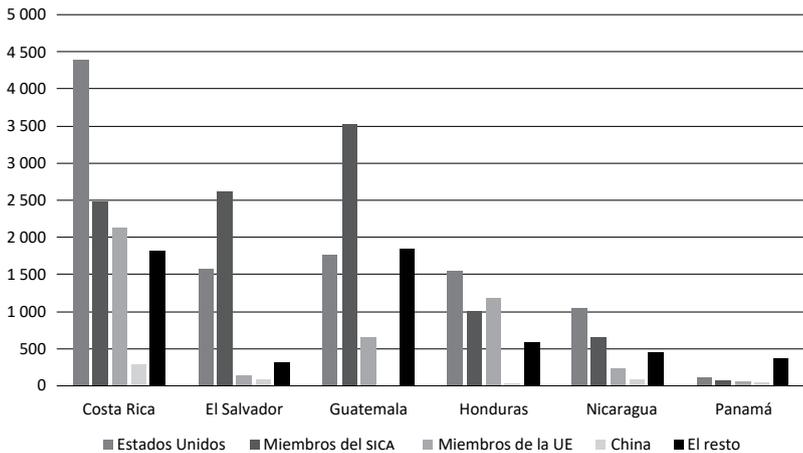
De los países centroamericanos, Honduras y Costa Rica son los que más exportan a países miembros de la Unión Europea tanto en valores como en porcentajes; así, estos mercados fueron el destino del 27% de las exportaciones de mercancías de Honduras durante 2018 y del 19% en el caso de Costa Rica; el resto de los países oscila entre 10% de Nicaragua y 3% de El Salvador.

A pesar de las múltiples bondades que se asocian al enorme mercado de consumidores chinos, la exportación de mercaderías centroamericanas al gigante asiático en 2018 no representa flujos

importantes. En valores, Costa Rica ha exportado 282 millones de dólares que representan 3% del total. El mayor porcentaje del total de sus exportaciones se observa en Panamá alcanzando 7%; para Guatemala, China ni siquiera es parte de los principales 20 destinos de sus exportaciones (véase Gráfica 2).

Con relación a la importación de mercancías, Estados Unidos es claramente el principal origen de los productos que Centroamérica compra al mundo. En el 2018, la región importó de su vecino del norte más de 26 mil millones de dólares, lo que representó 42% de las importaciones totales de Honduras, 39% para Costa Rica y Guatemala, 33% El Salvador, 26% Nicaragua y 25% Panamá. Centroamérica mantuvo un déficit comercial con Estados Unidos que supera los 15 mil millones de dólares en 2018.

Gráfica 2. Centroamérica: exportación de mercancías por principales socios. 2018. Millones de dólares



Nota: Para Costa Rica y Nicaragua, las exportaciones a China incluyen Hong Kong. Entre los países miembros de la Unión Europea se contempla al Reino Unido.
Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Otro elemento para destacar es la creciente importancia de China como proveedora de la región acercándose en valores a las compras intrarregionales; así, durante el 2018, Centroamérica compró a China mercancías por valor de 9.025 millones de dólares lo que genera un déficit comercial para los países del istmo de 8.484 millones de dólares (Centroamérica sólo logró exportar a China bienes por 540.8 millones de dólares). Como porcentaje del total, las importaciones chinas ya representan para los países centroamericanos una participación porcentual que oscila entre 16% para Costa Rica y 10% para Nicaragua y Panamá. China ha logrado ubicarse entre los primeros cinco países de origen de las importaciones de cada uno de estos países.¹¹

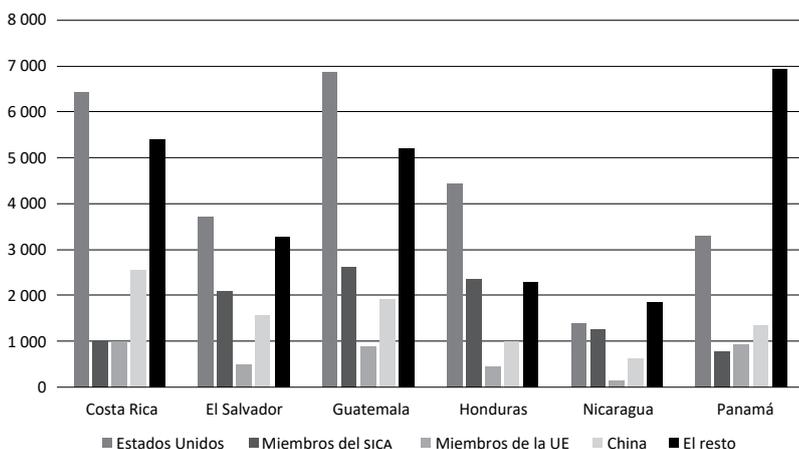
En el mercado intrarregional se importaron bienes por 10 103.6 millones de dólares durante el 2018 siendo los mayores compradores de productos centroamericanos Guatemala, Honduras y El Salvador. Tanto en valores como en porcentajes de participación, Costa Rica y Panamá compran menos a sus socios regionales, en ambos casos las importaciones procedentes de Centroamérica equivalen al 6% del total contra 24% de Nicaragua, 22% Honduras, 19% El Salvador y 15% Guatemala.

Con los países de la Unión Europea, Centroamérica tiene un superávit comercial equivalente a 516 millones de dólares en 2018. Con todo, los flujos comerciales entre ambas regiones siguen siendo marginales en comparación con la importancia de Estados Unidos y la cada vez mayor presencia de China en el comercio de la zona (véase Gráfica 3).

Una característica importante a destacar en el comercio intrarregional de Centroamérica es su baja vulnerabilidad a *shocks*

¹¹ Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, *Comercio e Inversión entre América Central y China*, San José, INCAE Business School, 2014.

Gráfica 3. Centroamérica: importación de mercancías por principales socios. 2018. Millones de dólares



Nota: Para Costa Rica y Guatemala, las importaciones provenientes de China incluyen Hong Kong.

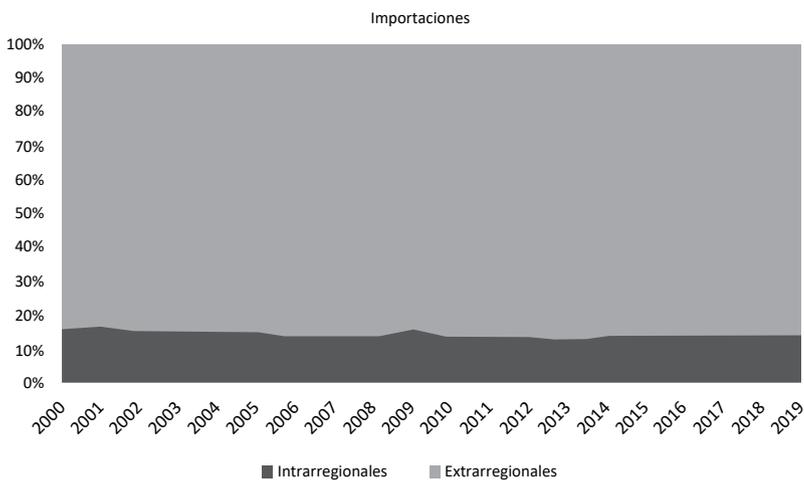
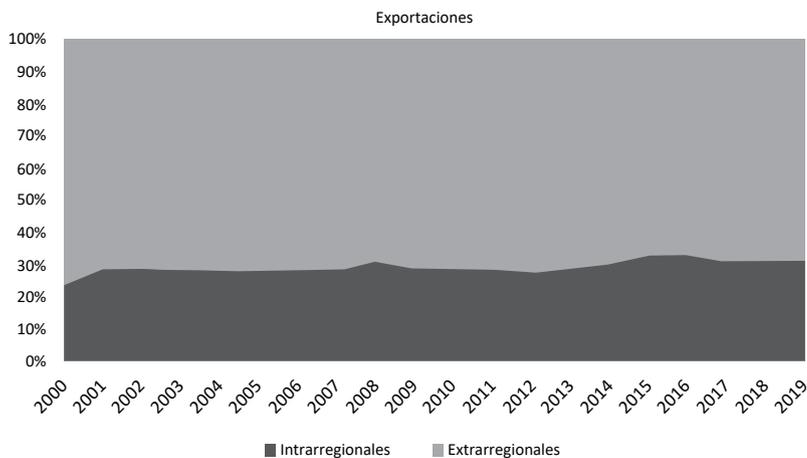
Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

externos debido al componente industrial de valor agregado de los productos transados (papel, farmacéuticos, textiles, alimentos preparados, plásticos, minerales y químicos, aparatos mecánicos y eléctricos, metales); ello se vio reflejado en el bajo impacto negativo que la crisis económica mundial de 2008-2009 tuvo en los flujos comerciales intrarregionales (véase Gráfica 4).

ACUERDOS COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos fue la principal estrategia adoptada por los países centroamericanos du-

Gráfica 4. Centroamérica: exportaciones e importaciones intra y extrarregionales (2000-2019)



Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

rante los primeros años del siglo XXI. La participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA por sus siglas en inglés) lo ubicó en una posición ventajosa para acceder al mercado más grande del mundo y, simultáneamente, significó para Centroamérica un grave riesgo para sus principales sectores exportadores (textiles y agroindustria). Previo a la suscripción del CAFTA-DR, la región tuvo acceso al mercado estadounidense a través de programas de concesiones comerciales unilaterales otorgadas por Estados Unidos, como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (vigente desde 1984 hasta la fecha en la que un acuerdo de libre comercio entra en vigencia entre Estados Unidos y un país beneficiario de la iniciativa); por lo tanto, alcanzar un acuerdo implicaba establecer relaciones comerciales basadas en la certeza que otorgan instrumentos legales de esta índole y dejar de lado la incertidumbre generada por concesiones unilaterales que podían interrumpirse en cualquier momento.

El CAFTA-DR destaca de otros acuerdos comerciales ya que uno de los condicionantes de Estados Unidos para entablar las negociaciones consistió en la necesidad de tratar con una Centroamérica integrada, capaz de fijar posiciones conjuntas. Sin embargo, en el transcurso del proceso se hizo evidente que tal condición no podría cumplirse y las conversaciones tomaron un doble matiz: se abordaron aspectos multilaterales, pero se establecieron acuerdos bilaterales.¹² Al acuerdo se adhirió posteriormente República Dominicana, mientras que Panamá suscribió un acuerdo bilateral con Estados Unidos en 2007.

¹² Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), “Propuesta para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la sociedad civil centroamericana”, presentada en el II Foro Social Civil Centroamérica Europa “Perspectivas hacia un Acuerdo de Asociación”, Tegucigalpa, Honduras, 3 y 4 de marzo, 2007.

La firma del CAFTA-DR se produjo en agosto de 2004 y dio paso a un tumultuoso proceso de aprobación por los congresos nacionales de cada país integrante. Si bien las élites económicas y políticas en general apoyaron el acuerdo, éste no gozaba de simpatías entre los grupos sociales integrados mayoritariamente por ecologistas, campesinos, sindicalistas, estudiantes universitarios y pequeñas empresas. El argumento principal de oposición era el bajo desarrollo del tejido empresarial centroamericano que se vería incapaz de competir con empresas estadounidenses claramente más avanzadas. El CAFTA-DR entró en vigor para Estados Unidos, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala en 2006, en República Dominicana en 2007 y en Costa Rica en 2009. En este último país el proceso de ratificación fue más complejo y generó un clima de polarización política que tuvo que zanjarse con la celebración de un referéndum llevado a cabo el 7 de octubre de 2007; el “sí” logró una ajustada victoria sobre el “no” al obtener 51.22% de los votos contra 48.12%.¹⁵

Es importante destacar que la experiencia adquirida por Centroamérica durante el proceso de negociación del CAFTA-DR le sirvió como precedente para establecer las negociaciones para alcanzar un acuerdo con la Unión Europea, las cuales iniciaron en octubre de 2007 y concluyeron en junio de 2012. A diferencia de otros acuerdos comerciales, este tratado incluyó entre sus capítulos el diálogo político, cooperación, democracia, derechos humanos, gobernanza, justicia, desarrollo social, económico y comercial, migración, medio ambiente, integración regional, cultura, entre otros; y, similar al caso del CAFTA-DR, la Unión Europea exigió

¹⁵ Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), *Estadísticas del sufragio, referéndum 2007. Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, San José, TSE, 2007.

que las negociaciones fueran de índole birregional. Los equipos centroamericanos nuevamente fueron incapaces de definir una estrategia de negociación conjunta, y como máximo establecieron vocerías únicas que eran ejercidas por el país en el cual se llevaba a cabo la ronda de negociación correspondiente. El establecimiento de la unión aduanera en Centroamérica, uno de los principales compromisos adoptados para la suscripción del ADA, tampoco llegó a concretarse.

La aprobación del acuerdo con la Unión Europea en los congresos nacionales fue considerablemente menos dramática para Centroamérica si se le compara con el proceso de aprobación del acuerdo con Estados Unidos. En términos comerciales, la Unión Europea no tiene el peso y la importancia económica que sí tiene el país norteamericano, y tampoco los europeos desencadenan pasiones de índole ideológica asociadas a la lucha antiimperialista que sí genera Estados Unidos en amplios sectores sociales de la región.

OBSTÁCULOS AL COMERCIO INTRARREGIONAL: LA TAREA INCONCLUSA DE LA UNIÓN ADUANERA Y LOS ALTOS COSTOS DEL COMERCIO TRANSFRONTERIZO

A pesar de la importancia comercial del mercado centroamericano para la mayor parte de miembros del SICA, la región muestra pocos avances en la consolidación de la unión aduanera y en la adopción de medidas efectivas que reduzcan los altos costos del comercio transfronterizo.

Han sido múltiples las declaraciones para establecer la unión aduanera y posteriormente alcanzar el mercado común, sin embargo, la realidad muestra que esas aspiraciones son más declara-

tivas que efectivas.¹⁴ Desde el periodo en el cual se institucionaliza el proceso de integración regional, los países centroamericanos han suscrito los siguientes acuerdos con la intención de alcanzar, en vano, la unión aduanera:

- Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en 1960 entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, al que se adhirió Costa Rica en 1962. Se constituye en el primer intento formal por construir la unión aduanera; sin embargo, el tratado adoleció de la definición de una hoja de ruta que marcara el camino a seguir. Las diferencias surgidas por la distribución de los costos y beneficios del comercio intrarregional y otra serie de eventos endógenos y exógenos, señalados previamente en este capítulo, dieron al traste con los objetivos del Tratado.
- En 1992 Guatemala, Honduras y El Salvador suscribieron el Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión para establecer un arancel externo común y dio nacimiento al llamado “Triángulo Norte”.
- En 1995 entra en vigor el Protocolo de Guatemala que reiteró el compromiso de crear la unión aduanera e introduce la flexibilidad para que cada país alcance ese objetivo siguiendo su propio ritmo.

Previo y durante el proceso de negociación del CAFTA-DR y del ADA con la Unión Europea, se estableció la necesidad de que Centroamérica negociara como región y diera pasos significativos para establecer la unión aduanera. No obstante, la presión ejercida por

¹⁴ Guillermo Vásquez Vicente, *Integración económica y apertura comercial en Centroamérica*, Madrid, Plaza y Valdés, 2012.

sus contrapartes negociadoras, en la práctica los centroamericanos lograron solamente establecer vocerías únicas, pero sus equipos negociadores continuaron actuando en representación de los intereses de sus Estados nacionales y, con relación a la unión aduanera, ambos acuerdos comerciales han entrado en vigor y dicha unión no ha sido alcanzada.

- En el 2000, El Salvador y Guatemala suscriben el Convenio Marco para el establecimiento de una Unión Aduanera, al que se suman después Nicaragua y Honduras. Se definió el marco jurídico para establecer un servicio aduanero común, automatización de procesos, armonización de la legislación, aduanas yuxtapuestas y periféricas, entre otros. No se logró avanzar al no definir con claridad los mecanismos de captación y distribución de los ingresos aduaneros.
- En 2015, Honduras y Guatemala suscriben el Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera al que se adhirió El Salvador en 2018. El acuerdo busca establecer aduanas integradas y definir mecanismos de facilitación del comercio. Éste se constituye en el más reciente intento por concretar la unión aduanera en la región, pero los avances siguen siendo escasos, y, si consideramos las condiciones actuales y desavenencias entre los gobiernos de El Salvador y Honduras, y la inestabilidad política en la cual se encuentra inmersa Guatemala, este nuevo intento tiene perspectivas futuras negativas para alcanzar sus objetivos.

Los flujos comerciales intrarregionales también enfrentan obstáculos en las fronteras centroamericanas. En un estudio realiza-

Cuadro 2. Facilidades para realizar comercio transfronterizo en Centroamérica

Economía	Posición global en el ICT ^a	Cumplimiento fronterizo			
		Tiempo para exportar (horas)	Costo para exportar (dólares)	Tiempo para importar (horas)	Costo para importar (dólares)
España ^b	1	0	0	0	0
Belice	111	96	710	48	688
Costa Rica	73	20	375	80	420
El Salvador	44	24	128	36	128
Guatemala	83	36	310	72	405
Honduras	123	88	601	96	483
Nicaragua	85	72	240	72	400
Panamá	57	24	270	24	490
Rep. Dominicana	63	16	488	24	579

^a Índice de Comercio Transfronterizo (evalúa 190 países).

^b España ha sido seleccionada como parámetro comparativo debido a su posición en el ICT.

Fuente: elaboración propia con datos de Doing Business 2019.

do en el marco del Proyecto Regional de Usaid para Comercio y Alianzas de Mercado (PRUCAM/Usaid) en 2011, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) estimó que sólo la tramitología para el tránsito de mercancías entre Guatemala y Panamá consumían 11 horas, derivando en el incremento en los costos del transporte de carga. Estimaciones realizadas por el Banco Mundial¹⁵ establecieron un costo de 0.17 centavos de dólar por tonelada/kilómetro en el transporte de carga en Centroamérica comparado con los costos en Estados Unidos, que se ubican en el

¹⁵ Theresa Osborne, Maria Claudia Pachon y Gonzalo Enrique Araya, *What drives the high price of road freight transport in Central America?*, Banco Mundial, 2013, pp. 2 y 3.

rango entre 0.02 y 0.10 centavos de dólar; en Centroamérica los costos se ven afectados además por gastos adicionales en los cuales deben incurrir los empresarios en servicios de seguridad y pagos de “peajes”. Las continuas promesas de facilitación del comercio transfronterizo chocan con la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros en la aplicación de la normativa y la escasa voluntad política para la resolución efectiva de los problemas y costos adicionales que se generan (véase Cuadro 2).

LA CONEXIÓN ENTRE DINÁMICAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS COMERCIALES REGIONALES

La relevancia económica de Estados Unidos para Centroamérica hace que la región se encuentre continuamente atenta a los entresijos políticos del país norteamericano, y en los últimos años no ha existido mayor fuente de incertidumbre que la presidencia de Donald Trump. Continuamente amenazando a sus vecinos del sur con la construcción de un muro fronterizo, deportación masiva de inmigrantes, aplicación de aranceles y recortes o total eliminación de fondos de cooperación externa, Trump logró la renegociación del TLCAN y se estableció el denominado por Estados Unidos, Acuerdo de México-Estados Unidos y Canadá (T-MEC) imponiendo a sus socios una cláusula de salvaguarda que establece que si alguno de ellos constituye una alianza con un país que no tiene economía de mercado, el resto de integrantes puede salirse del T-MEC en un plazo de seis meses; esta cláusula está claramente orientada a disuadir el establecimiento de acuerdos comerciales con China.

Trump ha logrado que México, bajo el gobierno del izquierdista Andrés Manuel López Obrador, aplique medidas para tratar

de contener el flujo de migrantes centroamericanos que cruzan su territorio con destino hacia Estados Unidos y convertir a México y Guatemala, a través de la suscripción de un convenio, en tercer país seguro. Esto implica que cualquier persona que desee solicitar asilo en Estados Unidos podría llegar a México y mantenerse en dicho país mientras su petición es procesada, siendo responsabilidad de México la protección de los refugiados y garantizarles accesos a medios de subsistencia, que les permita tener un adecuado nivel de vida con miras a alcanzar la autosuficiencia. En el caso de Guatemala, los migrantes a los que les aplicaría el acuerdo son a los procedentes de Honduras y El Salvador. Es claro que las condiciones para ser un tercer país seguro no las cumplen México ni Guatemala, ni ningún otro país de la región, todos ellos con evidentes limitaciones para brindar seguridad y protección económica y social a sus propios ciudadanos, y cuyos índices de violencia son catalogados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una epidemia (a partir de una tasa de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes). Durante 2019 en México, se reportaron 34 582 homicidios (95 diarios con una tasa de 27 por cada 100 mil habitantes); en ese mismo año, la tasa de homicidios de Guatemala se ubicó en 21.5, El Salvador 36.0 y Honduras 41.2.¹⁶

La respuesta de México, Centroamérica y América Latina en general ante las diatribas de Trump, que rayan en la xenofobia y discriminación, ha sido en términos generales pasiva. México ha carecido de apoyos internacionales para afrontar la difícil relación bilateral con Estados Unidos, y los gobiernos centroamericanos parecen adoptar posturas que traten de mantenerlos fuera de la aten-

¹⁶ Parker Asmann y Eimhin O'Reilly, "Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2019", en *InSight Crime*, 28 de enero, 2020. En <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/> (fecha de consulta: 6 de marzo, 2020).

ción del presidente estadounidense. Sin embargo, ello no ha sido posible ante la crisis humanitaria generada a raíz de las caravanas de inmigrantes centroamericanos rumbo a Estados Unidos, que iniciaron en octubre de 2018 partiendo desde la ciudad hondureña de San Pedro Sula, sucediéndose seis caravanas hasta la última registrada en enero de 2019. Las penurias y continuas vejaciones que sufren los migrantes en el trayecto e incluso en centros de acogida en Estados Unidos han puesto al gobierno de este país en el ojo del huracán, por las violaciones a los derechos humanos que son denunciadas continuamente. La reacción de Donald Trump ha consistido en amenazar con la imposición de aranceles, endurecimiento de las medidas migratorias y con recortar o anular toda cooperación económica dirigida a los países del Triángulo Norte de Centroamérica por no hacer lo suficiente, según su percepción, para detener los flujos de migrantes.

Asimismo, Estados Unidos busca imponer a Centroamérica frenos o limitaciones en sus relaciones con China. Costa Rica fue el primer país de la región en establecer relaciones diplomáticas con China en 2007, le siguió Panamá en junio de 2017, República Dominicana en mayo de 2018 y El Salvador en agosto de 2018. La reacción de Estados Unidos fue la de amenazar a los últimos tres países con llevar a cabo un proceso de revisión de sus relaciones bilaterales si sus acercamientos a China persistían; para Estados Unidos, China es una seria amenaza a su seguridad nacional y ve con enorme preocupación la incursión de ésta en un espacio geopolítico sobre el cual ha ejercido históricamente su poder e influencia.

A la complejidad característica de los escenarios internacionales debe sumarse una nueva dinámica política que está tomando fuerza en Centroamérica, y que pone en ruta de colisión a ciertos

gobiernos de la región. Las diferencias y conflictos históricos entre Costa Rica y Nicaragua se han profundizado a partir de la represión llevada a cabo por el gobierno de Daniel Ortega a las protestas ciudadanas, iniciadas en abril de 2018 ante reformas impopulares a la seguridad social nicaragüense que han generado centenares de muertos y decenas de presos políticos. El gobierno de Costa Rica, dirigido por su presidente Carlos Alvarado Quezada, fue el más enérgico en condenar la deriva dictatorial de Daniel Ortega, y la inestabilidad política de Nicaragua ha significado además nuevos distanciamientos en el seno del proceso de integración regional.

A las críticas esgrimidas hacia el régimen de Ortega se ha sumado el presidente de El Salvador Nayib Bukele que, previo a su asunción a la máxima magistratura del país el 1º de junio de 2019, manifestó su distanciamiento no sólo de Ortega sino también del presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, a quien acusa de ostentar ilegítimamente el cargo por haber accedido a él a través de una reelección explícitamente prohibida en la Constitución hondureña (Art. 239), y que fue avalada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad presentado a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y aprobado por el Tribunal Nacional de Elecciones. El proceso electoral de noviembre de 2017, que declaró ganador a Juan Orlando Hernández estuvo signado por acusaciones de fraude, ilegalidad y plagado de irregularidad y errores sistémicos.¹⁷

Los problemas de gobernabilidad de Guatemala, sumida por una corrupción sistémica que se profundiza por la decisión del presidente Jimmy Morales, en 2017, de no prorrogar el mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

¹⁷ Organización de Estados Americanos, *Segundo Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral en Honduras*, Tegucigalpa, OEA, 2017.

(CICIG) más allá de septiembre de 2019, ha dejado la imagen internacional del país severamente dañada e incapaz de superar la grave crisis institucional que lo aqueja; en su último informe, la CICIG califica a Guatemala como un Estado capturado que ha sido cooptado por distintos tipos de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, que coaligados buscan preservar el *statu quo* y la impunidad.¹⁸

Las diferencias manifiestas entre algunos de los gobiernos de la región han contribuido a la ralentización cada vez más evidente del avance del proceso de integración, aunque, por el momento, los flujos comerciales no se han visto mayormente afectados por tales discrepancias; sin embargo, los riesgos originados por situaciones políticas tienen el alto potencial de impactar negativamente el comercio intrarregional, así, por ejemplo, la crisis política de Nicaragua generó por sí sola un 24% de pérdidas en las ventas en el nivel regional durante 2018.¹⁹

CONCLUSIÓN

Los países centroamericanos están siendo expuestos a una serie de tensiones y dinámicas internas y externas que los están obligando a reconfigurar sus estrategias de participación económica internacional, que se han asentado fundamentalmente en la liberalización comercial, atracción de inversión extranjera directa, apertura económica y el fortalecimiento del proceso de integración regional.

¹⁸ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, *Guatemala: un Estado capturado*, Ciudad de Guatemala, CICIG, 2019.

¹⁹ Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano, “Pronunciamiento de la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano”, FECAMCO. En <http://www.camaracoln.com/blog/pronunciamiento-de-la-federacion-de-camaras-de-comercio-del-istmo-centroamericano/> (fecha de consulta: 27 de junio, 2020).

El auge y caída del Socialismo del siglo XXI ha generado un fuerte impacto económico e ideológico para los gobiernos afines, y ya se observan en Centroamérica confrontaciones de índole política entre gobiernos a consecuencia de diferencias ideológicas entre sus líderes, las cuales, por el momento, no han entorpecido los flujos de bienes y servicios. Es importante destacar que los nuevos liderazgos políticos, que están emergiendo en la región, no se muestran o manifiestan particularmente propensos a dirigir esfuerzos para fortalecer el débil proceso de integración para convertirlo en una herramienta efectiva para enfrentar los retos que la nueva dinámica mundial está planteando.

Las estrategias comerciales de Centroamérica se ven condicionadas y entrelazadas cada vez más con temas que otrora se trataban desasociados del comercio, pero que se han vuelto prioritarios para la presidencia actual de Estados Unidos, tales como la inmigración ilegal, narcotráfico y lucha contra las pandillas; además del surgimiento de posturas nacionalistas y neoproteccionistas que plantean una amenaza para el actual sistema multilateral.

La necesidad de evitar la imposición de aranceles establecidos unilateralmente para el acceso al mercado estadounidense, la disminución o eliminación de fondos de cooperación o el endurecimiento de las medidas migratorias que afectarían los flujos de remesas enviados por los migrantes a sus familias en Centroamérica, se está convirtiendo en el talón de Aquiles de la política exterior de algunos países centroamericanos que se ven obligados a aceptar las exigencias de Trump. Sin ambigüedades, el actual presidente de Estados Unidos suele optar por blandir amenazas de índole económica, comercial o migratoria contra los países centroamericanos que no adoptan alguna medida exigida por él, ya sea porque éste considera que no realizan suficientes esfuerzos por

detener la inmigración y el narcotráfico o porque crea que diplomática o comercialmente se están acercando a China.

Esta nueva dinámica en las relaciones comerciales internacionales, marcadas por nacionalismos, xenofobia y proteccionismo, más las tensiones internas que se generan por las diferencias ideológicas, la debilidad institucional y de gobernabilidad presente en la mayor parte de países centroamericanos, han creado un escenario complejo que termina haciendo mella de forma silenciosa, pero sistemática en el proceso de integración regional que debilita la posición de Centroamérica en sus relaciones económicas con el mundo, y limitan su impacto en las tasas de crecimiento económico y de bienestar social.

A este escenario altamente complejo se sumó la crisis provocada por la pandemia del Covid-19, cuyo primer caso en Centroamérica fue detectado el 6 de marzo de 2020 en Costa Rica. Según estimaciones de la CEPAL²⁰ se prevé una caída del 4.0% en el valor de las exportaciones centroamericanas, entre otras afectaciones en los indicadores económicos y sociales; esta misma organización plantea que la única opción para mitigar los efectos de la pandemia en el mediano plazo es la configuración de un nuevo modelo de desarrollo que se base en una mayor integración regional.

²⁰ CEPAL, “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales”, CEPAL. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf (fecha de consulta: 10 de abril, 2020).

CUARTA PARTE
CONDICIONANTES NACIONALES
DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

11. LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL (2015-2020)

Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján

Este capítulo¹ aborda la política exterior uruguaya durante el último gobierno del Frente Amplio (2015-2020), analizando la posición adoptada por Uruguay frente a los procesos regionales: el

¹ Este trabajo no se dedica a discutir conceptualmente la integración regional y el regionalismo. Sin embargo, los autores queremos señalar la importancia de estos debates y nuestro reconocimiento a los planteamientos que subrayan la teorización en materia de integración regional y regionalismo que se ha dado desde la región, tanto desde el estructuralismo cepalino como desde las teorías sobre la autonomía, como es el caso, por ejemplo, de los trabajos de José Briceño-Ruiz y Alejandro Simonoff, “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”, en *Estudios Internacionales*, año 49, núm. 186, 2017, pp. 38 y 89; Briceño-Ruiz, “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, en *Análisis Político*, año 31, núm. 94, 2018, pp. 49-74. A la vez que cabe recordar las dimensiones políticas que estos debates académicos tienen, ya que las construcciones conceptuales tienen capacidad normativa sobre el *regionalismo, al ser* performativas, como bien nos advierten Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 28, núm. 1, 2019, pp. 183-218.

Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza del Pacífico, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Una primera parte del capítulo aborda, de manera introductoria, las interpretaciones que la literatura ha realizado sobre la política exterior uruguaya y propone una síntesis del derrotero de la orientación de esta política desde la vuelta a la democracia en 1985, momento en el cual el país se aproximó a los procesos bilaterales que tenían lugar entre Argentina y Brasil, que luego desembocaron en la construcción del Mercosur en 1991.

El segundo apartado del capítulo se ocupa de presentar la perspectiva teórica del texto y de realizar algunas precisiones metodológicas esenciales, a la vez que explicita las preguntas orientadoras del trabajo.

La tercera parte presenta un relato historizado de la política exterior uruguaya frente a los procesos regionales de integración regional y regionalismo durante el periodo delimitado para el análisis.

Finalmente, se realiza un análisis a modo de conclusiones a través del modelo analítico propuesto, donde se muestra la interacción de factores sistémicos y domésticos para explicar la posición adoptada por Uruguay frente a los procesos regionales.

LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA COMO OBJETO DE ESTUDIO

La política exterior es un campo de estudio que ha recibido aportes desde diferentes espacios disciplinares. En Uruguay ha sido

abordada desde el derecho,² la historia,³ la economía,⁴ la sociología,⁵ la ciencia política⁶ y las relaciones internacionales⁷ entre otras disciplinas, a la vez que se han realizado también trabajos de carácter multidisciplinario.⁸

Este trabajo examina la política exterior en tanto política pública, sin ignorar que esta conceptualización no está exenta de debates, ya que parte de la literatura, especialmente la que abreva en las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, considera que tiene aspectos que la singularizan, mientras otra parte de la literatura la coloca dentro del marco general de las políticas públicas.⁹

En Uruguay la literatura que tiene este abordaje ha presentado dos interpretaciones diferentes sobre la orientación y el proceso de la política exterior uruguaya. Una de ellas resalta las continuidades y estabildades, presentándola como una política de Estado,¹⁰

² Véase Sergio Abreu y Alejandro Pastori, *Uruguay y el nuevo orden internacional*, Montevideo, FCU, 1992, 146 pp.

³ Véase Isabel Clemente, “Política exterior de Uruguay, 1850-1895. Tendencias, problemas, actores y agenda”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 69, Montevideo, FCS, 2005, 36 pp.

⁴ Véase Marcel Vaillant, “Pradera, frontera y puerto, otra vez”, en *Cuadernos del Claeh*, año 22, núms. 78 y 79, 1997, pp. 25-42.

⁵ Véase Gerónimo de Sierra, “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur”, en Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida [orgs.], *O Mercosur no limiar do século XXI*, Sao Paulo, Cortez/Clacso, 2000.

⁶ Véase Romeo Pérez, *Política exterior uruguaya*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2011, 128 pp.

⁷ Véase Daniela Guerra, “Elementos de la Política Exterior en la Presidencia de Jorge Batlle”, en Gustavo Arce y Daniela Guerra, *El Uruguay en el primer lustro del siglo XXI: la economía política durante el gobierno del presidente Dr. Jorge Batlle*, Montevideo, FCU, 2007, pp. 65-96.

⁸ Véase Lincoln Bizzozero, Gerónimo de Sierra e Inés Terra [coords.], *La inserción internacional de Uruguay en debate*, Montevideo, UdelaR-CSIC, 2010, 224 pp.

⁹ Véase este argumento en Helen Ingram y Suzanne Fiederlein, “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, en *The Western Political Quarterly*, año 41, núm. 4, 1988, pp. 725-745.

¹⁰ En este enfoque pueden ubicarse, entre otros, los siguientes trabajos: Wilson Fernández Luzuriaga, “La gobernanza como guía para la construcción de una política ex-

utilizando para su análisis, en forma mayoritaria, aunque no exclusiva, el herramental teórico y metodológico de la Historia, el Derecho y las Relaciones Internacionales. Por su parte, la otra interpretación pone el énfasis en factores domésticos, propone la política exterior como una política de partidos gobernantes e institucionalizados.¹¹

Este último abordaje ha explicado los cambios en la política exterior viendo a los partidos y las variaciones de signo ideológico de los gobiernos como algunos de los principales factores que interactúan con variables sistémicas para dar lugar a la orientación de la política exterior uruguaya. Sin embargo, estas explicaciones no han realizado un trabajo sistemático de construcción teórica y metodológica para el examen de la política exterior uruguaya desde los nuevos enfoques que rescatan la interacción de factores sistémicos y domésticos, en diálogo profundo con las teorías de las Relaciones Internacionales, como lo han hecho trabajos académicos

terior de Estado”, en Wilson Fernández Luzuriaga, “Dos ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales”, en *Documento de Trabajo*, núm. 73, Montevideo, FCS, 2008, pp. 3-16; Lilia Ferro, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson, “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 15, 2006, pp. 129-150 y Pérez, *op. cit.*

¹¹ En este enfoque pueden ubicarse, entre otros, los siguientes trabajos: Carlos Luján, “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”, en María Ester Mancebo y Pedro Narbondo [coords.], *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo/Clacso/ICP, 2010, pp. 352-370; Camilo López Burian “Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores”, 2015 (Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Montevideo, ICP-FCS-UdelaR); Camilo López Burian, “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”, en *Colombia Internacional*, núm. 85, 2015, pp. 135-169 y Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján, “La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)”, en José Busquets y Nicolás Bentancur [coords.], *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo, Fin de Siglo, 2016, pp. 279-300.

recientes.¹² En este sentido, es que el presente trabajo busca avanzar, optando en esta instancia como ejercicio analítico de los lentes del realismo neoclásico. Y, como se verá en el apartado siguiente, se definen las variables que componen el modelo analítico aplicado a partir de esta guía teórica que sirve como uno de varios enfoques posibles para el análisis de política exterior que implique el diálogo de factores explicativos sistémicos y domésticos.

Antes de presentar el modelo analítico, resulta relevante ofrecer algunas líneas generales que ilustren el derrotero de la política exterior uruguaya, en la cual se inserta la orientación que ha tenido el país para con los procesos regionales. Y dado el objetivo del capítulo, se advierte como pertinente realizar una breve reseña que abarque al ciclo histórico de la construcción de los procesos regionales más recientes, que tienen en el Mercosur (1991) un hito clave en el marco de las transiciones a la democracia en los países del Cono Sur. Dicho proceso, como es sabido, se inició por el diálogo entre Argentina y Brasil, al que luego se sumó Uruguay y posteriormente Paraguay.

Luego del retorno a la democracia en Uruguay (1985) las orientaciones estratégicas de la política exterior se mantuvieron relativamente estables durante un periodo que puede considerarse largo. Los tres primeros gobiernos del periodo tuvieron una

¹² Un aporte significativo sobre el particular es el conjunto de la literatura especializada que tiene como un hito fundamental al trabajo de Juliet Kaarbo, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory”, en *International Studies Review*, año 17, núm. 2, 2015, pp. 189-216. Allí se destaca la inclusión de factores domésticos a la hora de explicar la política exterior y cómo se incorporan estos factores en el desarrollo de las teorías de las Relaciones Internacionales, por ejemplo, en algunos de los planteos constructivistas, liberales y realistas neoclásicos. Un trabajo pionero en este sentido es el análisis de la política exterior uruguaya (2005-2010) que propone, desde una perspectiva constructivista, Nastasia Barceló Severgnini, “Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio”, en *Estudios Internacionales*, año, 52, núm. 195, 2020, pp. 111-132.

orientación compartida, en la que la atención a la región tuvo una importancia clave. Esos tiempos del llamado “regionalismo abierto”¹⁵ se caracterizaron por una vocación aperturista, en que la región era concebida como una plataforma de inserción proyectada más allá de este espacio. La entonación de los gobiernos uruguayos que entonces compartía la clave liberal de sus vecinos, así como la perspectiva de construir una “zona de libre comercio” a partir de la cual la Unión Europea y los Estados Unidos se constituyeran en elementos centrales de la agenda externa del Mercosur. La crisis que vivió la región a inicios de los años 2000 encontró a Jorge Batlle en el gobierno de Uruguay (2000-2005), quien profundizó el énfasis en el aperturismo, intentando un acercamiento bilateral con los Estados Unidos. Con los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020), la región volvió a tener un lugar privilegiado en la agenda externa del país. El reiterado “relanzamiento” del Mercosur, así como la construcción de la Unasur y de la CELAC, fueron decididas apuestas de los gobiernos encabezados por la izquierda uruguaya, aunque los énfasis resultaron diferentes por momentos, en función de las diferentes configuraciones de los escenarios, sea por aspectos sistémicos, regionales o domésticos.

El primer gobierno frenteamplista (2005-2010), presidido por Tabaré Vázquez, contó con mayorías parlamentarias propias en el nivel doméstico. En ese marco, protagonizó un progresivo aumento de la tensión bilateral con Argentina (por el tema de las “pasteras”) que impactó en los procesos regionales, al tiempo que también tuvo en la agenda la posibilidad de un acuerdo de li-

¹⁵ Siempre debe recordarse y registrarse la polisemia de este concepto, nacido en tiempos cepalinos con un alcance, luego reformulado en clave neoliberal en los años noventa. Pero este último sentido no constituye una significación que pueda concebirse como inherente al sintagma.

bre comercio con Estados Unidos en 2006. Durante ese periodo se buscó equilibrar la inserción del país entre la región y el mundo, con una vocación definida hacia la confirmación de una mayor amplitud de socios, tanto dentro de la región como fuera de ella.¹⁴ El gobierno de José Mujica (2010-2015), por su parte, mostró una apuesta redoblada a los procesos regionales y al multilateralismo, que implicó en cierto modo un énfasis diferente al del escenario anterior más equilibrado entre la región y el mundo que buscó Vázquez. La promoción de la integración regional fue una prioridad marcada, que se conjugó con una apuesta al acercamiento privilegiado con Brasil, a la vez que se renovó el impulso hacia el multilateralismo, con énfasis en las alianzas estratégicas con los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica).¹⁵ La llegada por segunda vez de Vázquez al gobierno, el escenario político doméstico y los cambios en el nivel internacional y regional generaron algunos ajustes en la política exterior uruguaya entre 2015 y 2020 con relación a los procesos regionales. Antes de abordar su análisis, en la siguiente sección se explicitan algunos aspectos teóricos y metodológicos que orientan el ejercicio analítico propuesto.

PERSPECTIVA TEÓRICA, PRECISIONES METODOLÓGICAS Y PREGUNTAS ORIENTADORAS

La literatura especializada permite distinguir cuatro grandes tipos de análisis de la política internacional. Los más clásicos se

¹⁴ Luján, *op. cit.*

¹⁵ Camilo López Burian, “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2015)”, en Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Busquets [coords.], *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura*, núm. 12, Montevideo, Estuario, 2013, pp. 69-82; y Caetano, López y Luján, *op. cit.*

basan en un único tipo de unidad política relevante, el Estado-Nación. Una segunda variante comprende los estudios que reconocen la emergencia de agrupamientos de Estados a través de procesos de integración regional, desde el carácter de nuevos actores internacionales como la Unión Europea y el Mercosur. La tercera vertiente es aquella que mantiene al Estado como actor principal, pero también considera otros actores como las empresas multinacionales, las ONG globales y los grupos religiosos. El cuarto análisis del estudio de la política internacional es el que se realiza desde la llamada “teoría crítica”, desde la que se le quita importancia a los Estados al tiempo que perfila a las clases sociales, las identidades de género o los movimientos alternativos como los principales actores del orden mundial.

El esquema teórico y metodológico general que encuadra el presente estudio es sencillo: se parte de la premisa que los cambios sistémicos generan cambios en la política internacional en el nivel de los actores estatales, siendo los factores domésticos mediadores entre las presiones externas y sus efectos internos. A este esquema debe incorporarse una precisión complementaria: en el análisis de la política internacional de un país, en un momento histórico dado, deben incluirse los cambios en los subsistemas de pertenencia (la región), así como las relaciones entre dos o más Estados, junto con las presiones o influencias que los mismos ejerzan sobre la política exterior del caso en estudio.

En términos específicos, en el estudio de la política exterior de Uruguay hacia la región se distinguen variables sistémicas de alcance global, así como variables intervinientes de la propia región, las que, a su vez, suelen ser impactadas por el sistema internacional. También es necesario considerar variables intervinientes de nivel doméstico que son afectadas por las variables de nivel sisté-

mico (global y regional) y que direccionan dicha influencia sobre la política internacional.

De modo adicional, hay que identificar variables contextuales, como por ejemplo la revolución científico-tecnológica en curso, que ponen límites, amplifican o reducen las variaciones producidas por las restantes variables. Por último, la variable dependiente —la política exterior de Uruguay hacia la región— genera cambios en el tiempo sobre las variables sistémicas en general y las regionales en particular, por lo cual puede producirse un efecto de retroalimentación, en el impacto producido puede convertirse en causa de futuras transformaciones.

A título de ejemplo, una mayor autonomía de la política internacional de Uruguay en cuanto a sus posibilidades de integración, podría deberse a un contexto internacional menos restrictivo, a una coordinación regional más intensa o al acrecentamiento de las capacidades nacionales. Todo lo anterior generaría mejores condiciones que retroalimentarían la autonomía nacional. En sentido contrario, la ausencia de alternativas o los costos excesivamente altos de las mismas llevarían a un alineamiento con el hegemon mundial o regional y, por tanto, a una continuidad de la situación de fragmentación regional existente en la actualidad.

Desde este enfoque, este trabajo analiza la política exterior de Uruguay como producto (su orientación) y como proceso (su *policy making*), al tiempo que estudia como asunto específico la posición uruguaya frente al regionalismo y la integración regional.

El texto se propone dos objetivos. Por un lado, aspira a aportar una dimensión analítica para la comprensión de cómo operan las variables que inciden en la conformación de las orientaciones de la política exterior de los países sudamericanos en el siglo XXI, a partir de los factores sistémicos globales y regionales. Por otro,

busca sistematizar la importancia de los factores domésticos en la determinación de las características de dicha política pública.

Desde el punto de vista analítico, se opta por un enfoque del realismo neoclásico,¹⁶ el cual es parte del racionalismo que sintetiza los enfoques neorrealistas y neo-institucionalistas liberales. Cabe registrar que hoy, el racionalismo es la corriente predominante en las teorías de las relaciones internacionales.

En clave metodológica, el trabajo que se presenta es un estudio de caso —la política exterior del Uruguay (2015-2020)— que busca mostrar cómo opera el modelo teórico. Si bien la validez de las reflexiones extraídas del estudio se circunscribe al mismo, este tipo de estudios tiene la potencialidad de servir como base para pensar preguntas e hipótesis para otros casos o trabajos de tipo comparado.¹⁷ El instrumental analítico utilizado fue de tipo cualitativo y se aplicaron técnicas de investigación que implicaron el análisis de documentos, de datos secundarios, de prensa y la realización de entrevistas en profundidad a actores clave e informantes calificados. El proceso de análisis tomó en cuenta tres niveles: el sistémico, el regional y el doméstico. Las preguntas orientadoras del análisis fueron tres:

1. ¿Cuáles son los determinantes de la política exterior uruguaya frente a la región?
2. ¿Cuál es el peso relativo entre los factores (sistémicos y domésticos) y cómo interactúan entre sí?

¹⁶ El texto de referencia que tomaron los autores es Norrin Ripsman, Jeffrey Taliaferro y Steven Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 208 pp.

¹⁷ John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 265 pp.

3. ¿Resultan suficientes los factores materiales para explicar la posición adoptada?

Como hipótesis se sostiene lo que sigue:

- Los factores sistémicos (en sus niveles global y regional) son los más relevantes como determinantes de la política exterior uruguaya hacia la región dado que generan sus márgenes de posibilidad.
- Los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva que la política exterior adopta en forma específica.

Tanto en el nivel sistémico como doméstico interactúan aspectos materiales y simbólicos.

La variable dependiente es la posición adoptada por Uruguay frente a los procesos regionales (Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, Prosur y CELAC). Esta variable asume tres posibles valores: integración regional; cooperación regional e internacional; apertura y bilateralismo.

Por otra parte, basándonos en el enfoque teórico planteado, las variables independientes incluidas en el modelo analítico son dos: *a)* el efecto del sistema internacional, *b)* el efecto del subsistema regional.

Por su parte, las cuatro variables intervinientes domésticas que completan el modelo analítico son las siguientes: *a)* las percepciones de los *policy makers*, *b)* la cultura estratégica: el incrementalismo en el proceso decisorio, *c)* las relaciones Estado-Sociedad: la “partidocracia” uruguaya, *d)* las instituciones.

En la siguiente sección se realiza un relato historizado de la política exterior uruguaya durante el periodo analizado (2015-2020),

con particular atención en la posición adoptada frente a los procesos regionales de integración y regionalismo. Posteriormente, a modo de conclusiones, se sistematiza el análisis a partir del modelo propuesto.

LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA HACIA LA REGIÓN (2015-2020)

Cabe comenzar señalando que el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, tercero de la “era progresista”, inició su tiempo con una política exterior que debía enfrentar varias situaciones complejas en el corto plazo. La primera de ellas tenía que ver con una sensación de fuerte parálisis del Mercosur como bloque. La persistencia de dificultades en la agenda comercial, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, habían terminado, ya hacia marzo de 2015, por quitar credibilidad al enfoque de integración y regionalismo defendido por los gobiernos progresistas en años anteriores, con impacto directo sobre el Mercosur. Ello ocurría precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica, que servía de telón de fondo a un giro político a la derecha en la región que ya comenzaba a atisbarse.

Como expresión de ello, en enero de 2014, antes del cambio político en Brasil (con la caída de Dilma Rousseff en agosto de 2016) y en Argentina (con el ascenso presidencial de Mauricio Macri en 2015 tras su triunfo electoral), el entonces presidente uruguayo José Mujica advertía en un reportaje que el Mercosur debía:

[...] ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión [...]. Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra, pero vamos por otro camino.¹⁸

Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador y con Tabaré Vázquez de nuevo en la presidencia, Mujica insistía que, si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, “ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo”.¹⁹

Esta precisión cronológica resulta fundamental a la hora de evaluar la política exterior del gobierno del Frente Amplio entre 2015 y 2020. En su asunción como canciller en marzo de 2015, Rodolfo Nin Novoa ratificó en términos generales lo que había sido la política exterior uruguaya durante el quinquenio anterior: activación de la diplomacia comercial con un especial énfasis en la apertura a China, respaldo a una lógica de mayor sinceramiento dentro del Mercosur, ratificación del rol tradicional del Uruguay en el respaldo a la Comunidad y al Derecho Internacional, insistencia en una política profesional con una apuesta fuerte en el desempeño de la membresía del Uruguay en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Apenas el nuevo canciller se permitió recordar, para hacer un guiño de dife-

¹⁸ Redacción 180, “Mercosur debe ‘ajustar lo jurídico’”, en *Portal 180*, 11 de enero, 2014. En https://www.180.com.uy/articulo/37763_Mercosur-debe-ajustar-lo-juridico (fecha de consulta: 15 de marzo, 2020).

¹⁹ José Mujica, “Clase inaugural del curso internacional América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad”, Brasil/Buenos Aires, Clacso/UMET/Flacso, 17 de marzo, 2016.

renciación con el mujiquismo que fue muy aplaudido, que, bajo su gestión, “lo jurídico siempre iba a primar sobre lo político”.

Con la separación inicial de Dilma Rousseff de la presidencia de Brasil, la asunción del gobierno provisorio de Michel Temer y en particular, con la primera designación de José Serra como nuevo canciller brasileño, todo quedó muy bien servido para una aceleración profunda en los cambios de la política exterior del gigante norteamericano. Luego de su recordado discurso en Itamaraty en mayo de 2016 acerca de lo que dio en llamarse el “nuevo decálogo de la política exterior de Brasil”, el campo estaba abonado para el giro hacia una nueva política exterior de Brasil. Las nuevas directrices, anunciadas por Serra y continuadas por su sucesor como canciller brasileño Aloysio Nunes, configuraban un nuevo marco para la consolidación de otro rumbo para el Mercosur en su conjunto. Tras el giro a la derecha de los cambios de gobierno en Argentina, Brasil y también en Paraguay (2013, con el colorado Horacio Cartes en la presidencia), además del cambio más gradualista en las posturas uruguayas bajo Tabaré Vázquez y Nin Novoa y el desplome venezolano (especialmente a partir de la asunción presidencial de Nicolás Maduro luego de la muerte de Hugo Chávez en 2013), el giro comercialista del Mercosur parecía llegar en el momento justo.²⁰

En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017,²¹ estas coincidencias de fondo se profundizaron de manera ostensible. Más allá de las controversias sobre la declaración —juzgada como demasiado “light”— del

²⁰ Sobre este aspecto véase Gerardo Caetano, “Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis de Brasil”, en *Foro Internacional*, año 59, núm. 1, 2019, pp. 47-88.

²¹ Esta XLV Cumbre de Presidentes del Mercosur se formalizaba poco menos de dos años después de la última, celebrada en Asunción del Paraguay en diciembre de 2015.

bloque sobre la situación venezolana, una visión más profunda de los discursos y resoluciones permite advertir la consolidación de lo que algunos analistas comenzaron a denominar como “giro refundacional” del Mercosur hacia enfoques prioritariamente comercialistas. Como prueba de ello, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez propuso seis pautas de acción para el bloque, que incluyeron: “avanzar en la labor del grupo de fortalecimiento económico-comercial”, “pronta concreción del acuerdo con la Unión Europea”, “jerarquizar y sistematizar las relaciones con la República Popular China” y “acordar mecanismos que permitan a los Estados parte del Mercosur interactuar con la Alianza del Pacífico”.²² El entonces presidente brasileño Temer, luego de asumir la Presidencia *pro tempore* del bloque, destacó “el progreso que hemos obtenido en la presidencia argentina”, comprometiéndose a continuar y profundizar lo que no dudó en calificar de “giro comercialista” del Mercosur. “La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque”.²⁵

Desde el 2016 Uruguay pretendió liderar también —un tanto simbólicamente— la necesidad de abrir negociaciones directas con China en procura de la concreción de un TLC, tanto desde el Mercosur como en solitario, si lo anterior no era posible. Esta última posibilidad, un tanto descabellada a partir de las asimetrías en juego, fue en principio recibida con deliberada vaguedad por

²² Presidencia de la República de Uruguay, “Vázquez propuso en Mendoza seis medidas para revitalizar el Mercosur”, 21 de julio, 2017. En <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/vazquez-medidas-revitalizar-Mercosur-cumbre-mendoza> (fecha de consulta: 6 de abril, 2010).

²⁵ Pablo Fernández, “Los presidentes del Mercosur se comprometen a revitalizarlo”, en *El País*, 22 de julio, 2017. En <http://www.elpais.com.uy/informacion/presidentes-Mercosur-se-comprometen-revitalizarlo.html> (fecha de consulta: 7 de marzo, 2020).

China y vista con clara desconfianza por Argentina y Brasil, que de inmediato sostuvieron públicamente la necesidad de encarar una negociación de este calado desde el bloque y no desde uno de los Estados parte. Sin embargo, a la hora de las concreciones, el Mercosur, una vez más, no pudo demostrar eficacia en afrontar al menos por ahora este reto en conjunto. Si bien el gobierno y en particular la cancillería uruguaya no desistieron de impulsar la iniciativa aunque fuera en solitario, las dificultades para concretar esa vía parecen inmensas.²⁴ Más allá de las consecuencias que ello ocasionaría en la situación de Uruguay dentro del Mercosur y de las dificultades técnicas de un acuerdo de esa magnitud y con escalas tan asimétricas, el gobierno uruguayo del Frente Amplio no pareció encontrarse con las condiciones políticas necesarias para afrontar un desafío de esa envergadura.²⁵ Asimismo, tampoco parece haberse calibrado en profundidad los enormes impactos económicos y de toda índole de un acuerdo de esa naturaleza.²⁶ En cualquier hipótesis, durante la gestión de Nin al frente de la cancillería esa prioridad de diplomacia comercial se profundizó, incluso obteniendo algunos resultados augurales.

²⁴ Sobre las perspectivas de la viabilidad de un acuerdo de libre comercio entre China y Uruguay véase Francisco Urdinez, Camilo López Burian y Amâncio de Oliveira, “Mercosur and the Brazilian leadership challenge in the era of Chinese growth: a Uruguayan foreign policy perspective”, en *New Global Studies*, año 10, núm. 1, 2016, pp. 1-25.

²⁵ Los planteos al respecto del canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa han despertado críticas desde algunos sectores del Frente Amplio. Incluso ese escenario controversial se ha reiterado en los órganos de conducción del partido oficialista a la hora de aprobar el Tratado de Libre Comercio ya firmado por los gobiernos de Chile y Uruguay, que finalmente se aprobó en junio de 2018.

²⁶ Gonzalo Rodríguez Gigena, “Un acuerdo comercial Mercosur-China, ¿es conveniente?” y Sebastián Torres, “Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Mercosur y China”, en Gerardo Caetano [coord.], *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta/CEFIR, 2017, 390 pp.

Luego de marcar las prioridades del Mercosur como bloque en la finalización de la negociación del acuerdo comercial con la Unión Europea (UE) y en la convergencia con la Alianza del Pacífico, finalmente en 2019 se llegó a cerrar un principio de acuerdo con la Unión Europea en junio, luego de 20 años de negociaciones. A ello se sumó la firma en agosto de un acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). Ambos logros configuraron todo un éxito en esta perspectiva para la gestión del canciller Nin. En palabras de una de las principales negociadoras uruguayas, la embajadora Valeria Csukasi, entonces directora general para Asuntos de Integración y Mercosur, ambos acuerdos, que juzgaba complementarios, cerraban “el relacionamiento del Mercosur con todo el continente europeo”. “El Mercosur le debía a los uruguayos mostrarse eficiente a la hora de servir como herramienta para insertarnos en el mundo”.²⁷

El ingreso “casi clandestino” de Uruguay en las negociaciones del Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés)²⁸ durante los últimos años del gobierno de Mujica, con Luis Almagro al frente de la cancillería, fueron otra herencia no demasiado querida, que el presidente Vázquez y su canciller Nin debieron sortear durante su periodo. En este caso, al menos en términos públicos, Vázquez y Nin se dividieron los roles: mientras el presidente decidió derivar la resolución de la continuidad o no de las negociaciones al Plenario Nacional del Frente Amplio²⁹ (lo que

²⁷ ORT, “Uruguay, el Mercosur y los acuerdos con la Unión Europea y EFTA”, en *Novedades*, 22 de noviembre, 2019. En <https://facs.ort.edu.uy/89589/36/uruguay-el-mercador-y-los-acuerdos-con-la-ue-y-efta.html> (fecha de consulta: 6 de marzo, 2020).

²⁸ Florencia Salgueiro, “El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 44, 2018, pp. 102-142.

²⁹ Esta es la máxima autoridad permanente del partido, siendo un organismo de carácter colectivo y tiene, entre otros atributos, el ejercer la dirección política permanente del Frente Amplio.

en términos estrictos significaba asegurar su fin), el canciller optó por defender públicamente la prosecución de la gestión. Como era previsible, el Plenario frenteamplista resolvió por amplia mayoría cerrar la participación de Uruguay en esas negociaciones.

De modo que puede decirse que, aunque con réplicas y resistencias desde algunos sectores y espacios militantes de la estructura orgánica del Frente Amplio, en lo actuado desde la acción gubernamental específica de la cancillería entre 2015 y 2020, hubo una fuerte continuidad. Más aún, puede señalarse que luego del primer periodo de Reinaldo Gargano como canciller (2005-2008), durante los gobiernos frenteamplistas primó una visión pragmática y comercialista que privilegió la apuesta al aperturismo comercial o al incentivo de la captación de inversiones extranjeras directas.

Asimismo, durante el último gobierno frenteamplista se confirmó, también, un profundo acercamiento con muy distintos ámbitos del sistema internacional, entre los que cabe destacar el papel de Uruguay como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2016-2017) o la continuidad de la participación militar de contingentes uruguayos en Misiones de Paz internacionales en varios continentes. Asimismo, en un contexto de reacomodamientos en el equilibrio de poder con profundas consecuencias en el terreno de la economía global y continental, sin romper la cercanía de vínculos con Estados Unidos en ningún momento, el último gobierno frenteamplista cultivó de manera muy especial los vínculos con China, devenido en el primer socio comercial del país y de la mayoría de los países sudamericanos. También se profundizaron las acciones diplomáticas para participar y consolidar en lo posible (aunque con menguados resultados) los espacios integracionistas y regionalistas en el continente.

Aunque desde la oposición al gobierno frenteamplista se coincidió en acusar a la política exterior de los gobiernos del FA como “ideológica” y como responsable de la pérdida de la “soberanía comercial” del país dentro de la “jaula” del Mercosur, una mirada más atenta y crítica tiende a relativizar esas acusaciones. Como se ha visto, las posturas uruguayas en el último lustro fueron cada vez más críticas y exigentes en procurar la flexibilización del bloque, en especial en relación con su agenda externa común.

Respecto a las definiciones frente a la crisis venezolana, que merece sin duda una consideración específica por su dramatismo y por el nivel de confrontación que dicho asunto ha generado, resulta evidente que parece haberse dado un hito importante entre la posición asumida por la clara mayoría de los dirigentes y militantes del Frente Amplio (que de un modo u otro defendieron al régimen de Nicolás Maduro o al menos eludieron hasta el último momento su calificación como dictadura) y la visión mucho más crítica asumida (en forma mayoritaria según la medición de las encuestas) por los ciudadanos de adhesión frenteamplista.

En 2018 y 2019, la cancillería finalmente adoptó una postura negociadora que no pudo resultar exitosa, como ninguna otra, frente a la deriva del agravamiento inusitado de la crisis venezolana. Esta orientación se tradujo en el respaldo protagónico que tuvo el país ante iniciativas como la del llamado “Mecanismo de Montevideo” con México o la del “Grupo Internacional de Contacto” (GIG) con la Unión Europea, que enfrentaron los itinerarios intervencionistas liderados por la administración Donald Trump y la Organización de Estados Americanos encabezada por su secretario general, el uruguayo Luis Almagro. En este sentido y más allá de su expulsión del Frente Amplio, dispuesta en diciembre de 2018, no puede omitirse la referencia a las implicancias de muy

diversa índole que ha supuesto la secuencia de Almagro en su quinquenio como canciller uruguayo durante el gobierno de José Mujica (2010-2015), y su actuación posterior al frente del principal organismo interamericano en el lustro siguiente y a partir de su reelección en 2020. Si en más de una oportunidad se ha hecho referencia a las razones que explican los productos inesperados y no queridos de la experiencia de los gobiernos progresistas en América Latina, la consideración específica del caso de Almagro resulta insoslayable.

Cabe recordar que durante el último gobierno frenteamplista, Uruguay tampoco acompañó la “defunción” buscada de la Unasur en abril de 2018, cuando seis de sus Estados miembros (Colombia, Perú, Chile, junto a los tres socios mercosureños como Brasil, Argentina y Paraguay) anunciaron su “retiro temporal” de la organización, paralizada después de la finalización de la secretaría de Ernesto Samper. Tampoco el gobierno de Vázquez acompañó la creación alternativa del llamado “Grupo de Lima”, cuya temática se restringía a la crisis venezolana bajo una lógica de subordinación *soft* a los Estados Unidos. Tampoco acompañó la iniciativa del llamado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), promovida en marzo de 2019 por los presidentes de Chile (Sebastián Piñera) y de Colombia (Iván Duque), con un apoyo reticente del Brasil de Jair Bolsonaro, que ha terminado por naufragar también desde una lógica meramente enunciativa como un “club ideológico”, representativo de los últimos gobiernos suramericanos de derechas.

CONCLUSIÓN

Luego de trabajar con análisis de documentos, datos secundarios, prensa y entrevistas en profundidad a actores clave e informan-

tes calificados, así como de historizar el proceso, se propone el siguiente mecanismo causal para el caso analizado:

Las dinámicas internacionales (medidas por la distribución de capacidades materiales y simbólicas en el sistema) presionaron en la dirección de la apertura o, a lo sumo, de la cooperación.

Las dinámicas regionales (medidas por la distribución de capacidades materiales y simbólicas en la región) presionaron, a través de los principales actores del Mercosur, hacia una integración volcada hacia el mundo y hacia la cooperación regional.

Siguiendo el enfoque realista neoclásico, cuatro variables intervinientes domésticas completan la explicación del posicionamiento de Uruguay frente a los procesos regionales en la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015-2020):

- i) Las percepciones de los *policy makers* presentaban una dicotomía entre apertura e integración. Mientras que la concepción de las bondades de la integración regional fue el cristal con que el partido de gobierno veía el mundo, avalado por buena parte de las visiones académicas nacionales relevantes, dicha percepción estaba en tensión con una valoración también positiva de la apertura al mundo desde la región entre los integrantes del gobierno, en especial desde la conducción económica, percepción que compartían buena parte de los integrantes del servicio exterior. Por su parte, la oposición valoraba y percibía una inserción internacional aperturista como totalmente beneficiosa y sin casi costos asociados. Estas percepciones fueron el tamiz con el que se valoraron las oportunidades de integración regional y sobre todo la agenda externa del Mercosur.

- ii)* La cultura estratégica: el incrementalismo en el proceso decisorio llevó a una solución que implicó el paso desde un posicionamiento de fuerte énfasis en la integración con los vecinos, a un posicionamiento más cercano al equilibrio entre la región y el mundo, congruente con una cultura diplomática multilateral y neo-institucional liberal, que contribuyó a acordar posiciones moderadas e intermedias hacia la región.
- iii)* Las relaciones Estado-sociedad: la “partidocracia” uruguaya logró moderar las posiciones de los actores internos, evitando posicionamientos extremos, tanto de aperturismo unilateral o de profundización de la integración regional. Lo anterior no significó que no se consideraran los posicionamientos de empresarios y trabajadores, sino que los mismos en buena medida se contrapusieron y equilibraron, siendo, adicionalmente, el “político-centrismo” uruguayo una poderosa fuerza de absorción y canalización de los intereses y presiones provenientes de la sociedad civil en materia de posicionamiento internacional.
- iv)* Las instituciones: luego que se moderaron las posiciones, el gobierno, con una bancada disciplinada, alineó a la fuerza política del FA en posturas centristas, de regionalismo abierto (entendido como una postura de equilibrio entre la apuesta a la región y la apertura al mundo mediante una diversa red de relaciones con países del Norte y del Sur Global). Mientras que la mayoría del gobierno en el Poder Legislativo dio estabilidad a los posicionamientos, también se bloquearon alternativas diferentes (mayor cercanía económico-comercial con Estados Unidos) provenientes de los partidos de la oposición, al tiempo que se consolidaba la

posición uruguaya adoptada durante todo el ciclo político progresista (2005-2020).

Debe señalarse que en Uruguay, los intereses nacionales en juego con relación a la inserción internacional han tenido un proceso de naturalización, basado en las preferencias de los actores políticos, económicos y sociales, lo que tiende a alimentar en forma simultánea dos narrativas en disputa: la integración regional y el aperturismo al mundo.

En el tema de los vínculos con la región, Tabaré Vázquez marcó su impronta de regionalismo abierto, en el sentido definido anteriormente, y fue secundado por su canciller Rodolfo Nin Novoa con una visión comercialista de la inserción internacional del país, acompañado además por un cuerpo diplomático liberal. La política exterior uruguaya con relación a la región y sus procesos de integración y regionalismo tuvo, de ese modo, los márgenes de maniobra determinados por dinámicas internacionales y regionales, aunque los factores domésticos fueron muy importantes en las opciones tomadas dentro del arco de posibilidades disponibles.

12. BRASIL Y SUS AMBIGÜEDADES ANTE EL REGIONALISMO SUDAMERICANO

Paulo Afonso Velasco Júnior

[...] las palabras y los hechos muy rara vez se encuentran, y cuando se encuentran, no se saludan, porque no se reconocen.

EDUARDO GALEANO

En los últimos 30 años, Brasil siempre ha asumido un discurso de apoyo a la integración regional, que a partir de aquel entonces dejaba de ser pensada en términos latinoamericanos y pasaba a concentrarse en el ámbito suramericano. No faltan ejemplos evidentes del interés brasileño por una integración con los países de América del Sur, sea con la propuesta fallida del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en 1993, sea con la Cumbre de Brasilia de 2000 y el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) o con los proyectos de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Parece muy evidente que a Brasil le interesa la región, pero hay que reconocer algunas ideas fundamentales para entender cómo se concibe el regionalismo brasileño. En primer lugar, a Brasil no necesariamente le importa la región como un espacio para acumulación o proyección de poder. La prioridad del país suele estar en la defensa activa de la estabilidad regional, asegurándose de que el respeto por la democracia y la solución pacífica de controversias sean características fundamentales de la región a la cual pertenece.¹

En segundo lugar, el regionalismo de Brasil también apunta a la idea de que Suramérica sirve de escudo frente a los desafíos generados por la globalización, no necesariamente buscando objetivos comunes a todos, sino mejorando las capacidades nacionales para enfrentarlos. Las ventajas dadas a productos y empresas brasileñas en el Mercosur son fundamentales para enfrentar los retos de competitividad de la economía global.²

En tercer lugar, Brasil reconoce la región y proyectos, como el Mercosur especialmente, en un posible trampolín al mundo. En ese sentido, sí sería posible reconocer que el entorno regional contribuiría al aumento del poder brasileño, ayudándolo a afirmarse como un *global player*.³ Además, la política interna también influye en el regionalismo brasileño. Las victorias electorales de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva por un amplio margen de votos en las elecciones generales de 1994 y 2002 respectivamente, y la estabilidad macroeconómica doméstica son elementos clave para explicar el activismo que ambos tuvieron en

¹ Matias Spektor, "O regionalismo do Brasil", en Bernardo Sorj y Sergio Fausto [eds.], *Brasil e América do Sul: olhares cruzados*, Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2011, pp. 141-172.

² *Loc. cit.*

³ *Loc. cit.*

la región suramericana.⁴ Asimismo, la caída de popularidad del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) y el avance de la crisis económica en el país ayudan a explicar la disminución de las iniciativas diplomáticas brasileñas en la región y en el mundo.

Se puede decir incluso que Cardoso y Lula usaron la región para promover sus propias concepciones de democracia y no intervención, aunque ello significara ir en contra de Estados Unidos o de la Unión Europea. Buenos ejemplos son la resistencia del gobierno de Cardoso en criticar los excesos practicados por Fujimori en Perú⁵ o la condescendencia de Lula con el gobierno de Chávez,⁶ algo que todavía hoy lo hace el PT (Partido de los Trabajadores) respecto al gobierno de Nicolás Maduro.

Sin embargo, además de todo eso, algo que caracteriza de forma muy evidente al regionalismo brasileño son las varias contradicciones presentes, habiendo una verdadera pugna entre conceptos e ideas que no convergen y suelen más bien excluirse. Soberanía o supranacionalidad, simetría o equidad, proteccionismo o libre comercio, liderazgo o equilibrio, entre otros. La región es importante para Brasil y ha ganado aún mayor proyección en su política exterior a partir de los años ochenta del siglo xx, pero el país sigue revelando ambigüedades, incoherencias, dudas y debilidades que desafían su rol en el regionalismo sudamericano. El capítulo tiene como objetivo analizar los cambios en el regionalismo brasileño a

⁴ *Loc. cit.*

⁵ Folha de São Paulo, “Itamaraty atuou nos bastidores para tentar evitar isolamento do presidente Fujimori no cenário internacional”, en *Folha de São Paulo*, 28 de mayo, 2000. En <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2805200002.htm> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

⁶ Gerson, Camarotti, “Lula defende reeleição ilimitada para Hugo Chávez”, en *Jornal Extra*, 16 de enero, 2009. En <https://extra.globo.com/noticias/brasil/lula-defende-reeleicao-ilimitada-para-hugo-chavez-diz-so-nao-assim-no-meu-governo-225638.html> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

lo largo de los últimos veinte años. El énfasis comercial dado a la integración desde el gobierno de Michel Temer (2016-2018), por ejemplo, parece indicar el abandono de la lógica del regionalismo posliberal⁷ que prevaleció con Lula y, muy posiblemente, la reanudación de un regionalismo abierto, muy parecido a lo que se veía en los años 1990, o, quizá, la consagración de un regionalismo del siglo XXI,⁸ que se muestra estrechamente vinculado a la dinámica de las cadenas globales de valor y apunta para la negociación de reglas OMC+ en temas como servicios, inversiones y propiedad intelectual.

Primeramente, el texto presenta las características de la actuación regional de Brasil durante el gobierno de Lula (2003-2010), subrayando el énfasis en una agenda posliberal de integración, además del objetivo de conquistar un liderazgo suramericano. En seguida, el capítulo argumenta que la crisis política y económica del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) perjudicó el proyecto regional de Brasil, que pierde fuerza y presencia en la región. Por fin, son examinados los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro para demostrar que el país adopta una nueva orientación regional, mucho más comprometido con los temas comerciales de la integración, presionando por mayor apertura y acelerando nuevos acuerdos, además de abandonar proyectos presuntamente ideológicos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas (CELAC).

⁷ Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios Polónia, *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, iniciativas e Dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

⁸ Julieta Zelicovich, "El Mercosur frente al 'Regionalismo del siglo XXI': algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 23, núm. 34, junio de 2016, pp. 1-27.

BRASIL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LOS AÑOS 2000

Al empezar su gobierno, Lula prometió construir una Suramérica estable, próspera y unida. En cuanto al Mercosur, su reto y compromiso eran salvarlo de la crisis en que el bloque estaba desde el fin de los años 1990 y priorizar también otras agendas de integración, con mayor énfasis en temas sociales y en la participación ciudadana. Desde ese momento ya se notaba que al reciente presidente le interesaba un nuevo modelo de integración, distinto al regionalismo abierto de la década anterior. Se buscaba una agenda que incluyera más ampliamente temas como derechos humanos, medio ambiente, desarrollo social, educación y cultura.

Con Lula, la integración regional también sirvió para atender los intereses del capitalismo brasileño, especialmente empresarios de sectores como bancos, alimentos, textiles, calzado, muebles, tractores, maquinaria industrial, equipos de telecomunicaciones, equipos de generación de energía, equipos agrícolas, entre otros.⁹ Hubo, además, un importantísimo rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), sobre todo financiando proyectos de empresas constructoras como la Odebrecht en los países vecinos. Al mismo tiempo, Brasil ayudó a desarrollar una identidad progresista en la región, aproximándose a otros gobiernos de centroizquierda, lo que servía para dar sentido político e ideológico al gobierno del PT, muy criticado por algunos sectores del partido por la política económica ortodoxa que se llevaba a cabo.¹⁰

⁹ Caio Bugiato, “A importância do BNDES na política externa do governo Lula”, en *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, vol. 12, núm. 21, julio-diciembre de 2017, pp. 43-69.

¹⁰ Maria Regina Soares de Lima, “Autonomia, Não-indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da política exterior”, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*, año 19, núm. 83, abril-junio de 2005, pp. 16-20.

Hubo también algunos desencuentros con vecinos que exigieron de Brasil máximo cuidado para no reforzar la idea de actor hegemónico e imperialista, como la nacionalización de la explotación de gas en Bolivia en 2006 y la cuestión relativa al Tratado de Itaipú con Paraguay durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012). En estos casos, a pesar de las presiones domésticas de partidos de oposición y de parte de la prensa, que exigían una respuesta dura de Brasil ante la provocación de vecinos insolentes e irresponsables,¹¹ el país optó por el diálogo y el entendimiento, evitando asumir posiciones de fuerza que pudieran perjudicar la imagen brasileña en la región. Lo que algunos periodistas y políticos opositores interpretaron como una demostración de debilidad. En realidad, se ajustaba a la estrategia de cumplir un rol más destacado en América del Sur, asumiendo los costos de liderazgo en la promoción del desarrollo y la integración subregionales. Para Milani y otros,¹² existe el dilema de si seguir siendo fiel a su política de corregir las asimetrías de poder en relación con sus vecinos y contribuir a la estabilidad política en la región, o defender los intereses más apremiantes de algunos de sus sectores económicos internos; Brasil optó por lo último.

También durante el gobierno de Lula, Brasil buscó reforzar su protagonismo regional a partir de la actuación en diversas crisis, confirmando su histórico compromiso con la estabilidad y mediación de conflictos. Son dignos de nota los casos de la crisis venezolana de 2002/2003, habiendo Brasil actuado a favor de la creación del Grupo de Amigos de Venezuela; la crisis boliviana de 2008,

¹¹ Reinaldo Azevedo, “O Brasil foi violado pelo ‘Ladrão Boliviano’”, en *Veja*, 6 de noviembre, 2007. En <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/o-brasil-foi-violado-pelo-8220-ladrao-boliviano-8221-como-em-nelson-rodrigues-8250/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

¹² Carlos Milani *et al.*, “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’”, en *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo de 2017, pp. 585-605.

cuando Brasil defendió claramente el gobierno de Evo Morales y la unidad territorial del país ante las presiones de Santa Cruz de La Sierra; y la crisis ecuatoriana de 2010, en la que Brasil actuó junto a la Unasur para apoyar al presidente Rafael Correa ante el motín policial que casi puso fin a su gobierno. También, con un perfil político bajo y una orientación diplomática, cooperó con Colombia en la entrega de secuestrados.

La necesidad de ampliar la coordinación con los vecinos y la importancia de construir consensos eran objetivos fundamentales de su gobierno y resultaron en el aumento de la dimensión política del Mercosur y en la creación de iniciativas como la CASA y la Unasur. Asimismo, respecto al Mercosur, Brasil apoyó acciones para disminuir las asimetrías entre los socios, como el lanzamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y para profundizar su estructura normativa e institucional, como la creación del Parlasur en 2006 y la aprobación del Código Aduanero en la Cumbre de San Juan en 2010. Hubo, además, mayores esfuerzos para ampliar la agenda social de integración y para mejorar la participación ciudadana en el bloque, en un contexto político marcado por el surgimiento de gobiernos progresistas, comprometidos en reducir la pobreza y promover la inclusión social. Son buenos ejemplos la realización de las cumbres sociales, la creación del Instituto Social del Mercosur (ISM) y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), entre muchos otros.

La idea de un regionalismo posliberal,¹⁵ o post-hegemónico¹⁴ se veía reflejada en las acciones de Brasil en el Mercosur y también

¹⁵ Motta y Ríos, *op. cit.*

¹⁴ Pia Riggirozzi y Diana Tussie, "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Pia Riggirozzi y Diana Tussie [eds.], *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Springer, 2012.

en Unasur, donde el gobierno de Lula apoyó la creación de consejos sudamericanos en áreas sociales como salud, desarrollo social, educación, cultura, entre otras. Entonces, desde los primeros años de la década de 2000, se notó un cambio en el perfil del regionalismo defendido por Brasil para Suramérica, apoyando la configuración de un espacio regional para generar prosperidad, bienestar y justicia social, en el que los respectivos proyectos nacionales de desarrollo convergen y se refuerzan mutuamente. Todo eso también ayudaría a legitimar el país en la región, mostrándose mucho más comprometido con agendas integradoras que, yendo más allá del libre comercio, contribuirían para el desarrollo integral de los pueblos y para reducir las asimetrías económicas entre los vecinos.¹⁵

Según Miriam Gomes Saraiva,¹⁶ el proceso de integración bajo el liderazgo brasileño se considera prioritario y paralelo a la trayectoria ascendente del país en política internacional; se identifica como el camino hacia una mejor inserción internacional y eso permitiría la realización del potencial brasileño y la formación de un bloque capaz de ejercer influencia internacional.

Sin embargo, a pesar de la retórica oficial brasileña, seguía habiendo resistencias al liderazgo del país en la región. Como señaló Evo Morales, “Brasil no puede ser el líder regional sin aceptar los costos de promover una situación más justa para los otros países en Suramérica”.¹⁷ Son comunes las quejas de que Brasil jamás estimuló una mayor complementariedad económica entre los Es-

¹⁵ Paulo Afonso Velasco Júnior, “Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades”, en *Cadernos Adenauer*, vol. XVII, núm. 4, 2016, pp. 29-44.

¹⁶ Miriam Gomes Saraiva, “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas”, en *Mural Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 49 y 50.

¹⁷ Sean Burges, *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*, Florida University Press, 2008, p. 164.

tados de la región, siendo poco representativas las transacciones intrarregionales en la relación con el PIB. En 2019, por ejemplo, el comercio de Brasil con el Mercosur representó apenas 1.5 % del PIB del país. También llama la atención la acumulación de superávits brasileños y el ritmo de expansión descompasado entre importaciones provenientes de la región y las exportaciones dirigidas a ella. En 2018, el gobierno brasileño anunció un superávit con el bloque en los últimos diez años de 87 mil millones de dólares, más grande que con China en el mismo periodo.¹⁸ Para Malamud y Scholvin,¹⁹ el interés comercial de Brasil en la región sólo se mantiene debido a la relevancia de los vecinos como compradores de “bienes manufacturados no competitivos a nivel global”. De acuerdo con Mallmann,²⁰ uno de los mayores desafíos a la integración regional suramericana son las grandes asimetrías económicas entre los países y la necesidad de estabilidad institucional. Siempre hubo gran insatisfacción acerca de la distribución de los beneficios de la integración, principalmente por parte de países como Paraguay, Uruguay y Bolivia. En vista de que los recursos están distribuidos asimétricamente a favor de Brasil en la región, hay una expectativa para que el país ayude a promover una mayor

¹⁸ Palácio do Planalto, “Em 10 anos, superávit comercial do Brasil com o Mercosul chega a US\$ 87.6 bilhões”, en *Palácio do Planalto*, 18 de diciembre, 2018. En <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/12/em-10%20anos-superavit-comercial-do-brasil-com-o-mercosul-chega-a-us-87-6-bilhoes> (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).

¹⁹ Andrés Malamud y Sören Scholvin, “Is There a Geoeconomic Node in South America? Geography, Politics and Brazil’s Role in Regional Economic Integration”, en *ICS Working Papers 2*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2014, p. 29.

²⁰ Maria Izabel Mallmann, “O Brasil como Paymaster do projeto de integração sul-americano”, en Erica Simone Resende Almeida y Maria Izabel Mallmann [orgs.], *Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2013, pp. 187-208.

convergencia. Según Mattli,²¹ para consolidar el proceso de integración e impedir que los países descontentos lo abandonen, el problema de distribución de ganancias asimétricas necesita ser resuelto, siendo el *paymaster* quien asume los costos correspondientes. Según Milani y otros,²² “era necesario enfrentar la paradoja del poder regional: es decir, si bien los vecinos reconocieron los beneficios recibidos, también temieron el ejercicio de la dominación coercitiva”.

Entonces, es importante tener en cuenta que pese al énfasis regionalista presente en el gobierno de Lula, hubo problemas con la estrategia brasileña para la región. Nunca se alcanzó verdaderamente un liderazgo regional, sobre todo por la resistencia de importantes vecinos como Argentina y Venezuela, donde Hugo Chávez mantuvo una disputa personal con Lula por la condición de líder más influyente en la región. Para Malamud,²⁵ Chávez ha cortejado y “comprado” la lealtad de países que se ubicarían en la esfera de influencia brasileña, como Bolivia y Ecuador, e incluso probó suerte con Paraguay, lo habría desafiado el liderazgo de Brasil.

Finalmente, pese a algunas dificultades y retos en el ámbito regional, el tono universalista de la política exterior de Lula también se vio reflejado en su entorno, con el rescate de la idea de una integración más amplia, para toda América Latina, habiendo convocado la Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC), que resultaría luego en la creación de la Comunidad de los Estados Latino-americanos y Caribeños (CELAC). Para la diplomacia brasi-

²¹ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Nueva York, Universidad de Columbia, 1999.

²² Milani, *op. cit.*, p. 600.

²⁵ Andrés Malamud, “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, 2011, pp. 1-24.

leña, ese proyecto significaría un espacio para el diálogo y la concertación política entre los vecinos de América Latina y el Caribe, pero sin mayores objetivos políticos o comerciales, que seguirían concentrados en Suramérica. Para Gomes Saraiva,²⁴ la CALC y la CELAC servirían para contrarrestar la influencia de Estados Unidos y de la OEA y para mejor incluir a Cuba en un proyecto regional.

EL REGIONALISMO BRASILEÑO EN LOS AÑOS 2010

El gobierno de Dilma (2011-2016) mantuvo los mismos principios de política exterior del gobierno anterior, pero sin el mismo activismo o creatividad. En efecto, lo que se vio fue una reducción en los fondos destinados a las iniciativas y actividades diplomáticas y una progresiva, pero clara disminución del protagonismo brasileño en la región y en el mundo. En 2014, el presupuesto del Itamaraty fue de 1 000 millones de reales, alrededor del 30% de lo que había sido en 2010, último año del gobierno de Lula (3 300 millones de reales).²⁵

Al declive en el activismo político se sumó la crisis económica que se agudizó a partir de 2014 y fue influenciada por la caída en el precio de los *commodities* en la economía internacional. En efecto, el PIB brasileño paró de crecer en 2014 y el país entró en una recesión económica importante, con una caída del PIB de 3.8%

²⁴ Miriam Gomes Saraiva, “Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional”, en Andrés Serbin [coord.], “¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos”, en *Anuario de Integración*-edición especial, CRIES, 2016, pp. 295-310.

²⁵ Veja, “Situação no Itamaraty reflete crise na diplomacia brasileira”, en *Veja*, 10 de noviembre, 2014. En <https://veja.abril.com.br/politica/situacao-no-itamaraty-reflete-crise-na-diplomacia-brasileira/> (fecha de consulta: 29 de enero, 2020).

en 2015²⁶ y de 3.6% en 2016.²⁷ El nuevo escenario económico y político afectó profundamente la presencia de Brasil en el entorno regional, como se pudo notar con la disminución de los fondos del BNDES para obras de infraestructura en Brasil y en Suramérica.²⁸

En cuanto a la política exterior brasileña, en el gobierno de Dilma hubo una reducción de las actividades propias de la diplomacia presidencial, algo fundamental en los gobiernos de Cardoso y Lula. Asimismo, la elaboración de la agenda de temas internacionales que hasta entonces estaba ubicada en la presidencia y en el Itamaraty perdió importancia en el contexto de crisis. El Itamaraty no tendría más el rol central que tuvo antes y eso se notó con la importante reducción del presupuesto del ministerio y del número de plazas en las oposiciones para el Instituto Rio Branco, la escuela diplomática brasileña.²⁹

El deterioro de la pro-actividad y del liderazgo del Itamaraty afectó no sólo a los institucionalistas pragmáticos,³⁰ grupo de diplomáticos que prevaleció durante los gobiernos de Cardoso, sino

²⁶ Anay Cury y Cristiane Caoli, “PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos”, en *G1-Globo*, 3 de marzo, 2016. En <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

²⁷ Anay Cury y Daniel Silveir, “PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história”, en *G1-Globo*, 7 de marzo, 2017. En <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

²⁸ O Globo, “Lava-Jato já suspendeu 16 projetos em seis países”, en *O Globo*, 11 de diciembre, 2016. En <https://oglobo.globo.com/brasil/lava-jato-ja-suspendeu-16-projetos-em-seis-paises-20617028> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

²⁹ Paulo Afonso Velasco Júnior y Miriam Gomes Saraiva, “A Política Externa Brasileira e o ‘fim de ciclo’ na América do Sul: para onde vamos?”, en *Pensamento Propio*, núm. 44, 2016, pp. 295-324.

³⁰ Gomes, “A diplomacia brasileira e as visões...”. Se caracterizan por el apoyo a los regímenes y valores internacionales y la crítica con respecto a las diversas distorsiones que ocurren en el orden internacional, llevadas a cabo muchas veces por las propias potencias.

también a los autonomistas,⁵¹ diplomáticos que apoyaban el protagonismo internacional del país a partir de una mayor articulación con los países del sur global y ganaron centralidad con el canciller Celso Amorim en el gobierno de Lula. Se puede decir que el aparente desinterés de la presidente por los temas de política exterior y la necesidad de concentrarse exclusivamente en cuestiones domésticas como la recesión, el desequilibrio fiscal y el avance del proceso de *impeachment* en el congreso fueron factores determinantes para el progresivo aislamiento y alejamiento del gobierno de los grupos que habían ayudado a pensar y definir la política internacional de Brasil en los 20 años anteriores.⁵²

El escándalo de la corrupción provocado por la operación Lava Jato también perjudicó los intereses globales y regionales de Brasil. Las inversiones brasileñas en los países vecinos, que habían sido una herramienta central en el regionalismo brasileño del gobierno de Lula, fueron directamente afectadas por las investigaciones, sobre todo en las empresas de construcción. En 2016, por ejemplo, las denuncias de corrupción llevaron al BNDES a suspender el desembolso de 3.6 mil millones de dólares para 16 obras de infraestructura en Argentina, Venezuela, República Dominicana, Cuba, Honduras y Guatemala.⁵³ Importa recordar que los sobornos de Odebrecht fueron la principal causa para la detención de Ollanta Humala y la caída de Pedro Kuczynski, e incluso para el suicidio de Alan García en Perú.

Específicamente en lo que se refiere al Mercosur, las disputas comerciales entre Brasil y Argentina reaparecieron, sobre todo en

⁵¹ *Loc. cit.* Defienden una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional y reflejan una perspectiva desarrollista y nacionalista.

⁵² Velasco y Gomes, *op. cit.*

⁵³ O Globo, “Lava-Jato já suspendeu...”.

una coyuntura de crisis económica y a causa de medidas restrictivas adoptadas por el gobierno argentino de Cristina Fernández, resultando en una importante caída en el flujo de comercio intra-bloque. La recesión económica y la adopción de un creciente proteccionismo, además de los límites de presupuesto para iniciativas de integración física y reducción de asimetrías, como el FOCEM, condujeron la integración Mercosureña a un periodo de dudas e indefinición.

El *impeachment* de la presidente Dilma Rousseff en 2016 coincidía con un aparente fin de ciclo de los gobiernos progresistas en Suramérica. De hecho, la vuelta del Partido Colorado en Paraguay en 2013 y las victorias de Mauricio Macri en Argentina en 2015 y Pedro Pablo Kuczynski en Perú, en 2016, ya indicaban la gran dificultad enfrentada por los partidos de centroizquierda en la región.

Con los cambios políticos y la crisis económica en importantes países de la región, los compromisos con el regionalismo posliberal se ven directamente afectados, creando retos importantes para las principales iniciativas de integración como la Unasur, la CELAC y el propio Mercosur, especialmente en su dimensión social. Los nuevos gobiernos de centroderecha no comulgan con los mismos principios e ideas de regionalismo que prevalecieron en Suramérica durante la primera década del siglo XXI.

El gobierno de Michel Temer empezó en mayo de 2016 anunciando cambios en la política exterior del país, sobre todo el abandono del énfasis ideológico que habría supuestamente prevalecido en los gobiernos del PT. De hecho, el primer canciller de Temer, el senador José Serra, afirmó que:

La diplomacia volverá a reflejar de manera transparente e intransigente los valores legítimos de la sociedad brasileña y los intereses de su economía, al

servicio de Brasil en su conjunto y no más de las conveniencias y preferencias ideológicas de un partido político y sus aliados en el extranjero. Nuestra política exterior se regirá por los valores del Estado y la nación, no por el gobierno y nunca por un partido.⁵⁴

Quedó claro ya en aquel entonces que Brasil cambiaría algunas orientaciones de su política exterior, afirmando, por ejemplo, su interés en negociar nuevos acuerdos bilaterales de libre comercio, sobre todo en un momento de debilidad del Sistema Multilateral de Comercio. El nuevo canciller citó expresamente en su discurso de toma de posesión a la Alianza del Pacífico, indicando el interés claro en un acercamiento más profundo, y dijo que el Mercosur debería ser fortalecido, “en primer lugar, con respecto al libre comercio en sí entre sus países miembros”.⁵⁵

Las relaciones brasileñas con Argentina mantuvieron su absoluta prioridad en la política exterior de Temer, quien buscó estrechar el diálogo con Mauricio Macri (2015-2019) y coordinar esfuerzos relativos a la región y a la integración Mercosureña. El intercambio de visitas presidenciales⁵⁶ demuestra el interés mutuo en superar los desencuentros que habían existido durante los gobiernos de Dilma Rousseff y la segunda presidencia argentina de Cristina Fernández (2007-2011).

⁵⁴ José Serra, “Discurso de posesión del Ministro José Serra, Ministerio de Relaciones Exteriores”. En <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> (fecha de consulta: 22 de marzo, 2020).

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ Temer hizo su primera visita oficial a Argentina en octubre de 2016 y recibió a Macri en Brasilia en febrero de 2017.

Un buen ejemplo de coordinación entre Temer y Macri fue su acuerdo de suspensión de Venezuela del Mercosur, primero en términos administrativos, en diciembre de 2016, y luego bajo el Protocolo de Ushuaia, en agosto de 2017. Los dos líderes se interesaron en profundizar las relaciones con la Alianza del Pacífico y apoyaron el avance de las negociaciones Mercosur-Unión Europea. El comercio bilateral, sin embargo, siguió muy por debajo de los flujos de años anteriores, lo que en parte se explica por la crisis económica que afectaba a los dos vecinos. Pese a la caída en el comercio,⁵⁷ hubo algunos avances importantes en las normas comerciales del Mercosur con la aprobación del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones y del Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur. Con Chile, Mercosur firmó a finales de noviembre de 2018 un acuerdo de libre comercio, que profundizó y expandió significativamente el acuerdo de 1996 con la inclusión de temas como comercio electrónico, inversiones financieras y compras gubernamentales, dentro de lo que algunos autores llaman de regionalismo del siglo XXI.⁵⁸

Para Zelicovich,⁵⁹ el regionalismo del siglo XXI no se concentra en las preferencias arancelarias, sino en la armonización de políticas internas. Se busca la generación de reglas “más allá de la frontera”, que atiendan las necesidades de las nuevas dinámicas de comercio, producción e inversiones, por fuera del conjunto normativo de la OMC. También se incluyen temas como las re-

⁵⁷ En 2011, el comercio de Brasil con el bloque había sido de 47.2 mil millones de dólares y en 2016 se redujo a 30 mil millones de dólares. Información obtenida de ComexVis, “Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios”. En <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).

⁵⁸ Richard Baldwin, *21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Staff Working Paper ERSD-2011-08, Ginebra, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division, 2011.

⁵⁹ Zelicovich, *op. cit.*

glamentaciones técnicas, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, el medio ambiente y las políticas laborales.

Consecuentemente, la apuesta por una integración multidimensional, basada en el regionalismo posliberal y comprometida con temas como derechos humanos, cultura, educación y desarrollo social, no interesaba a los nuevos gobiernos de la región. Los efectos para el Mercosur Social fueron muy evidentes, con la interrupción o el debilitamiento de iniciativas como el FOCEM y el Estatuto de la Ciudadanía.

Aún más grave es la situación de la Unasur, que ya a partir de 2014 se mostraba incapaz para gestionar la crisis venezolana⁴⁰ y no consiguió elegir a un nuevo secretario general desde el fin del mandato de Ernesto Samper (2014-2017), habiendo sufrido con la salida de Brasil, Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Uruguay entre 2018 y 2020. Parece que los proyectos regionales creados por los gobiernos progresistas son un estorbo en la nueva realidad política de la región.

El presidente Iván Duque (2018-2022), además de anunciar en el momento de su posesión en agosto de 2018 una retirada definitiva de la Unasur, ayudó a crear, al lado del presidente de Chile Sebastián Piñera, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que, según las palabras del presidente colombiano,⁴¹ funcionaría como “un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercados, la agenda social, con soste-

⁴⁰ Anna Hoffmann *et al.*, “Die Krise in Venezuela-Prüfstein für die Unasur”, en *GIGA Focus Lateinamerika*, núm. 3, 2015, pp. 1-7.

⁴¹ Sputniknews, “Prosur: ¿una manera de institucionalizar al Grupo de Lima y aislar más a Venezuela?”, 18 de enero de 2019. En <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201901191084844672-Prosur-ivan-duque-venezuela-grupo-de-lima/> (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).

nibilidad y con debida aplicación”. Desde entonces, el Foro lanzó sus directrices de funcionamiento, emitió declaraciones sobre las crisis políticas en Chile y Ecuador y, más recientemente, definió acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus. Se presenta como una estructura leve y desburocratizada para promover el diálogo y la cooperación entre los países suramericanos, considerando valores comunes como la democracia y los derechos humanos.

Con el agravamiento de la crisis venezolana, se puede decir que Unasur fracasó en ejercer el rol político de estabilizador regional,⁴² habiendo también fracasado en desarrollar una imagen externa y una identidad común entre los países miembros. Para Mijares y Nolte,⁴³ “la autonomía regional y las autonomías nacionales se neutralizan mutuamente”, reconociéndose que los intereses nacionales e iniciativas de cada país se sobrepone a los intentos de coordinación regional. En cuanto a la relación entre autonomía y desarrollo, por ejemplo, suele haber importantes disputas entre los que creen que la fuerza del Estado y la autonomía internacional son condiciones para el desarrollo, y los que entienden que el desarrollo económico por la vía liberal es lo que garantiza la autonomía política. En ese sentido, la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, con sus miembros comprometidos con una profunda apertura comercial para el exterior, en muy poco convergía con los modelos nacionalistas y neodesarrollistas que prevalecían en países del Cono Sur. Eso es lo que la literatura ha llamado división

⁴² Elsa Llenderrozas, “Unasur: desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior”, en *Pensamiento propio*, núm. 42, 2016, pp. 195-214.

⁴³ Victor Mijares y Detlef Nolte, “Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, núm. 3, julio-septiembre de 2018, pp. 105-112.

Atlántico-Pacífico⁴⁴ y confirma la coexistencia o yuxtaposición de distintos modelos de regionalismo, sin que se reconozca uno que sea hegemónico.

Dos investigadoras, Gomes Saraiva y Granja Hernández,⁴⁵ también reconocen una división entre las comunidades epistémicas prointegracionistas de la región,⁴⁶ existiendo dos visiones distintas de regionalismo: una liberal-comercial y otra política-integradora, cada una con sus propios instrumentos de coordinación de intereses y con diferentes resultados en términos de éxito o fracaso de sus iniciativas.

Es innegable que Brasil ha perdido mucho de su presencia internacional e incluso regional en los últimos años. Importantes iniciativas, como el acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), no tuvieron prácticamente ninguna participación brasileña. Las relaciones con países como Bolivia, Ecuador y Venezuela se deterioraron mucho, sobre todo porque esos gobiernos no acep-

⁴⁴ José Briceno-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific—Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.

⁴⁵ Miriam Gomes Saraiva, y Lorena Granja Hernández, “La Integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideológica y el pragmatismo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 157-182.

⁴⁶ El término “comunidad epistémica” apunta a una red de profesionales con conocimientos y competencias reconocidos en determinada área de conocimiento específica y con una reivindicación impositiva de conocimientos relevantes para políticas dentro de su área. La comunidad epistémica brasileña prointegración estaba formada por actores políticos de izquierda vinculados al PT y por académicos que apoyaban la integración regional. Susanne Gratius y Miriam Gomes Saraiva, “Continental regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas”, en *CEPS Working Document*, núm. 374, 2015, pp. 1-13, con énfasis para el profesor de la Unicamp Marco Aurelio Garcia. Esta comunidad defendía la profundización de la integración política y social a través de una reconfiguración de la agenda del bloque y de su fortalecimiento institucional. Miriam Gomes Saraiva y Bruno de Moura Borges, “El papel del desarrollo en la Agenda de Cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2005”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 36, 2015, pp. 21-33.

taron el *impeachment* de Dilma en 2016 y apoyaron la idea de que había ocurrido un golpe parlamentario. Hubo duras críticas también del entonces secretario general de la Unasur Ernesto Samper, quien entendiendo que la destitución de Dilma podría representar una ruptura del orden democrático, llegó a proponer la invocación de la cláusula democrática del Protocolo de Georgetown para suspender a Brasil.

Para responder a esas críticas, la diplomacia brasileña del gobierno de Temer abandonó su tradicional cautela en las relaciones con los vecinos y asumió un discurso muy duro contra países como Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, a los cuales acusó de opinar y propagar falsedades sobre el proceso político interno en Brasil.⁴⁷ En el caso de Venezuela, cabe recordar que en diciembre de 2017, Maduro expulsó al embajador brasileño en Caracas y Brasil hizo lo mismo con el máximo diplomático del país vecino en Brasilia.

EL GOBIERNO DE JAIR BOLSONARO FRENTE AL REGIONALISMO

El gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, elegido en segunda vuelta el 28 de octubre de 2018, confirmó el giro a la derecha que ha sucedido en los últimos años en Suramérica y presenta al mismo tiempo un perfil económico liberal, una orientación nacionalista y una agenda conservadora y antiglobalista. En cuanto a la economía, destaca la fuerza del ministro Paulo Guedes, un “Chicago-boys”

⁴⁷ G1-Globo, “Itamaraty critica governos de cinco países por ‘falsidade’ sobre o Brasil, *G1-Globo*, 13 de mayo, 2016. En <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/itamaraty-critica-governos-de-5-paises-por-propagar-falsidades-sobre-brasil.html> (fecha de consulta: 12 de febrero, 2020).

que llevó a cabo una profunda reforma pensional en 2019, además de querer también las reformas fiscal y administrativa, e interesado en mejorar la relación de confianza con los inversores internacionales. Fue ese ministro quien declaró abiertamente poco después de la victoria electoral de Bolsonaro que ni Argentina ni tampoco el Mercosur serían prioridades para el futuro gobierno. Era, sin lugar a duda, una señal muy negativa para el futuro del regionalismo brasileño.

Los viajes del presidente Bolsonaro a Santiago y Buenos Aires confirmaron la importancia de Chile y Argentina, con cuyos gobiernos compartía intereses y convergía de alguna manera en términos político-ideológicos. Hay que reconocer también que Brasil decidió participar del Prosur lanzado por Chile y Colombia, además de haber reconocido a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela.⁴⁸ Sobre la crisis venezolana, el dilema que se presenta apunta para los límites entre la injerencia indebida en asuntos domésticos y la legítima articulación de consensos y soluciones negociadas. Por ahora, Brasil se ha sumado al Grupo de Lima para privilegiar una solución multilateral, alejándose de la peligrosa retórica de Trump de que “todas las opciones están sobre la mesa”, pero también distanciándose de las posiciones de importantes vecinos como México, que bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha preferido no reconocer a Juan Guaidó.

Más recientemente, la victoria electoral de Alberto Fernández en Argentina ha traído gran incertidumbre para la relación Brasilia-Buenos Aires. Hay que señalar que el presidente brasileño no fue a su toma de posesión, además de haberle criticado durante

⁴⁸ A finales de mayo, el presidente Bolsonaro recibió las credenciales de la embajadora María Teresa Belandria, indicada por Juan Guaidó como representante de Venezuela en Brasil.

las elecciones y apoyado claramente a Macri. El mal momento en las relaciones con Argentina también perjudica el regionalismo brasileño.

Está claro que los cambios y transformaciones que naturalmente ocurren en los regímenes democráticos en el nivel doméstico, acaban por afectar y alterar las preferencias nacionales en cuanto al tipo de regionalismo deseado o ideal y eso influye directamente en las instituciones ya consolidadas.⁴⁹ En ese sentido, se nota que hay diferencias en las ideas y preferencias de distintos grupos que participan de las decisiones de política exterior en el gobierno de Bolsonaro. Los militares, por ejemplo, que tienen mucha importancia y ocupan varios ministerios, además de la vicepresidencia, subrayan la importancia geopolítica de la región y tienen el interés en mantener mecanismos de cooperación y de gobernanza regional en temas como frontera y combate a crímenes transnacionales que se desarrollaron con la Unasur. Gracias a ellos incluso se restablecieron los diálogos y entendimientos con militares del gobierno de Maduro,⁵⁰ para cuidar de las sensibles cuestiones relativas a la entrada de venezolanos por el estado brasileño de Roraima.

El ministro Paulo Guedes también tiene un rol importante para definir la agenda regional de Brasil, apoyando una mayor apertura comercial del país y la amplia negociación de acuerdos comerciales entre el Mercosur y otros actores, como el que se cerró con la Unión Europea en 2019, y que incluye temas como com-

⁴⁹ José Antonio Sanahuja, “Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle”, en Briceño-Ruiz y Morales, *op. cit.*

⁵⁰ Janaina Figueredo, “Brasil mantém canal de comunicação com militares da Venezuela”, *O Globo*, 13 de marzo de 2019. En <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-mantem-canal-de-comunicacao-com-militares-da-venezuela-23517292> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).

pras públicas, propiedad intelectual, además de aspectos laborales y medioambientales, propios del regionalismo del siglo XXI. Dentro del Mercosur, el ministro apoya la revisión del arancel externo común (AEC), con un corte generalizado de alícuotas para elevar la competitividad de las economías, algo que fue presentado como una prioridad por Brasil al asumir la Presidencia *pro tempore* del bloque durante la Cumbre de Santa Fé en julio de 2019,⁵¹ pero que preocupa a algunos sectores de la industria brasileña.

En ese sentido, el acuerdo entre Brasil y México que eliminó aranceles y cuotas de importación para vehículos ligeros y autopartes provocó resistencia de la industria automotriz brasileña, que presionó sin éxito por el aplazamiento de su entrada en vigor que ocurrió en marzo de 2019. Prevalcieron los intereses del equipo económico liberal del gobierno brasileño, pero seguramente habrá fuertes presiones para que otros acuerdos de ese tipo no se firmen, sobre todo en sectores donde hay perjuicios competitivos por la carga tributaria, la infraestructura o la escala.

Las ambigüedades regionales de Brasil siguen siendo influenciadas por factores domésticos importantes, como el grado de apoyo o resistencia de la opinión pública, tradicionalmente alejada y desinteresada por los vecinos, pero que en algunos sectores y regiones empieza a demostrar verdadera resistencia y oposición a cualesquiera políticas e iniciativas en apoyo a países o pueblos del entorno regional.⁵² De hecho, asumir los costos materiales de

⁵¹ Jussara Soares, “Ao assumir comando de Mercosul, Brasil promete fazer revisão completa de taxas de importação”, en *O Globo*, 16 de julio, 2019. En <https://oglobo.globo.com/economia/ao-assumir-comando-de-mercosul-brasil-promete-fazer-revisao-completa-de-taxas-de-importacao-23812446> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).

⁵² Janina Onuki *et al.*, “Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 1, 2016, pp. 433-465.

la solidaridad regional es algo que muy a menudo enfrenta la resistencia de la opinión pública brasileña e incluso de líderes políticos del país. En ese sentido, hay que señalar que al observar los indicadores del PIB per cápita en la región, al contrario de lo que ocurre en Europa —donde los tamaños y grados de desarrollo coinciden—, en el Mercosur, el mayor país en población y economía no es el mejor país en términos de PIB per cápita. Malamud⁵⁵ argumenta que es difícil para el gobierno brasileño legitimar internamente lo que podría ser visto por su población como un subsidio a países más ricos, teniendo en cuenta que las tasas de pobreza y desigualdad de Brasil son mayores que las de Uruguay y Argentina, por ejemplo. En la misma dirección se colocan Onuki y otros,⁵⁴ afirmando que la renuencia de Brasil a ayudar financieramente a sus vecinos se debe al hecho de que sus indicadores de desarrollo humano son peores que los de países “más pequeños”, a pesar de los mayores recursos materiales de Brasilia.

En la sociedad brasileña se nota también cierto desinterés por el entorno regional, algo que contrasta fuertemente con la posición asumida por la población de otros países, activamente interesada en el avance de las relaciones con los vecinos. En 2017, el Latinobarómetro hizo una encuesta⁵⁵ en América Latina preguntando con qué país o bloque de países el entrevistado quisiera ver el fortalecimiento de lazos comerciales o de relaciones con su país de origen. Haciendo un comparativo con las cuatro mayores eco-

⁵⁵ Andrés Malamud, “Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul”, en Erica Simone Resende Almeida y Maria Izabel Mallmann [orgs.], *Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2015.

⁵⁴ Onuki, *op. cit.*

⁵⁵ En *Latinobarómetro*. En <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (fecha de consulta: 15 de febrero, 2020).

nomías de América Latina, que son las más industrializadas, con una población más expresiva y de dimensiones territoriales más grandes, quedaron evidentes las diferencias de la opinión pública brasileña frente a la de los demás países en cuanto a lo que se considera prioritario para el país. Para la opinión pública brasileña, América Latina no se coloca como prioridad, siendo elegida por apenas 4.5% de los entrevistados. En Argentina, en contrapartida, 29.3% de los consultados elegirían esa región, habiendo quedado, incluso, delante de Estados Unidos, que aparecieron en segundo lugar con 17.3%.

Conclusión parecida encontraron Onuki y otros,⁵⁶ que preguntaron qué región debería ser priorizada por su país, habiendo sido América Latina elegida por un 16% de los brasileños, mientras que en los demás países de la región el espacio latinoamericano fue indicado por alrededor del 42% de los entrevistados. En la misma encuesta, los autores también preguntaron sobre la autoidentificación de los entrevistados como latinoamericanos, quedando Brasil muy por debajo de vecinos como Argentina y Colombia, donde casi la mitad reconocieron ser mayoritariamente latinos.

Otro factor importante que afecta el regionalismo brasileño es el avance económico de China por Latinoamérica, pasando en poco tiempo a figurar como el mayor o segundo mayor socio de la gran mayoría.⁵⁷ Con eso, el gigante asiático pasó a competir más directamente con mercancías brasileñas en los mercados regionales, causando desplazamientos y pérdidas importantes. Es emblemático notar que China ya se sitúa en los últimos años como el

⁵⁶ Onuki, *op. cit.*

⁵⁷ Xinhua Português, “China se torna o segundo maior parceiro comercial da América Latina”, en *Xinhua Português*, 30 de noviembre, 2018. En http://portuguese.xinhuanet.com/2018-11/30/c_137640466.htm (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

segundo mayor *market-share* de la Aladi,⁵⁸ colocándose por delante de Brasil pese a todas las ventajas dadas a los productos brasileños en el ámbito de la Asociación.

El aumento extraordinario de las exportaciones de los países latinoamericanos a China,⁵⁹ sobre todo en el contexto del *boom* de las *commodities*, también tuvo efectos sobre los proyectos integradores en la región. Si, originalmente, había la expectativa de aumentar la competitividad de las economías de los países miembros, haciéndolas complementarias e incentivando el comercio intrarregional, a partir de finales de la década pasada, con el aumento de la presencia China en la pauta exportadora de la región, el foco de los proyectos suramericanos pasó a ser la construcción de infraestructura física para ampliar la capacidad de exportación de los países miembros a Asia. La dependencia comercial de la mayoría de los países de la región con respecto a China fue construida con rapidez y en términos bilaterales, sin una respuesta colectiva articulada, reforzando la especialización regresiva y el aumento de la competencia entre las economías.

CONCLUSIÓN

En el siglo XXI, la relación de Brasil con sus vecinos suramericanos evolucionó de un periodo de tensiones y conflictos a una realidad más contemporánea marcada por el diálogo, la confianza y la

⁵⁸ Asociación Latinoamericana de Integración, Sistema de información de comercio exterior, ALADI. En http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=25216 (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).

⁵⁹ *Loc. cit.*, Las exportaciones de los miembros de la Aladi para China pasaron de 18 000 millones de dólares en 2005 para 92 000 millones de dólares en 2018.

integración. Ello no fue suficiente, sin embargo, para garantizar un proyecto regional verdaderamente estable y continuo. El país asume su regionalismo, pero a menudo lo identifica mucho más con el objetivo de mejorar las capacidades nacionales que con la idea de promover objetivos comunes, aunque eso no sea una exclusividad brasileña.

Hasta en los momentos de mayor énfasis al regionalismo, como en el gobierno de Lula, Brasil tuvo inmensas dificultades para afirmar un liderazgo regional y para superar ambigüedades reflejadas en ideas como soberanía por integración y regionalismo por multilateralismo o por bilateralismo, que seguramente no son excluyentes, pero que la diplomacia brasileña suele jerarquizar como opciones mejores o peores para el desarrollo del país.

Los gobiernos de Dilma y de Temer han sido muy perjudiciales para el regionalismo brasileño, con graves efectos sobre los proyectos de integración regional. Recortes en el presupuesto, declive de la política exterior, recesión económica y grave escándalo de corrupción son algunos de los factores que explican el deterioro de la posición brasileña en la región.

El nuevo presidente brasileño Jair Bolsonaro comparte algunas ideas e intereses con otros gobiernos de centroderecha de la región, con clara preferencia por el regionalismo del siglo XXI, pero aún no se reconoce una efectiva convergencia ideológica que incluya a toda Suramérica y sea capaz de desarrollar un tipo de regionalismo hegemónico o un efectivo mecanismo de gobernanza regional. La crisis venezolana, por ejemplo, puso en entredicho las instituciones subregionales y no ha sido capaz de estimular un consenso efectivo entre los vecinos. Más temprano que tarde, Brasil tendrá que presentar más claramente los nuevos matices de su regionalismo, seguramente aún cargado de dilemas y ambigüedades. Lo



PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR

único seguro e ineludible es que, le guste o no a la opinión pública, a los gobernantes y a los empresarios, Brasil seguirá siendo un país suramericano y habrá que decidir si eso se toma como una ventaja o una desventaja.

13. VENEZUELA EN EL AUGE Y LA DECADENCIA DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO (2000-2018)

Ana Marleny Bustamante y Rita Giacalone

El papel de Venezuela en el auge y decadencia del regionalismo sudamericano se asocia a múltiples factores que abarcan el escenario global y regional y la visión/acción de su gobierno, que en el siglo XXI promovió más allá de sus fronteras el proyecto político bolivariano o “socialismo del siglo XXI”. Previamente, Venezuela buscaba participar activamente en el escenario internacional, otorgando prioridad a sus relaciones con Estados Unidos, la promoción de la democracia y el petróleo como instrumento al servicio de esos objetivos.¹ Entre 2000 y 2018 esa política sufrió cambios observables en sus principios rectores y en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

¹ Tom Long, “There is no Map. International Relations in the Americas”, en *Latin American Research Review*, vol. 54, núm. 2, 2019, pp. 548-555.

Argumentamos que, entre 2000 y 2018, Venezuela promovió el regionalismo latinoamericano, pero parte importante del auge y decadencia del regionalismo sudamericano se relacionó con su política exterior, porque sus principios y su acción regional alteraron el comportamiento de otros gobiernos y afectaron acuerdos subregionales previos, y a los creados en esos años en Sudamérica. Esos acuerdos viejos y nuevos conforman el regionalismo sudamericano, cuya etapa de auge corresponde al periodo 2000-2012 y su decadencia aparece desde 2013.

El cambio entre auge y decadencia se observa en: aumento y caída de precios internacionales de petróleo y *commodities*; presencia y ausencia de gobiernos que buscaron reducir la influencia estadounidense en Sudamérica; creación, reorientación y estancamiento de acuerdos regionales con énfasis político antes que económico-comercial; resistencia individual de gobiernos como Chile y Colombia a la política exterior venezolana que, desde 2011 se organizó en la Alianza del Pacífico (AP) con postulados opuestos a los de ALBA; creación de un foro sudamericano de concertación política (Unasur) y promoción posterior de otro latinoamericano (CELAC).

En el auge, Sudamérica pasó de acuerdos subregionales (CAN, Mercosur) a uno regional (Unasur), hubo coincidencia relativa en torno a la necesidad de concertación política en la región y consenso relativo en disminuir la influencia estadounidense, además de incorporarse aspectos político-sociales a la integración económica —que igual continuó. Esos cambios no favorecieron los objetivos del regionalismo (desarrollo económico, negociación internacional). Contrariamente, luego del auge la fragmentación, dispersión y pérdida de consenso del regionalismo hace que se hable de su crisis.²

² Gerardo Caetano y José Antonio Sanahuja, “Integración regional y regionalismo en crisis”, en *Revista Uruguaya de Ciencia. Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 7-14.

La decadencia se manifestó en estancamiento y vaciamiento de Unasur, regreso al énfasis económico en CAN y Mercosur y reconocimiento de AP cuando comenzó a negociar su convergencia con Mercosur (2014). Desapareció entonces el proyecto brasileño (Unasur), se volvió al regionalismo económico y surgió una propuesta de convergencia con criterios opuestos a los de la política exterior venezolana.

Lo anterior lleva a preguntarse ¿qué influencia [entendida como posibilidad de que una persona o grupo altere o condicione el comportamiento ajeno] tuvieron en el regionalismo sudamericano los principios rectores de la política exterior venezolana y su práctica? Para contestar esta pregunta identificamos, primero, los principios de la política exterior en la Constitución de 1999 y observamos luego cómo se expresaron en su política petrolera y discurso gubernamental. La primera sección los analiza en términos generales y la segunda, en su aplicación en ALBA, antes de discutir su influencia en el regionalismo.

LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA EN LAS DOS ETAPAS

Los principios incluyen la creación de un Estado democrático y social de derecho, que propugna valores de solidaridad, democracia y pluralismo político; la promoción de la cooperación pacífica entre naciones que impulsa la integración latinoamericana, según el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos; la democracia participativa, la creación de una comunidad de naciones latinoamericanas y la posibilidad de atribuirle competencias a organizaciones supranacionales.⁵ Cambios centrales para

⁵ República Bolivariana de Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Imprenta Nacional, 2000, Preámbulo, artículos, 2, 4,152, 153.

su política exterior fueron los dos últimos y la incorporación de pluralismo político, no intervención y autodeterminación de los pueblos.

En esta sección se observan esos principios en política petrolera y discurso político. En la Constitución de 1999, la política petrolera quedó determinada por el ejecutivo nacional y el presidente, como función del Estado para asegurar la soberanía nacional.⁴ Esa política justificó la reactivación de relaciones con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la firma de acuerdos en la región para asegurar el predominio petrolero venezolano. En el discurso oficial de política exterior se perciben rasgos identificados por distintos autores⁵ como exaltación de la figura del presidente y su proyecto (personalismo), talante belicoso, uso de consignas y términos militares y politización de demandas sociales.

EN EL AUJE DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO (2000-2012)

Los principios de la política exterior venezolana pueden considerarse objetivos de largo plazo u horizontes a alcanzar, ajustados en el tiempo a objetivos de corto y mediano plazo por reacción a sucesos internacionales o decisiones de otros gobiernos. En esta etapa se observa que, luego de la elección de gobiernos afines en otros

⁴ *Ibid.*, artículos 5, 12, 156, 301, 302, 303.

⁵ Irma Chumaceiro, “El discurso de Hugo Chávez: Bolívar como estrategia para dividir a los venezolanos”, en *Boletín de Lingüística*, vol. 15, núm. 20, 2003; Reinaldo Cortés, Belisa Méndez y Rosiris Materán, “Análisis de la estrategia discursiva de Hugo Chávez de cara a la creación del psuv”, en *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social*, vol. 1, núm. 1, 2008, pp. 28-40; Losi Méndez y Blanca Luna, “Análisis hermenéutico del discurso del expresidente Hugo Chávez”, en *Reflexión Política*, vol. 17, núm. 33, 2015, pp. 64-76.

países sudamericanos, Venezuela encontró un escenario favorable para agregar principios no incorporados en la Constitución (el rechazo a la hegemonía estadounidense fue uno de ellos). El escenario global de la posguerra Fría (desde 1989) favoreció a Venezuela porque después de quedar Estados Unidos como principal actor global,⁶ a principios del siglo XXI, su hegemonía se encontraba debilitada por incursiones armadas en Irak, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y el énfasis en seguridad de su política exterior.⁷ Durante los noventa, Estados Unidos negoció acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y propuso un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA, 1994), que generó discrepancias en América Latina porque reforzaba reformas económicas previas con pocos resultados positivos.⁸

En la política petrolera venezolana, el objetivo de retomar el control del Estado sobre los hidrocarburos y asegurar su condición de bien nacional y contribución patrimonial se benefició del alza de precios del petróleo, porque muchos gobiernos buscaban formas de aprovisionamiento que no afectaran sus balanzas comerciales.⁹ Ese contexto y una activa diplomacia petrolera le aseguraron a Venezuela apoyos regionales y globales.¹⁰

⁶ Jorge I. Domínguez y Gonzalo C. Morayta, “Los cambios en el sistema internacional a partir de 2000”, en *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 2, 2015, pp. 391-343.

⁷ Thierry Balzac, “The policy tools of securitization”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, núm.1, 2007, pp. 75-100.

⁸ Mónica Gambriell y Gustavo Acua, “Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano”, en Mónica Gambriell y Pablo Ruiz Nápoles [eds.], *Procesos de integración en las Américas*, México, CISAN-UNAM, 2006, pp. 13-48.

⁹ Sebastián Scrofina, “Los datos del petróleo venezolano”, en *Debates IESA*, vol. XVII, núm. 2, 2012, pp. 20-23; OPEP, “Evolución anual del precio medio del petróleo crudo fijado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo de 1960 a 2018”, 2019. En <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/> (fecha de consulta: 12 de agosto, 2019).

¹⁰ Carlos Romero, “Diez años de política exterior”, en Francesca Ramos-Pismataro, Carlos Romero y Hugo Ramírez [eds.], *Hugo Chávez: una década en el poder*, Bogotá,

Principios como pluralismo político, no intervención y autodeterminación de los pueblos se convirtieron en objetivos a alcanzar mediante la estrategia de enfrentar u obstaculizar a Estados Unidos en la OPEP. En su Cumbre de Caracas (2000), Venezuela presentó su proyecto político como contrahegemónico y reactivó relaciones con el mundo árabe-islámico.¹¹ Si bien la OPEP consiguió aumentar precios y obtener mayor capacidad de maniobra internacional, el objetivo venezolano de convertirse en actor geopolítico contrahegemónico chocó con otros intereses. Cuando insistió en transformar al petróleo en arma política no logró el respaldo de Arabia Saudita, primer productor de la OPEP y aliado de Estados Unidos desde la segunda posguerra.¹²

En América Latina y el Caribe, Venezuela enfrentó la política estadounidense de liberalizar inversiones extranjeras, romper monopolios estatales y eliminar la intervención estatal para promover su proyecto político y crear un entramado de relaciones económicas y políticas que aseguraran respaldo regional.¹³ Con ese objetivo, desarrolló la propuesta Petroamérica que incluía a Petrosur, Petroandina y Petrocaribe.¹⁴ Esta última fue la más exitosa y estuvo asociada al ALBA (véase sección Aplicación práctica). En la

Universidad del Rosario, 2010, pp. 449-465; Dmitry Rozenhal y Victor Jelfets, “Política exterior de Venezuela en ambiente de inestabilidad”, en *Iberoamérica*, vol. 54, núm. 4, 2018, pp. 53-76.

¹¹ Gobierno Bolivariano de Venezuela, *OPEP*, Caracas, 2010. En <https://www.austria.gob.ve/content.php?contecual=22&contepert=1> (fecha de consulta: 18 de enero, 2019).

¹² EFE, “La OPEP cierra su tercera cumbre con la ‘Declaración de Riad’ sobre su política”, en *Público*, 18 de noviembre, 2007.

¹³ Nelly Arenas, “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, en *Nueva Sociedad*, núm. 229, 2010, p. 92; Romero, *op. cit.*

¹⁴ Véase Silvia Quintanar, “Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética de Venezuela y Brasil”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar [eds.], *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires, GEL, 2012, pp. 241-283.

cumbre energética de América del Sur (2007), donde Venezuela esperaba establecer la integración energética sudamericana,¹⁵ fue visible la división entre la posición venezolana y brasileña —Venezuela privilegiaba los hidrocarburos y Brasil impulsaba los biocombustibles—, de manera que no logró su objetivo.

El principal emisor del discurso oficial fue el presidente Hugo Chávez. Su discurso se caracterizó por ser belicoso, énfasis en términos como pueblo, equidad, capitalismo salvaje, neoliberalismo y mundo unipolar y exaltación de gobiernos que mantuvieran relaciones conflictivas con Estados Unidos. En América Latina el discurso buscaba retar la influencia estadounidense, afirmar el liderazgo venezolano, mostrar que se podía actuar de forma independiente y reincorporar a Cuba a la Organización de Estados Americanos (OEA).¹⁶

El discurso fue antiestadounidense y anticapitalista, respaldó las relaciones sur-sur y propuso la construcción de un Estado socialista y antioccidental en Venezuela. La intención de crear un entorno internacional y regional, proclive al régimen político venezolano, llevó a difundir una narrativa que buscaba obtener “protagonismo central y liderazgo suficiente para determinar el rumbo político de la integración latinoamericana”.¹⁷ Esa narrativa se acompañó de su participación en acuerdos sudamericanos (Unasur, Mercosur) para desplazar los aspectos económicos que no apoyaba Venezuela.

¹⁵ Gobierno Bolivariano..., *op. cit.*

¹⁶ Ariel Cohen, *The National Security Consequences of Oil Dependency*, Washington, Heritage Foundation, 2007; Michael Dodson y Manoj Mohr, “Neo-Populism in Comparative Perspective: Iran and Venezuela”, en *Comparative Studies of South Asia Africa and the Middle East*, vol. 29, núm. 1, 2009, pp. 137-151.

¹⁷ Carlos Patiño, “Hugo Chávez y su Reinención del Mundo”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 39, julio-septiembre de 2013, pp. 61-81.

En política exterior, el bolivarismo sirvió de inspiración para proponer una región unida que podría convertirse en polo de poder en un nuevo sistema internacional. Bolívar se convirtió en promotor de una multipolaridad en la que la región actuaría en forma autónoma.¹⁸ El mundo multipolar surgiría de mayor integración política latinoamericana y Venezuela jugaría un papel relevante en él. En la visión venezolana, ese mundo multipolar era irreversible,¹⁹ pero había que enfrentar a Estados Unidos para establecerlo, de manera que la convivencia con ese gobierno era imposible.

Según esos principios, Venezuela promovió un acuerdo latinoamericano para sustituir al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (del cual se retiró en 2012 acompañado de ALBA), pero la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de Unasur (2009) no intentó sustituirlo. Aunque su discurso interpretó a la CELAC, creada a fines de 2011 por iniciativa mexicana y brasileña, como el final de la OEA, tampoco se cumplió esa expectativa. La acción más importante de esta etapa fue su retiro de CAN para solicitar ingresar al Mercosur para reformarlo desde adentro²⁰ y promover lo político-social sobre lo económico.

¹⁸ Ana Marleny Bustamante, “La política exterior de Venezuela y su impacto en la región”, en Andres Serbin [coord.], en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 6, 2007, pp. 123-134; Hugo Chávez, Martha Harnecker, *Understanding the Venezuelan Revolution*, Monthly Review Press, 2005; Dodson y Morraj, *op. cit.*; Rozenthal y Jelifets, *op. cit.*

¹⁹ Carlos Romero y Víctor Mijares, “From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm.1, 2016, pp. 165-201.

²⁰ José Briceño-Ruiz, “El Mercosur y el ALBA en la estrategia de integración de Venezuela”, en *Cuadernos Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 30, 2006, pp. 97-119.

EN LA DECADENCIA DEL REGIONALISMO
SUDAMERICANO (2013-2018)

En la decadencia desaparecieron factores contextuales que favorecerían la política exterior venezolana, como precios internacionales altos del petróleo, gobiernos latinoamericanos afines y falta de atención estadounidense a la región. Mercados globales como China desaceleraron su crecimiento y salieron de la escena política, actores que conformaban un espacio contrahegemónico (Muammar Gadafi, Sadam Hussein) por oposición a Estados Unidos. Luego de 2013, Estados Unidos asumió una política contraria a Venezuela, que inició con sanciones a miembros de su gobierno por sus relaciones con Irán.²¹

Mientras el escenario regional y global cambiaba, Venezuela mantuvo sus principios de política exterior y siguió usando la política petrolera y discurso político para obtener apoyo. Pese a la disminución de la producción petrolera (de 3.5 millones de barriles diarios en 1998, a 1.5 en 2018), continuó enviando suministros importantes a Cuba, principal beneficiario de Petrocaribe.²² Cambió, sin embargo, a clientes tradicionales latinoamericanos y caribeños por China y Rusia, usando el petróleo para mantenerse en el poder, pero perdiendo autonomía relativa a medida que aumentaba su necesidad de apoyarse en actores extrarregionales.

Aunque los principios y la agresividad siguieron formando parte del discurso oficial, ese discurso pasó de proactivo a defensivo. Se mantuvieron los objetivos de enfrentar a Estados Unidos, ofre-

²¹ Luis Fidhel G., “Un recorrido de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Venezuela”, en *Banca y Negocios*, 3 de octubre, 2017.

²² Descifrado, “Argus: Producción de petróleo de Venezuela cae a su nivel más bajo en 69 años”, en *Descifrado*, 15 de julio, 2018; Rozenthal y Jeifets, *op. cit.*

cer el modelo político venezolano como alternativa, apoyar a Cuba y favorecer a países con afinidad ideológica, pero el protagonismo venezolano perdió fuerza. Si en el auge, Chávez era agresivo contra Estados Unidos y buscaba generar confianza en sus aliados acerca de que se podía emprender un camino independiente, el gobierno posterior a su muerte en 2013 no pudo contener la caída de su influencia regional e internacional. A medida que el contexto externo se volvía desfavorable, Venezuela asumió el rol de víctima, opuesto al que buscaba alcanzar originalmente, y necesitó aliados extrarregionales para sostenerse.

La profundización de la crisis política y económica doméstica, asociada a la caída de precios del petróleo, mala gestión económica y corrupción, también redujo su margen de acción. El discurso insistió en la nueva geometría del poder en América Latina, pero se abandonaron o fracasaron proyectos como la zona de comercio ALBA-Petrocaribe-Comunidad del Caribe (Caricom)-Mercosur por falta de interés de los dos últimos. El proyecto tampoco encontró eco en ALBA porque el acuerdo de complementación económica de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2103), que inició el proceso, sólo fue ratificado por Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia. La represión de la oposición política y el creciente autoritarismo del gobierno²⁵ desgastaron su política exterior, desgaste que se manifestó en disminución de miembros del ALBA y suspensión de Venezuela del Mercosur. La aplicación práctica de sus principios es un factor clave para entender su influencia en las etapas del regionalismo sudamericano.

²⁵ Romero, *op. cit.*

VENEZUELA EN EL AUGE DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO (2000-2012)

En la región, el auge exportador de petróleo dio a Venezuela capacidad financiera para difundir programas e ideas, financiar elecciones de partidos afines²⁴ y otorgar ayuda,²⁵ que le aseguraron la buena voluntad de vecinos como Brasil, Bolivia, Ecuador y Argentina. Pero gobiernos que no compartían sus ideas y resultaban afectados por el financiamiento a movimientos opositores (Colombia, Chile, México), por medio de la Coordinadora Continental Bolivariana,²⁶ percibieron como una amenaza el empleo de su política petrolera y capacidad financiera, así como su participación en acuerdos subregionales y regionales.

En la CAN, durante la negociación del ALCA, hubo diferencias entre Venezuela y el resto del grupo. Luego que la negociación finalizó sin resultados (2005), Colombia y Perú, que apoyaban el ALCA, firmaron sendos tratados de libre comercio con Estados Unidos (2006). El gobierno venezolano consideró que esos tratados rompían las preferencias arancelarias de la CAN y con ese argumento salió de ella ese mismo año.

²⁴ Ejemplos en *El Economista*, “Acusan al expresidente Ollanta Humala de recibir dinero ilícito de Venezuela”, en *El Economista*, sección América, 12 de octubre, 2016. En <https://www.economistaamerica.com/politica-eAm-pe/noticias/7886617/10/16/Acusan-al-expresidente-Ollanta-Humala-de-recibir-dinero-ilicito-de-Venezuela.html> (fecha de consulta: 30 de marzo, 2019); Carlos Pagni, “Un análisis global de América Latina”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 42, abril-junio de 2014, pp. 39-54.

²⁵ En 2009, Venezuela compró bonos argentinos que permitieron que Argentina pagara su deuda con el Fondo Monetario Internacional. Lauren Phillips, “The politics of joint sovereign borrowing: The Venezuelan/Argentine Bono del Sur”, en *Review of International Political Economy*, vol. 20, núm. 3, 2012, pp. 1-29.

²⁶ Lourdes Cobo, *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*, Caracas, ILDIS-CEERI, 2008.

Venezuela oficializó su solicitud de ingreso al Mercosur en 2006 basándose en la afinidad de sus gobiernos respecto al ALCA. Sin embargo, recién se convirtió en miembro pleno en 2012 debido a que, hasta 2011, mantuvo los aranceles andinos según el protocolo de retiro de CAN, al lapso de adhesión en cada país de Mercosur y a su insistencia en ajustar el grupo a sus principios rectores. Esa insistencia contribuyó a que su ingreso fuera turbulento, creara discordia entre miembros originales del acuerdo y evidenciara que, aun en el auge, su política exterior encontraba resistencia en la región.²⁷ Igualmente, desde 2006 participó de hecho en sus reuniones gracias a su afinidad con los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay. En 2012, la suspensión temporal de Paraguay —por el *impeachment* del presidente Fernando Lugo— permitió que esos tres gobiernos formalizaran el ingreso venezolano.

Venezuela participó activamente en la creación de Unasur (2008) como foro político-social con elementos de seguridad, energía e infraestructura, pero encontró limitaciones por divergencias con Brasil sobre integración energética. La propuesta venezolana de constituir una empresa petrolera multinacional latinoamericana con empresas estatales de sus miembros fue derrotada por la brasileña, apoyada por la mayoría de los miembros. Esta contradicción se agudizó con la nacionalización boliviana de hidrocarburos con asesoría venezolana (2006), que afectó negativamente a la empresa brasileña Petrobras.²⁸ Además, para Brasil, Unasur era un instrumento de proyección global como líder regional mode-

²⁷ Rita Giacalone, “Latin American Regionalism in the XXI Century: An Ongoing Interactive Game of Resistance and Cooperation”, en *Mural Internacional*, vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 21-38.

²⁸ Quintanar, “Convergencias y divergencias...”, pp. 242, 243 y 256.

rado y, para Venezuela, una plataforma ideológica para formar un eje antiestadounidense.

La firma del primer acuerdo del ALBA entre Venezuela y Cuba (diciembre de 2004) en forma simultánea al proyecto brasileño de establecer una zona de comercio CAN-Mercosur se presentó como contrapropuesta al ALCA, pero mostró que Venezuela tenía objetivos regionales alternativos al proyecto sudamericano de Brasil.²⁹ Según el Equipo de Investigación para la Nueva Integración del Sur (2007),³⁰ grupo cercano al gobierno, Venezuela debía tomar el control del proyecto de Brasil, expandiendo ALBA para incluir a toda América Latina y el Caribe. Una diferencia entre ambos proyectos es que Brasil apoyaba una economía de mercado con intervención estatal y Venezuela, un sistema socialista controlado por el Estado.³¹ Brasil consideraba la paz regional como condición necesaria para expandir comercio e inversiones, desarrollar infraestructura y aprovechar recursos energéticos, mientras para Venezuela el conflicto con Estados Unidos era inevitable.³²

El análisis de ALBA, promovida y controlada por Venezuela, resulta fundamental para entender la influencia venezolana en el auge y decadencia del regionalismo sudamericano, aunque ALBA tenga un horizonte latinoamericano. A pesar de que el grupo sos-

²⁹ Daniel Flandes y Thorsten Wojczewski, “Contested Leadership in Comparative Perspective”, en *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm.1, 2011, pp. 1-27.

³⁰ Equipo de Investigación para la Nueva Integración del Sur, *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*; Caracas, MRE-Instituto Pedro Gual-Asamblea Nacional, 2007.

³¹ Sean Burges, “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez”, en *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 7, 2007, pp. 1343-1358.

³² Rita Giacalone, “Motivaciones políticas para la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en Rita Giacalone [ed.], *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, Mérida, FACES-ULA, 2008, p. 40.

tiene su base en la afinidad política e ideológica de sus miembros, Venezuela la respaldó con incentivos materiales producto del auge petrolero. Por ello, Northouse³⁵ considera al regionalismo venezolano como transaccional —basado en otorgar beneficios materiales a sus miembros para asegurar y mantener la adhesión de los receptores al emisor. No niega que Venezuela encontró seguidores en gobiernos regionales, pero destaca la conciencia en que las ideas debían respaldarse con alicientes económicos para traducirse en apoyo político. La dimensión transaccional es evidente incluso en relaciones con Cuba, Bolivia y Nicaragua, gobiernos políticamente más cercanos al venezolano.³⁴

Mediante el petróleo, Venezuela edificó relaciones políticas y económicas con cada uno de los miembros de ALBA. Programas del grupo como los Tratados de los Pueblos o las empresas gran-nacionales surgieron de problemas puntuales (escasez de dólares, fin de aranceles preferenciales estadounidenses para Bolivia).³⁵ Cuando se establecieron alrededor de ellos surgieron grupos que se enriquecieron y se aumentó el número de interesados en que el gobierno venezolano se mantuviera en el poder. Un ejemplo fue el comercio Ecuador-Venezuela impulsado por el Sistema Unificado de Compensación Regional (Sucre) y Albanisa en Nicaragua.³⁶

³⁵ Peter Northouse, *Leadership: Theory and Practice*, California, Sage Publications, 2001.

³⁴ Thomas Muhr, “Nicaragua: Constructing the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our Americas”, en Ulrike Schuerkens [ed.], *Globalization and Transformation of Social Inequity*, Londres, Routledge, 2010, pp. 115-133.

³⁵ SELA. *La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*, Caracas, SELA/SP-Di n., 2015, pp. 11-15.

³⁶ Asa Cusack, “ALBA”, en Robert Looney [ed.], *Handbook of International Trade Agreements: Country, regional and global approaches*, Londres, Routledge, 2018; Javier Lafuente y Ewald Scharffenberg, “El ocaso del ALBA”, *El País*, 13 de diciembre, 2014. En https://elpais.com/internacional/2014/12/13/actualidad/1418491835_596490 (fecha de consulta: 11 de agosto, 2019).

En el discurso político, Mawdsley⁵⁷ destaca que la cooperación petrolera venezolana contiene imágenes y símbolos destinados a oscurecer relaciones de poder, ocultar objetivos del emisor (como influir en las políticas domésticas de otros países) o disimular un sentimiento de superioridad nacional frente al receptor. Además de esta disonancia entre principios y prácticas de cooperación, Emerson⁵⁸ encuentra que, aunque ALBA justifica su origen en los pueblos, se basa en acuerdos intergubernamentales donde el líder asume la representación del pueblo a partir de su propia posición político-ideológica.

En ALBA convergieron principios de la política exterior de Venezuela y Cuba, ya que los demás países que ingresaron luego se adherían al acuerdo de 2004, a excepción de los miembros de Caricom.⁵⁹ La incorporación de posiciones de otros gobiernos sobre poblaciones indígenas, etc., fue sólo discursiva. Esto produjo que en algunos temas ALBA actuara unida y, en otros, no. En 2009, los miembros de ALBA no firmaron la declaración final de la Cumbre de las Américas, porque su agenda no incluía la discusión de la cuestión cubana. Pero, ese mismo año, Honduras ilustra la existencia de distintos criterios. El grupo consideró un atentado imperialista estadounidense contra el pueblo, el golpe contra el presidente Miguel Zelaya. No obstante, en 2011, ALBA (menos Ecuador) respaldó el retorno a la OEA del gobierno hondureño electo después del golpe, debido a un acuerdo colombo-venezolano por el cual se

⁵⁷ Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Nueva York, Zed Books, 2012, p. 171.

⁵⁸ Guy Emerson, "Strong Presidentialism and the Limits of Foreign Policy Success: Explaining Cooperation between Brazil and Venezuela", en *International Studies Perspectives*, vol. 16, núm. 4, 2015, p. 24.

⁵⁹ Norman Girvan, "Is ALBA a new model of integration? Reflections on the Caricom experience", en *International Journal of Cuban Studies*, vol. 3, núm. 2, 2011, pp. 157-180.

abandonaron cargos contra Zelaya (corrupción, abuso de autoridad) a cambio del reingreso a la OEA.⁴⁰

Si el golpe expuso la resistencia a la expansión de la influencia venezolana (porque los militares hondureños alegaron entre sus motivaciones el ingreso de Honduras al ALBA), también mostró que Venezuela podía abandonar principios de política exterior por objetivos de corto plazo, como evitar que un juicio contra Zelaya expusiera la injerencia venezolana.⁴¹

La primera resistencia abierta a su política exterior la protagonizó México en 2005, luego de que el presidente venezolano llamara al mexicano “cachorro del imperio” por apoyar al ALCA.⁴² Petrocaribe, fundado ese año, significó de hecho el fin del Pacto de San José entre Venezuela y México, por el cual ambos gobiernos proveían petróleo en condiciones preferenciales a Centroamérica y el Caribe. A consecuencia del enfrentamiento, Venezuela salió del Grupo de Los Tres (Colombia, México, Venezuela, 1994).

La resistencia más importante la protagonizó Colombia porque sus riesgos eran mayores, dado que el gobierno venezolano apoyaba abiertamente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).⁴³ Venezuela se moderó luego de que el CDS declaró ilegales a los grupos guerrilleros de cualquier ideología en el preámbulo de su documento constitutivo. Honduras y Colombia muestran que los principios de no intervención y cooperación pacífica se supeditaron a objetivos políticos del gobierno venezolano.

⁴⁰ Emerson, *op. cit.*, pp. 20, 26 y 29.

⁴¹ *Ibid.*, p. 31.

⁴² Kirk Hawkins, *Venezuela's chavismo and populism in comparative perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 47.

⁴³ Miriam Kornblith, “Percepciones venezolanas sobre la crisis de Colombia”, en *Colombia Internacional*, núm. 60, 2004, pp. 124-153.

El discurso político presentó al ALBA como plataforma para la integración latinoamericana.⁴⁴ Entre 1994 y 2014, Brasil se refirió consistentemente a Sudamérica al hablar de integración, mientras Venezuela a Latinoamérica hasta la creación de Unasur, cuando incorporó a Sudamérica en sus declaraciones. Venezuela buscó apropiarse del concepto regionalismo sudamericano, agregándole la necesidad de conformar una unión política como paso previo a otra latinoamericana, que enfrentara el predominio estadounidense.⁴⁵

En el auge, Venezuela extendió los límites del debate sobre regionalismo con propuestas radicales que hallaron eco en partidos y movimientos sociales de otros países. El éxito inicial de su discurso presionó para que otros acuerdos regionales respondieran a las ideas que planteaba Venezuela.⁴⁶ El discurso venezolano movió el foco del comercio a la unión política, inició el debate sobre aspectos político-sociales y obligó a que esas demandas se incorporaran en otros acuerdos y aunque podría considerarse un mero ejercicio retórico, generó expectativas con consecuencias políticas.⁴⁷

ALBA adoptó el concepto de multipolaridad de Venezuela que marcó otra diferencia entre regionalismo venezolano y sudamericano. En el venezolano la multipolaridad excluye a Estados Unidos. Se diferencia de la multipolaridad brasileña, que combina cooperación y competencia para adquirir poder regional y ser

⁴⁴ ALBA-TCP 2005-2014, “Declaraciones Finales de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno”, Caracas, 2014. En <http://alba-tcp.org/contenido/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-los-paises-miembros-de-alba-y-petrocar> (fecha de consulta: 15 de enero, 2019).

⁴⁵ Tom Chodor y Anthea McCarthy-Jones, “Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez”, en *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, núm. 2, 2013, pp. 211-223.

⁴⁶ *Loc. cit.*

⁴⁷ Nicole Jenne, Luis Schenoni, Francisco Urdinez, “Of Words and Deeds: Latin American Declaratory Regionalism, 1994-2014”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 30, núms. 2 y 3, 2017, pp. 195-215.

reconocido como actor global sin alterar demasiado la estructura del sistema internacional. El concepto brasileño necesitaba “una Sudamérica políticamente estable, próspera y unida, basada en ideales de democracia y justicia social” y el eje de ese proceso era Mercosur.⁴⁸

Brasil buscaba ser jugador global moderado, orientado al diálogo y respetuoso de la diversidad, pero Venezuela aspiraba a quebrar la hegemonía estadounidense creando un eje contrahegemonico bajo su liderazgo. La divergencia consiste en si la multipolaridad incluye o excluye la diversidad ideológica. De esta forma, Mercosur se amplió con países del ALBA, sin necesariamente compartir su ideología, pero ALBA incluyó sólo a los que compartían los objetivos políticos venezolanos.⁴⁹ En esos años, las objeciones de Colombia, Chile y Perú al regionalismo brasileño disminuyeron, porque la percepción de Venezuela como amenaza hizo aceptable el proyecto de Brasil, único gobierno con capacidad de contener la influencia venezolana.⁵⁰

La percepción de Venezuela como amenaza regional no desapareció porque entre 2007 y 2009 creció el número de miembros de ALBA, aumentaron los enfrentamientos entre Colombia y Venezuela y se profundizó el discurso agresivo venezolano.⁵¹ Cuando Brasil decidió ampliar Mercosur con Venezuela y Bolivia (miembros de ALBA) y Venezuela planteó esa decisión como producto de

⁴⁸ Lula da Silva, “The Influence of Nationalism in Mercosur and South America”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 1, 2007, p. 144.

⁴⁹ Silvia Quintanar, “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, en Raúl Bernal-Meza, Silvia Quintanar [eds.], *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires, GEL, 2012, pp. 301-321.

⁵⁰ Giacalone, “Latin American Regionalism...”.

⁵¹ Juan Pablo Milanese, “Epicentros de inestabilidad regional: la política externa da Colombia e da Venezuela no início do Seculo XXI”, en *Relacoes Internacionais*, núm. 13, 2007, pp. 55-71.

una alianza Mercosur-ALBA, Chile, Colombia y Perú formaron el Arco del Pacífico Latinoamericano (2007) y, en 2012, la AP. Ésta combinó sus resistencias a la política exterior venezolana⁵² y representó una visión regional distinta a la brasileña al incluir a México, mientras Brasil con la CELAC intentaba expandir su regionalismo a Centroamérica y el Caribe.

VENEZUELA EN LA DECADENCIA DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO (2013-2018)

Desde 2013 hubo cambios en el contexto regional por la desaparición del *boom* petrolero y de gobiernos afines a Venezuela. Incluso en países donde no hubo cambios de orientación política en ese momento (Ecuador, Uruguay), la imagen venezolana sufrió por denuncias públicas de corrupción en negocios entre sus gobiernos.⁵³ No sólo se detuvo el ingreso de nuevos miembros al ALBA, sino que Ecuador se retiró en 2018 y, en 2019, Santa Lucía votó a favor de la declaración de la OEA, instó a Venezuela a convocar nuevas elecciones presidenciales por dudas acerca de la legitimidad de las realizadas.⁵⁴

Objetivos de corto plazo, necesidades de seguidores y circunstancias regionales ya habían detenido la expansión de ALBA, pero

⁵² Angel Flisfisch, “La política exterior chilena y América del Sur”, en *Estudios Internacionales*, vol. 43, núm. 168, 2011, pp. 115-141.

⁵³ Uruguay, “Cámara de Representantes, Comisión Preinvestigadora de negocios realizados desde Uruguay con la República Bolivariana de Venezuela”, Creación de Comisión Investigadora, 26 de octubre, 2016. En <https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyufwpengine.netdna-ssl.com/wpcontent/uploads/2016/11/02-VT-del-26-10-16.doc> (fecha de consulta: 15 de agosto, 2019); Cusack, *op. cit.*

⁵⁴ Rosa Tania Valdés, “OEA aprueba resolución que desconoce segundo mandato de Maduro en Venezuela”, en *VOA Noticias*, 10 de enero, 2019. En <https://www.voanoticias.com/a/oea-consejo-permanente-busca-condenar-a-venezuela-mientras-maduro-se-reelige/4736994.html> (fecha de consulta: 11 de junio, 2019).

desde 2013 perdió la iniciativa.⁵⁵ Con la caída de precios petroleros se recortaron fondos de Petrocaribe y se aumentaron tasas de interés para las deudas contraídas. Sin embargo, el endeudamiento de los países receptores y la reconversión de sus facilidades petroleras para procesar petróleo pesado venezolano, que dificulta el procesamiento de otros tipos de crudo, los mantuvieron dependientes de Venezuela. El gobierno venezolano pasó a depender de sus votos en la OEA para evitar ser sancionado, a medida que su situación interna se agravaba y se solicitaban sanciones en su contra. En 2015, por ejemplo, cuando Venezuela reactivó el conflicto limítrofe con Guyana, miembros de Petrocaribe que integraban Caricom, igual que Guyana, se abstuvieron de votar en la OEA cuando Colombia solicitó sanciones contra Venezuela por cerrar su frontera unilateralmente y expulsar a residentes colombianos.⁵⁶ Volvieron a votar a su favor luego que Venezuela alteró el decreto que había reactivado el conflicto con Guyana.

Después de 2013, el cambio más importante en el discurso oficial se produjo por la muerte de su principal emisor, Chávez. Al mismo tiempo, la reactivación de la oposición interna obligó a concentrar el discurso en la defensa del proyecto político.⁵⁷ El programa “Patria Grande 2013-2019” diferenciaba entre los objetivos venezolanos en ALBA —conformar una zona económica y fortalecer el Sucre y Petrocaribe— y en Unasur —participar de todos sus consejos. El ALBA era la “vanguardia en el proceso de cambio” y Unasur,

⁵⁵ Angélica Vega Hernández, “Hugo Chávez: circunstancias, seguidores y liderazgo”, en *Reflexiones*, vol. 87, núm. 2, 2008, pp. 125-135.

⁵⁶ Rita Giacalone, “Posición y participación militar venezolana en la controversia del Esequibo: estudio comparativo 1982 y 2015”, en *Aldea Mundo*, vol. 22, núm. 43, 2017, pp. 19-30.

⁵⁷ Anna Ayuso y Susanne Gratius, “Votos y balas: ¿cómo responder a la transición al autoritarismo caótico en Venezuela?”, en *Notas Internacionales* (CIDOB), núm. 200, julio de 2018.

“una palanca para la construcción del mundo pluri-polar”.⁵⁸ En la Memoria y Cuenta del 2018,⁵⁹ Sudamérica sólo se mencionó para denunciar a Argentina, Brasil y Colombia por agresiones contra Venezuela. En resumen, la política regional se concentró en ALBA, descuidando otros acuerdos.

La represión a la oposición política y maniobras electorales, de dudosa legitimidad para mantenerse en el poder, tuvieron consecuencias regionales. Unasur se dividió entre los que apoyaban al gobierno de Venezuela y los que pedían que volviese a la legalidad democrática. La incapacidad de una decisión por consenso derivó en la constitución del Grupo de Lima e incidió en que, en 2018, seis gobiernos suspendieran su participación en Unasur. En 2017, Mercosur aprobó la suspensión de Venezuela como miembro, luego del cambio de orientación política de los gobiernos de Argentina (2015) y Brasil (2016). Cuando la OEA declaró ilegítima la reelección del presidente Nicolás Maduro y pidió restaurar la autoridad de su Asamblea Nacional, Venezuela se retiró de la OEA para evitar ser sancionada.⁶⁰

En esa etapa, el concepto de multipolaridad de Venezuela fue desafiado también por la AP, que prefiere una articulación transregional asociada al modelo de desarrollo económico de cadenas de valor, apoya un regionalismo abierto distintos al de los noventa e incluye temas que todavía están en discusión en la Organización Mundial de Comercio.⁶¹ Su multipolaridad incluye a Estados Uni-

⁵⁸ Hugo Chávez, *Propuesta del Candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez para la gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*, Caracas, Comando Campaña Carabobo, 11 de junio, 2012, p. 35.

⁵⁹ Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, “Cuatro ejes de la política exterior venezolana en 2018”, Caracas, 2019.

⁶⁰ Ayuso y Gratius, *op. cit.*

⁶¹ Mikio Kuwayama, “Pacific Alliance: A Latin American Version of Open Regionalism in Practice”, en *Discussion Paper Series*, Japón, Universidad de Kobre, 2019.

dos y países desarrollados, así como a China porque Asia Pacífico es considerada motor del comercio global.

LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA EN EL AUGE Y DECADENCIA DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO

Los objetivos tradicionales del regionalismo latinoamericano han sido alcanzar desarrollo económico, capacidad de negociación, inserción en escenario global y gobernanza regional. Esos objetivos han tenido momentos de auge y caída según la coincidencia en objetivos entre miembros de los acuerdos. En momentos de auge se crearon nuevas organizaciones, hubo mayor número de decisiones y avances concretos (transformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en ALADI, creación de CAN y Mercosur), así como protocolos modificatorios para definir funciones o establecer mecanismos.

En Sudamérica, en el siglo XXI la aspiración de Brasil de convertirse en jugador global alteró esos objetivos. El regionalismo sudamericano asumió rasgos definidos, desde la propuesta de privilegiar el desarrollo de infraestructura como base para la integración económica sudamericana (2000). Desde 2003, con el gobierno del Partido Dos Trabalhadores, Brasil agregó otros elementos (autonomía, desarrollo social) sin que desaparecieran sus objetivos económicos.

No obstante, lo que produjo el desarrollo del concepto de un regionalismo posliberal, posneoliberal o post-hegemónico fue la política exterior venezolana, cuyos principios y aplicación en ALBA jugaron el rol de elemento perturbador. Los objetivos de enfrentar el poder de Estados Unidos y desarrollar una unión política basada en afinidad ideológica crearon una dinámica de acepta-

ción-rechazo regional, porque se acompañaron de injerencia política en procesos internos de otros países (financiada con recursos del petróleo) y discurso beligerante. Esa dinámica obstaculizó el logro de objetivos tradicionales del regionalismo latinoamericano y afectó el proyecto regional brasileño, sin alcanzar tampoco los objetivos venezolanos.

En Unasur, durante el auge, Venezuela modificó la propuesta brasileña de una zona comercial CAN-Mercosur apoyada en infraestructura y ejes de desarrollo para proyectar globalmente a Brasil, dándole un giro político-ideológico que amplió sus objetivos pero que contribuyó asimismo a su posterior declive. Su discurso enfatizó que Venezuela jugaba un rol protagónico en Unasur y presentó su responsabilidad como clave para pasar a la unión política.⁶² En la decadencia, Unasur no pudo enfrentar de forma efectiva la crisis venezolana porque ella aumentó las diferencias políticas en la región.⁶³ Venezuela fue factor desestabilizador porque, en el auge, al amplificar el contenido político de Unasur produjo la reacción de quienes no lo compartían, y en la decadencia los problemas internos venezolanos aceleraron su paralización.

En la CAN se observa también el rol perturbador de Venezuela en el acuerdo que fue su principal escenario regional desde 1973 a 2006. Aunque existían desacuerdos entre Venezuela y el resto de sus miembros acerca del ALCA, para 2006 la CAN había incorporado una agenda social y abierto espacios de gobernanza subregional con actores subnacionales.⁶⁴ Pero el énfasis en desplazar lo económico por lo político-social, el discurso anticolombiano y la

⁶² Hugo Chávez, Unión Suramericana de Naciones, 23 de mayo de 2008. En <http://chamosaurio.com/2008/05/23/hugo-chavezunion-de-naciones-suramericanas-Unasur> (fecha de consulta: 11 de agosto, 2019).

⁶³ Caetano y Sanahuja, *op. cit.*

⁶⁴ Bustamante, *op. cit.*

intervención venezolana en la política interna de otros socios andinos agudizaron los problemas. Cuando Venezuela se retiró de la CAN, ésta perdió relevancia económica y se dividió porque Bolivia y Ecuador entraron al ALBA y Colombia y Perú establecieron la AP con Chile y México. De esta forma, la política exterior venezolana contribuyó a desestabilizar a la CAN.

En Mercosur, durante el auge, la influencia venezolana se manifestó en que los gobiernos argentino, brasileño y uruguayo le permitieron participar en sus decisiones antes de formalizar su ingreso en 2012. En esos años, Mercosur creó instancias políticas (parlamento) y tomó medidas sobre asimetrías internas, con pocos resultados reales, que limitaron su capacidad de avanzar en integración productiva o negociaciones comerciales externas. El cambio de orientación política de los gobiernos de Argentina y Brasil puede relacionarse parcialmente también con Venezuela, porque en sus campañas electorales los candidatos triunfantes agitaron la amenaza de que sus países se convirtieran en “otra Venezuela”. Su triunfo indica que parte de la opinión pública tenía una imagen negativa de Venezuela o no estaba conforme con su influencia regional. En 2019, la firma del tratado de asociación Mercosur-Unión Europea (sin participación venezolana) representó el regreso al primer plano de la cuestión económica.

CONCLUSIÓN

Entre 2000 y 2012, los principios rectores de la política exterior venezolana fueron incorporados en ALBA, adaptados en Unasur y generaron demandas político-sociales en CAN y Mercosur. En el auge del regionalismo sudamericano, Venezuela alcanzó gran vi-

sibilidad, en especial entre 2004 y 2009,⁶⁵ aunque la visibilidad puede extenderse hasta 2012. En la decadencia, Venezuela fue incapaz de atender a la vez problemas domésticos y regionales cuando caían los precios petroleros, desaparecía el principal emisor de su discurso político, los gobiernos afines eran sustituidos y su concepto de multipolaridad enfrentaba la competencia de los de Brasil y la AP.

Ni la política petrolera ni el discurso político por si solos hubieran hecho posible la visibilidad alcanzada por Venezuela en el regionalismo sudamericano. Fue la conjunción entre ellos la que produjo el proceso de acción-reacción regional, que influyó en la exaltación del regionalismo sudamericano para hacerlo caer después. El precio del petróleo sin un discurso radical que impulsaba reivindicaciones político-sociales no hubiera tenido el mismo efecto. Lo que generó resistencia no fue tampoco el contenido del discurso, sino la capacidad que le dieron los recursos petroleros⁶⁶ para financiar a partidos políticos y movimientos sociales en otros países y reclutar votos en organizaciones regionales.

Si bien ni aspectos contextuales ni un solo factor, entre aquellos en que puede desagregarse su política exterior, explican la influencia venezolana en el auge y decadencia del regionalismo sudamericano, esa política ocupó lugar importante en ambos procesos. Sus principios chocaron con los de Brasil y su aplicación en ALBA se acompañó de un discurso que promovió una multipolaridad excluyente y de recursos petroleros y financieros para intervenir en la política interna de sus vecinos. Esos factores debilitaron el proyecto regional brasileño y originaron una resistencia que

⁶⁵ Romero y Mijares, *op. cit.*

⁶⁶ Arenas, *op. cit.*

incidió en la creación de la AP, además de producir cambios en CAN y Mercosur.

Esta argumentación puede corroborarse empleando una lógica de carácter contra fáctico (entendida como lo que hubiera podido suceder si no hubiera existido algún acontecimiento, personalidad o suceso que influyó en lo ocurrido), considerando que la propuesta brasileña de integración de la infraestructura y el auge exportador hubieran podido crear mayor homogeneidad regional de no haber tenido la política exterior venezolana los rasgos que asumió. Pero, como en Sudamérica siempre ha existido cierto recelo a las aspiraciones geopolíticas de Brasil y no todos los principios de la política exterior venezolana fueron incorporados en el regionalismo sudamericano, su influencia en él puede resumirse diciendo que: en el auge, su influencia en Unasur fue relativa, pero la visibilidad que Venezuela le dio en su discurso y los recursos petroleros y financieros que usó para proyectar su política exterior generaron percepciones negativas en algunos gobiernos de la región, y en CAN y Mercosur su participación acentuó problemas y divisiones internas, por una parte. Por la otra, en la decadencia, aunque su influencia disminuyó, la resistencia generada por su actuación previa intensificó la fragmentación regional por encima de la cooperación y la negociación del consenso, en especial desde 2014, cuando la crisis política y económica venezolana exigió respuestas regionales.

En conclusión, en ambas etapas Venezuela promovió cambios que dividieron a los miembros de otros acuerdos y el clima de aceptación/rechazo que originó contribuyó a la fragmentación y politización actual del regionalismo sudamericano.

14. MÉXICO Y EL REGIONALISMO NORTEAMERICANO. DEL TLCAN AL T-MEC

María Antonia Correa Serrano

Después de 23 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el presidente de Estados Unidos Donald Trump planteó la necesidad de renegociar el tratado el 17 de mayo de 2017. Su principal argumento fue el desempleo generado en Estados Unidos, como consecuencia del comercio bilateral con México, además del incremento de las importaciones desde China. Esta propuesta de renegociación surgió en un contexto de fuerte proteccionismo comercial estadounidense que llevó al presidente a la cancelación del Acuerdo Transpacífico y la paralización del Acuerdo con la Unión Europea, desde el inicio de su mandato.

De igual manera, el presidente Trump tomó la decisión unilateral de aplicar aranceles a los países con los que mantenía su déficit comercial en 2019; así como a los miembros del TLCAN, argumentando la competencia desleal y la manipulación del tipo de

cambio. Esta decisión violó las políticas de libre comercio establecidas en el multilateralismo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los principios rectores de la integración económica regional de los noventa, caracterizada por la promoción de la apertura económica y la expansión del modelo económico neoliberal.

Las causas del desempleo y del déficit comercial de Estados Unidos tienen su origen en la dinámica de contracción del crecimiento económico y las políticas instrumentadas para resolverlo, frente a una mayor competencia internacional. La reestructuración y la deslocalización de la industria como parte de la estrategia de producción en cadenas globales de valor (CGV) se ha apoyado en la normativa del TLCAN y ha sido un pilar fundamental para apoyar las ganancias de las empresas; sin embargo, ha profundizado los problemas del déficit comercial y del desempleo en la manufactura en Estados Unidos, como consecuencia de la especialización de la producción de esta industria en sectores intensivos en tecnología, en detrimento de los sectores intensivos en mano de obra.

El objetivo de este capítulo es analizar la incidencia del TLCAN en el déficit comercial y en el desempleo de Estados Unidos, como resultado de la inserción de México a la cadena productiva de su vecino del norte; así como identificar las modificaciones e inclusión de nuevos temas en la integración económica de América del Norte con el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual entró en vigor el 1° de julio, 2020.

El capítulo está estructurado en una primera sección por la normativa del TLCAN, que sirvió de plataforma para el dinamismo del comercio y la inversión extranjera directa durante sus 25 años. En una segunda sección se analiza el contexto del déficit comercial y desempleo de Estados Unidos, como consecuencia de las

transformaciones estructurales en Estados Unidos y una producción integrada en cadenas globales de valor (CGV). En una tercera sección y última se analiza la nueva gobernanza del T-MEC y los cambios respecto del TLCAN.

GOBERNANZA Y EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EN EL TLCAN

La alta competencia internacional y la profundización del déficit comercial de Estados Unidos con Japón durante la década de los ochenta, le hicieron voltear su mirada hacia sus vecinos, con quienes ya se mantenía una dinámica de integración comercial que se dificultaba por la política de aranceles que permanecía para algunos sectores. La propuesta de integración económica de América del Norte buscó los mecanismos institucionales a fin de que se cubriera el doble objetivo de “creación y desviación del comercio”, para reducir la competencia internacional mediante reglas de contenido regional, sin tener que recurrir al modelo clásico de Unión Aduanera planteado por Jacob Viner en la década de los años cincuenta del siglo pasado.¹

El TLCAN se creó como una zona de libre comercio, cuyo objetivo principal fue el de dinamizar el comercio y la inversión entre los tres países miembros, buscando mantener la compatibilidad entre el regionalismo y la globalización para lograr una mayor competitividad internacional, con una alta participación de las empresas transnacionales, representadas por las Cámaras de Comercio, principalmente las de Estados Unidos, desde el seno de

¹ Una unión aduanera implica el establecimiento de un arancel externo común y la renuncia a importar de un socio tradicional de bajo costo y mejor calidad, para comprarle al nuevo socio de alto costo y menor calidad. Militiades Chacholiades, *Economía Internacional*, 2ª ed., México, Mc Graw Hill, 1993, p. 270.

las negociaciones. En la práctica el comercio y las inversiones de Canadá y México han mantenido el mismo comportamiento que se tenía antes del TLCAN. Por lo que se trata de dos bilateralismos con reglas regionales. El comercio de México con Canadá pasó de representar alrededor del 2.6% en 1994 al 6% en 2019. De igual forma las inversiones canadienses en México pasaron de representar 4% en 1995 a cerca del 6% del total en 2018.

El objetivo de dinamizar el comercio de manufacturas incluyó el desmantelamiento de los aranceles, la eliminación de las trabas a la inversión extranjera directa (IED) con modificaciones a la Constitución y a la Ley de Inversión Extranjera Directa en México, incluyendo a casi todos los sectores y ramas de la economía para adecuarlas a la gobernanza regional del TLCAN. La inclusión de la normativa mantuvo un carácter vinculante en sus 22 capítulos para mantener por un lado, el dinamismo del comercio de manufacturas y de la inversión y, por otro, proteger a la región de América del Norte de la competencia internacional.

El capítulo XI del acuerdo referente a las inversiones permitió introducir cláusulas de mecanismos para la solución de controversias, mediante las cuales se otorgó a las empresas extranjeras la facultad de demandar al Estado nación, ante una nacionalización o para hacer frente a una disposición gubernamental que pudiese afectar las ganancias de las empresas.² De igual manera, se introdujeron las cláusulas que otorgaron a las empresas las facilidades

² El mecanismo de solución de controversias tiene un carácter internacional y no regional. Las demandas se dirimen en el seno del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial; o en la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), con sede en Estados Unidos. Este mecanismo sufrió modificaciones para Canadá en el nuevo tratado, como se verá posteriormente.

para realizar transferencias a su país de origen³ y se les garantizó el Trato Nacional, y los Requisitos de desempeño; en estos últimos se limitaba la participación de las autoridades gubernamentales a establecer mecanismos que obligaran a las empresas a generar un determinado porcentaje de contenido nacional o transferir tecnología.⁴ Con estas disposiciones y la protección a los derechos de propiedad intelectual se generaron las bases para expandir la deslocalización y la subcontratación en CGV, sin poner en riesgo el desarrollo tecnológico y las innovaciones, que quedaron protegidos en la cadena productiva desde la empresa matriz.

El acuerdo estableció reglas claras para la inversión y el comercio, cuyas disposiciones apuntaron a la reducción de aranceles y al diseño de normas para la IED y la propiedad intelectual⁵ por arriba de las normas multilaterales, las cuales favorecieron el crecimiento de las exportaciones mexicanas y el flujo de las inversiones estadounidenses en México.

El proceso de desgravación arancelaria y no arancelaria fue gradual y selectiva; para algunos productos tuvo periodos hasta por 15 años. En ciertas industrias la desgravación se relacionó con el requisito de reglas de origen, en la medida que se cubrieran los porcentajes de contenido regional. Las reglas de origen son

³ Las empresas transnacionales pueden transferir las ganancias, los dividendos y los intereses; así como también los pagos de los productos derivados de la venta de la inversión; los pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista o inversión.

⁴ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, “Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/Tlcan.pdf> pp. 389-390 (fecha de consulta: 10 de junio, 2019).

⁵ La propiedad intelectual ya abarcaba a las patentes de los productos agrícolas, debido a que este sector en Estados Unidos mantiene grandes innovaciones en el desarrollo de productos genéticamente modificados, los cuales tendrán una incidencia en el comercio, debido a que en el nuevo tratado se incluyó la comercialización de productos biotecnológicos.

muy importantes para el dinamismo del comercio de insumos al interior de la cadena productiva y son una herramienta clave en la producción en CGV.⁶

En la industria automotriz se establecieron porcentajes de 62.5% para automóviles, camiones ligeros, transmisiones y motores, y de 60% para autopartes. Para la industria textil la desgravación estuvo vinculada a la regla de contenido regional, de arancel cero siempre y cuando el producto textil y del vestido utilizara insumos de los países miembros.

La desgravación del sector agrícola fue gradual y selectiva, gran parte de los productos fueron liberados desde 1994 y otros productos básicos en la alimentación mexicana, como el maíz y el frijol tuvieron un periodo de desgravación de hasta 15 años con instrumentos combinados de arancel-cuota.⁷ La intención de los plazos de desgravación era lograr reducir la brecha en los niveles de desarrollo del sector en los dos países. Sin embargo, el comportamiento del comercio agrícola entre los dos países, nos indica que México no logró competir con los precios subsidiados de los productores estadounidenses.

Por otro lado, se incluyó en el TLCAN el tema de los energéticos en su capítulo VI de Energía y Petroquímica básica, a pesar de que en 1994 estos sectores eran propiedad del Estado, con lo

⁶ María Antonia Correa Serrano, “Inversión extranjera directa y cadenas globales de valor México-Estados Unidos”, en María Antonia Correa y Federico Manchón [coords.], *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, UAM-Xochimilco/ITACA, 2016, pp. 112-138.

⁷ En un periodo de diez años se eliminaría el arancel para el pollo, la papa, cebada y grasa de cerdo, entre otros; mientras que, para los productos de consumo básico como el maíz, el frijol y la leche se les fijó una protección de 15 años. En el maíz se estableció un arancel-cuota en lugar del permiso previo de importación. El arancel se fijó en 198% con una cuota libre de arancel de 2.5 millones de toneladas métricas por año, misma que aumentaría 3% cada año.

que parecía se buscaba desde entonces ir adecuando este aspecto a la integración energética de América del Norte. En la Reforma Energética de México 2014, si bien se mantuvo la propiedad del Estado en los yacimientos, se permitió la propiedad privada de los hidrocarburos extraídos; así como la producción, refinación transporte, almacenamiento y procesamiento de gas natural y petroquímicos; en tanto se estableció el compromiso de lograr que la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), se convirtiera en una empresa productiva, cuya regulación ya quedó establecida en el capítulo XXII, del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), referente a empresas estatales.

Los temas laborales y de medio ambiente se incluyeron como acuerdos separados y no tuvieron un carácter normativo. El tema del medio ambiente, aunque fue incluido en el capítulo de inversiones, su normativa se dejó en libertad para que cada país estableciera su propia legislación, con la inclusión de recomendaciones en apego a las disposiciones multilaterales. Por lo que en la gobernanza del TLCAN estuvieron ausentes normas trilaterales de carácter social, que sirvieran de amortiguadores para reducir los posibles efectos negativos sobre el empleo y el medio ambiente, generados por la competencia regional y la apertura de la relación comercial con Estados Unidos. Estos dos temas actualmente forman parte de la gobernanza del T-MEC.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LA IED

La entrada de México al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 propició que los productos de la manufactura iniciaran un proceso de eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. A la entrada en

vigor del TLCAN en 1994, cerca del 40% de las importaciones hacia Estados Unidos desde México estaban libres de impuestos y 35% de ellas mantenían aranceles de alrededor del 7%.⁸ Sin embargo, las importaciones que realizaba México desde Estados Unidos mantenían impuestos cercanos al 10% en 1993.

Desde 1997, los tres países ingresaron a un proceso de eliminación recíproca de aranceles. En la relación México-Estados Unidos se comenzó con el dismantelamiento arancelario en la industria química, la industria textil y la automotriz, estas dos últimas ligadas a las disposiciones de las reglas de origen, lo que incrementó las exportaciones mexicanas de automóviles a Estados Unidos y ha sido el principal sector de exportación de la manufactura. Desde su inicio desvió las exportaciones de las empresas japonesas establecidas en México.

El dinamismo que cobró el comercio regional desde 1994 es incuestionable y ha mostrado las bondades del TLCAN, el cual pasó de 290 mil millones de dólares en 1993 a 1.1 billones en 2017.⁹ El comercio entre México y Estados Unidos se caracteriza por su concentración en industrias como la automotriz, la eléctrico-electrónica y la industria de equipo para usos diversos, con un crecimiento constante de las exportaciones mexicanas hacia su vecino del norte, las cuales mantienen la balanza comercial de México en constante superávit desde 1995. Se pasó de un déficit de 3 215 millones de dólares en 1994 a un superávit de 12 371 millones de

⁸ M. Angeles Villarreal e Ian F. Fergusson, “NAFTA at 20: Overview and trade effects, Congressional Research Service”, 28 de abril, 2014. En https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/scholar?start=50&q=mexico+trade+nafta&hl=es&as_sdt=0,5&scioq=texas+,mexico+trade+2016&httpsredir=1&article=2272&context=key_workplace, p. 5 (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).

⁹ Mary E. Burfisher, Frederik Lambert y Troy D. Matheson, “NAFTA to USMCA: What is Gained?”, en *International Monetary Fund, Working Paper*, núm. 73, 2019, pp. 1-22.

dólares en 1995, el cual se ha incrementado desde entonces, hasta llegar a los 142 458 millones de dólares en 2018.¹⁰ Este superávit representa 9% del déficit de Estados Unidos, lo que ubica a México en el segundo país participante del déficit, después de China, cuya participación es de 47.5% en 2018.¹¹

El éxito exportador se explica principalmente por la industria maquiladora de exportación con alrededor del 60% del total en el periodo TLCAN. En la manufactura destacan la industria automotriz y la industria eléctrico-electrónica,¹² cuya deslocalización en México es de los eslabones de la cadena productiva intensiva en mano de obra, la cual aprovechó los bajos salarios y la reducción de los costos de transacción, gracias a la normativa del acuerdo para las empresas transnacionales. Por lo que el acuerdo apoyó la especialización de la producción en los dos países con instrumentos que garantizaron el flujo de inversión y comercio al interior de las empresas.

En Estados Unidos se pensaba desde entonces, que el acuerdo ayudaría a las empresas estadounidenses a expandir sus exportaciones a un mercado creciente de casi 100 millones de personas. Los funcionarios estadounidenses también reconocieron que las importaciones de México probablemente incluirían un mayor contenido estadounidense que las importaciones de países asiáticos.¹³

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)”. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados> (fecha de consulta: 16 de junio, 2020).

¹¹ United States Census Bureau. En <http://www.census.gov/> (fecha de consulta: febrero de 2016 y septiembre de 2018).

¹² Le siguen las industrias tradicionales de bebidas, la textil y del vestido, aunque esta última ha ido perdiendo dinamismo por la competencia de China y Vietnam en el mercado estadounidense. En Alejandro Gómez Tamez, “Mexico’s Trade Relations with NAFTA Partners an with China from the Perspective of the Mexican Footwear Industry”, en Enrique Dussel Peters [ed.], *The renegotiation of NAFTA. And China?*, México, UNAM, 2018, pp. 73-83.

¹³ Villarreal y Fergusson, *op. cit.*, p. 4.

De ahí que las exportaciones mexicanas han mantenido un alto componente de insumos importados, que forman parte de las cadenas de valor transfronterizas,¹⁴ como consecuencia de la producción integrada. En 2018, alrededor del 70% del total exportado a Estados Unidos (350 mil millones de dólares) fueron exportaciones de sectores integrados en CGV, cuyo dinamismo ha estado marcado por un crecimiento de la IED en los sectores globalizados, lo que ha situado a México como exportador de bienes de mediano y alto contenido tecnológico en los últimos diez años,¹⁵ gracias al crecimiento del comercio intra-industrial y a la gobernanza del TLCAN, que en la primera década protegió la región de América del Norte de la competencia internacional.

El origen de la IED en México es estadounidense, principalmente, lo cual explica alrededor del 50% del total en el periodo 1999-2018, con una alta participación de la industria automotriz, que representa alrededor del 20% del total de la IED en la manufactura en el mismo periodo. El comercio que realiza esta industria la sitúa en la principal industria integrada con la cadena de producción estadounidense,¹⁶ la cual se ha mantenido en superávit durante los 25 años del acuerdo.¹⁷

¹⁴ Alonso Ferrato, *Las cadenas globales de valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*, Argentina, Instituto de Estrategia Internacional, 2013. En www.cera.org.ar, pp. 1-13 (fecha de consulta: 22 de junio, 2020).

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”, 2018. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018> (fecha de consulta: 18 de junio, 2020).

¹⁶ Siguiendo el orden de la vinculación entre el comercio y la inversión, le sigue la industria eléctrico-electrónica, que, si bien no es la segunda industria captadora de IED, sí es la segunda exportadora, aun y cuando se mantiene en déficit comercial constante durante los 20 años que van de 1998 al 2018.

¹⁷ El sector eléctrico-electrónico es el segundo exportador dentro de la manufactura; sin embargo, ha registrado un déficit comercial constante en los 20 años que van de 1998 al 2018, debido al alto componente de insumos importados. INEGI, *op. cit.*

Es importante señalar que el éxito exportador y superavitario de la industria automotriz, se ha registrado en la industria de automóviles con exportaciones de alrededor de 4 millones de automóviles; en cambio, la industria de autopartes se ha mantenido en déficit desde 1995, como consecuencia de la apertura y la instrumentación de las reglas de origen. En otras palabras, para tener acceso al mercado de Estados Unidos, los automóviles debían cubrir 62.5% del contenido regional establecido en el TLCAN, que permitió que los productores de automóviles pudieran realizar sus importaciones de autopartes desde Estados Unidos, situación que ha mantenido en un déficit permanente a esta industria desde 1995.

Esta misma situación se observa en la industria textil y del vestido, cuyas exportaciones libres de arancel al mercado estadounidense tuvieron que atender la regla de origen, lo que requirió de la compra de todos los insumos desde Estados Unidos, con impactos negativos en los encadenamientos productivos y en el empleo en México, seriamente agravados por la competencia internacional que en esta industria representan China y Vietnam,¹⁸ y la ausencia de mecanismos de compensación por parte del Estado para amortiguar dichos efectos.

La apertura del sector agrícola en el TLCAN también ha sufrido los efectos de la competencia internacional, centrada en Estados Unidos, pues aun y cuando la desgravación fue gradual y selectiva, como se anotó arriba, el desarrollo tecnológico y los subsidios a la producción en Estados Unidos, dotan a la agricultura de una ventaja comparativa, que lejos de cerrar la brecha de las asimetrías

¹⁸ Gómez, *op. cit.*, pp. 73-83.

con México la han ensanchado, con un incremento constante del déficit comercial y un crecimiento del desempleo en el sector.¹⁹

Por lo que el éxito exportador con dirección a Estados Unidos (80% del total) tiene un carácter sectorial e intra-industrial, resultado de la deslocalización de la industria en México con consecuencias en el déficit estadounidense y en el comportamiento del empleo en los dos países. En Estados Unidos se han registrado desplazamientos internos de mano de obra; sin embargo, no han sido absorbidos totalmente por los sectores en crecimiento. La pérdida de empleo en la manufactura de Estados Unidos se agudiza en el periodo TLCAN. No obstante, es un fenómeno que viene ocurriendo desde la década de los ochenta, como consecuencia de la pérdida de competitividad de sus exportaciones en el mercado mundial por el incremento de la competencia internacional. Los efectos negativos que ello generó sobre el crecimiento económico y las ganancias de las empresas, estimularon la deslocalización industrial y la producción en CGV de valor con un alto grado de especialización en Estados Unidos en bienes intensivos en desarrollo tecnológico.

La población económicamente activa (PEA) en la manufactura de Estados Unidos pasó de representar 20.7% en 1980, a sólo 14.7% en 2000 y 10.2 % en 2014. En tanto se observa un crecimiento del empleo en el sector de servicios, principalmente el sector salud y el financiero; así como en el comercio al por menor.²⁰ Estas transformaciones en los sectores demandantes de empleo, como el comercio al por menor propician que el desempleo total

¹⁹ María Antonia Correa y Alex Munguía, "La agricultura mexicana: sector altamente vulnerable en el comercio México-Estados Unidos", en *Debate Económico*, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2019, pp. 5-31.

²⁰ U.S Census Bureau. En <http://www.census.gov/> (fecha de consulta: febrero de 2016 y septiembre de 2018).

se mantenga a niveles de 4% en los últimos diez años, comportamiento que también ha sido sostenido por las políticas fiscales expansivas, como mecanismo de compensación por desempleo.

En México, el empleo se ha concentrado en la manufactura de exportación y en la industria maquiladora.²¹ Sin embargo, los empleos perdidos en los sectores tradicionales de la manufactura, principalmente en el sector textil y del vestido, la industria del calzado, y el sector agrícola han engrosado el empleo informal, carente de protección laboral y seguridad social,²² debido a la baja capacidad de absorción de los sectores en crecimiento,²³ los cuales también demandan empleo de alta calificación.

El efecto negativo sobre el empleo en los dos países fue motivo de discrepancias entre los opositores y los promotores del TLCAN en Estados Unidos, quienes tomando en cuenta las asimetrías entre los dos países esgrimieron sus argumentos. Los defensores del acuerdo afirmaban que éste ayudaría a generar miles de empleos y reduciría la disparidad de ingresos entre México y Estados Unidos. Los opositores advirtieron que el acuerdo generaría grandes pérdidas de empleos en Estados Unidos, como consecuencia de la deslocalización de empresas para producir en México con costos más bajos.²⁴

Los 25 años de integración de México a Estados Unidos, gracias al TLCAN, se reducen a la lógica de la integración económica clásica

²¹ INEGI, *op. cit.*

²² Miguel Ángel Vázquez Ruiz, “México y el TLCAN 20 años después. Una visión acerca de los resultados”, en María Antonia Correa Serrano y Federico Manchón Cohán [coords.], *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, Itaca/UAM-Xochimilco, 2016, pp. 87-113.

²³ Pablo Ruiz, “Evolución reciente del empleo y el desempleo en México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, 2011. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n23/v8n23a5.pdf>, pp. 91-105 (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).

²⁴ Villarreal y Fergusson, *op. cit.*

de “creación y desviación de comercio”, asociada a las políticas neoliberales y al uso de instrumentos comerciales y de inversión²⁵ que favorecen la integración productiva y la competencia internacional de los sectores globalizados, con efectos negativos sobre empleo y una ampliación de la brecha salarial en los dos países, la cual se suponía se reduciría como consecuencia del incremento del comercio.

Sin embargo, esta integración gestionada de manera regional, pero practicada de manera bilateral ha hecho evidente no sólo la reducción de la brecha entre políticas económicas nacionales y regionales, sino que en algunos casos las primeras han quedado supeditadas a la normativa regional, con un ensanchamiento en la cesión de la soberanía de los Estados y un fuerte vacío de mecanismos compensatorios que amortigüen los efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad.

La propuesta de una integración profunda se fue desarrollando desde la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, la cual desde entonces ponía en evidencia la necesidad de Estados Unidos de una integración con dos bilateralismos que permitieran profundizar en temas altamente vinculados de economía y de seguridad de la región, desde los intereses del gobierno de Washington. El sesgo bilateral se acentuó en el aspecto de seguridad, negociando con Canadá el cuidado de la frontera para protegerse del terrorismo, después del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono. Con México también se negoció un acuerdo de fronteras inteligentes con Estados Unidos y el resguardo de la frontera sur con el combate al narcotráfico, a la cual se le sumó la contención de la migración en la negociación del T-MEC.

²⁵ Vázquez, *op. cit.*

RENEGOCIAR EL TLCAN

La renegociación del TLCAN, llevó a la sustitución de este acuerdo por el T-MEC que entró en vigor el 1º de julio de 2020, después de un proceso largo de ocho rondas de negociación, desde la propuesta del gobierno de Washington en mayo de 2017 hasta la ratificación por la Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá el 13 de marzo de 2020.²⁶ El escenario de la renegociación estuvo plagado de amenazas contra sus vecinos y de un fuerte proteccionismo económico de Estados Unidos.

La estrategia de negociación ejercida por el presidente Donald Trump fue la de presionar al máximo a fin de obtener el mayor beneficio. Dichas presiones estuvieron dirigidas principalmente a México, las cuales comenzaron con la construcción del muro fronterizo, la imposición de aranceles al acero y al aluminio; además de condicionar la aprobación del nuevo acuerdo a la participación de su vecino del sur en la contención de la migración de los países de la frontera sur del llamado “Triángulo del Norte”, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, amenazando con una política de mayores aranceles y el retiro de manera unilateral del TLCAN con base en las disposiciones del artículo 2205.

Frente a todas estas presiones el gobierno federal mexicano no definió una propuesta integral de renegociación del acuerdo, en atención a los intereses nacionales. En el contexto de la negociación, el gobierno saliente del presidente Enrique Peña Nieto

²⁶ La firma del T-MEC se realizó en el marco de la cumbre de Líderes del G-20 —el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires, Argentina— el primer país en ratificarlo por el Senado fue México el 19 de junio de 2019, seguido de Estados Unidos 7 meses después el 16 de enero de 2020. La ratificación por parte del gobierno canadiense se logró el 13 de marzo de 2020, toda vez que dicha ratificación estuvo condicionada a la aprobación de éste por el Senado de Estados Unidos.

no dialogó, mucho menos consultó a las organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones campesinas, universidades y pequeños empresarios. Los únicos consultados fueron las empresas que participan en el Consejo Coordinador Empresarial.²⁷

Desde los medios académicos pensábamos que el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador tendría una propuesta de renegociación que mantuviese el trato recíproco en busca de un beneficio mutuo. Sin embargo, la sorpresa para unos y el enojo para otros fue que aun antes de tomar posesión se pronunciara por la aprobación del nuevo T-MEC, el cual requería de una revisión precisa de los puntos neurálgicos del tratado y sus consecuencias, que como parte de la estrategia estuvieron ocultos por el énfasis que se le dio a la imposición de los aranceles, contención de la migración y la amenaza de cancelar el acuerdo.

Los negociadores mexicanos asumieron una postura de cooperación frente a Estados Unidos, aun y cuando algunos empresarios de la industria del calzado de este país, como la empresa *Footwear Distributors & Retailers of America* (FDRA) hicieron pronunciamientos abiertos en contra de la cancelación, e incluso los organismos públicos y privados estadounidenses destacaron los ahorros importantes que para los consumidores estadounidenses significaba el acuerdo.

El comité negociador no tomó en cuenta que una cancelación del TLCAN no significaba una relación de suma-cero, en la cual uno gana y el otro pierde. Las cadenas globales de valor forman parte de una integración productiva entre los dos países, no fácil de desactivar en el corto plazo. De igual forma, con la imposición de los

²⁷ Jorge Alfonso Calderón, S., “Presente y futuro del TLCAN. Propuestas y alternativas”, Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red de Estudios de América del Norte “TLCAN. Renegociación o cancelación”, UAM-Xochimilco.

aranceles, también perderían los consumidores estadounidenses por el encarecimiento de los productos, cuya importación ha sido estimulada por la política fiscal estadounidense de apoyo al consumo. Esta política ha sido financiada con recursos del exterior, cuya deuda externa ha rebasado 100% del PIB en los últimos años, manteniendo apreciado el dólar, lo cual también ha incidido en la profundización del déficit comercial.

ESTRUCTURA DEL T-MEC, CAMBIOS E INCLUSIÓN DE NUEVOS TEMAS

Desde la visión de los negociadores estadounidenses, la mayor presencia de China en el nivel mundial requiere fortalecer nuevamente la región de América del Norte con una integración comercial y productiva, que de manera clara lleve a reducir su déficit comercial con el competidor asiático, igual que antaño lo hizo con Japón en el TLCAN. El nuevo acuerdo deja en claro en el capítulo 32 la prohibición a los socios de firmar acuerdos comerciales con países que no mantienen una economía de libre mercado.

La normativa busca una mayor protección para las cadenas de producción de Estados Unidos, con el apoyo de sus socios, al amparo de un capitulado que supera al anterior acuerdo, no sólo en número —pasan de 22 a 34—, sino en la profundidad con la cual se abordan los diferentes temas con reglas comerciales más estrictas, las cuales incidirán en la definición de la política económica en México, cuya consideración de actualización ya está presente en el discurso oficial. Este acuerdo, a diferencia del anterior, tiene una vigencia de 16 años con revisiones cada seis años a partir de su entrada en vigor. El nuevo acuerdo tiene modificaciones y adecuaciones respecto del TLCAN e incluye nuevos temas.

Se profundizó en las reglas de origen, en el comercio agrícola, modificaciones sustanciales de la solución de controversias para la inversión, los derechos de propiedad intelectual por su vinculación con la producción de productos biotecnológicos; así como la inclusión de nuevos temas que tienen que ver con las relaciones laborales y los salarios a fin de cubrir las asimetrías salariales entre México y sus socios comerciales; el comercio digital, la regulación para las pequeñas y medianas empresas, las empresas estatales, los servicios financieros, la determinación del tipo de cambio, entre otros. El medio ambiente y el tratamiento a las relaciones laborales hoy forman parte de la gobernanza del T-MEC.

MODIFICACIONES

Las reglas de origen constituyeron uno de los puntos neurálgicos de la negociación, la cual giró en torno a su incremento para la industria automotriz con base en la propuesta del gobierno de Washington, la cual quedó establecida en el capítulo IV del T-MEC y que sustituye el capítulo III del TLCAN. En plenas negociaciones, el Fondo Monetario Internacional afirmaba que medidas más estrictas para el comercio favorecerían una mayor protección de la región de América del Norte y, a su vez, desalentarían a los miembros del T-MEC de negociar acuerdos de libre comercio con países que no siguen las reglas del libre mercado.²⁸

En la nueva gobernanza se pasó de un contenido regional de 62.5% al 75% y los fabricantes de vehículos deben obtener al

²⁸ Fondo Monetario Internacional (FMI), “Informe Anual del FMI 2018”. En <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-es.pdf> (fecha de consulta: 22 de junio, 2019).

menos 70% de su acero y aluminio²⁹ de los tres países. Estas disposiciones también pueden tener un efecto significativo en la industria eléctrico-electrónica por el suministro de esta industria de una gran variedad de piezas para los automóviles.

Adicionalmente, se estableció el requisito de que 40% del valor de los vehículos sea fabricado en áreas que paguen salarios de 16 dólares la hora.³⁰ Esta condición implicaría un incremento salarial en la manufactura en México que en las condiciones actuales es difícil de lograr, pues los trabajadores con mejores salarios en este sector reciben un salario promedio por hora de 4 dólares, aun y cuando desde el TLCAN se argumentaba que el libre comercio reduciría la brecha salarial. Lo que sí es un hecho, son los cambios en la Reforma Laboral en México, como consecuencia de la inclusión del capítulo laboral en el nuevo Tratado. De continuar con estos niveles salariales ese 40% requerido será cubierto por los otros dos socios del T-MEC, cuyo salario en la manufactura de Estados Unidos ha pasado de 18 dólares en 2008 a 22 dólares promedio por hora en 2018.³¹

Frente al endurecimiento de las reglas de origen, las cámaras de las industrias tradicionales mexicanas se opusieron a las mismas y pedían que en el grado de contenido regional de esta industria se considerara a México como principal proveedor, debido a su ventaja comparativa respecto de los otros dos socios, lo cual recuperaría los encadenamientos productivos y suavizaría los

²⁹ Las industrias del acero y del aluminio como abastecedoras de la industria automotriz tendrán que cumplir los requisitos de contenido de valor de entre 70 y 75% para una serie de productos, entre los que destacan los tubos, las tuberías, cadenas, grapas, artículos similares de hierro y acero, entre otras.

³⁰ Burfisher, Lambert y Matheson, *op. cit.*, pp. 1-22.

³¹ United States Department of Labor, "Bureau of Labor Statistics". En <https://www.bls.gov/home.htm> (fecha de consulta: febrero de 2020).

problemas de desempleo de la industria textil mexicana; sin embargo, se mantuvo la regla de origen en estas industrias.

En el capítulo XIV, referente a las inversiones y que sustituye al XI del TLCAN, México se apartó de la propuesta canadiense en la solución de controversias, en el planteamiento de su resolución a través de los tribunales nacionales, según sea el caso, con apego al derecho de soberanía nacional. El argumento canadiense fue la autonomía que cada país posee para establecer las medidas regulatorias que considere apropiadas en defensa de los intereses nacionales.

Canadá logró recuperar el derecho de solución de controversias en sus propios tribunales, mientras México se mantendrá para la Solución de Controversias en las inversiones, bajo el arbitraje internacional, como lo hacía en el TLCAN.³² Por lo que el trato será diferenciado para los dos países socios de Estados Unidos. La ausencia de un frente común entre los dos países durante la negociación profundizó los bilateralismos, y reforzó la postura del presidente de Estados Unidos en cuanto un trato diferente a sus dos socios, estrategia que mantuvo durante toda la negociación con fuertes presiones para México, como se anotó arriba.

La agricultura en el capítulo III, que sustituye al capítulo VII del acuerdo anterior, mantiene la prohibición de los subsidios para productos de exportación por parte de los miembros, en apego a las normas de la OMC, por lo que los productos agrícolas no deben ser beneficiados por políticas de financiamiento estatal que pudieran distorsionar la competencia. El avance sustancial del acuerdo en este rubro es el espacio que se les abrió a las empresas

³² El gobierno se seguirá sometiendo al arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial; o, a las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

exportadoras de biotecnología agrícola, tema que ha sido motivo de grandes controversias en la sociedad mexicana, por la defensa de la producción tradicional. Esto sin duda incrementará las controversias entre las comunidades rurales y el Grupo de Trabajo para la Cooperación Biotecnológica Agrícola,⁵⁵ creado en el nuevo acuerdo y conformado por representantes de gobierno de cada una de las partes, quienes serán los responsables de las cuestiones relacionadas en este campo.

NUEVOS TEMAS

La inclusión del capítulo Laboral XXIII, forma parte de las demandas de los congresistas y sindicatos de Estados Unidos y Canadá. En este apartado, los derechos de los trabajadores se tienen que apegar a los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respecto de las negociaciones colectivas para mejorar las condiciones de trabajo. En cumplimiento de esta demanda y a fin de avanzar en la ratificación del acuerdo que México aprobó en su Reforma Laboral el 29 de abril de 2019.

El Comercio Digital en el capítulo 19 del T-MEC forma parte de los nuevos temas en el Tratado y se refiere a la comercialización de bienes intangibles que pueden ser transmitidos electrónicamente. Tiene el objetivo de promover la confianza en los consumidores y evitar obstáculos innecesarios para su uso y desarrollo; sin embargo, también implica la adecuación de la Ley Federal de Telecomunicaciones de México, para hacerla compatible con

⁵⁵ Gobierno de México, “Textos finales del Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá”, México, 29 de junio, 2020. En <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202750>, p. 6 (fecha de consulta: 2 de julio, 2020).

la regulación a los servicios interactivos, dada la importancia que este tipo de servicios tienen para las pequeñas y medianas empresas y el crecimiento del comercio digital, según el nuevo acuerdo.⁵⁴

Otro tema nuevo en el acuerdo es el referido a los asuntos de política macroeconómica y de tipo de cambio en el capítulo 33, con disposiciones sobre armonización de la política monetaria a fin de evitar las devaluaciones cambiarias y sus efectos negativos sobre las exportaciones e importaciones de los socios. Para el logro de la estabilidad macroeconómica de la región se estableció un Comité de Servicios Financieros integrado por representantes de cada una de las partes.⁵⁵ En el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para Canadá el *Department of Finance of Canada* y en el caso de Estados Unidos el *Department of Treasury*. La coordinación del Comité permitirá mantener la transparencia del mercado monetario y cambiario a fin de evitar la manipulación de sus monedas. El tipo de cambio se mantendrá flexible, pero con información mensual de las intervenciones del mercado cambiario y el desglose trimestral de la información de las balanzas de pagos.

Otro asunto de relevancia por su importancia en cuanto a la protección de la región de América del Norte es el referido a la prohibición a los socios de firmar acuerdos comerciales con economías que no sean de libre mercado. También se incluyeron normas de aplicación a las pequeñas y medianas empresas, los re-

⁵⁴ Incluye programa de cómputo, texto, video, imagen, grabación de sonido, u otro producto que esté codificado digitalmente, producido para la venta o distribución. Este tipo de productos no incluye la representación digitalizada de un instrumento financiero, incluyendo dinero. Para los servicios interactivos se le otorgó a México un periodo de tres años después de la entrada en vigor del acuerdo, debido a que hay compatibilidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, Gobierno de México, *op. cit.*, cap. 19, pp. 1-19.

⁵⁵ *Ibid.*, cap. 33, pp. 1-37.

medios comerciales que establecen las cláusulas de salvaguardias y su vinculación con las reglas de origen a fin de no rebasar los límites establecidos para los países no miembros.

Las políticas de competencia (capítulo 10), el de competitividad (capítulo 26), son temas que han quedado estancados en el seno de la OMC desde la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996.⁵⁶ Su incorporación en el nuevo acuerdo junto con el de las compras públicas y el de facilitación del comercio, temas que ya se habían incluido en el TLCAN, permite al nuevo acuerdo avanzar en los temas que el multilateralismo no ha logrado destrabar, y que son importantes para una profundización de la integración en favor del comercio y las inversiones.

Los temas laborales y de medio ambiente quedaron incorporados en la normativa con un nivel de aplicación que rebasa el de las recomendaciones que se mantenía en el TLCAN, dado su carácter de “Acuerdos Paralelos”. De igual manera, el T-MEC incorpora el tema de anticorrupción (capítulo 27), con un amplio margen de acción que tiene como objetivo “prevenir y combatir el cohecho y la corrupción respecto a cualquier asunto comprendido en este Tratado”, con apego a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003.⁵⁷

CONCLUSIÓN

La normativa del TLCAN ha sido un pilar fundamental para apoyar las ganancias de las empresas, debido a que la gobernanza generada en el acuerdo garantiza la inversión, reduce los costos para

⁵⁶ Los llamados temas de Singapur se refieren a: inversiones, políticas de competencia, transparencia de las compras públicas y el de facilitación del comercio.

⁵⁷ Gobierno de México, *op. cit.*, cap. 27 y 28.

las empresas y genera una mayor fluidez del comercio, y la IED que favorece la estructura de las cadenas globales de valor, con fuertes transformaciones en el empleo, tanto en Estados Unidos como en México. Su incidencia en el déficit comercial de Estados Unidos se explica en parte por la ventaja comparativa con base en las diferencias salariales, más que por la manipulación del tipo de cambio. Es decir, las políticas instrumentadas desde el gobierno de Washington de apoyo al consumo tienen como base los ahorros del exterior, que ven en Estados Unidos una seguridad de sus inversiones en el mercado financiero, motivadas por el peso que sigue teniendo el dólar como divisa en las transacciones internacionales. La mayor demanda de esta divisa tiene como consecuencia una apreciación, que hace que los precios de los bienes importados sean más atractivos que los del mercado interno; a su vez estos bienes importados se fabrican desde economías con bajos salarios, como es el caso de México.

El problema del déficit comercial de Estados Unidos es un problema estructural de pérdida de competitividad internacional y de estrategias de deslocalización de la industria que aprovecha los salarios más bajos en una producción integrada en CGV. La gobernanza del TLCAN, protegió a Estados Unidos de la competencia internacional; pero no resolvió los problemas del déficit comercial e incluso éste se ha profundizado, porque a diferencia de los años noventa, cuyas importaciones desde Japón se producían con base en salarios altos, en el escenario de las últimas dos décadas las importaciones se realizan desde países con salarios bajos, lo que tiene consecuencias negativas sobre el déficit comercial.

Este problema busca ser resuelto con una integración que endurece las reglas comerciales y de inversión en el nuevo T-MEC, el cual profundiza la reglamentación regional a fin de, por un lado,

cerrar el mercado a la competencia internacional y por el otro, obtener mayores beneficios de los que se pueden obtener en un mundo multilateral. Se trata de una integración económica sectorial y excluyente que permite un amplio margen de acción a las reglas del juego del neoliberalismo, en el cual el espíritu de un regionalismo se ve debilitado, debido a que en la práctica dicha integración ha tenido un alto contenido bilateral.

Hace 25 años se pretendía con el TLCAN, una integración incluyente a fin de romper con las asimetrías prevalecientes en la región; sin embargo, éstas se profundizaron, aun y cuando se han incrementado los flujos de comercio e inversión, a causa de la apertura, sin que los beneficios del libre comercio hayan logrado una tendencia de igualación salarial.

CONCLUSIÓN. DESPUÉS DE LA POST-HEGEMONÍA

Giovanni Molano-Cruz y José Briceño-Ruiz

Los capítulos de este libro evidencian la riqueza y complejidad de los procesos regionales en América Latina durante el siglo XXI. De los análisis expuestos se infiere que regionalismo posliberal y regionalismo post-hegemónico fueron categorías aceptadas por la academia dedicada a estudiar la integración y la cooperación regionales. Esas categorías son cuestionadas por Perrotta y Porcelli en su contribución a este libro. Estos autores exponen las formas de conceptualizar el regionalismo en América Latina y argumentan que las tipologías post-hegemonía y posliberal, a las que describen como adjetivación, no contribuyen a explicar los procesos regionales en América Latina. El debate es bienvenido, pues la complejidad de las prácticas e ideas del regionalismo latinoamericano siempre constituyen un desafío para su conceptualización. Así lo entiende Gomes Saraiva y Granja, quienes también distinguen otras abstracciones para analizar el regionalismo latinoamericano.

A partir de nociones de *regionalidad* y considerando la ideología como variable independiente, explican la creación de iniciativas de integración y cooperación como una gobernanza regional. Ahora bien, las ideas de un periodo post-hegemónico, en el cual existen diferentes visiones de la integración y la cooperación, no se contradicen con la idea de gobernanza. Por el contrario, evidencia la existencia de distintos enfoques de gobernanza, como se plantea por ejemplo en el ámbito comercial donde está la visión más liberal de la Alianza del Pacífico o el modelo del Mercosur de una apertura de mercado, pero protegiendo a sectores considerados estratégicos. Las convergencias o divergencias ideológicas, como señalan las autoras, son cruciales en la comprensión de estas distintas visiones, pero no son suficientes, pues también es relevante el pragmatismo de los líderes políticos. Como, por ejemplo, en el Mercosur, donde partidos de izquierda en el poder no eliminaron el libre comercio de la agenda regional ni hicieron propuestas en tal sentido.

En la época del regionalismo post-hegemónico, las políticas de los gobiernos de izquierda significaron un claro cuestionamiento al neoliberalismo. Sin embargo, los procesos regionales andino y centroamericano nunca modificaron su modelo económico ni su lógica de integración adoptada en los años noventa. Por ello, la categoría regionalismo post-hegemónico tiene valor heurístico para el periodo que se inicia en 2003 y concluye con el fin de la segunda década del siglo XXI. Su premisa de ausencia de una sola narrativa dominante, permite comprender el policromado escenario de iniciativas de integración y cooperación regional con visiones distintas del desarrollo económico y del lugar de América Latina en el mundo. Durante ese lapso coexistieron iniciativas como el SICA, la CAN, el ALBA, la Alianza del Pacífico, el “nuevo Mercosur” y la Unasur. En unos, como en la Alianza del Pacífico o el SICA, el ob-

jetivo era simplemente el libre comercio, la búsqueda de nuevos mercados a través de acuerdos interregionales o transregionales y relaciones cercadas con centros de poder mundial, entiéndase Estados Unidos, la Unión Europea y crecientemente China, como lo describen en sus capítulos Guerra Barón y Fernández Saca. Al lado de éstos, experiencias regionales como el Mercosur y el ALBA estaban más focalizados en adelantar políticas sociales y productivas y mostraban poco interés en acuerdos con terceros países, especialmente desarrollados. La Unasur, en cambio, fue un espacio claramente post-hegemónico, pues en ella coexistían gobiernos de izquierda y de derecha, y fue posible avanzar en áreas como las políticas en materia de salud e infraestructura, además de dar continuidad a una cooperación regional en políticas antidrogas. También fue un espacio para promover la cooperación sur-sur, como se evidencia en las Cumbres birregionales con África y el Medio Oriente. Incluso la CELAC, a pesar de sus limitaciones internas logró convertirse en un espacio para el diálogo con la Unión Europea y China, más allá de diferencias ideológicas entre sus miembros, como bien explican Ribeiro-Hoffmann y Molano-Cruz en sus respectivos capítulos. Se debe destacar también que esta diversidad de visiones sobre el regionalismo, como muestra la idea de unidad regional, permanece en América Latina incluso en tiempos de heterogeneidad ideológica, algo en lo que insisten Gomes Saraiva y Granja cuando consideran que la ideología es un factor que influye en el origen y desarrollo de los procesos regionales, pero no es suficiente. Por ello, definir a la Unasur como un proyecto ideológico de izquierda o “chavista” es inexacto e ignora variables históricas, geográficas y proyectos geopolíticos que estuvieron desde la década del noventa detrás de la idea de construir un bloque suramericano.

En las investigaciones compiladas se manifiesta que los objetivos propuestos por las iniciativas regionales durante el periodo post-hegemónico no fueron fáciles de alcanzar. Un ejemplo de ello es el tema energético. Para líderes como Hugo Chávez la energía era el tema para impulsar el regionalismo suramericano. Ello incluyó la propuesta del gasoducto del sur, rápidamente puesta de lado debido a su poca sustentabilidad económica y ambiental, pero también otras iniciativas como Petrosur, Petroandina o Petroamérica fueron promovidas. La cuestión energética fue incorporada en la agenda de la Unasur. Sin embargo, como demuestra la investigación de Sabbatella, la integración de este sector no fue fácil de alcanzar. De hecho, ninguna de esas propuestas venezolanas se hizo realidad. El “nuevo Mercosur” tampoco avanzó en esferas como la integración productiva, como señala Briceño-Ruiz en su capítulo. Aunque sin duda se trató de una agenda novedosa y de un esfuerzo para superar la dimensión “comercialista” del Tratado de Asunción, tanto el Programa de Integración Productiva como el Plan Estratégico de Acción Social fueron macro-proyectos de difícil realización. En el ámbito de la cooperación política, la CELAC no logró convertirse en un espacio para el diálogo y la concertación política entre los países latinoamericanos, como lo analiza Ribeiro-Hoffmann, pero en la inercia de su relacionamiento externo se acercó a China como destaca Molano-Cruz.

No todo fue fallido en la era post-hegemónica, por supuesto. La Unasur fue un mecanismo exitoso en la resolución de crisis en Bolivia, Ecuador y entre Colombia y Venezuela. También creó un espacio de cooperación en el área de la salud a través del Consejo Suramericano de Salud, que tuvo un papel en la crisis del H1N1 de 2009 o en el impulso de la creación de un banco de medicamentos para realizar compras conjuntas a las transnacionales farmacéuti-

cas. El Mercosur logró avances importantes en materia de movilidad de personas gracias a la aplicación del Acuerdo de Residencia. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) fue una iniciativa original y adecuada para una región que había sufrido graves violaciones a los derechos humanos. La CELAC se ha mantenido como un espacio para el diálogo y la comunicación con la Unión Europea y China. Posiblemente el aporte más importante de todas estas iniciativas fue rescatar la dimensión multidimensional del regionalismo.

El surgimiento de un escenario adverso, en aspectos domésticos y exteriores, comenzó a jugar en contra del regionalismo post-hegemónico. Tras el fracaso de sus dos grandes iniciativas regionales: el ALCA en el continente americano, y el Foro de Cooperación de Asia Pacífico (APEC), durante la administración de George W. Bush, Estados Unidos adoptó la estrategia de “liberalización competitiva”, que buscaba la promoción de tratados de libre comercio (TLC). América Latina fue una región en la cual esta estrategia se aplicó de forma amplia. Así mientras Lula, Kirchner y Chávez parecían ser los líderes en el impulso del ALBA, la Unasur o el “nuevo Mercosur”, varios países de la región suscribieron un TLC con Estados Unidos. Este bilateralismo fue creando un sistema de relaciones en torno a Washington en las cuales se establecían un conjunto de disciplinas comerciales. Y esto generó debates, por ejemplo, en sectores económicos de los países del Mercosur, que planteaban que el bloque regional estaba al margen de acuerdos comerciales con Estados Unidos afectando su acceso a ese mercado, debido a las preferencias que tenían otros países latinoamericanos. Tal situación contrastaba con la naciente Alianza del Pacífico, donde no se escondía el interés por firmar un TLC con terceros, especialmente en la región Asia-Pacífico. La crítica se

amplió cuando Estados Unidos asume el liderazgo en la promoción del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), conocidos como mega-bloques, pues los países del Mercosur, Bolivia o Ecuador no parecían interesados en participar en procesos similares con Estados Unidos. No sólo eso, a esos mismos países, salvo Ecuador, ni siquiera les interesaba ser parte de procesos interregionales con la Unión Europea. De esa situación, el caso más delicado y discutido era el acuerdo de asociación del Mercosur con el bloque europeo, una iniciativa lanzada en la década de los años 1990.

Todo esto evidenciaba que la ausencia de un enfoque predominante también marcó las relaciones externas de los esquemas regionales latinoamericanos. Mientras el Mercosur y el ALBA no mostraron ningún interés en los TLC, acuerdos transregionales o tratados interregionales, ese no fue el caso, por ejemplo, del SICA, que como analiza Fernández Saca en su capítulo, desplegó una activa estrategia de firma de acuerdos con terceros. Entretanto Colombia y Perú, aunque no en el marco de la CAN, suscribieron acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. Incluso el Ecuador de Rafael Correa decidió firmar un acuerdo con la Unión Europea. Esto tuvo connotaciones distintas dependiendo del momento en que tuvo lugar. Al inicio de la era post-hegemónica, la firma de un TLC con Estados Unidos era criticada como una forma de retomar el ALCA, un proceso que fue rechazado por los gobiernos de izquierda y se cerró en Mar del Plata en 2005. En ese momento los acuerdos de libre comercio eran objetados como una forma de debilitar la integración y cooperación latinoamericana.

No obstante, unos años después, en 2013, en medio del auge de la Alianza del Pacífico —cuyos países miembros fueron descritos

como “pumas” por analogía con los “tigres” asiáticos Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán— la visión cambió y lo que comenzó a ser valorado fue la firma de un TLC. Mientras que el ALBA, el Mercosur y la Unasur comenzaron a perder impulso y a ser descritos como mecanismos que estaban aislando a sus países miembros del mundo. Este discurso de “aislamiento” fue ampliamente usado en Argentina y Brasil para atacar a los gobiernos de Fernández de Kirchner y Rousseff. Ciertamente, fue un error de los gobiernos de izquierda no explorar acuerdos comerciales, ni siquiera en el marco de las relaciones sur-sur, aunque sí es comprensible su rechazo a acuerdos norte-sur con normas OMC plus u OMC extra. En el fondo, a nuestro juicio, la diversidad de posiciones regionales expresa la permanencia de la dicotomía Autonomía vs. Subordinación, presente desde el inicio de la vida republicana en la región y tan explorada en la literatura latinoamericana de los años ochenta y noventa. Finalmente, sobre este aspecto comercial, aunque es cierto que procesos como la Unasur o la CELAC, no se crearon para la búsqueda de nuevos mercados, en el ámbito político estuvieron lejos de promover cualquier tipo de aislamiento o posiciones contra la economía de mercado. Al contrario, fueron mecanismo para diversificar las relaciones exteriores políticas y económicas de América Latina, como las cumbres de la Unasur con la Unión Africana (2007) o con los países árabes (2009), o el papel de la CELAC como mecanismo de diálogo con China y la Unión Europea.

Ahora bien, mientras la región diversificaba sus relaciones exteriores, en la era post-hegemónica no han aparecido cambios en la subordinación de la región a las exportaciones de *commodities*. Entre 2003 y mediados de la segunda década del siglo XXI, no se deterioró la dependencia de los mercados externos. Al contrario,

se reforzó y se produjo un proceso de re-primarización de las economías. Promover la transformación productiva no fue prioridad, y eso es válido tanto para los gobiernos de izquierda como los de derecha. Esta dependencia de los mercados externos se produjo en un contexto de altos precios de *commodities*, lo que en principio permitió mayores políticas distributivas en el nivel doméstico, pero también mayores casos de corrupción. Además, la bonanza de los altos precios de materias primas también contribuyó a financiar proyectos regionales de integración y cooperación regional. Ese fue ciertamente el caso del modelo ALBA, cuya consolidación como esquema regional fue en gran parte debido a los programas sociales o a Petrocaribe, que implicaron ingentes recursos para el erario venezolano.

De la observación del periodo post-hegemónico, también se infiere cómo dinámicas domésticas marcaron el destino de los procesos regionales. Aunque los gobiernos de izquierda trataron de impulsar nuevas estrategias y prácticas regionales, no siempre contaron con el apoyo de los actores internos, tanto políticos como sociales. En el caso de Venezuela es significativo, pues siguiendo el análisis de Bustamante y Giacalone, el país tuvo un papel importante tanto en el auge como en la caída del regionalismo post-hegemónico. Después del referéndum revocatorio de 2004, Chávez tomó el control del sistema político venezolano y también comenzó un proceso de gestión estatal de la economía, que dio a su mandato un amplio margen de maniobra tanto interno como externo. En el ámbito interno, ante la incoherencia y debilidad de la oposición política y los sectores económicos en un país cuyos ingresos en el fondo dependen del Estado, Chávez promovió y financió iniciativas regionales sin tener un rechazo interno de peso. Así, también fueron otras decisiones como la de abandonar la CAN

e ingresar al Mercosur. Altos recursos financieros le permitieron a Venezuela convertirse en un financiador de proyectos regionales mediante el bloque ALBA. Pero, de igual manera, la caída de los ingresos en 2013 implicó la casi desaparición de Venezuela como agente promotor de la integración y la cooperación. De manera concomitante, se produjo el debilitamiento del modelo ALBA y Venezuela devino un campo de disputas regionales. En Uruguay fue más matizada la experiencia del vínculo entre asuntos domésticos y procesos regionales. Allí la naturaleza más consensual de su sistema político no permitió que se produjeran grandes rupturas en la política exterior y en su estrategia de integración. Como describen Caetano, López Burian y Luján en su capítulo, se trató de una posición que al mismo tiempo valoraba la integración y la cooperación con los países de América Latina, apoyaba —sin dejar de cuestionar— al Mercosur y promovía relaciones comerciales con Estados Unidos al punto de plantearse la firma de un TLC con ese país, e incluso otro con China. El caso de Brasil, como bien examina Velasco Júnior en su capítulo, también expone diversas miradas domésticas sobre el regionalismo. Algunos sectores abiertamente destacan que el lugar de Brasil está en América Sur y que el país tiene en la región un papel crucial para su integración, como sucedió durante los gobiernos de Lula. Pero al lado están otros sectores aún apegados a la idea de un Brasil distinto a sus vecinos, que debe dar prioridad a las relaciones extrarregionales y al multilateralismo. Para un lector poco avezado sobre la forma de pensar de algunas élites brasileñas le puede sorprender que un país discuta su pertenencia al lugar donde está ubicado geográficamente, y de cuya dinámica geopolítica ha sido un actor significativo. La realidad, no obstante, es que esas diversas visiones que resalta Velasco existen, inclusive en sectores económicos. Cruda evidencia de esa

realidad es el giro de proyectarse como líder del regionalismo suramericano durante la era Lula al casi rechazo de la administración de Bolsonaro a cualquier vínculo regional latinoamericano.

Factores externos e internos crearon las condiciones para el caso del regionalismo post-hegemónico que inicia con el golpe de Estado contra Lugo, pasa por la muerte de Chávez y la crisis venezolana, pero adquiere forma clara con el ascenso al poder de Macri y Temer en Argentina y Brasil en 2015. A esto se sumó la profundización de la crisis en Venezuela a partir de 2014. En Mercosur, el ascenso de estos líderes al gobierno fue acompañado de un discurso que criticaba el supuesto aislamiento de sus países de las corrientes del comercio mundial, interpretaba el abandono de las ideas que dieron origen al bloque y una posición en contra de la presencia del gobierno de Maduro. En Unasur, los cuestionamientos provinieron de Chile y Colombia. El candidato Iván Duque prometió en 2017, en efecto, retirarse de la Unasur por considerarlo un proyecto chavista, y cumplió su promesa una vez llegó al poder. Argentina, Paraguay, Ecuador, Chile, Brasil y Uruguay se sumarían a ese retiro.

Estos hechos visualizaban el regreso de un modelo similar al de la década del noventa, en el cual el tema comercial se convertía en el centro del regionalismo. Se argumentó sobre el regreso del regionalismo abierto. En el Mercosur se hicieron promesas de reinsertarse al mundo, firmar un TLC con Estados Unidos, relanzar las negociaciones con la Unión Europea y profundizar la integración comercial. En el resto de América del Sur sobresalía un discurso según el cual la región debía remplazar un bloque como la Unasur por su supuesta esencia ideológica. Esto finalmente sucedió en marzo de 2018 cuando se creó Prosur, un foro sin ninguna institucionalidad ni continuidad de reuniones, acciones o políticas concertadas. A pesar de todo este entusiasmo de los gobiernos de

derecha, la realidad ha sido otra. Aunque no se puede desconocer que los bloques regionales han intentado ser reconfigurados para priorizar lo comercial, esto no ha sido fácil. Además, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en 2018 en México y Alberto Fernández en Argentina en 2019, se detuvo el periodo de derrotas electorales de la izquierda. Esto no es dato menor, pues Argentina y México tienen un papel crucial en el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

El factor Donald Trump también nos parece ilustrativo para entender la desorientación reinante del liderazgo conservador en la región, pues mientras la potencia mundial muestra sus reservas frente al libre comercio, el multilateralismo y el regionalismo, los gobiernos conservadores insisten en la carrera desenfadada por firmar acuerdos de libre comercio con terceros países. Esto ha sido notorio en la Alianza del Pacífico, que crea en 2017 la figura de Estado asociado, es decir un país con el cual, sin que sea necesariamente latinoamericano, puede firmarse un TLC. Negociaciones en ese sentido se han adelantado con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, y se espera acontezca con Corea del Sur y Ecuador. En el caso del Mercosur, se vive una suerte de vorágine de acuerdos interregionales y transregionales, como bien describe Zelicovich en su investigación. En principio, no es negativo que un país o un bloque regional busque nuevos mercados, pero a nuestro juicio deben considerarse varios factores.

En primer lugar, el impacto sobre los sectores productivos domésticos debido a la creciente competencia, a veces subsidiada, de productos extranjeros. Es verdad que ese sería el costo del libre comercio, pero si en países con economías sólidas se decide proteger sectores que consideran estratégicos —la agricultura es el ejemplo paradigmático— resulta incomprensible que los paí-

ses latinoamericanos abran de forma incondicional sus mercados de manufacturas. En segundo lugar, también se debe valorar el efecto sobre las políticas públicas de desarrollo económico, salud o educación, pues se decide aceptar normas sobre inversiones, servicios, compras gubernamentales o propiedad intelectual que limitan la capacidad de acción propia de los Estados. En tercer lugar, se puede entender que economías de pequeño tamaño con un limitado mercado interno, busquen ampliar su mercado a través de un TLC y estén dispuestas incluso a sacrificar sectores productivos y capacidad regulatoria para lograrlo, Pero no es suficientemente comprensible por qué economías como Brasil o Argentina lo tengan que hacer. India, por ejemplo, es muy cuidadosa en firmar TLC, plus o extra. Por último, en la recta final de la administración de Donald Trump, ya es notorio que su gobierno no está interesado ni en los TLC ni en el regionalismo. Al respecto, la única excepción ha sido la integración con Canadá y México que, debido a las cadenas de valor existentes, es crucial en la competitividad de muchas transnacionales estadounidenses. No obstante, como demuestra Correa Serrano en su capítulo, la renegociación del TLCAN y su transformación en el T-MEC configuran el tipo de integración económica que se proyecta para Estados Unidos. Normas de origen más exigentes para favorecer a las producciones de Estados Unidos, normas sobre tipo de cambio para evitar devaluaciones especulativas, prohibición de firmar acuerdos con países que no sean economías de mercado —en explícita referencia a China—, normas de la OMC extra en sectores como comercio electrónico o empresas del Estado, son apenas algunas de las nuevas disciplinas regulatorias que los bloques latinoamericanos tendrían que pagar por un TLC con Estados Unidos en la era Trump. Eso podría cambiar si este último no es reelecto, pero

en el momento de escribir estas líneas esa posibilidad queda en el ámbito de la conjetura.

Ahora bien, al margen del debate sobre la conveniencia o no de acelerar la firma de acuerdos interregionales y transregionales, esa no parece necesariamente la vía a seguir. Aunque parezca de Perogrullo, el regionalismo implica construir región. La experiencia demuestra que la integración económica o la cooperación política son parte de ese proceso, y esto se ha realizado primariamente entre los socios de un bloque regional y no pensando en establecer relaciones con terceros. Eso significa colocar las carretas delante de los caballos. Suena lógico consolidar primero el bloque y luego salir a negociar con terceros. Pero la experiencia sugiere lo contrario. El Mercosur, por ejemplo, tiene una agenda pendiente que incluye un arancel externo común imperfecto. En la CAN la solidez institucional no ha sido garantía de progresos en la integración e interdependencia económicas. En Mercosur se han producido retrocesos en la zona de libre comercio y, en consecuencia, en la intensidad de la interdependencia regional, o repliegues en su ya débil institucionalidad como la eliminación de la elección directa de los miembros del Parlasur. A pesar de su hábil mercadeo que la proyecta como un caso totalmente exitoso, la Alianza del Pacífico también contiene serias limitaciones, como su pobre intercambio intrarregional o su incapacidad de crear cadenas de valor. Es verdad que el diálogo institucionalizado de la CELAC con China inicia precisamente en 2015, cuando la post-hegemonía iniciaba su final, el relacionamiento externo de la Alianza del Pacífico se consolidaba y desde el Mercosur se relanzaba establecer un acuerdo con la Unión Europea. Por ello, después de la post-hegemonía, parecen vislumbrarse nuevas trayectorias para el posicionamiento de la integración y la cooperación regional latinoamericanas en arenas

globales. Pero es al menos debatible que la vía sea apostar por una desbocada carrera para buscar mercados externos, sin avanzar simultáneamente en la consolidación del mercado regional.

Otro problema que se observa desde hace un lustro es la incapacidad de las instancias regionales para tratar asuntos políticos o no comerciales, debido al retorno a una visión del regionalismo que lo reduce a la integración económica. Varios ejemplos pueden ser descriptivos. Las crisis políticas en Bolivia o Ecuador fueron resueltas por la Unasur, aunque este mismo organismo regional demostró incapacidad para actuar de forma adecuada en Venezuela o frente a la crisis política brasilera que sacó a Dilma Rousseff de la presidencia. En Venezuela, la crisis continúa profundizándose y no existe un bloque regional que lo haya tomado con un tema de su agenda. El Prosur, por ejemplo, de entrada, excluyó a Venezuela del bloque y a pesar de la narrativa de su génesis no ha sido espacio para discutir la crisis venezolana ni se ha constituido como un foro regional. El vacío latinoamericano ha significado el fortalecimiento de la OEA como instancia para la creación del mecanismo *ad hoc* denominado Grupo de Lima, o el Grupo de Contacto promovido y dinamizado por actores extrarregionales. Algo similar se puede decir de la inacción de los espacios regionales de defensa de la democracia frente a actos de dudosa constitucionalidad como el *impeachment* a Dilma Rousseff o la salida precipitada de Evo Morales de la presidencia de Bolivia, quien incurrió en actos de dudosa legitimidad democrática y fue “invitado” a renunciar por militares de alto mando del ejército boliviano. Todos estos hechos posicionan la ausencia de esquemas para el diálogo político y la concertación como otra señal clara del difícil momento del regionalismo latinoamericano después de la post-hegemonía.

También la epidemia de la Covid-19 devela contradicciones entre los procesos regionales, pues mientras en el SICA se ha logrado aprobar un plan de acción regional, en América del Sur, a pesar de haberse realizado encuentros virtuales, la CAN, el Mercosur, el Prosur o la Alianza del Pacífico no han logrado diseñar acciones regionales concretas para enfrentar la pandemia y se han limitado a eventuales intercambio de información y declaraciones conjuntas de cooperación. La CELAC, bajo la presidencia mexicana, ha fomentado la coordinación de intercambio de información en torno a brotes del coronavirus y la cooperación para contenerlo, pero sus logros han sido limitados.

Después del periodo posliberal los gobiernos conservadores no han promovido una estrategia sólida de cooperación o integración regional. Estos gobiernos han sabido destruir, pero no construir una alternativa viable. Existen grupos regionales, pero sin una narrativa propia ni programas de acción definidos como era el caso en el periodo post-hegemónico, o incluso en la era del regionalismo abierto. No se observa un modelo sustantivo o agendas claras más allá de una apertura radical o una casi obsesión por firmar acuerdos interregionales o transregionales. Ciertamente, después de la post-hegemonía, es una hora menguada para el regionalismo latinoamericano.

Bogotá, Ciudad de México, 25 de julio, 2020

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Sergio y Alejandro Pastori, *Uruguay y el nuevo orden internacional*, Montevideo, FCU, 1992.
- Acharya, Amitav, “Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era”, en *Working Paper*, Bourdeaux, Cashier de SPIRIT, 2009.
- _____, “The Emerging Regional Architecture of World Politics”, en *World Politics*, vol. 59, núm. 4, 2007.
- _____, Keynote Speech, Regionalisation and Regulation: The Role of the EU, a research program funded by the European Union. En <http://amitavacharyaacademic.blogspot.com/2008/10/regional-worlds-in-post-hegemonic-era.html> (fecha de consulta: 3 de enero, 2020).
- Actis, Esteban, “La visión del mundo de Jair Bolsonaro: de la periferia perimida a la periferia tradicionalista”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, núm. 1, 2019, pp. 51-57.
- Aggarwal, Vinod K. y E. Fogarty, “Between regionalism and globalism: European Union transregional and inter-regional trade strategies”, en Vinod K. Aggarwal y Edward Fogarty, *European Union trade strategies: between globalism and regionalism*, Londres, Palgrave, 2004.

- Aguirre, Juan Carlos, “El regionalismo latinoamericano: una propuesta de análisis desde los agentes”, en Gonzalo Álvarez Fuentes, Melisa Deciancio, Giovanni Molano-Cruz y Cristian Obando [eds.], *La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades*, Santiago, Unap-INTE-RIL, 2021.
- Alalc, “Informe mensual de la Alalc”, *Comercio Exterior*, t. XIV, núm. 4, abril de 1964.
- _____, “Informe mensual de la Alalc”, en *Comercio Exterior*, t. XV, núm. 8, agosto de 1965.
- ALBA-TCP, “Declaraciones Finales de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno”, Caracas, 2015. En <http://alba-tcp.org/contenido/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-los-paises-miembros-de-alba-y-petrocar> (fecha de consulta: 15 de enero, 2019).
- ALCUE NET, “EU-CELAC policy dialogue”. En <http://alcuenet.eu/policy.php> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- Alianza del Pacífico y Mercosur, *Declaración entre los Estados parte del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y los Estados parte del Mercosur signatarios del Tratado de Asunción*, Puerto Vallarta, 2018.
- _____, y OCDE, *IX Cumbre de la Alianza del Pacífico: el desarrollo PyME para una mayor integración y competitividad*, Punta Mita, 2014.
- _____, y Reino de España, *Declaración conjunta entre los Estados de la Alianza del Pacífico y España*, Nueva York, 2017.
- _____, *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico: Declaración de Paranal*, Chile, 2012.
- _____, *Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico*, Cali, 2013.

- _____, *Declaración de Cali*, Cali, 2017.
- _____, *Declaración de Cali: VII Cumbre*, Cali, 2013.
- _____, *Declaración de Cartagena de Indias: VIII Cumbre*, Cartagena de Indias, 2014.
- _____, *Declaración de Lima: XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico*, Lima, 2019.
- _____, *Declaración de los presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático en la COP 20/CMP 10*, Lima, 2014.
- _____, *Declaración de Mérida: II Cumbre de la Alianza del Pacífico*, Mérida, 2011.
- _____, *Declaración de Paracas: X Cumbre*, Paracas, 2015.
- _____, *Declaración de Puerto Vallarta*, Puerto Vallarta, 2018.
- _____, *Declaración de Punta Mita: IX Cumbre*, Punta Mita, 2014.
- _____, *Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico: I Cumbre de Lima para la integración profunda*, Lima, 2011.
- _____, *Plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza del Pacífico*. En <https://becas.alianzapacifico.net/> (fecha de consulta: 19 de junio, 2020).
- _____, *Primer protocolo modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Paracas, 2015.
- _____, *Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 2014.
- _____, *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, Bogotá/Distrito Federal/Lima/Santiago de Chile, 2018.
- Álvarez, María Victoria, “Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional”. En *Cadernos de Campo: Revista de Ciencias Sociais*, núm. 29, 2020.
- _____, y Julieta Zelicovich, “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 44, junio de 2020.

- Álvarez García, Marco y Antonio Martins, “Vers un nouveau dialogue Europe-Amérique latine: le rôle du système économique latino-américain (SELA)”, en Jean-Victor Louis, *La Communauté économique européenne et l’Amérique latine*, Bruselas, Editions de l’Université de Bruxelles, 1978.
- Amin, Ash, “Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional”, en Victor Fernández, Ash Amin y José Ignacio Vigil [comps.], *Repensando el Desarrollo Regional, contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2008.
- APEC, *Committee on Trade and Investment (CTI)-Workshop on the contribution of the Pacific Alliance to the realization of FTAAP*, Ho Chi Minh City, 2017.
- , *Committee on Trade and Investment (CTI)-Workshop on the contribution of the Pacific Alliance to the realization of FTAAP*, Ho Chi Minh City, 2017.
- Aponte García, Maribel y Gloria Amézquita Puntiel, *El AL-BA-TCP. Origen y fruto del Nuevo Regionalismo Latinoamericano y Caribeño*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2015.
- Aponte, Elizabeth y Emma Castro, *Comercio intrarregional y resultados de equidad en los países de la Comunidad Andina durante las dos últimas décadas (1990-2010)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- Arce, Lucas, “En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, regionalismo y desarrollo*, vol. 6, núm. 11, 2011.
- , “Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosur”, en *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, vol. 10, núm. 1, 2010.

- Ardila, Martha, “La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica”, en *Pensamiento Propio*, núm. 42, 2015.
- _____ y Edgar Vieira [eds.], *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Fondo Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 2020.
- Arenas, Nelly, “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, en *Nueva Sociedad*, núm. 229, 2010.
- Argentina y Brasil firman acuerdos, “Consenso de Buenos Aires”, 16 de octubre, 2003. En <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos> (fecha de consulta: 20 de agosto, 2019).
- Arnaud, Vicente Guillermo, *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1996.
- ASEAN y Alianza del Pacífico, *The ASEAN-Pacific Alliance framework for cooperation*, Nueva York, 2016.
- Asmann, Parker y Eimhin O’Reilly, “Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2019”, en *InSight Crime*, 28 de enero, 2020. En <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/> (fecha de consulta: 6 de marzo, 2020).
- Asociación Latinoamericana de Integración, Sistema de información de comercio exterior, ALADI. En http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=25216 (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).
- Ayuso, Anna, “Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la Unión Europea frente a América Latina y el Caribe”, en Giovanni Molano-Cruz [comp.], *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945-2012). Lógicas y políticas de un actor global*, Bogotá, Fondo Editorial Universidad Sergio Arboleda, pp. 103-136.

- _____ y Gratius, Susanne, “Votos y balas: ¿cómo responder a la transición al autoritarismo caótico en Venezuela?”, en *Notas Internacionales* (CIDOB), núm. 200, julio de 2018.
- Azevedo, Reinaldo, “O Brasil foi violado pelo ‘Ladrão boliviano’”, en *Veja*, 6 de noviembre, 2007. En <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/o-brasil-foi-violado-pelo-8220-ladrao-boliviano-8221-como-em-nelson-rodrigues-8230/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- Baert, Francis, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum, “Introduction: Intersecting Interregionalism”, en Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum [coords.], *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Nueva York, Springer, 2014.
- Baldwin, Richard, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Ginebra, World Trade Organization, 2011.
- Balzac, Thierry, “The policy tools of securitization”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, núm.1, 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Barceló Severgnini, Nastasia, “Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio”, en *Estudios Internacionales*, año 52, núm. 195, 2020.
- Barquero, Marvin, “Efecto de Intel causó baja del 14% en las exportaciones del 2015”, en *La Nación*, 26 de enero, 2016. En <https://www.nacion.com/economia/indicadores/efecto-de-intel-causo-baja-del-14-en-las-exportaciones-del-2015/RFIJT-QNZ4RCX5BKFTLJD4TQWE4/story/> (fecha de consulta: 3 de septiembre, 2019).

- Barrera, Mariano, Ignacio Sabbatella y Esteban Serrani, *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.
- Béla Balassa, “The Theory of Economic Integration: An Introduction”, en Brent F. Nelsen y Alexander Stubb [coords.], *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Benzi, Daniele y Narea, Marco, “El regionalismo latinoamericano, más allá de los ‘pos’: el fin de ciclo y los fantasmas globales”, en *Nueva Sociedad*, núm. 275, junio de 2018.
- _____, Ximena Zapata Mafla y Mónica Vergara, “Petrocaribe en la mira. La política estadounidense hacia Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez”, en *Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina*, núm. 9, 2015.
- Bernal-Meza, Raúl, “Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016”, en *Izquierdas*, núm. 32, marzo de 2017.
- _____, “Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (Unasur, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica”, en *Ibero-Online.de*, 2013.
- Bertero, Raúl, “Integración regional gasífera. Ciento ochenta años de proyecto de integración”, en *Revista Petrotecnia*, núm. 3, 2007.
- Bielsa, Rafael, “Un ALCA con principios puede tener buen final”, en *Clarín*, 2 de mayo, 2005. En https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/alca-principios-puede-tener-buen-final_0_Hkhm67YyRF1.html (fecha de consulta: 12 de marzo, 2020).
- Bizberg, Ilán, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, México, El Colegio de México, 2019.

- Bizzozero, Lincoln, “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, núm. 1, 2011.
- _____, “Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006”, en *Mural Internacional*, vol. 4, núm. 2, 2013.
- _____, Gerónimo de Sierra, y Inés Terra [coords.], *La inserción internacional de Uruguay en debate*, Montevideo, UdelaR-CSIC, 2010.
- Bolivia-CELAC, “Presidencia Pro Tempore de la CELAC”. En <http://www.cancilleria.gob.bo/CELAC/> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- Bologna, Bruno A., “La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner”, en Bruno A. Bologna *et al.*, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, UNR Editora, 2007.
- Bonilla Soria, Adrián, Lorena Herrera-Vinelli, “CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 124, 2020.
- _____ e Isabel Álvarez Echandi, “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe”, en S., A. Bonilla y E., I. Álvarez [eds.], *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José, Flacso-AECID, 2013.
- _____, “La CELAC y el momento multilateral contemporáneo”, en Adrián Bonilla Soria y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014.

- Botto, Mercedes Isabel y Andrea Molinari, “Un análisis sobre las políticas de integración productiva en el Mercosur”, en *Negocios Internacionales e Integración*, vol. xvii, núm. 77, 2013.
- _____, “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”, en *Estado y comunes*, vol. 2, núm. 5, julio de 2017.
- BP, *Statistical Review of World Energy 2018*, Londres, BP, 2018.
- Briceño-Ruiz, José, “La pandemia del Covid-19 y el regionalismo latinoamericano”, en Rubén Ruiz Guerra [coord.], *Pandemia Covid-19. Lecturas de América Latina*, México, CIALC-UNAM, 2020.
- _____, y Andrés Rivarola Puntigliano [eds.], *Regionalism in Latin America: Agents, Systems and Resilience*, Nueva York-Londres, Routledge, 2020.
- _____, y Alejandro Simonoff, “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”, en *Estudios Internacionales*, año 49, núm. 186, 2017.
- _____, y Philippe de Lombaerde, “Regionalismo latinoamericano producción de saber e criação e importação de teoría”, en *Civitas*, vol. 18, núm. 2, 2018.
- _____, e Isidro Morales [eds.], *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.
- _____, y Andrea Ribeiro-Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin America and Caribbean Studies*, vol. 4, núm. 1, 2015.
- _____, y Andrés Rivarola Puntigliano, “Introduction: Regional Integration-Linking Past and Present”, en *The resilience of regionalism in Latin American and the Caribbean. Develop-*

- ment and Autonomy*, Palgrave Macmillan UK, International Political Economy Series, 2013.
- _____, y Andrés Rivarola Puntigliano, “The EU and the making of South American regionalism”, en Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño-Ruiz [eds.], *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Palgrave, 2013.
- _____, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, núm. 175, 2013.
- _____, “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur”, en José Briceño-Ruiz, [ed.], *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, 2011.
- _____, “El regionalismo estratégico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”, en *AD Universa revista de Relaciones Internacionales*, vol. 1, núm. 1, 2010.
- _____, “Strategic regionalism and regional social policy in the FTAA process”, en *Global Social Policy*, vol. 7, núm. 3, 2007.
- _____, “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, en *Análisis Político*, año 31, núm. 94, 2018.
- _____, “El Mercosur y el ALBA en la estrategia de integración de Venezuela”, en *Cuadernos Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 30, 2006.
- _____, “Latin America beyond the continental divide”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.
- _____, “South-South Cooperation in the Chávez era in Venezuela”, en *International Relations*, vol. 18, núm. 3, diciembre de 2018.

- _____, “Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates Conceptuales, modelos y realidades”, en *Cuadernos Americanos*, vol. 161, núm. 3, 2017.
- _____, *La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.
- _____, *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Centro de Pensamiento Global (CEPEG)/Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Bucci Alessandro, *Comparazione e rapporti tra Comunità Europea et Mercosur*, Roma, Serafica, 2005.
- Bugiato, Caio, “A importância do BNDES na política externa do governo Lula”, en *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 12, núm. 21, Rio de Janeiro, julio-diciembre de 2017.
- Burfisher, Mary, Frederic Lambert y Troy Matheson, “NAFTA to USMCA: What is Gained?”, en *International Monetary Fund, Working Paper*, núm. 73, 2019.
- Burges, Sean, “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez”, en *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 7, 2007.
- _____, *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*, Florida University Press, 2008.
- Bustamante, Ana Marleny, “La política exterior de Venezuela y su impacto en la región”, en Andrés Serbin [coord.], *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 6, 2007.
- Byron, Jessica, “A Caribbean Perspective on regionalism: what role for CELAC?”, en *Revista Cubana de Economía Internacional*, núm. 3, 2014.

- Caballero Parra, Fernanda, Rita Giacalone y Edgar Vieira [eds.], *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro*, Bogotá, Fondo Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 2020.
- Caballero, Santos Sergio, “La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo”, en *Foro Internacional*, vol. 54, núm. 4, 2014.
- Caetano, Gerardo [coord.], *América Latina ante los desafíos de la globalización*. Montevideo, Planeta, 2017.
- _____ y José Antonio Sanahuja, “Integración regional y regionalismo en crisis”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019.
- _____ , “El Mercosur de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, núms. 5 y 6, 2002.
- _____ , “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el Mercosur? contextos y desafíos de la encrucijada actual”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 30, 2015-2016.
- _____ , “Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis de Brasil”, en *Foro Internacional*, año 59, núm. 1, 2019.
- _____ , Camilo López Burian y Carlos Luján, “La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)”, en José Miguel Busquets, y Nicolás Bentancur [coords.], *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo, Udelar, 2016.
- Calame, Pierre y André Talmant, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Trilce, 2001.

- Caldentey, Pedro, *Los desafíos estratégicos de la integración centro-americana*, México, CEPAL, 2014.
- Calderon, Emilse Eliana, “Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 68, 2020.
- Calderón, S. Jorge Alfonso, “Presente y futuro del TLCAN. Propuestas y alternativas”, Ponencia presentada, en el V Seminario Internacional de la Red de Estudios de América del Norte “TLCAN. Renegociación o cancelación”, UAM-Xochimilco.
- Camarotti, Gerson, Lula defende reeleição ilimitada para Hugo Chávez, en *Jornal Extra*, 16 de enero, 2009. En <https://extra.globo.com/noticias/brasil/lula-defende-reeleicao-ilimitada-para-hugo-chavez-diz-so-nao-assim-no-meu-governo-225638.html> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).
- Canadá, “Mercosur trade bloc-Benefits for Canadá”, en *Canada.ca The official website of the Government of Canada*. En <https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/Mercosur/benefits-avantages.aspx?lang=eng> (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).
- Castañeda G., Jorge, “Latin America’s left turn”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 3, mayo-junio de 2016.
- CEAP-AP, *Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de México, 2012.
- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Veracruz, 2014.
- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 2014.
- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Ica, 2015.

- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Cali, 2013.
- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Puerto Varas, 2016.
- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Punta Mita, 2014.
- _____, *Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*, Santiago de Chile, 2013.
- Ceia, Eleonora y Willian Gonçalves Ribeiro, “Modelos jurídicos e institucionales de integración energética: Unión Europea y Mercosur en perspectiva comparada”, en Nivalde José de Castro y Rubens Rosental [eds.], *Integración y seguridad eléctrica en América Latina*, Rio de Janeiro, Oficina de Libros, 2016.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), *Comercio e Inversión entre América Central y China*, San José, INCAE Business School, 2014. En <http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen1410es.pdf>.
- CEPAL, *La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Cervo, Amado Luiz, “Os objetivos da política exterior de Lula”, en *Meridiano*, vol. 5, núm. 47, 2004.
- Chabat, Jorge, “La política exterior de México: de Calderón a Peña Nieto”, en Adrián Bonilla y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014.
- Chacholiades, Militiades, *Economía Internacional*, 2ª ed., México, Mc Graw Hill, 1993.
- Chávez, Hugo, *Propuesta del Candidato de la Patria comandante Hugo Chávez para la gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*, Caracas, Comando Campaña Carabobo, 11 de junio, 2012.

- _____ y Martha Harnecker, *Understanding the Venezuelan Revolution*, Monthly Review Press, 2005.
- Chiliatto-Leitte, Marcos Vinicios, “Integración constreñida en América Latina: análisis a partir de una visión centro-periferia en el siglo XXI”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 33, abril de 2021.
- China-CELAC Forum, “Página oficial en línea”. En <http://www.chinacelacforum.org/esp/>.
- Chodor, Tom y Anthea McCarthy-Jones, “Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez”, en *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, núm. 2, 2013.
- Christensen, Steen Fryba, “The Influence of Nationalism in Mercosur and South America”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2007.
- Chumaceiro, Irma, “El discurso de Hugo Chávez: Bolívar como estrategia para dividir a los venezolanos”, en *Boletín de Lingüística*, vol. 15, núm. 20, 2003.
- Clemente Batalla, Isabel, “Política Exterior de Uruguay en el Mercosur durante el Gobierno de José Mujica”, en *Século XXI*, vol. 4, núm. 2, 2014.
- _____, “Política exterior de Uruguay, 1830-1895. Tendencias, problemas, actores y agenda”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 69, Montevideo, FCS, 2005.
- Clinton, Richard Lee, “APRA: An Appraisal”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 12, núm. 2, 1970.
- Closa Montero, Carlos, Pablo Ortiz Castillo y Stefano Palestini Céspedes, *Organizaciones regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe, y la Unión Europea*, Fundación EU-LAC, 2016.

- Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, “Avances de la integración energética en el CES”, en *Boletín informativo*, núm. 2, Quito, Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, 2016.
- Cobo, Lourdes, *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*, Caracas, ILDIS-CEERI, 2008.
- Cohen, Ariel, *The National Security Consequences of Oil Dependency*, Washington, Heritage Foundation, 2007.
- Collier, David y Steven Levitsky, “Democracia con adjetivos. innovación conceptual en la investigación comparativa”, en *Ágora*, núm. 8, 1998.
- ComexVis, “Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios”. En <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.
- _____, “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, 2018. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018> (fecha de consulta: 18 de junio, 2020).
- _____, “América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19. Efectos económicos y sociales”, en *Informe Especial Covid-19*, núm. 1, CEPAL, 2020. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.
- _____, *Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano: una interpretación*, México, CEPAL, 2001 (Serie Estudios y Perspectiva, 6).

- _____, *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*, México, CEPAL, 2009.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Guatemala: un Estado capturado*, Ciudad de Guatemala, CICIG, 2019. En https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf.
- Comisión Interparlamentaria-Alianza del Pacífico, *Declaración conjunta-reunión de los presidentes de parlamentos de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, 2013.
- _____, *Declaración de presidentes de parlamentos de Estados miembros de la Alianza del Pacífico*, Lima, 2013.
- Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), “Propuesta para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la sociedad civil centroamericana”, presentada en el II Foro Social Civil Centroamérica Europa “Perspectivas hacia un Acuerdo de Asociación”, Tegucigalpa, 3 y 4 de marzo, 2007.
- Communauté économique européenne, “Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et l’accord de Carthagène”, en *Journal Officiel*, 8 de junio, 1984.
- _____, “Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et les pays membres du traité général d’intégration économique d’intégration centre-américain”, en *Journal Officiel*, 24 de junio, 1986.
- Comunidad Andina, “Decisión 598”, Ecuador, 2004. En <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC598s.asp> (fecha de consulta: 26 de julio, 2020).
- _____, “Decisión 792”, Lima, 2013. En <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07> (fecha de consulta: 20 de julio, 2020).

- _____, “Declaración XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Tarija, 14 de junio, 2007. En <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx?GruDoc=06> (fecha de consulta: 19 de julio, 2020).
- Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños, “El proceso de creación de la CELAC”. En <http://s017.sela.org/CELAC/quienes-somos/que-es-la-CELAC/creacion/> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- _____, “Presidencia Pro Tempore y Cuarteto CELAC”. En <http://www.sela.org/CELAC/quienes-somos/que-es-la-CELAC/presidencia-pro-tempore-cuarteto-CELAC/> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- _____, “Declaración de Caracas”, Venezuela, CELAC, 2011. En http://walk.sela.org/attach/258/default/Declaracion_de_Caracas.pdf (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, “Lula 2020”, Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo-Partido dos Trabalhadores-Fundação Perseu Abramo. En <http://www.enfpt.org.br/acervo/documentos-do-pt/outras-documentos/programa-de-governo-2002-diretrizes.pdf> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).
- Consenso de Viña del Mar, en *Revista de Economía Latinoamericana*, vol. 8, núm. 28, 1969.
- Contipelli, Ernani, “La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica”, en *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 1, 2016.
- Corchado Reyes, María del Carmen, *Formas de Integración Económica: globalización y regionalización*, México, Limusa, 2008.
- Corigliano, Francisco, “Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010)”, en *Revista SAAP*, vol. 7, núm. 1, 2013.

- Corporación Andina de Fomento, *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en ALyC: Integración energética*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2013.
- Correa Serrano, María Antonia, “Inversión extranjera directa y cadenas globales de valor México-Estados Unidos”, en María Antonia Correa y Federico Manchón [coords.], *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, UAM-Xochimilco/ITACA, 2016.
- _____ y Alex Munguía, “La agricultura mexicana: sector altamente vulnerable en el comercio México-Estados Unidos”, en *Debate Económico*, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2019.
- Correa, Rafael, “Ecuador: discurso de toma de posesión de Rafael Correa como presidente”, en *Democracia Sur*, 15 de enero, 2007. En <http://democraciasur.com/2007/01/22/ecuador-discurso-de-toma-de-posesion-de-rafael-correa-como-presidente/> (fecha de consulta: 1º de junio, 2020).
- Cortés, Reinaldo, Belisa Méndez y Rosiris Materan, “Análisis de la estrategia discursiva de Hugo Chávez de cara a la creación del PSUV”, en *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social. Disertaciones*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, 29 de noviembre, 2008.
- Costa Vaz, Alcides, “La política exterior de Brasil en perspectiva: del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso”, en Adrián Bonilla y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014.
- Council of European Union, “Note from High-level meeting of coordination/cooperation mechanism on drugs between the European Union, Latin American and the Caribbean on 8/9 April 1999 in Panamá”, Bruselas, 15 de abril, 1999. En <http://sisco>.

- copolad.eu/web/uploads/documentos/Declaracion_Panama_8-9.04.1999_EN.pdf (fecha de consulta: 12 de mayo, 2020).
- Covarrubias, Ana, “Integración Latinoamericana: un regionalismo coyuntural”, en Michael Shifter y Bruno Binetti [eds.], *Promesas incumplidas. América Latina hoy*, México, The Dialogue, 2019.
- Cox, Robert y Timothy Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Cumbre de la Unidad en América Latina y el Caribe, “Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe”, Riviera Maya, 22 y 23 de febrero, 2010. En http://directorio.sela.org/media/15658/CELAC%20-%20cancun_declaration_2010_es.pdf (fecha de consulta: 7 de junio, 2020).
- Cury, Anay y Cristiane Caoli, “PIB do Brasil cai 3.8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos”, en *G1-Globo*, 3 de marzo de 2016. En <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).
- _____ y Daniel Silveir, “PIB recua 3.6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história”, en *G1-Globo*, 7 de marzo, 2017. En <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).
- Cusack, Asa, “ALBA”, en Robert Looney [ed.], *Handbook of International Trade Agreements*, Londres, Routledge, 2018.
- Da Conceição-Heldt, Eugénia y Sophie Meunier, “Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 7, 2014.
- Da Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Rios, “El nuevo escenario global”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Los fu-*

- turos del Mercosur: nuevos rumbos de la integración regional*, Washington, BID, 2017.
- _____, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.
- Dabène, Olivier, “Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization”, en Pia Ruggirozzi y Diana Tussie [comps.], *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Springer, 2012.
- _____, “Multilayered summitry and agenda interaction in South America”, en Gordon Mace, Jean-Philippe Therien, Diana Tussie, Olivier Dabène [eds.], *Summits & Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective*, Londres, Routledge, 2015.
- _____, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Nueva York, Palgrave/Macmillan, 2009.
- De Almeida, Paulo Roberto, “Políticas de integração regional no governo Lula”, en *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, vol. 2, núm. 1, 2005.
- De la Balze, Felipe, “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, en *Estudios Internacionales*, vol. 43, núm. 166, 2010.
- De Mello e Silva, Alexandra, “From Euphoria to Inertia: Brazil’s International Rise and Decline”, en *E-International Relations*, abril de 2018.
- De Oliveira, Fabiana, Charles Pereira Pennaforte y Marcos Antônio Fávoro Martins, “Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira”, en *Revista de Estudos Brasileños*, vol. 5, núm. 9, 2018.

- De Sierra, Gerónimo, “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur”, en Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida [orgs.], *O Mercosur no limiar do século XXI*, Sao Paulo, Cortez/CLACSO, 2000.
- Deblock, Christian y Dorval Brunelle, “Une intégration régionale stratégique: Le cas Nord-Américain”, en *Études Internationales*, vol. 24, núm. 3, 1993.
- Della Coletta, Ricardo, “Ernesto Araújo o chanceler contra o ‘marxismo cultural’ que mira Trump”, en *El País*, 15 de noviembre, 2018. En https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/14/politica/1542224082_262753.html (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).
- Descifrado, “Argus: Producción de petróleo de Venezuela cae a su nivel más bajo en 69 años”, en *Descifrado*, 13 de julio, 2018. En <http://www.descifrado.com/2018/07/13/argus-produccion-de-petroleo-devenezuela-cae-a-su-nivel-mas-bajo-en-69-anos/> (fecha de consulta: 22 de agosto, 2019).
- Destradi, Sandra, “Regional Powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership”, en *Review of International Studies*, año 34, núm. 4, 2010.
- Díaz Labrano, Roberto Ruiz, “Perspectivas de Paraguay en relación al proceso de integración entre el Mercosur y el ALCA”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol. 11, 2005.
- Do Nascimento Gualberto, Lucas, Mônica Esmeralda Bruckmann Maynetto, “Las relaciones contemporáneas China-América Latina: el giro hacia el Pacífico”, en *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, vol. 1.
- Dodson, Michael y Manochehr Morrai, “Neo-Populism in Comparative Perspective: Iran and Venezuela”, en *Comparative Stu-*

- dies of South Asia Africa and the Middle East*, vol. 29, núm. 1, 2009.
- Doidge, Mathew, “Interregionalism and the European Union: Conceptualising group-to-group relations”, en Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum [coords.], *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Nueva York, Springer, 2014.
- Domínguez, Jorge I. y Gonzalo Morayta, “Los cambios en el sistema internacional a partir de 2000”, en *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 2, 2015, pp. 391-432.
- Domínguez, Roberto, *EU Foreign Policy towards Latin America*, Palgrave, Macmillan/Basingstoke, 2015.
- Drekonja Gerhard, Kornat, “América Latina y las Comunidades Europeas: ¿política comercial o política exterior?”, en *Revista de Integración*, vol. 8, núm. 16, mayo de 1974.
- Duarte Gamboa, Eric Emmanuel, “La CELAC en el nuevo escenario regional”, en *Foreign Affaires Latinoamerica*, febrero de 2019. En <http://revistafal.com/la-CELAC-en-el-nuevo-escenario-regional/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020).
- Dubé, Sébastien, “A supposed fifth wave of Latin American regionalism and human needs”, en *Regions and Cohesion*, vol. 3, núm. 10, 2020.
- Duina, Francesco, “North America and the Transatlantic Area”, en Tanja Börzel y Thomas Risse [eds.], *The Oxford handbook of comparative regionalismo*, Oxford University Press, 2016.
- Dür, Andreas, Leonardo Baccini y Manfred Elsig, “The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset”, en *The Review of International Organizations*, vol. 9, núm. 3, 2014.

- _____ y Manfred Elsig, *Trade Cooperation. The purpose, design and effects of preferential trade agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Economic Partnership Agreement, “Economic Partnership Agreement between the Cariforum States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part”, en *Official Journal of the European Union*, 30 de octubre, 2008. En <https://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=12969> (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).
- EFE, “La OPEP cierra su tercera cumbre con la ‘Declaración de Riad’ sobre su política”, en *Público*, 18 de noviembre, 2007. En <https://www.publico.es/actualidad/opep-cierra-tercera-cumbre-declaracion.html> (fecha de consulta: 21 de agosto, 2019).
- El Economista, “Acusan al expresidente Ollanta Humala de recibir dinero ilícito de Venezuela”, en *El Economista*, sección América, 12 de octubre, 2016. En <https://www.economistaa-merica.com/politica-eAm-pe/noticias/7886617/10/16/Acusan-al-expresidente-Ollanta-Humala-de-recibir-dinero-ilicito-de-Venezuela.html> (fecha de consulta: 30 de marzo, 2019).
- El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), “Cecla fijó su posición hacia la CEE en su Declaración de Buenos Aires”, en *Boletín de la Integración*, núm. 56, agosto de 1970.
- Embajadora Zanabria, Luzmila, “Conversación con la autora”, Lima, 2016.
- Emerson, Guy, “Strong Presidentialism and the Limits of Foreign Policy Success: Explaining Cooperation between Brazil and Venezuela”, en *International Studies Perspectives*, vol. 16, núm. 4, 2015.

- Equipo de Investigación para la Nueva Integración del Sur, *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas, MRE/Instituto Pedro Gual-Asamblea Nacional, 2007.
- Estevadeordal, Antoni y Gustavo Beliz, “Renovando la Integración”, en Alejandro Ramos Martínez, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman y Carlos D’Elía, *Informe Mercosur núm. 22: renovando la integración*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
- Estudios en Comunicación Social*, vol. 1, núm. 1, 2008. En <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/disertaciones/article/view/3985> (fecha de consulta: 17 de agosto, 2019).
- EU-CELCA Summit, “Declaración de Bruselas. Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”. En www.consilium.europa.eu (fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015).
- _____, “Assessment of programmes and actions CELAC and EU”, 2015. En <https://www.consilium.europa.eu/media/24235/read-the-assessment-of-programmes-and-actions.pdf> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- EU-LAC, “About Us”, 2020. En <https://eulacfoundation.org/en> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- European Commission, “The future of EU trade policy, Speech EU Trade Commissioner Cecilia Malmström”, Bruselas, 24 de enero, 2017. En https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155261.pdf (fecha de consulta: 12 de junio, 2020).
- _____, “Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy”, en *COM*, núm. 612 final, 9 de noviembre, 2010.
- European Council, “Remarks by President of the European Council after his meeting with President of Colombia and Presi-

- dent of Peru”, Santiago de Chile, 27 de enero, 2013. En <https://www.consilium.europa.eu/media/26145/135037.pdf> (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).
- European Economic Community, “Council Regulation (EEC) No. 1591/84 of 4 June 1984 concerning the conclusion of the Cooperation Agreement between the EEC, of the one part, and the Cartagena Agreement and the member countries of the other part”, en *Official Journal*, EEC L153, 8 de junio, 1984. En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31984R1591> (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).
- _____, “Council Regulation (EEC) No. 2009/86 of 24 June 1986 concerning the conclusion of the Cooperation Agreement between the European Economic Community, of the one part, and the countries parties to the General Treaty on Central American Economic Integration (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua) and Panamá, of the other part”, en *Official Journal of The European Communities*, L172/2, 30 de junio, 1986. En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31984R1591> (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).
- European Union, “Joint Declaration on a partnership between the states parties to the Framework Agreement of the Pacific Alliance and the European Union”, Nueva York, 25 de septiembre de 2019. En https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67929/joint-declaration-partnership-between-states-parties-framework-agreement-pacific-alliance-and_en (fecha de consulta: 28 de mayo, 2020).
- Fairlie, Alan, “51 años de la CAN ¿Cuánto hemos avanzado?”, 4 de junio, 2020. En <http://alanfairliereinoso.pe/?p=6578> (fecha de consulta: 21 de julio, 2020).

- Fawcett, Louise, “The evolution of competitive latin-american regionalism”, en Thomas Meyer, José Luis de Sales y Mario Telò [eds.], *Regionalism and Multilateralism*, Londres, Routledge, 2020.
- _____, “Exploring regional domains: a comparative history of regionalism”, en *International Affairs*, vol. 80, núm. 3, 2004.
- _____, *The history and concept of Regionalism*, United Nations University/Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2013.
- Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), “Pronunciamento de la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano”. En <http://www.camaracoln.com/blog/pronunciamento-de-la-federacion-de-camaras-de-comercio-del-istmo-centroamericano/> (fecha de consulta: 27 de junio, 2020).
- Feinberg, Richard y Delia Boylan, “Modular multilateralism: North-South economic relations in the 1990s”, en *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 1, 1992.
- Fernández Guillén, Óscar Eduardo, “El regionalismo post-hegemónico en el marco del ‘nuevo Mercosur’”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 12, núm. 23.
- Fernández Luzuriaga, Wilson, “La gobernanza como guía para la construcción de una política exterior de Estado”, en Wilson Fernández Luzuriaga, *Dos ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales*, Montevideo, FCS, 2008 (Documento de Trabajo, 73).
- Fernández, Pablo, “Los presidentes del Mercosur se comprometen a revitalizarlo”, en *El País*, 22 de julio, 2017. En <http://www.>

- elpais.com.uy/informacion/presidentes-Mercosur-se-comprometen-revitalizarlo.html (fecha de consulta: 7 de marzo, 2020).
- Ferrato, Alonso, *Las cadenas globales de valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*, Argentina, Instituto de Estrategia Internacional, 2013. En www.cera.org.ar, pp. 1-13 (fecha de consulta: 22 de junio, 2020).
- Ferro, Lilia, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson, “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 15, 2006.
- Fidhel G., Luis, “Un recorrido de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Venezuela”, en *Banca y Negocios*, 3 de octubre, 2017. En <http://www.bancaynegocios.com/un-recorrido-de-las-sanciones-impuestas-por-eeuu-a-venezuela/> (fecha de consulta: 25 de agosto, 2019).
- Figueiredo, Janaína y Eliane Oliveira, “Bolsonaro não participa de encontro virtual com presidentes de países do Prosul sobre coronavirus”, en *O Globo*, 16 de marzo, 2020. En <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-participa-de-encontro-virtual-com-presidentes-de-paises-do-prosul-sobre-coronavirus-24308147> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).
- _____, “Brasil mantém canal de comunicação com militares da Venezuela”, en *O Globo*, 13 de marzo, 2019. En <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-mantem-canal-de-comunicacao-com-militares-da-venezuela-23517292> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).
- Flemes, Daniel y Thorsten Wojczewski, “Contested Leadership in Comparative Perspective”, en *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 1, 2011.

- Flisfisch, Angel, “La política exterior chilena y América del Sur”, en *Estudios Internacionales*, vol. 43, núm. 168, 2011.
- Folha de São Paulo, “Itamaraty atuou nos bastidores para tentar evitar isolamento do presidente Fujimori no cenário internacional”, en *Folha de São Paulo*, 28 de mayo, 2000. En <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2805200002.htm> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), “Informe Anual del FMI 2018”. En <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-es.pdf> (fecha de consulta: 22 de junio, 2020).
- Foro ARCO, *Cuarta Reunión Ministerial: Declaración de Santiago*, Santiago de Chile, 2008.
- _____, *Declaración de Cancún*, Cancún, 2008.
- _____, *Declaración de Lima*, Lima, 2007.
- _____, *Declaración de Puerto Vallarta*, Puerto Vallarta, 2009.
- _____, *Declaración de Santiago de Chile*, Santiago de Chile, 2008.
- _____, *Declaración de Urubamba*, Urubamba, 2010.
- _____, *Foro Sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano: Declaración de Santiago de Cali*, Santiago de Cali, 2007.
- Frenkel, Alejandro y Diego Azzi, , “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del sur ¿un paréntesis?”, en *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2020.
- Frente Amplio, “IV Congreso Extraordinario. Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010. Porque entre Todos Otro Uruguay es Posible”. En <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/download/80/131/34> (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).

- Friedrichs, Jörg y Kratochwil Friedrich, “On Acting and Knowing: How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology”, en *International Organization*, vol. 63, núm. 4, 2009.
- Fuentes, Juan Alberto y Pellandra, Andrea, *El estado actual de la integración en Centroamérica*, México, CEPAL, 2011.
- Funes, Mauricio, “El Salvador piensa en el ALBA”, en *La voz del Sandinismo*, 8 de diciembre, 2009. En <https://www.lavozdelsandinismo.com/alba/2009-12-08/el-salvador-piensa-en-el-alba/> (fecha de consulta: 20 de mayo, 2020).
- Fuser, Igor, “A integração energética sul-americana e o impasse político regional: entre a ‘segurança jurídica’ e o ‘uso soberano dos recursos naturais’”, en *Observatorio da Energia*, 2016. En https://observatoriodaenergia.files.wordpress.com/2017/12/fuser-integrac3a7c3a3o-energ3a9tica_impasse-jurc3addico-ou-soberania.pdf (fecha de consulta: 13 de junio, 2020).
- G1-Globo, “Itamaraty critica governos de cinco países por ‘falsidades’ sobre o Brasil, *G1-Globo*, 13 de mayo, 2016. En <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/itamaraty-critica-governos-de-5-paises-por-pro-pagar-falsidades-sobre-brasil.html> (fecha de consulta: 12 de febrero, 2020).
- Gambrill, Mónica y Acua, Gustavo, “Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano”, en Mónica Gambrill y Pablo Ruiz Nápoles [eds.], *Procesos de integración en las Américas*, México, CISAN/UNAM, 2006.
- García, María, “The European Union and Latin America: ‘Transformative power Europe’ versus the realities of economic interests”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 28, núm. 4, 2015.

- García, Alan, “La Creación de la Alianza del Pacífico”, en *Conferencia organizada por la Cámara de Comercio de Bogotá*, Bogotá, 2013.
- Gardini, Gian Luca, “Mercosur: what you see is not (always) what you get”, en *European Law Journal*, vol. 17, núm. 5, 2011.
- _____, “Towards modular regionalism: The proliferation of Latin American cooperation”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, núm. 1, 2015.
- _____, “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional”, en *Relaciones Internacionales*, año 15, 2010.
- _____, “Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for analysis”, en G. L. Gardini y P. Lambert [eds.], *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011.
- Gavião, Leandro y Miriam Gomes Saraiva, “América del Sur en la Política Exterior Brasileña de Lula Da Silva”, en *América Latina Hoy*, vol. 82, 2019.
- Gerring, John, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Ghilhon Albuquerque, José Augusto, “O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas”, en *Política Externa (USP)*, vol. 18, núm. 3, 2009.
- Giacone, Rita, “Latin American Regionalism in the XXI Century: An Ongoing Interactive Game of Resistance and Cooperation”, en *Mural Internacional*, vol. 9, núm. 1, 2018.
- _____, “Motivaciones políticas para la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en Rita Giacalone [ed.], *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, Mérida, FACES-ULA, 2008.

- _____, “Posición y participación militar venezolana en la controversia del Esequibo: estudio comparativo 1982 y 2015”, en *Aldea Mundo*, vol. 22, núm. 43, 2017.
- Gilson, Julie, *Asia meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe meeting*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing, 2002.
- Girvan, Norman, “Is ALBA a new model of integration? Reflections on the Caricom experience”, en *International Journal of Cuban Studies*, vol. 3, núm. 2, 2011.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela, *OPEP*. En <https://www.austria.gob.ve/content.php?contecual=22&contepert=1> (fecha de consulta: 18 de enero, 2019).
- Gobierno de México, “Textos finales del Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá”, México, 29 de junio, 2020. En <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730>, p. 6 (fecha de consulta: 2 de julio, 2020).
- Gomes Saraiva, Miriam y Zimmer Bom Gomes, “Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul”, en *Relaciones Internacionales*, vol. 25, núm. 50, 2016.
- _____ y Bruno de Moura Borges, “El Papel del Desarrollo en la Agenda de Cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2003”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 36, 2015.
- _____ y Lorena Granja Hernández, “La integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019.
- _____, “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas”, en *Mural Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2010.

- _____, “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 1, enero-junio 2004.
- _____, “Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?”, en *Relações Internacionais*, núm. 44, diciembre de 2014.
- _____, “Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional”, en Andrés Serbin [coord.], ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, *Anuario de Integración*, CRIES, 2016.
- Gómez Arana, Arantza, “The European Union and the Central American Common Market Sign an Association Agreement: Pragmatism versus values?”, en *European Foreign Affairs*, vol. 20, núm. 1, 2014.
- Gómez Tamez, Alejandro, “Mexico’s Trade Relations with NAFTA Partners and with China from the Perspective of the Mexican Footwear Industry”, en Enrique Dussel Peters [ed.], *The renegotiation of NAFTA and China?*, México, UNAM, 2018.
- Gómez Mera, Laura y Molinari, Andrea, “Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: Evidence from South America”, en *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 2, 2014.
- González, Camilo y Fabio Sánchez, “El Estado y el regionalismo latinoamericano: una aproximación de élites en el siglo XIX”, en *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 49, núm. 1, 2020.
- Gonzalo Trigo, Luis, “Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la Ciencia Política”, en *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero-junio 2016.

- Grabendorff, Wolf, “Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea”, en Adrián Bonilla Soria y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014.
- Granato, Leonardo, “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”, en *Caderno CRH*, vol. 29, núm. 77, 2016.
- Gratius, Susanne y Miriam Gomes Saraiva, “Continental regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas”, en *CEPS Working Document*, núm. 374, 2013.
- Grugel, Jean, “New Regionalism and Modes of Governance: Comparing U.S. and EU strategies for Governance in Latin America”, en *European Journal of International Relations*, vol. 10, núm. 4, 2004.
- Guerra-Barón, Angélica, “¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?”, en Eduardo Pastrana y Hubert Gehring [coords.], *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*, Bogotá, Editorial Javeriana, 2014.
- _____, “Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural”, en *Revista Oasis*, núm. 30, 2019.
- _____, “El Grupo Andino y la Alianza del Pacífico: una mirada a la agencia y sus roles frente al cambio de estructuras”, conferencia presentada en el Congreso *LASA 2017/Diálogos de saberes. XXXV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Lima, 29 de abril-1° de mayo, 2017.
- _____, “La construcción de identidades colectivas y el papel de las élites estratégicas: entendiendo las dinámicas suramericanas en la Alianza del Pacífico”, conferencia presentada en el

- Congreso ¿Democracias en recesión? Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26-28 de julio, 2017.
- _____, “La construcción de una identidad colectiva en la Alianza del Pacífico y China como el ‘Otro’ relevante”, en Javier Alcalde, Chris Alden, Angélica Guerra-Barón y Álvaro Méndez [coords.], *La conexión China en la política exterior del Perú en el siglo XXI*, Bogotá, IDEI-PUCP, LSE-GSU, LSE-Ideas, 2019.
- _____, “The Foreign Policies Convergence as a Factor of the Establishment of the Pacific Alliance”, en *Romanian Political Science Review*, vol. XIX, núm. 2, 2019.
- Guerra, Daniela, “Elementos de la Política Exterior en la Presidencia de Jorge Batlle”, en Gustavo Arce y Daniela Guerra, *El Uruguay en el primer lustro del siglo XXI: la economía política durante el gobierno del presidente Dr. Jorge Batlle*, Montevideo, FCU, 2007.
- Halperin, Marcelo, “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, en Noemí Mellado y Juan Carlos Fernández Saca [eds.], *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2013.
- Hänggi, Heiner, “Interregionalism as a multifaceted phenomenon: in search of a typology”, en Heiner Hänggi, Rolf Ralf y Rüdiger Jürgen [coords.], *Interregionalism: A New Phenomenon in International Relations*, Abingdon, Routledge, 2006.
- Hawkins, Kirk, *Venezuela’s chavismo and populism in comparative perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- Heduvan, Julieta y Mariano Eduardo Roark, “Paraguay y el Mercosur después de Lugo. Crisis política y debate interno. Actores e intereses”, VII Congreso de Relaciones Internacionales del

- IRI, “el I Congreso del COFEI y el II Congreso de la FLAEI”, 2014. En <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44791> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).
- Heine, Jorge y Brigitte Weiffen, *21st century democracy promotion in the Americas: standing up for the polity*, Londres, Routledge, 2014.
- Hernández Nilson, Diego, “La experiencia nacional-popular en el pensamiento de Alberto Methol Ferré sobre la integración regional Latinoamericana”, en *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 49, núm. 1, pp. 1-11.
- Hernández Nilson, Diego, Nicolás Pose y Andrés Raggio, “Entre el Norte y el Sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014)”, en *Cadernos do Tempo Presente*, núm. 24, 2016.
- Hettne, Björn, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, en *Comercio Exterior*, año 52, núm. 11, 2002.
- _____, “Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models”, en Mario Telò [ed.], *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic era*, 2ª ed., Hampshire-Burlington, Ashgate Publishing, 2014.
- _____, y Söderbaum, Fredrik, “Theorising the Rise of Regionness”, en *New Political Economy*, núm. 5, 2000.
- Hirst, Mónica, “La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología”, en *Estudios Avanzados*, vol. 10, núm. 27, mayo-agosto de 1996.
- Hoffmann, Anna, Víctor Mijares y Luis Schenoni, “Die Krise in Venezuela-Prüfstein für die Unasur”, en *GIGA Focus Lateinamerika*, núm. 3, 2015.

- Hugo Chávez, “Unión Suramericana de Naciones”, 23 de mayo, 2008. En <http://chamosaurio.com/2008/05/23/hugo-chavez-union-de-naciones-suramericanas-Unasur> (fecha de consulta: 22 de febrero, 2019).
- Hurrell, Andrew, “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”, en *Contexto Internacional*, vol. 1, núm. 17, 1995.
- Icaza, Rosalba, “(Re)pensando el regionalism Unión Europea-América Latina desde las redes de resistencia y solidaridad”, en Giovanni Molano-Cruz [comp.], *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945-2012). Lógicas y políticas de un actor global*, Bogotá, Fondo Editorial Universidad Sergio Arboleda.
- Ikenberry, John, “The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?”, en *Foreign Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo-junio de 2017.
- Infobae, “El futuro ministro de Economía de Brasil dijo que el Mercosur ‘no es una prioridad’ para el gobierno de Bolsonaro”, *Infobae*, 29 de octubre, 2018. En <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/10/29/el-futuro-ministro-de-economia-de-brasil-dijo-que-uno-de-los-objetivos-del-gobierno-sera-avanzar-en-una-reforma-previsional/> (fecha de consulta: 18 de febrero, 2020).
- Ingram, Helen y Suzanne Fiederlein, “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, en *The Western Political Quarterly*, año 41, núm. 4, 1988.
- Instituto de Integración Latinoamericana, “Consenso de Buenos Aires”, Universidad Nacional de la Plata, punto 16. En http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-Consenso_de_Buenos_Aires__3_p_.pdf?sequence=5 (fecha de consulta: 13 de febrero, 2020).

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)”. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados> (fecha de consulta: 16 de junio, 2020).
- Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, “Acceso a mercados: Singapur”, Buenos Aires, 2018. En http://inai.org.ar/archivos/boletines/Info%20Pa%C3%ADS_SINGAPUR%20nov17.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- Institutos de propiedad intelectual, *Alianza del Pacífico: Declaración conjunta de las oficinas de propiedad intelectual de la Alianza del Pacífico*, Ginebra, 2015.
- Jaguaribe, Helio, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*, año 12, núm. 46, abril-junio de 1979.
- Jaime, Verónica, *La Unión Aduanera como etapa en la construcción de la integración económica centroamericana*, San Salvador, Editorial Alejandría, 2014.
- Jenne, Nicole, Luis Leandro Schenoni y Francisco Urdinez, “Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994-2014”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 30, núms. 2 y 3, 2017.
- Kaarbo, Juliet, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory”, en *International Studies Review*, año 17, núm. 2, 2015.
- Kacowicz, Arie M. y Galia Press-Barnathan, “Regional security governance”, en Tanja Börzel y Thomas Risse [eds.], *The Oxford handbook of comparative regionalismo*, Oxford University Press, 2016.
- Katzenstein, Peter y Rudra Sil, “La teorización ecléctica en el estudio y en la práctica de las Relaciones Internacionales”, en

- Arturo Santa Cruz, *La política sin fronteras o la ubicuidad de do distintivo: Ensayos escogidos de Peter J. Katzenstein*, México, CIDE, 2012.
- Kennedy, Denis y Brian Beaton, “Two steps forward? Assessing Latin American regionalism through CELAC”, en *Latin American Policy*, vol. 7, núm. 1, junio de 2016.
- Kornblith, Miriam, “Percepciones venezolanas sobre la crisis de Colombia”, en *Colombia Internacional*, núm. 60, 2004.
- Kozulj, Roberto, *Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.
- Kuwayama, Mikio, “Pacific Alliance: A Latin American Version of Open Regionalism in Practice”, en *Discussion Paper Serie*, Japón, Universidad de Kobe, 2019.
- La Jornada, “CELAC aportará recursos para iniciativa de la Unión Europea contra Covid-19: SRE”, en *La Jornada*, 4 de mayo, 2020. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/04/CELAC-aportara-recursos-para-iniciativa-de-la-ue-contra-el-covid-19-sre-3025.html> (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).
- Lafuente, Javier y Ewald Scharffenberg, “El ocaso del ALBA”, en *El País*, 13 de diciembre, 2014. En https://elpais.com/internacional/2014/12/13/actualidad/1418491835_596490 (fecha de consulta: 11 de agosto, 2019).
- Lambertini, Griselda, *Estudio sobre convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur*, Quito, OLADE, 2016.
- Latinobarómetro. En <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (fecha de consulta: 15 de febrero, 2020).
- Levi, Michel, “El regionalismo sudamericano frente a la integración europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes”, en *Revista Tempo do Mundo*, núm. 23.

- Lima, Maria Regina y M. V. Coutinho, *Agenda Sul-Americana: Mudanças e desafios no início do século XXI*, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2007.
- Llenderozas, Elsa, “Unasur: desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior”, en *Pensamiento propio*, núm. 42, 2016.
- Long, Tom, “There is no Map. International Relations in the Americas”, en *Latin American Research Review*, vol. 54, núm. 2, 2019.
- López Burian, Camilo, “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”, en *Colombia Internacional*, núm. 83, 2015.
- _____, “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2013)”, en Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Busquets [coords.], *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura*, Montevideo, Estuario, 2013.
- _____, *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*, 2015 (Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Montevideo, ICP-FCS, UdelaR).
- _____, “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”, en *Colombia Internacional*, núm. 83, 2015.
- Lorenzini, María Elena, Gisela Pereyra Doval, “Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano”, en *Conjuntura Austral. Journal of the Global South*, vol. 11, núm. 55, 2020.
- _____, y Gisela Pereyra, “Posneoliberalismo y después: el Centro Relativo del sistema político y el ascenso de La Marea Celeste”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 39, núm. 3, 2019.
- Losada, Rodrigo y Andrés Casas, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

- Luján, Carlos, “El caso uruguayo. Consenso progresista”, en Yesko Quiroga y França, Cassio [orgs.], *Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos*, Sao Paulo, Fundación Friedrich Ebert, 2010.
- _____, “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”, en María Ester Mancebo y Pedro Narbono [coords.], *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo-Clacso-ICP, 2010.
- _____, “Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales”, en Gerardo Caetano [comp.], *La reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Trilce, 2009.
- Lula da Silva, Luiz Inácio, “IV Cumbre de las Américas: Lula contra el ALCA”, en *Archivo Histórico RTA*, 2005. En <https://www.youtube.com/watch?v=ZYdk9QZs7m0> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).
- Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peak-ed? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator*, vol. 47, núm. 1, 2012.
- _____, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, en *Norteamérica*, núm. 6, 2011.
- _____, “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, en Finn Laursen [ed.], *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003.
- _____ y Sören Scholvin, “Is There a Goeconomic Node in South America? Geography, Politics and Brazil’s Role in Regional Economic Integration”, en *ICS Working Papers 2*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2014.

- _____, “Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, núm. 3, 2005.
- _____, “Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences”, en *RSCAS Working Paper 2013/20*, Florence, European University Institute, 2013.
- _____, “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, 2011.
- _____, “Book Review: Regionalism with Adjectives in Latin America”, en *Latin American Policy*, vol. 9, núm. 1.
- _____, “Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul”, en Erica Simone Resende Almeida y Maria Izabel Mallmann [orgs.], *Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2013.
- Mallmann, Maria Izabel, “O Brasil como Paymaster do projeto de integração sul-americano”, en Erica Simone Resende Almeida y Maria Izabel Mallmann [orgs.], *Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2013.
- Malvesi, Lara, “Mamlström: Ceta done, México and Mercosur next up”, en *Euractiv*, 16 de febrero, 2017. En <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/malmstrom-ceta-done-mexico-and-Mercosur-next-up/> (fecha de consulta: 12 de junio, 2020).
- Mandelson, Peter, *Bilateral Agreements in EU trade policy. Speech delivered at the London School of Economics*, Londres, 9 de octubre, 2006.
- Martino Fond, Edoardo “Relazione presentata a nome della Commissione per il commercio esterno sulla relazioni tra la Comu-

- nità Europea e l'America Latina”, en *Discours au Parlement Europeen. Historical Archives of the European Union-Dossier*, núm. 41, doc. 98, 24 de noviembre, 1964.
- Masi, Fernando, “La integración regional en la vida democrática del Paraguay”, en *Revista Debate*, vol. 1, 2014.
- Mattheis, Frank, y Wunderlich, Uwe, “Regional actorness and interregional relations: ASEAN, the EU and Mercosur”, en *Journal of European Integration*, vol. 39, núm. 6, 2017.
- Mawdsley, Emma, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Nueva York, Zed Books, 2012.
- Mayntz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre de 2001.
- Mellado, Noeli, Dossier “Incertidumbres y esperanzas en el regionalismo latinoamericano”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 43, 2020.
- Mendez, Losi y Blanca Luna, “Análisis hermenéutico del discurso del expresidente Chávez”, en *Reflexión Política*, vol. 17, núm. 33, 2015.
- Menga, Milagro, “CELAC: de la convergencia a la parálisis”, en *Observatório de Regionalismo*, 6 de mayo, 2019. En <http://observatorio.repri.org/artigos/CELAC-de-la-convergencia-a-la-paralisis/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020).
- Mercosur, *Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el Mercosur*, Sao Paulo, Mercosur, 2017.
- _____, “Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea. Resumen elaborado por el Gobierno argentino”, julio de 2019. En http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/

- Res_Inf_MER_EU_TLC_s.pdf (fecha de consulta: 20 de junio, 2020).
- _____, “Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur-EFTA”, en *Acuerdo Comercial*, 2019. En <https://www.Mercosur.int/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-Mercosur-efta/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- _____, “Diálogo Mercosur-China”, 2018. En <https://www.Mercosur.int/dialogo-Mercosur-china/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- _____, “LII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común”, Acta núm. 02/18, Montevideo, 2018. En https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/71283_CMC_2018_ACTA02_ANE03_ES_DI08%20InformePPTU.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- _____, “LII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común”, en Acta núm. 01/18. Asunción, 2018. En https://documentos.Mercosur.int/simfiles/docinformativos/69203_CMC_2018_ACTA01_ANE03_ES_InformePPTP.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- Merino, Gabriel Esteban, “El Mercosur en tiempos de retorno neoliberal”, en Claudia Mikkelsen y Natasha Picone [eds.], *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer el presente*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2018.
- Mijares, Victor, “Filling the structural gap: Geopolitical links explaining the South American defense council”, en *Colombia Internacional*, núm. 101, 2020.
- _____, y Nastassja Rojas Silva, “Venezuelan Migration Crisis Puts the Region’s Democratic Governability at Risk”, en *GIGA Focus Latin America*, núm. 6, octubre de 2018.

- _____ y Detlef Nolte, “Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, núm. 3, julio-septiembre de 2018.
- Milanese, Juan Pablo, “Epicentros de inestabilidad regional: la política externa da Colombia e da Venezuela no inicio do século XXI”, en *Relacoes Internacionais*, núm. 13, 2007.
- Milani, Carlos, Leticia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima, “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’”, en *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo de 2017.
- Milner, Helen, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
- MINCETUR, “Alianza del Pacífico”, en *Acuerdos comerciales del Perú*, MINCETUR. En http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27 (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Meeting between Pacific Alliance and the European Union strengthen bonds between both blocks”, 26 de octubre, 2016. En <https://minrel.gob.cl/meeting-between-pacific-alliance-and-the-european-union-strengthen-bonds/minrel/2017-05-24/174752.html> (fecha de consulta: 28 de mayo, 2020).
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, “Cuatro ejes de la política exterior venezolana en 2018”, Caracas, 2019. En <http://mppre.gob.ve/2018/12/21/cuatro-ejes-politica-externor-venezuela-2018/> (fecha de consulta: 4 de agosto, 2019).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, “Argentina inicia una nueva presidencia pro tempore del Mercosur”. En <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-inicia-una-nueva-presiden->

- cia-pro-tempore-del-Mercosur (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- Ministerios de Relaciones Exteriores, *Acuerdo interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un programa de vacaciones y trabajo*, Punta Mita, 2014.
- _____, *Acuerdo interinstitucional entre los ministerios de relaciones exteriores de los Estados Partes de la Alianza del Pacífico para el establecimiento de medidas de cooperación en materia de asistencia consular*, Cartagena de Indias, 2014.
- _____, *Memorando de entendimiento entre el ministerio de RR.EE. Colombia y ministerio de relaciones exteriores de la República del Perú sobre exoneración de visa en calidad migratoria de negocios*, Villa de Leyva, 2013.
- Ministros de Turismo, *Acuerdo de cooperación en materia de turismo, en el marco del memorando de entendimiento entre el gobierno de Colombia, Chile, Perú y México sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico*, Ciudad de México, 2012.
- Molano-Cruz, Giovanni, “Las respuestas gubernamentales a la pandemia en América Latina y el Caribe”, en Rubén Ruiz Guerra [coord.], *Pandemia Covid-19. Lecturas de América Latina*, México, CIALC-UNAM, 2020.
- _____, “La construcción de un mundo de regiones”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 61, 2017.
- _____, *The Latin American-EU Inter-regionalism’s Vis-à-vis the Trans-Pacific and Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreements*, United Nations University/Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2016.
- _____, “La cumbre eurolatinoamericana de Río de Janeiro: ¿nostalgias coloniales o cooperación internacional?”, en *Colombia Internacional*, núm. 47, 1999.

- Mondelli, Marcelo, “Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano”, en *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, vol. 2, 2018.
- Moravcsik, Andrew, “Theory synthesis in International Relations: Real not metaphysical”, en *International Studies Review*, vol. 5, núm. 1, 2003.
- Mosquera, Mariano y Daniel Morales Ruvalcaba, “La estrategia institucional de China hacia América Latina. Análisis comparado entre los foros CELAC-China y CELAC-Unión Europea”, en *OASIS*, núm. 28, octubre de 2018.
- Muhr, Thomas, “Conceptualising the ALBA-TCP: Third generation regionalism and political economy”, en *International Journal of Cuban Studies*, vol. 3, núms. 2 y 3, 2011.
- , “Nicaragua: Constructing the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our Americas”, en Ulrike Schuerkens [ed.], *Globalization and Transformation of Social Inequity*, Londres, Routledge, 2010.
- Mujica, José, “Clase inaugural del curso internacional América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad”, Brasil/Buenos Aires, Clacso/UMET/Flacso, 17 de marzo, 2016.
- Mureau, Anne-Marie, *L'Europe Communautaire dans les négociations Nord-Sud. Ambitions, intérêts, réalités*, París, PUF, 1984.
- Narea, Marco, *¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico?: Una revisión de los debates teóricos actuales*, 2016 (Tesis de Maestría, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar).
- Nodal, “CELAC: México encabezó reunión de expertos para atención del Covid-19 en América Latina y el Caribe”, en *Nodal*, 16 de abril, 2020. En <https://www.nodal.am/2020/04/CELAC-mexico-encabezo-reunion-de-expertos-para-atencion-del-co>

- vid-19-en-america-latina-y-el-caribe/ (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).
- Nolte, Detlef y Brigitte Weiffen, "Introduction", en Detlef Nolte y Brigitte Weiffen [eds.], *Regionalism under stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Londres, Routledge, 2020.
- ____ y Nicolás Comini, "Unasur: Regional Pluralism as a strategic outcome", en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 2, 2016.
- ____, "Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?", en *EUI Working Papers RSCAS 2014/89*, 2014.
- ____, "Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and Unasur", en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 128-153.
- ____, "Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019.
- ____, "Regional Powers and Regional Governance", en Nadine Godehardt y Dirk Nabers [eds.], *Regional Powers and Regional Orders*, Londres, Publisher/Routledge, 2011.
- ____, "Regionalidad y gobernanza regional en América Latina", en F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada [eds.], *La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro*, Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2020.
- Northouse, Peter, *Leadership: Theory and Practice*, California, Sage Publications, 2001.
- O Globo, "Lava-Jato já suspendeu 16 projetos em seis países", en *O Globo*, 11 de diciembre, 2016. En <https://oglobo.globo>.

- com/brasil/lava-jato-ja-suspendeu-16-projetos-em-seis-paises-20617028 (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).
- Ocampo, Fernando, *Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica*, México, CEPAL, 2017.
- Ocampo, José Antonio, “¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?”, en *Ensayos Económicos*, núms. 61 y 62, enero-junio de 2011.
- OMC, “Perfiles Comerciales 2007”. En https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/trade_profiles07_s.pdf.
- Onuki, Janina, Fernando Mouron y Francisco Urdinez, “Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 1, 2016.
- OPEP, “Evolución anual del precio medio del petróleo crudo fijado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo de 1960 a 2018”, en *OPEP*. En <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/> (fecha de consulta: 2019).
- Organización de Estados Americanos, “Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)”. En http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp (fecha de consulta: 25 de septiembre, 2019).
- _____, *Segundo Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral en Honduras*, Tegucigalpa, OEA, 2017. En <https://www.oas.org/fpdb/press/segundo-informe-preliminar-moe-honduras-18dic-final.pdf>.
- Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial*, Ginebra, WTO Press, 2011.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*, París, OECD, 2010.

- ORT, “Uruguay, el Mercosur y los acuerdos con la Unión Europea y EFTA”, en *Novedades*, 22 de noviembre, 2019. En <https://facs.ort.edu.uy/89389/36/uruguay-el-Mercosur-y-los-acuerdos-con-la-ue-y-efta.html> (fecha de consulta: 6 de marzo, 2020).
- Ortigoza Acuña, Marianela *et al.*, “Ruta de la seda. Nuevas alianzas para la participación de América Latina”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 23, núm. 83, mayo de 2018.
- Ortiz Morales, Catherine, “Modelo de análisis y factores de éxito para la cohesión regional: ¿la Alianza del Pacífico como actor regional?”, VIII Congreso de Relaciones Internacionales IRI, Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de la Plata, noviembre de 2016.
- Osborne, Theresa, Maria Claudia Pachon y Gonzalo Enrique Araya, *What drives the high price of road freight transport in Central America?*, Banco Mundial, 2013.
- Osgood, Iain, “Globalizing the Supply Chain: Firm and Industrial Support for the US Trade Agreements”, en *International Organization*, vol. 72, núm. 2, 2018.
- Ozuna Hernández, Paola Anahí y María Esther Fajardo Morales, “¿México debe mirar a América Latina? Las posibilidades de la política exterior de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, vol. 28, julio-diciembre de 2018.
- Pagni, Carlos, “Un análisis global de América Latina”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 42, abril-junio de 2014.
- Paikin, Damian y Federico Dulcich, “El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 6, núm. 12, julio de 2017.

- Palácio do Planalto, “Em 10 anos, superávit comercial do Brasil com o Mercosul chega a US\$ 87,6 bilhões”, en *Palácio do Planalto*, 18 de diciembre, 2018. En <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/12/em-10%20anos-superavit-comercial-do-brasil-com-o-mercosul-chega-a-us-87-6-bilhoes> (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).
- Palestini, Stefano y Giovanni Agostinis, “Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy”, en *Journal of International Relations and Development*, núm. 21, 2018.
- Pareja, Francisco, “Integración andina y convergencia suramericana”, en *Paper universitario, Boletín Informativo Spondylus*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2014. En [https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/2014/FranciscoPareja%20\[Integracion_convergencia\].pdf](https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/2014/FranciscoPareja%20[Integracion_convergencia].pdf) (fecha de consulta: 22 de julio, 2020).
- Parlamento Andino, “El futuro de la integración andina: el punto de vista parlamentario para la democratización del proceso”, en Miguel Cárdenas [coord.], *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fundación Fescol, 2004.
- Pasquariello Mariano, Karina, “O regionalismo e a política externa brasileira: a experiência do Mercosul”, en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, 2017.
- Passini Mariano, Marcelo Ramanzini Júnior, Haroldo y Ribeiro de Almeida, Rafael Augusto, “O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)”, en *Relações Internacionais*, núm. 41, 2014.
- Patiño, Carlos, “Hugo Chávez y su reinención del mundo”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 39, julio-septiembre de 2013.

- Pecequilo Soreanu, Cristina y Corival Alves do Carmo, “A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul”, en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, julio-diciembre de 2017.
- Pempel, T. J., *Remapping East Asia: the construction of a region*, Nueva York, Cornell University Press, 2005.
- Pérez, Romeo, *Política exterior uruguaya*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2011.
- Perrotta, Daniela y Emanuel Porcelli, “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 28, núm. 1, 2019.
- _____, “Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del Mercosur”, en *Puente @ Europa*, año IX, núm. 2, 2011.
- _____, “Mercosur 25 años: Desafíos en su nueva etapa”, en *Márgenes-Revista de Economía Política*, año II, núm. 2, 2016.
- _____, “El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 38, junio-septiembre de 2008.
- _____, “Regionalismo adjetivado: desafíos teóricos para la comprensión de los procesos de construcción de región en América Latina”, en *Documento de Trabajo*, Buenos Aires, CEAP, 2016.
- _____, y Mariana Vázquez, “El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación”, en *Documento de Trabajo*, núm. 10, Montevideo, CEFIR-In Went, 2010.
- Peters Dussel, Enrique, Ariel Armony y Shoujun Cui [eds.], *Building Development for a New Era: China's Infrastructure Projects*

- in Latin America and the Caribbean*, University of Pittsburgh, 2018.
- Petiteville, Franck, “La coopération économique de l’Union européenne entre globalisation et politisation”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 51, 2001.
- Phillips, Lauren, “The politics of joint sovereign borrowing: The Venezuelan/Argentine Bono del Sur”, en *Review of International Political Economy*, vol. 20, núm. 3, 2012.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 17, núm. 1, 2008.
- Pinto Soria, Julio César, *Raíces históricas del Estado en Centroamérica*, Guatemala, Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1983.
- Plataforma Electoral Frente para la Victoria, 2011. En <http://especiales.lanacion.com.ar/multimedia/proyectos/11/10/elecciones/presidentes/fpv.pdf> (fecha de consulta: 11 de enero, 2020).
- Prado Espinoza, María Mercedes, “La Comunidad Andina: las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación”, en *Revista Desafíos*, año 30, núm. 1, 2017.
- Presidencia de la República de Uruguay, “Vázquez propuso en Mendoza seis medidas para revitalizar el Mercosur”, 21 de julio, 2017. En <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/vazquez-medidas-revitalizar-Mercosur-cumbre-mendoza> (fecha de consulta: 6 de abril, 2010).
- Primera Cumbre de las Américas, “Declaración de Principios”, 9-11 de diciembre, 1994. En http://www.oas.org/udse/cic/espanol/web_cic/1-cuerpo.htm (fecha de consulta: 12 de marzo, 2020).

- Programa de Governo 2002, “Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social”, en *Folha on line*. En <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-02.shtml> (fecha de consulta: 13 de enero, 2020).
- Programa Estado de la Nación-Región, “Estadísticas de Centroamérica”, San José. En <https://estadonacion.or.cr/estadisticas-de-centroamerica-2018/> (fecha de consulta: 28 de agosto, 2019).
- _____, *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación-Región, 2016.
- _____, *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación-Región, 2008.
- Prosur, “Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur”, en *Casa Rosada*, 22 de marzo, 2019. En <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/45052-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur> (fecha de consulta: 13 de junio, 2020).
- Puig, Juan Carlos, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- Puyana, Alicia, “Trump politics towards Mexico. Renegotiating NAFTA while invoking the Monroe Doctrine”, en *Real-world Economics Review*, núm. 85, 2018.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera Rhon, “Regional cooperation in Latin America and the Caribbean: New Challenges and Agendas”, en Robert Loney [ed.], *Handbook of Caribbean Economies*, Londres, Routledge, 2020.

- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado Espinoza, “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, en *Colombia Internacional*, núm. 92, 2017.
- _____, “Competitive diffusion of trade agreements in Latin America”, en *International Studies Review*, vol. 15, núm. 2, 2014.
- _____, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua?”, en *Revista CIDOB D’afers Internacionals*, núms. 102 y 103, 2013.
- _____ y Lorena Herrera-Vinelli, “El Retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza Del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?”, en Josette Altmann Borbón [ed.], *América Latina frente a la reconfiguración global*, Costa Rica, Flacso SG, 2019.
- Quintanar, Silvia, “Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética de Venezuela y Brasil”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar [eds.], *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires, GEL, 2012.
- _____, “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar [eds.], *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires, GEL, 2012.
- Ramos Martínez, Alejandro, Ricardo Rozemberg, Adrián Makuc, Gustavo Svarzman y Carlos D’Elía, *Informe Mercosur núm. 22: renovando la integración. Nota Técnica N° IDB-TN-1357*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), 2017.
- Ramos, Hugo Daniel, “El “nuevo Mercosur”: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el periodo 2003-2013”, en *Revista Dimensões*, vol. 35, 2015.

- _____, Mariano Vaschetto y Constanza Capdevila, “Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)”, *XI Jornadas de Sociología*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2015.
- Red ALC-CHINA, “Ejes temáticos”. En <https://www.redalc-china.org/v21/es-es/>.
- Redacción 180, “Mercosur debe ‘ajustar lo jurídico’”, en *Portal 180*, 11 de enero, 2014. En https://www.180.com.uy/articulo/37763_Mercosur-debe-ajustar-lo-juridico (fecha de consulta: 13 de marzo, 2020).
- República de Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Imprenta Nacional, 2000.
- Ribeiro-Hoffmann, Andrea, “Inter-and Transregionalism”, en Tanja A. Börzel y Thomas Risse [coords.], *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Nueva York, Oxford University Press, 2016.
- Riggirozzi, Pia y Diana Tussie, “Post-hegemonic regionalism”, en *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2021.
- _____, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: the case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.
- _____, “Rethinking our region in a post-hegemonic moment”, en Briceño-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.
- _____, “Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis”, en *New Political Economy*, vol. 17, núm. 4, 2012.
- _____, “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América”, en A. Serbin, L. Martínez y Jú-

- nior H. Ramanzini [coords.], *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, 2012.
- _____, “Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America”, en *Economy and Society*, vol. 43, núm. 3, 2014.
- Ripsman, Norrin, Jeffrey Taliaferro y Steven Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Rodríguez Gigena, Gonzalo, “Un acuerdo comercial Mercosur-China, ¿es conveniente?”, en Gerardo Caetano [coord.], *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta/CEFIR, 2017.
- Rodríguez, José Carlos, “La nueva política pendular de Paraguay: entre el Mercosur y el ALCA”, en *Nueva Sociedad*, núm. 203, 2006.
- Rodríguez, Oscar, “Economía institucional, corriente principal y heterodoxia”, en *Revista de Economía Institucional*, año, 3, núm. 4, 2001.
- Rojas Aravena, Francisco [ed.], *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago, Flacso, 1998.
- _____, “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”, en *Nueva Sociedad*, núm. 240, julio-agosto de 2012.
- _____, “Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: la CELAC y sus perspectivas”, en *Anuario Ceipaz*, núm. 5, 2013.
- Rojas, Diana Marcela, “La política exterior de la Región Andina”, en Adrián Bonilla Soria, y Grace Jaramillo [eds.], *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso/CAF, 2014.

- Romero, Carlos y Víctor Mijares, “From Chavez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 1, 2016.
- _____, “Diez años de política exterior”, en Francesca Ramos-Pismataro, Carlos Romero y Hugo Ramírez [eds.], *Hugo Chávez: una década en el poder*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010.
- Rosales, Osvaldo, Sebastián Herreros, Alicia Frohmann y Tania García-Millán, *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010 (Serie Comercio Internacional, 121).
- Roy, Joaquín, “European Union-Latin American relations in a turbulent era”, en Cooper Roy, Dana Sudeshna y Brian Murphy [eds.], *Transatlantic relations and modern diplomacy: an interdisciplinary examination*, Londres/Nueva York, Routledge, 2013.
- Rozenthal, Dmitry y Victor Jeifets, “Política exterior de Venezuela en ambiente de inestabilidad”, en *Iberoamérica*, vol. 54, núm. 4, 2018.
- Ruano, Lorena, “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril de 2008.
- Ruchansky, Beno, *Integración eléctrica en América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer*, Santiago de Chile, CEPAL y GIZ, 2013.
- Ruiz-Caro, Ariela, *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.
- Ruiz, Pablo, “Evolución reciente del empleo y el desempleo en México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, 2011. En <http://>

- www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n23/v8n23a5.pdf (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).
- Sabbatella, Ignacio y Thauan Santos, “The IPE of Regional Energy Integration in South America”, en Ernesto Vivares [ed.], *The Routledge Handbook to Global Political Economy*, Londres/New York, Routledge, 2020.
- _____, “¿GNL vs. gasoductos? Tensiones en el proceso de integración gasífero sudamericano”, en *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. xxv, núm. 51, 2018.
- _____, “Integración petrolera y gasífera en Suramérica: buenas intenciones, pocos avances”, en Juan Manuel Karg y Agustín Lewitt [eds.], *Del No al ALCA a Unasur: diez años después de Mar del Plata*, Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2015.
- _____, “Neoliberalismo e integración ‘de hecho’ en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos”, en *Revista Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2018.
- Salgueiro, Florencia. “El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 44, 2019.
- Sanahuja, José Antonio y Francisco Verdes-Montenegro Escáñez, “The Copenhagen School in South America: the (de)securitization of Unasur (2008-2017)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, núm. 2, 2021.
- _____, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur”, en A. Serbin, L. Martínez y Júnior H. Ramanzini [coords.], *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, 2012.
- _____, “Post-liberal regionalism in South America: The case of Unasur”, en *RSCAS Working Papers*, núm. 5, 2012.

- _____, “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio*, vol. 21, núm. 44, 2016.
- _____, “Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.
- _____, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en Alfonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez [coords.], *Anuario de la integración regional de América Latina y el gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2008.
- _____, “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 de América del Sur*, Barcelona, Funcadió CIDOB, 2010.
- _____, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, vol. 0, 2008.
- _____, *The EU and CELAC: Reinvigorating a Strategic Partnership*, Hamburg, EU-LAC Foundation, 2015.
- _____, *Towards a new framework of relations between the European Union and Latin America and the Caribbean*, Hamburg, EU-LAC Foundation, 2013.
- _____, “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en Andrés Serbin, *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires, CRIES, 2018.

- Santander, Sebastián, “El idealismo europeo frente a la realidad global: ¿del enfoque regional a una preferencia por potencias emergentes?”, en Giovanni Molano-Cruz [comp.], *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945-2012). Lógicas y políticas de un actor global*, Bogotá, Fondo Editorial Universidad Sergio Arboleda.
- _____, “The impact of the Iberian States on European Union-Latin American Relations”, en Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum [eds.], *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, United Nations University Series on Regionalism, Springer, 2014.
- Sartori, Giovanni, *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1984.
- Schmitter, Philippe, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, en *Revista Puente@Europa*, núm. 1, 2011.
- Scrofina, Sebastián, “Los datos del petróleo venezolano”, en *Debates IESA*, vol. XVII, núm. 2, 2012.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, “Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/tlcan.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana, *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*. En <http://www.sec.sieca.int/> (fecha de consulta: 15 de febrero, 2020).
- _____, *Estado actual de la integración económica*, Guatemala, SIECA, 2019.
- Segovia, Daniela, “Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 95, octubre de 2013.

- SELA, *La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*, Caracas, SELA, SP-Di n., 2015.
- Selleslaghs, Joren, José Briceño, Philippe de Lombaerde, “Regionalism in Latin America: Eclectic, Multi-faceted and Multi-layered”, en Madeleine Hosli y Joren Selleslaghs [eds.], *The Changing Global Order. Challenges and Prospects*, Londres/ New-York, 2020.
- Serbin, Andrés, “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes”, en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi [eds.], *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo, CELAC e Iberoamérica*, San José, Flacso, 2014.
- Serra, José, Discurso de posesión del Ministro José Serra, Ministerio de Relaciones Exteriores. En [http:// www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasil-18-de-maio-de-2016](http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasil-18-de-maio-de-2016) (fecha de consulta: 22 de marzo, 2020).
- Sideri, Sandro, *La Comunità Europea nell' Interdipendenza mondiale*, Milan, Unicopi, 1997.
- Silva Pareja, María Cristina, “Relaciones entre la institucionalidad global y regional en materia de energía: la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Agenda Energética de América del Sur”, en *ENERLAC*, vol. II, núm. 1, 2018.
- Simonoff, Alejandro [coord.], “Informe sobre la política exterior de Argentina. Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2006). Gestión del Canciller Rafael Bielsa (2003-2005)”, en *Estudios e Investigaciones*, núm. 31, septiembre de 2006. En <http://www.>

- iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/estudios-investigaciones-30-cerpi.pdf (fecha de consulta: 13 de febrero, 2020).
- Sistema de la Integración Centroamericana, “Temas de Integración”. En <http://www.sica.int/sica/ejes.aspx> (fecha de consulta: 15 de agosto, 2019).
- Soares de Lima, Maria Regina, “Autonomia, Não-indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da política exterior”, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, año 19, núm. 83, abril-junio de 2005.
- Soares, Jussara, “Ao assumir comando de Mercosul, Brasil promete fazer revisão completa de taxas de importação”, en *O Globo*, 16 de julio, 2019. En <https://oglobo.globo.com/economia/ao-assumir-comando-de-mercosul-brasil-promete-fazer-revisao-completa-de-taxas-de-importacao-23812446> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).
- Söderbaum, Fredrik y Luk Van Langenhove, “The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, en *Journal of European Integration*, vol. 27, núm. 3, septiembre de 2005.
- _____, *Rethinking Regionalism*, Nueva York, Palgrave, 2016.
- Spektor, Matias, “Brazil: the underlying ideas of regional policies”, en Daniel Flemes [ed.], *Regional Leadership in the Global System-Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Ashgate Publishing, 2010.
- _____, “O regionalismo do Brasil”, en Bernardo Sorj y Sergio Fausto [eds.], *Brasil e América do Sul: olhares cruzados*, Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2011.
- Sputniknews, “Prosur: ¿una manera de institucional al Grupo de Lima y aislar más a Venezuela”, 18 de enero, 2019. En <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/20190119108484>

- 4672-Prosur-ivan-duque-venezuela-grupo-de-lima/ (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).
- Standley, Andrew, *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José (1984-2002)*, San José, Oficina de la Delegación de Comisión Europea, 2003.
- Stuhldreher, Amalia, “La migración: cambio de ciclo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, en *Estudios Internacionales*, núm. 181, 2015.
- Superintendencias-Alianza del Pacífico, Declaración de apoyo y coordinación de las autoridades de la Alianza del Pacífico que suscriben la Superintendencia de Valores y Seguros de la República de Chile, la Superintendencia Financiera de la República de Colombia, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México y la Superintendencia del Mercado de Valores de la República del Perú, Santiago de Chile, 2011.
- Telaroli, Maria Luísa, “CELAC: A retórica da integração”, en *Observatório de Regionalismo*, 27 de febrero, 2017. En <http://observatorio.repri.org/artigos/CELAC-a-retorica-da-integracao/> (fecha de consulta: 15 de julio, 2020).
- Telò, Mario, “Introduction: Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union”, en Mario Telò [ed.], *European Union and New Regionalism*, Nueva York, Routledge, 2007.
- The State Council Information Office The People’s Republic of China, “Full Text: Xi Jinping’s keynote speech at the World Economic Forum in January 2017”. En http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm (fecha de consulta: 12 de junio, 2020).
- Tiezzi, Shannon, “China’s Push Into ‘America’s Backyard’”, en *The Diplomat*, 8 de febrero, 2018. En <https://thediplomat.com>

- com/2014/02/chinas-push-into-americas-backyard/ (fecha de consulta: 18 de julio, 2020).
- Tokatlian, Juan y Robert Russell, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El Caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núms. 85 y 86, 2009.
- Torres, Sebastián, “Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Mercosur y China”, en Gerardo Caetano [coord.], *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta/CEFIR, 2017.
- Torrico Terán, Mario y Diego Solís Delgadillo, “Voto ideológico ¿Por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha?”, en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 1, enero marzo de 2020.
- Toye, John, *Reseña histórica de la Unctad en su 50 Aniversario*, Ginebra, Naciones Unidas, 2014.
- Transatlantic Declaration on EU-US relations, 1990. En http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), *Estadísticas del sufragio, referéndum 2007. Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, San José, 2007. En https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio_referendum2007.pdf.
- Unasur-Olade, *Unasur: un espacio que consolida la integración energética*, Quito, Unasur, 2012.
- Unión Europea y el Mercosur, “Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur”, Acuerdo de principio, Bruselas, 2019. En http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

- United States Census Bureau. En <http://www.census.gov/> (fecha de consulta: febrero de 2016 y septiembre de 2018).
- United States Department of Labor, “Bureau of Labor Statistics”. En <https://www.bls.gov/home.htm> (fecha de consulta: febrero de 2020).
- Urdínez, Francisco, “¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?”, conferencia presentada en el seminario El Paraguay ante los nuevos (y viejos) paradigmas de la política externa regional, Asunción, Universidad Nacional de Asunción, 2017.
- _____, Camilo López Burian y Amâncio de Oliveira, “Mercosur and the Brazilian leadership challenge in the era of Chinese growth: a Uruguayan foreign policy perspective”, en *New Global Studies*, año 10, núm. 1, 2016.
- Uruguay, “Cámara de Representantes. Comisión Preinvestigadora de negocios realizados desde Uruguay con la República Bolivariana de Venezuela”, en *Creación de Comisión Investigadora*, 26 de octubre, 2016. En <https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wpcontent/uploads/2016/11/02-VT-del-26-10-16.doc> (fecha de consulta: 15 de agosto, 2019).
- USTR, “*The US-Ecuador Investment Treaty*”. En <https://ustr.gov/countries-regions/western-hemisphere/ecuador> (fecha de consulta: 1° de junio, 2020).
- Vadell, Javier A., & Clarisa Giaccaglia, “El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral”, en *Foro Internacional*, vol. 60, núm. 3, 2020.
- Vadell, Javier A., Bárbara Lamas, Daniela M. de F Ribeiro, “Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e con-

- vergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner”, en *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, núm. 33, 2009.
- Vadell, Javier A, “El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur”, en *Carta Internacional*, vol. 13, núm. 1, 2018.
- _____, “A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, núm. 1, 2006.
- Vaillant, Marcel, “Pradera, frontera y puerto, otra vez”, en *Cuadernos del CLAEH*, año 22, núms. 78 y 79, 1997.
- Valdés, Rosa Tania, “OEA aprueba resolución que desconoce segundo mandato de Maduro en Venezuela”, en *VOA Noticias*, 10 de enero, 2019. En <https://www.voanoticias.com/a/oea-consejo-permanente-busca-condenar-a-venezuela-mientras-maduro-se-reelige/4736994.html> (fecha de consulta: 11 de junio, 2019).
- Valles, Miguel, *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis, 1999.
- Van Klaveren, Alberto, “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”, en *Nueva Sociedad*, núm. 275, mayo-junio de 2018.
- Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, en *Ciencia Administrativa*, año 1, 2008.
- Vásquez Vicente, Guillermo, *Integración económica y apertura comercial en Centroamérica*, Madrid, Plaza y Valdés, 2012.
- Vázquez Ruiz, Miguel Ángel, “México y el TLCAN 20 años después. Una visión acerca de los resultados”, en María Antonia Correa Serrano y Federico Manchón Cohan [coords.], *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, Itaca/UAM-Xochimilco, 2016.

- Vázquez, Mariana y Daniela Perrotta, *Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del Mercosur y de la integración regional en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Identidad Mercosur, 2013.
- _____, “El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América Del Sur”, en Gerardo Caetano, *Mercosur 20 años*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, 2011.
- Vega Hernández, Angélica, “Hugo Chávez: circunstancias, seguidores y liderazgo”, en *Reflexiones*, vol. 87, núm. 2, 2008.
- Veja, “Situação no Itamaraty reflète crise na diplomacia brasileira”, en *Veja*, 10 de noviembre, 2014. En <https://veja.abril.com.br/politica/situacao-no-itamaraty-reflete-crise-na-diplomacia-brasileira/> (fecha de consulta: 29 de enero, 2020).
- Velasco Júnior, Paulo Afonso y Miriam Gomes Saraiva, , “A Política Externa Brasileira e o ‘fim de ciclo’ na América do Sul: para onde vamos?”, en *Pensamiento Propio*, núm. 44, 2016.
- _____, “Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades”, en *Cadernos Adenauer*, vol. XVII, núm. 4, 2016.
- Velasco, Jesús, *The Future of US-Mexico Relations: A Tale of Two Crises*, Baker Institute for Public Policy/Rice University, 2018.
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni, *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, UNESP, 2016.
- Villarreal, Angeles y Ian Fergusson, “NAFTA at 20: Overview and Trade Effects, Congressional Research Service”, 28 de abril, 2014. En https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/scholar?start=50&q=mexico+trade+nafta&hl=es&as_sdt=0,5&scioq=texas+,mexi-

- co+trade+2016&httpsredir=1&article=2272&context=key_workplace (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).
- Vivares, Ernesto, “Latin America: A Challenging Prospect for Regionalism”, en *Regions and Cohesions*, vol. 11, núm. 1, 2021.
- Walter, Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Nueva York, Universidad de Columbia, 1999.
- Wionczek, Miguel, “The Relationship between the European Economic Community and Latin America in the context of Global Economic Crisis”, en Louis Jean-Victor, *La Communauté économique européenne et l'Amérique latine*, Bruselas, Université de Bruxelles, 1978.
- World Bank Group, *Doing Business 2019: Training for Reform*, 16 ed., Washington DC, World Bank Group, 2019. En https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.
- World Trade Organization, *Rules of Origin: Made in ... Where?, Understanding the WTO: The Agreements*, Gineva, World Trade Organization, 2019.
- Xinhua Português, “China se torna o segundo maior parceiro comercial da América Latina”, en *Xinhua Português*, 30 de noviembre, 2018. En http://portuguese.xinhuanet.com/2018-11/30/c_137640466.htm (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).
- Zelicovich, Julieta, “El Mercosur frente al ‘Regionalismo del siglo XXI’: algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 23, núm. 34, junio de 2016.
- _____, “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del Mercosur (1991-2015)”, en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, núm. 21, julio-diciembre de 2015.

- _____, “Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del Mercosur durante la Ronda de Doha”, 2012 (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Tres de Febrero).
- _____, “Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa”, en *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 3, noviembre de 2018.
- _____, *El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final*, Fundación Carolina, 2019. En <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>.

SOBRE LOS AUTORES

José Briceño-Ruiz es Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence y Maestro en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham. Es profesor-investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, en México. Fue profesor de la Universidad de los Andes, en Venezuela y la Universidad Cooperativa de Colombia. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo, Aoyama Gakuin University en Tokio, la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais y la Universidad de Sonora.

Ana Marleny Bustamante es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Liverpool y Licenciada en Educación por la Universidad de Los Andes, en Venezuela. Es Profesora-Investigadora

titular adscrita al Centro de Estudios de Fronteras e Integración y coordinadora promotora de la Maestría en Fronteras e Integración. Recibió la beca de Excelencia Académica para egresados de la ULA y fue Visiting Fulbright Scholar en la Universidad Estatal de San Diego, California, en Estados Unidos. Es investigadora de las áreas de integración regional y fronteras y autora de numerosos artículos en revistas científicas.

Gerardo Caetano Hargain es Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigador nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay y Miembro de las Academias de Letras y de Ciencias del Uruguay. Académico correspondiente en la Academia de la Historia en Argentina y de la Real Academia Española. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2012-2020). Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

Carlos Alberto Chaves García es Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente categorizado como Investigador Asociado ante Colciencias, investigador miembro de la Red para la Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional (REDFIRE) del Instituto de Integración Latinoamericana, e investigador del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE). Actualmente es director del Centro de Investigación de la Facultad de Gobierno y Relaciones

Internacionales de la Universidad Santo Tomás y lidera el Grupo de Investigación de la misma Facultad.

María Antonia Correa Serrano es Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora e Investigadora del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco, en la licenciatura de Economía y la Maestría de Relaciones Internacionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Especialista en temas de Inversión Extranjera Directa; globalización e integración regional, desarrollo sustentable y medio ambiente; comercio y finanzas internacionales.

Juan Carlos Fernández Saca es Economista, Maestro en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata y Maestro en Administración Pública por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, donde ha sido Decano de la Facultad de Posgrados y Educación Continua. Fue Profesor Visitante del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Sus publicaciones se relacionan con el proceso de integración regional de Centroamérica y sobre transparencia y anticorrupción.

Rita Giacalone es Ph.D. en Historia de Indiana University. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela y Profesora del Posgrado de Integración Regional, Universidad Nacional de La Plata. Investigadora Asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos de University of Calgary. Sus áreas de docencia e investigación son Historia Económica, Política Internacional, Integración Regional

y Relaciones Empresarios-Estado. Ha publicado diversos libros y artículos sobre el regionalismo y la integración regional en América Latina.

Miriam Gomes Saraiva es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Es licenciada en Historia y Master en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Río de Janeiro. Hizo un posdoctorado en el Instituto Universitario Europeo y fue Visiting Fellow de la Cátedra Río Branco en la Universidad de Oxford. Fue investigadora visitante en la Universidad de Lisboa. Es profesora/investigadora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ) e investigadora del CNPq/Brasil. Coordina el Laboratorio de Estudios sobre Regionalismo y Política Externa en la UERJ. Desarrolla investigaciones en el área de Relaciones Internacionales, con énfasis en temas de política exterior y regionalismo.

Lorena Granja Hernández es Doctora en Ciencia Política del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Es Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República. Maestra en Ciencia Política del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Actualmente, se desempeña en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la misma Universidad, con una beca de posdoctorado de la CAPES/Brasil. Sus áreas de investigación son regionalismo y política exterior, política comparada de América Latina y metodología de la investigación; su principal objeto de estudio ha sido el Mercosur.

Angélica Guerra-Barón es Doctora en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Magister en Derecho Internacional Económico de la misma universidad. Abogada de la Universidad Externado de Colombia y co-investigadora del Grupo de Investigación de Orden Internacional y Órdenes Regionales (GIOR-PUCP). Profesora Visitante del Departamento de Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia. Sus principales áreas de trabajo son identidad colectiva, análisis de discurso, economías emergentes, Asia-Pacífico, comercio e inversión internacionales, derecho internacional público.

Camilo López Burian es Doctor en Ciencia Política de la Universidad de la República. Profesor Adjunto en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales en la misma universidad. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay. Sus principales áreas y temas de investigación son relaciones internacionales, análisis de política exterior, políticas exteriores comparadas, y derechas y política internacional.

Carlos Luján es Doctor en Ciencias Humanas, con énfasis en Ciencia Política de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor Agregado en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay. Sus principales áreas y temas de investigación son teoría de las relaciones internacionales, análisis de política exterior y negociación internacional. Tiene numerosas publicaciones sobre sus temas de investigación en libros y revistas académicas.

Giovanni Molano-Cruz es Doctor en Ciencia Política del Centre Européen de Sociologie et de Science Politique de la Université Paris I Panthéon Sorbonne. Tiene una Maestría en Estudios del Desarrollo del The Graduate Institute Geneva y el título de Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia, donde es Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Ha sido Visiting Scholar en el Institut on Comparative Regional Integration Studies de la United Nations University y Profesor Invitado en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y en la Universidad Andina Simón Bolívar. Sus temas de docencia e investigación son sociología e historia de las relaciones internacionales, regionalismo y política exterior latinoamericana.

Daniela Perrotta es Doctora en Ciencias Sociales por Flacso (Argentina) donde también obtuvo título de Magíster en Ciencias Sociales. Politóloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, con sede en el Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Profesora en la Licenciatura de Ciencia Política de la UBA. Investigadora adscrita al Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Emanuel Porcelli es Candidato a Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como coordinador de Cooperación Internacional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Na-

ción, Argentina. Es Investigador del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Ciencias Políticas y Profesor de Ciencia Política en la UBA y la Universidad Nacional de Lanús.

Catherine Ortiz Morales es candidata a Doctorado de Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia y Magíster en Asuntos Internacionales de la misma Universidad. Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano e Investigadora junior categorizada ante Colciencias. Actualmente es Docente e Investigadora de la Universidad Sergio Arboleda y lidera el subgrupo 1 del grupo de trabajo sobre multilateralismo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE).

Andrea Ribeiro-Hoffmann es Doctora en Ciencias Políticas/Relaciones Internacionales de la Eberhard-Karls Universität Tübingen. Tiene un Máster en Relaciones Internacionales y es Bachiller en Economía de la Pontificia Universidade Católica de Río de Janeiro, donde es Profesora de Relaciones Internacionales. Ha sido Visiting Researcher en la London School of Economics, la Universidad de Erfurt y la Universidad Libre de Berlín. Su trabajo se centra en el regionalismo comparativo, el interregionalismo y la legitimidad y la democracia en el nivel mundial.

Ignacio Sabbatella es Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales. Actualmente es Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani e Investigador asociado en el área de Relaciones Internacio-

nales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Buenos Aires. Su desarrollo científico y profesional se enmarca en el área de la economía política de la energía. Es docente de la Maestría en Relaciones Internacionales de Flacso y de la Universidad Nacional de Moreno

Paulo Afonso Velasco Júnior es Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, donde es Profesor adjunto de Política Internacional y jefe del Departamento de Relaciones Internacionales. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y una Licenciatura en Derecho de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Ha sido senior Fellow en el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales y posee experiencia confirmada con publicaciones en política exterior de Brasil, política latinoamericana e integración regional suramericana.

Julieta Zelicovich es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero e Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente de la Universidad Nacional de Rosario y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales, radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y Miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional de la misma universidad. Se especializa en relaciones comerciales internacionales, gobernanza global del comercio internacional y política exterior argentina.

El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía, editado por el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM, se terminó de imprimir en digital el 10 de enero de 2022 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Col. Granjas Esmeralda, Iztapalapa. C.P. 09810, Ciudad de México, México. Se tiraron 150 ejemplares en papel bond ahuesado de 90 gramos. La edición consta de 250 ejemplares a tiro bajo demanda. Su composición y formación tipográfica, en tipo Walbaum de 12:15 puntos, estuvo a cargo de Irma Martínez Hidalgo. La revisión técnica a cargo de Beatriz Méndez Carniado. El cuidado de la edición estuvo a cargo de María Angélica Orozco Hernández.

En América Latina y el Caribe el regionalismo post-hegemónico significa la coexistencia de diferentes experiencias y prácticas de integración y cooperación regional que —durante las dos primeras décadas del siglo XXI sin un patrón dominante ni un generalizado distanciamiento de Estados Unidos— fueron configuradas por una lógica que iba más allá de la liberalización de los intercambios comerciales. Actualmente, desde México, surge un nuevo llamado para la unión política y comercial de los países latinoamericanos y caribeños, mientras el diálogo Celac-China, el relacionamiento externo de la Alianza del Pacífico y el relanzamiento del interregionalismo Mercosur-Unión Europea sugieren nuevas trayectorias para la integración y la cooperación latinoamericanas. Sin embargo, Brasil se ha retirado de la Celac y la ausencia de esquemas efectivos de diálogo político y concertación, sumada al abandono de programas concretos de acción, también son indicadores del momento que atraviesa el regionalismo latinoamericano.

Para comprender la coyuntura y las encrucijadas del regionalismo latinoamericano, este libro reúne las reflexiones y análisis de investigadores de Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú, Venezuela y Uruguay. Su elaboración y publicación son resultado de la cooperación universitaria y científica entre el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ISBN 978-607-30-5352-5



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe

