



# El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia

José Briceño Ruiz  
(coordinador)



# **El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia**



# El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia

José Briceño Ruiz  
(coordinador)



Universidad Nacional  
Autónoma de México

**CIALC**  
Centro de Investigaciones sobre  
América Latina y el Caribe



EDICIONES  
EÓN

Esta obra fue dictaminada por académicos en el sistema doble ciego con el aval del Comité Editorial del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM.

Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IA300302 *El regionalismo latinoamericano: crisis y resiliencia*, cuyo responsable es el Dr. José Briceño Ruiz.

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

**Nombres:** Briceño Ruiz, José, editor.

**Título:** El regionalismo latinoamericano : entre la crisis y la resiliencia / José Briceño Ruiz (coordinador).

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Ediciones Eón : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2024.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2233928 (impreso) | LIBRUNAM 2233974 (libro electrónico) | ISBN (UNAM) 978-607-30-9005-6 (impreso) | ISBN (Eón) 978-607-8997-02-2 (impreso) | ISBN (UNAM) 978-607-30-9004-9 (pdf) | ISBN (Eón) 978-607-8997-01-5 (pdf).

**Temas:** Regionalismo -- América Latina. | América Latina -- Integración económica. | América Latina -- Política económica.

**Clasificación:** LCC JL956.R43.R445 2024 (impreso) | LCC JL956.R43 (libro electrónico) | DDC 327.8 —dc23

Primera edición: 2024

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

D.R. © 2024 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: 978-607-30-9005-6 UNAM (Impreso)  
ISBN: 978-607-30-9004-9 UNAM (PDF)  
<https://doi.org/10.22201/cialc.9786073090049e.2024>  
ISBN: 978-607-8997-02-2 Eón (Impreso)  
ISBN: 978-607-8997-01-5 Eón (PDF)

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

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

# Índice

|                                                                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción<br><i>José Briceño Ruiz</i>                                                                                                                                                 | 9   |
| Las causas estructurales de las crisis del regionalismo latinoamericano<br><i>José Briceño Ruiz</i>                                                                                      | 23  |
| La quimera de la integración del Mercosur: el desarrollo común, incompatibilidades en los modelos económicos en un proyecto de largo plazo (1985-2020)<br><i>Jonatan Badillo Reguera</i> | 41  |
| ¿Liderazgo regional? Argentina y México como eje de la integración latinoamericana en tiempos de pandemia<br><i>María Esther Morales Fajardo</i>                                         | 89  |
| El Estado y los empresarios en la Alianza del Pacífico y la promoción del desarrollo tecnológico<br><i>Ma. Antonia Correa Serrano</i>                                                    | 117 |
| Las instituciones de la Alianza del Pacífico y las del Mercado Común del Sur: un balance regional de sus logros y límites<br><i>Daniel García Magallón</i>                               | 141 |
| La resiliencia del ALBA-TCP frente al proceso de transición hegemónica global<br><i>José Antonio Hernández Macías</i>                                                                    | 177 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Conclusiones      | 195 |
| Fuentes           | 201 |
| Sobre los autores | 229 |

# INTRODUCCIÓN

*José Briceño Ruiz*

El regionalismo latinoamericano vive en una casi permanente crisis que en las décadas recientes se ha expresado en cambios de ciclos en las políticas regionales, las cuales han pasado de estar centradas en la apertura y la inserción internacional durante el periodo del regionalismo abierto, a una estrategia neo-desarrollista durante la fase del regionalismo postliberal o poshegemónico. Estos ciclos son expresión de la existencia de gobiernos más liberales o más de izquierda en los países de América Latina, que plasman en sus estrategias de integración y cooperación regional las visiones políticas y económicas que están tratando de ejecutar en sus países. Por ello, los procesos regionales experimentan cambios en sus agendas y las políticas regionales viven constantes transformaciones. El más claro ejemplo de esto ha sido lo ocurrido en las dos primeras décadas de este siglo, en el cual el regionalismo pasó de ser uno, bajo el liderazgo de políticos como Luis Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner o Hugo Chávez, que impulsaba una amplia agenda política, la integración productiva y una ambiciosa agenda social, a otro, bajo el comando de Mauricio Macri, Michel Temer, Jair Bolsonaro o Luis Lacalle Pou, cuya agenda regional se centraba en el libre comercio.

Se suele señalar que estos giros ideológicos en los gobiernos son la causa principal de la crisis del regionalismo en América Latina.<sup>1</sup> No se puede dudar de la validez de este argumento. Un ejemplo es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), un esquema de cooperación regional creado por los gobiernos de izquierda en 2008, pero que fue desmantelado a partir de 2017 con la llegada de gobiernos de derecha, para ser reemplazado por el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en 2019. La Unasur, aunque con sus limitaciones, fue un bloque que contribuyó a la solución de crisis políticas, coordinación de posiciones en materia de seguridad y defensa, impulso de la infraestructura regional e incluso promoción de acciones conjuntas en materia de salud. Aunque no se pueden desconocer las limitaciones de la Unasur en la mediación de la crisis venezolana a partir de 2014, el espacio regional sin duda había contribuido a generar una dinámica de cooperación en América del Sur. Su eliminación de facto y reemplazo por el Prosur, fue simplemente la expresión del giro ideológico en esa parte del continente. Su relanzamiento en abril de 2023, tras el regreso de Lula al poder y las victorias previas de Gabriel Boric y Gustavo Petro en Chile y Colombia, reitera la forma en que los giros ideológicos en la región inciden en mecanismos de cooperación como la Unasur. Esto confirma que estas divisiones ideológicas, sin un mínimo de pragmatismo y de comprensión de la diversidad de democracias cada vez más consolidadas, pueden afectar el destino de un esquema regional.

Las crisis también son explicadas a partir de variables sistémicas o de cambios que se producen en el sistema internacional. Así, las dificultades que vivió el Mercosur en 1999 fueron en parte consecuencia del impacto de las crisis financieras globales,<sup>2</sup> que primero afectaron a los

<sup>1</sup> José Antonio Sanahuja, “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario CEIPAZ 2018-2019*: 107-127; Gerardo Caetano y José Antonio Sanahuja, “Integración regional y regionalismo en crisis”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1 (2019): 7-14.

<sup>2</sup> Pablo Bustelo, “Globalización económica, crisis financieras e integración regional: enseñanzas de Asia Oriental para América Latina”, *Revista Economía Mundial*,

países asiáticos en 1997, posteriormente a Rusia en 1998 y que llegaron a Brasil en 1999, teniendo un severo impacto negativo en el Mercado Común del Sur (Mercosur).<sup>3</sup> Más recientemente, se argumenta que factores como el auge y la caída de los precios de las *commodities* entre 2003 y 2013,<sup>4</sup> el denominado proceso de desglobalización<sup>5</sup> o la pandemia del Covid 19,<sup>6</sup> han influido en los retrocesos del regionalismo en América Latina.

También, se suele argumentar la influencia o el intervencionismo de las grandes potencias, en particular Estados Unidos, como un factor que ha obstaculizado el avance de los procesos de integración y cooperación en América Latina. Existe una amplia literatura que remonta a la década del sesenta del siglo XX que argumenta que, con sus acciones, Estados Unidos se ha opuesto a iniciativas como el Mercado Común Latinoamericano o la ALALC.<sup>7</sup> En los años noventa de ese siglo e inicios del nuevo milenio, el tema fue cómo iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) debilitaban los procesos regiona-

---

vol. 1 (1999): 55-68; Daniel Titelman Kardonsky, Esteban Pérez Caldentey y Ramón Pineda Salazar, “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande?: crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, *Revista CEPAL*, núm. 98 (2009): 7-34.

<sup>3</sup> Jorge Lucángeli, “Mercosur: el impacto de la crisis financiera internacional”, *Revista del CEI*, núm. 13 (2008): 25-39.

<sup>4</sup> Marcos Vinicius Chiliatto-Leite, “Constrained Integration in Latin America: Analysis Based on a Twenty-First-Century Centre-Periphery Vision”, *CEPAL Review*, núm. 133 (2021): 31-50.

<sup>5</sup> Daniele Benzi y Marco Narea, “El regionalismo latinoamericano, más allá de los ‘pos’. El fin de ciclo y los fantasmas globales”, *Nueva Sociedad*, núm. 275 (2018): 106-120.

<sup>6</sup> Andrea C. Bianculli, “América Latina, regionalismo, COVID-19 ¿y después?”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 11 (2021): 60-68.

<sup>7</sup> Robert Edwin Denham, “The Role of the US as an External Actor in the Integration of Latin America”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 7, núm. 3 (1968): 199-216; John W. Sloan, “LAFTA in the 1960’s: Obstacles to Progress”, *Ekistics*, vol. 34, núm. 202 (1972): 141-145.

les latinoamericanos e imponían una nueva lógica imperialista.<sup>8</sup> Otros estudios incluso ven en el panamericanismo y el interamericanismo procesos de vieja data que buscan minar los procesos de integración y cooperación exclusivamente latinoamericanos.<sup>9</sup> En esta línea de pensamiento, también se argumenta que los acuerdos comerciales promovidos por Estados Unidos son simplemente formas de neocolonialismo.<sup>10</sup>

No se descarta la importancia de todos estos factores externos en el desarrollo del regionalismo y el impacto negativo que haya podido tener en su desarrollo, pero atribuir a factores externos la única causa de las crisis de los procesos regionales es acudir al cómodo argumento “externalista” que ve en el sistema internacional la explicación última de las problemáticas latinoamericanas. Las variables globales explican, sin duda, pero no son suficientes. Además, este libro es resultado de un proyecto de investigación concluido en 2022, en el cual no se analizaron esas variables externas. Actualmente, está en desarrollo un nuevo proyecto de investigación en el que se profundiza sobre la crisis del regionalismo latinoamericano y en el cual sí se examinan estas variables externas.

Por ello, en este libro se analiza una serie de variables domésticas y regionales cruciales para entender la crisis del regionalismo latinoamericano. En vez de concentrarse exclusivamente en variables macro, centradas en el sistema internacional, se consideran variables micro, vinculadas a los sistemas políticos nacionales, o meso, relacionadas con la política regional latinoamericana. Estas variables son decisivas para entender los avances y retrocesos del regionalismo en América Latina. Factores como la falta de consenso sobre el modelo económico

<sup>8</sup> Claudio Isaac Katz, “El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA”, *Nueva Sociedad*, núm. 174 (2001): 33-39; Atilio A. Borón, “El ALCA: más allá de la economía. Un ensayo”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 21, núm. 56 (2004): 39-54.

<sup>9</sup> Ruy Mauro Marini, “The Paths of Latin American Integration”, *Social Justice*, vol. 19, núm. 4 (1992): 34-47.

<sup>10</sup> Gonzalo Villalta Puig y Omiunu Ohiocheoya, “Regional Trade Agreements and the Neo-Colonialism of the United States of America and the European Union: A Review of the Principle of Competitive Imperialism”, *Liverpool Law Review*, núm. 32 (2011): 225-235.

que debe ser adoptado en los procesos regionales, la debilidad del modelo institucional, la limitada participación de los actores económicos y sociales o el complejo tema de la falta de líderes regionales, deben ser analizados para poder entender las reiteradas y casi permanentes crisis del regionalismo en América Latina.

Esto es justamente lo que se realiza en este libro, en el cual el equipo de investigadores del Seminario de Investigación “América Latina: política regionalismo y desarrollo” del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC), que son parte del proyecto de Investigación del programa PAPIIT de la UNAM, “El regionalismo latinoamericano: crisis y resiliencia” (IA300320), evalúan la importancia de estos aspectos en la crisis de procesos regionales específicos.

A pesar de ser un libro resultado de un proyecto de investigación cuyo tema principal es la crisis del regionalismo, ya explicados en los párrafos anteriores, hemos decidido realizar algunas precisiones en torno a este concepto. Este libro no analiza exclusivamente las crisis en los procesos de integración regional, que en América Latina son fundamentalmente de naturaleza económica. Su ámbito de estudio es mucho mayor, puesto que se refiere al regionalismo, un concepto ampliamente conocido por los expertos en el tema y que señala la construcción de una región como un actor diferenciado en las relaciones internacionales. La región que es objeto del análisis de este libro es la región internacional (Europa Occidental, Eurasia, América Latina, por ejemplo), por lo que se suele describir como “macro región” o “región internacional”. Edward D. Mansfield y Etel Solingen definen la región como “un grupo de países localizados en el mismo espacio geográfico”.<sup>11</sup> El regionalismo se refiere al proceso de convertir ese simple espacio geográfico en un actor político diferente a los Estados o a instituciones multilaterales como las Naciones Unidas. Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, principales exponentes de la denominada Escuela de Gotemburgo, han explicado en diversos trabajos cómo es ese proceso de formación de una región como actor interna-

<sup>11</sup> Edward D. Mansfield y Etel Solingen, “Regionalism”, *Annual Review of Political Science*, núm. 13 (2010): 145-163.

cional, que comprendería una serie de elementos como la contigüidad o cercanía geográfica de los países, crecientes interacciones sociales entre los actores políticos, económicos y sociales de esos territorios, lo que es seguido por la creación de organizaciones o acuerdos regionales, con base en los cuales la región comienza a actuar de forma diferenciada a sus países y en el contexto del surgimiento de una sociedad civil regional.<sup>12</sup> Philippe de Lombaerde, Fredrik Söderbaum, Luk van Langenhove y Francis Baert consideran que el regionalismo “representa la política y el proyecto mediante el cual la mayoría de los actores estatales cooperan y coordinan la estrategia dentro de una región en particular o como un tipo de orden mundial. Por lo general, se asocia con un programa formal y, a menudo, conduce a la creación de instituciones”.<sup>13</sup> El regionalismo es ese proceso complejo que tiene dimensiones geográficas, económicas, políticas, sociales, jurídicas e institucionales, que concluye con lo que Hettne y Söderbaum describen como *regionness* en inglés, traducido al español como regionalidad, que es la condición que adquiere una región cuando se convierte en un actor diferenciado en el sistema internacional, como por ejemplo la Unión Europea.

Por ello, el concepto de regionalismo es mucho más amplio que el de integración regional, un concepto que ha sido hegemónico para describir los procesos regionales en América Latina desde mediados del siglo XX. El concepto de integración ha sido cuestionado en las décadas recientes por tener un fuerte sesgo eurocéntrico, pues nace y se desarrolla para explicar el proceso que se comienza a gestar en Europa desde la

<sup>12</sup> Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, “Theorising the Rise of Regionness”, *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3 (2000): 457-472; R. Guy Emerson, “An Art of the Region: Towards a Politics of Regionness”, *New Political Economy*, vol. 19, núm. 4 (2014): 559-577.

<sup>13</sup> Philippe De Lombaerde, Fredrik Söderbaum, Luk Van Langenhove y Francis Baert, “The Problem of Comparison in Comparative Regionalism”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 3 (2010): 737.

década del cincuenta del siglo XX.<sup>14</sup> Ahora bien, no siempre fue la expresión que describió las iniciativas regionales porque, por ejemplo, las diversas propuestas de unidad regional que se produjeron en América Latina en el siglo XIX, ampliamente estudiadas por expertos como Germán de la Reza,<sup>15</sup> no se denominaron nunca como integración regional.

Basado en la experiencia europea, en 1971 Joseph Nye señala que la integración regional es un proceso en el cual “unidades previamente autónomas se fusionan en un todo”.<sup>16</sup> Más recientemente, Philippe de Lombaerde, Fredrik Söderbaum, Luk Van Langenhove y Francis Baert apuntan que “la integración regional se refiere a un proceso más profundo mediante el cual las unidades previamente autónomas se fusionan en un todo”.<sup>17</sup> En Europa la categoría integración tuvo dos dimensiones: una económica y otra política. Nye describe la integración política como la formación de un sistema político transnacional y la integración económica como la creación de una economía transnacional.<sup>18</sup>

El concepto de integración económica había sido desarrollado en 1961 por Bela Balassa, quien lo describe “como un proceso y un estado de cosas”.<sup>19</sup> El proceso se manifestaba en la adopción de una serie de medidas que impedían las transacciones económicas entre los países, que iban desde la eliminación de los aranceles hasta la coordinación o unificación de las políticas económicas. En ese trabajo, Balassa explica su clásico esquema de un proceso de integración económica que se desarrollaría en etapas, a partir de una zona de libre comercio, y

<sup>14</sup> Fredrik Söderbaum, “The International Political Economy of Regionalism”, en Nicola Phillips (ed.), *Globalizing International Political Economy* (Basingstoke: Palgrave, 2005): 221-245.

<sup>15</sup> Germán A. de la Reza, *El ciclo confederativo: historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX* (Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012).

<sup>16</sup> Joseph Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston, Little, Brown and Company, 1971): 26-27.

<sup>17</sup> De Lombaerde *et al.*, “The Problem of Comparison...”, 737.

<sup>18</sup> Nye, *Peace in Parts...*, 26-27.

<sup>19</sup> Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1961): 1.

que concluiría en la unificación, clasificación ampliamente conocida por los estudiosos de la integración regional. Esta idea de integración terminó convirtiéndose en hegemónica en los estudios regionales y explicando todas las iniciativas que los países promovían en el ámbito de sus respectivos espacios regionales.

El concepto de integración política también ya había sido desarrollado por Ernst Haas, que la define como “el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”.<sup>20</sup>

El problema con el concepto de integración es que debido a su sesgo eurocéntrico no explica particularidades de iniciativas regionales de otras partes del mundo, como en América Latina. Por ejemplo, la integración política no es una categoría útil para explicar los esquemas regionales en el siglo XX latinoamericano, porque la idea de crear instituciones que tuviesen jurisdicción preexistente sobre los Estados, es decir, que debilitasen su soberanía, salvo el fallido caso del Pacto Andino, no encontró eco en las elites políticas latinoamericanas. Por otra parte, aunque en América Latina se quiso imitar el modelo de Balassa de una integración económica por etapas, en cuyas fases iniciales lo primordial era lo comercial, en América Latina, bajo el influjo de las ideas de Raúl Prebisch y la CEPAL, la integración desde sus inicios tenía un fuerte componente desarrollista e industrialista.

Un factor aún más serio que muestra las limitaciones del concepto de integración es que se usa para explicar iniciativas regionales que no buscan promover la unificación económica bajo la lógica de etapas de Balassa, ni tampoco crear mecanismos de integración política en el sentido propuesto por Haas. Ejemplo de ellos son el Sistema Económico Latinoamericano (Sela), creado en 1976; el Grupo de Río, fundado en 1986; la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), establecido en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CE-

<sup>20</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Economic and Social Forces 1950-1957* (Indiana: University of Notre Dame Press, 2004): 16.

LAC), existente desde 2011. Éstos no son esquemas de integración, sino mecanismos de cooperación económica, política y funcional en el marco de los cuales los países latinoamericanos coordinan posiciones comunes sobre temas de la agenda regional o global, o impulsan proyectos de cooperación funcional en temas como la salud, la infraestructura o el medio ambiente. Lo anterior se enmarca perfectamente en el concepto de cooperación regional que puede definirse “como un proceso abierto, mediante el cual los Estados individuales (o posiblemente otros actores) dentro de un área geográfica determinada actúan juntos para beneficio mutuo y para resolver tareas comunes, en ciertos campos, como infraestructura, agua y energía, a pesar de intereses en conflicto en otros campos de actividad”.<sup>21</sup>

Por ello, en este libro se prefiere utilizar la categoría regionalismo, que se considera más comprehensiva, pues supone tomar en cuenta aspectos geográficos, como la contigüidad o cercanía; históricos-culturales, como valores compartidos; societales, como la existencia de interacciones entre las sociedades e instituciones, lo que implica crear mecanismos para profundizar la interdependencia regional y establecer posiciones comunes en temas de las agendas regional y global, y en las relaciones con los poderes externos. En este sentido, las iniciativas de integración y de cooperación serían componentes de un proceso mayor como el de la construcción de una región como actor político y económico en el sistema internacional, proceso que se describe como regionalismo. En este libro se analizan las crisis y resiliencia de los procesos de integración económica como la Alianza del Pacífico y el Mercosur, pero también iniciativas de cooperación política y funcional como la Celac y la Unasur, todos ellos parte del complejo escenario del regionalismo en América Latina.

El autor José Briceño Ruiz destaca que el tema de la crisis de los procesos de integración y cooperación regional en América Latina ha sido recurrente en la literatura especializada. Sin embargo, la mayor parte de esos trabajos se concentra en aspectos coyunturales, como el cambio en

<sup>21</sup> De Lombaerde *et al.*, “The Problem of Comparison...”, 738.

la orientación ideológica de los gobiernos, sin entrar en consideración de los factores estructurales de la crisis. En este sentido, el autor propone una serie de elementos que describe como estructurales y que deben ser evaluados al analizar las crisis de los procesos regionales en América Latina. Entre éstos menciona: la falta de consenso sobre el modelo económico, la institucionalidad poco eficiente, la escasa participación de los actores políticos y sociales y el papel de los países que tendrían las condiciones para ejercer un liderazgo regional. Al tomar como casos de estudio los dos últimos ciclos del regionalismo en América Latina (abierto y post-hegemónico), el autor explica cómo esos factores estructurales estuvieron presentes en la crisis, independientemente de que se tratase de gobiernos de izquierda, centro o derecha.

Jonatan Badillo Reguera analiza la influencia de los debates sobre el modelo económico de los bloques de integración regional en sus reiteradas crisis. Ya en el inicio del capítulo, Badillo asevera que en el Mercosur existe una rivalidad entre un modelo de integración económica comercialista y otro intervencionista, que es uno de los factores que explica la incapacidad de crear un proyecto, de mediano o largo plazo, que permita homogeneizar una plataforma de desarrollo regional en el bloque. Tras analizar las aportaciones latinoamericanas en términos de modelos económicos (el estructuralismo, el neo-estructuralismo y el nuevo desarrollismo), Badillo Reguera examina la trayectoria del Mercosur como bloque regional. Para el autor, en los años del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, conocido como PICE y reconocido como antecedente directo del Mercosur, se aplicó un modelo de integración cercano a las propuestas del estructuralismo. No obstante, debido al fracaso de las políticas heterodoxas de los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney, se adoptó una estrategia neo-estructuralista ya a fines de los años ochenta, y con toda claridad a inicios de la década del noventa, cuando se negociaba el Mercosur. A partir del 2003, tras las crisis de Brasil en 1998-1999 y Argentina en 2001 y con el ascenso al poder de gobiernos de izquierda, el Mercosur tomó el sendero del nuevo desarrollismo. La última etapa del bloque que se produce tras el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina y el *impeachment* a Dilma Rousseff en Brasil implicó un

retorno al neoliberalismo. Estas fases del Mercosur, guiadas por modelos económicos distintos, son analizadas en detalle por el autor. En ellas se evidencia la falta de coordinación de los modelos de desarrollo por los países miembros, lo que ha afectado el avance del proceso de integración en el cono sur. Badillo Reguera utiliza como ejemplo la incapacidad del Mercosur de lograr articular una estrategia de integración productiva coherente y eficaz, como evidencia de que la ausencia de un consenso mínimo sobre el modelo económico sí puede afectar el progreso de la integración de los países del bloque.

María Esther Morales Fajardo examina el tema del liderazgo en los procesos regionales en América Latina, utilizando como casos de estudios a Argentina y México. Luego de realizar una revisión teórica sobre el concepto de liderazgo y su uso en la disciplina de las Relaciones Internacionales en general, y en los estudios sobre regionalismo en particular, Morales Fajardo argumenta que Argentina y México se plantearon ejercer un liderazgo conjunto, cuyo fundamento fueron los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) N° 6 y N° 54 y 55, suscritos por ambos países en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Estos dos últimos fueron firmados durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) y establecían los parámetros de las relaciones entre México y el Mercosur, en particular el ACE 55, que regulaba el comercio del sector automotriz, importante tanto para México como para Argentina y Brasil. Fox tenía interés en profundizar las relaciones con los países del Mercosur e incluso planteó la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) que no se concretaron, salvo en el caso de Uruguay. Esto ocurrió especialmente con la Argentina, país con el cual no sólo no fue posible negociar un TLC, sino que durante la administración de Néstor Kirchner surgieron desavenencias sobre el tema de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo punto máximo de tensión fue la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2004. Este desencuentro entre Argentina y México trató de ser superado durante las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto en México y Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri en Argentina, pero la relación bilateral no

fue lo suficientemente cercana como para construir un eje regional. La autora ve en la coincidencia ideológica entre Alberto Fernández y AMLO una oportunidad para construir un liderazgo compartido, lo que tenía cierto potencial debido al desinterés del gobierno de Bolsonaro en Brasil por América Latina. En particular, la autora considera que la Celac es el espacio en el cual Argentina y México pueden converger para ejercer un liderazgo regional.

La contribución de Ma. Antonia Correa Serrano versa sobre el papel de los empresarios en la Alianza del Pacífico. En particular, Correa Serrano destaca la importancia del sector empresarial como motor de la transformación tecnológica, en línea con los planteamientos de autores como Joseph Schumpeter, pero observa con preocupación que en los procesos de integración en América Latina no se han determinado de forma clara los mecanismos de participación del empresariado como promotor del desarrollo tecnológico. Así, se estaría reproduciendo en el ámbito de la integración, un tipo de empresario pasivo que, como hace a nivel nacional, más que invertir en la innovación tecnológica, percibe el mercado regional simplemente como espacio para el comercio o para impulsar proyectos industriales de bajo contenido tecnológico. La autora vincula esta lógica de actuación de los empresarios con las políticas de los Estados, especialmente en materia de fomento industrial, que puede apoyar al sector empresarial en el impulso de actividades de desarrollo de ciencia y tecnología. Muestra que esto no es lo que ha sucedido en América Latina desde la década del noventa y tampoco ha ocurrido en la Alianza del Pacífico, pues en ella los empresarios sólo cumplen un papel de facilitadores en el proceso de producción global y participan en la distribución y comercialización, pero no son parte del desarrollo tecnológico, que sigue en manos de las empresas transnacionales. En ese sentido, concluye Correa Serrano, aunque no se puede negar que los empresarios han participado en la Alianza del Pacífico, lo han hecho más para convertirla en una plataforma de exportación hacia el Asia-Pacífico que para promover el objetivo de alcanzar la integración profunda.

Daniel García Magallón dedica su capítulo al complejo tema de la institucionalidad de los esquemas de integración y cooperación regio-

nal. Dos casos se analizan en concreto: el Mercosur y la Alianza del Pacífico, dos de las iniciativas regionales que mayor interés han generado en la literatura especializada. García Magallón parte del supuesto de que la forma en que están configuradas las instituciones es un factor clave que se debe considerar al evaluar los éxitos y fracasos de una iniciativa regional. Precedido de una discusión sobre el papel de las instituciones tanto en la sociedad como en el funcionamiento del sistema internacional (en él incluidos los procesos regionales), el autor realiza una interesante comparación entre la institucionalidad en el Mercosur y la Alianza. Para ello, establece un vínculo entre el modelo institucional y lo que describe como el modelo de regionalismo (abierto, posliberal, posthegemónico). Así, la institucionalidad mínima de la Alianza obedece a la adopción del modelo de regionalismo abierto, mientras que en el caso del Mercosur la aceptación de un esquema institucional más complejo obedece a que este bloque regional ha aplicado distintos modelos regionalistas durante sus décadas de existencia, pasando del regionalismo abierto de corte “comercialista” al regionalismo postliberal, con una agenda política, social y productiva más diversificada que requiere de una mayor institucionalidad. El autor deja abierta algunas interrogantes, como la capacidad de la institucionalidad ligera de la Alianza de ayudar en el logro de la meta de la “integración profunda” o si la complejidad de las instituciones del Mercosur es necesariamente una fortaleza.

El libro cierra con una contribución de José Antonio Hernández Macías sobre la resiliencia del ALBA en un contexto de transición hegemónica. Es un caso interesante, pero polémico, pues aunque el ALBA no tiene la influencia que tuvo en los años de Hugo Chávez, fundamentalmente debido a la incapacidad de Venezuela de seguir financiando programas regionales, salvo Petrocaribe, el esquema regional logró mantenerse vivo. Hernández Macías atribuye esto en parte al papel desempeñado por Rusia y China en lo que denomina un contexto de transición hegemónica. Su énfasis se encuentra en China, país revisionista que está retando el orden liberal bajo el liderazgo de Estados Unidos, establecido después de la Segunda Guerra Mundial. El Gran Caribe ha sido un espacio en el cual China también ha desempeñado una diplomacia

activa, especialmente, durante la pandemia del Covid-19, para brindar apoyo a los países de esa región, en particular a Cuba, Nicaragua y Venezuela, tres miembros del ALBA. Rusia, antes de la guerra en Ucrania, también desplegó una importante actividad diplomática para reinser-tarse en la dinámica política caribeña, en especial al restablecer los vínculos con Cuba e impulsar una cercana relación con Venezuela. Estos dos países ayudaron a Venezuela para que no colapsara su régimen político a pesar de la profunda crisis económica que el país vive desde al menos 2013, lo que le permitió inclusive superar la pandemia del Covid-19. También le sirvió de contrapeso frente a Estados Unidos en un contexto de creciente enfrentamiento con este país, que se agravó a partir de 2013 cuando la administración de Barack Obama aprobó las primeras sanciones contra funcionarios del gobierno de Nicolás Maduro y que se profundizó durante el gobierno de Donald Trump y sus sanciones a la economía venezolana desde 2018. Estas amenazas, que también experimentaron los gobiernos de Cuba y Nicaragua, terminaron siendo un incentivo que ayudaron a mantener la cohesión del ALBA como bloque regional y que le permitieron seguir presente en el escenario regional, aunque su protagonismo fuese mucho menor que el que tuvo en los años de Chávez.

Este libro es resultado de las actividades del Seminario de Investigación “América Latina: políticas exteriores, regionalismo y desarrollo”, adscrito al Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC). Una de sus primeras decisiones fue sumar el equipo de investigación al Proyecto PAPIIT “El regionalismo latinoamericano: crisis y resiliencia” (IA300302). Por lo tanto, este libro es también el resultado de las actividades de este proyecto de investigación. El compilador agradece a los miembros del Seminario de Investigación por su compromiso y esfuerzo en la elaboración de este libro, que se presenta como una contribución para el estudio de las crisis y resiliencia del regionalismo en América Latina. También, da un especial agradecimiento a Norma Ramírez, becaria del proyecto, que con cuidado y calidad profesional ayudó en la revisión del manuscrito final.

# LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LAS CRISIS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

*José Briceño Ruiz*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Sabine Saurugger y Fabien Terpan, “Regional Integration in Times of Crisis. Comparative Regional Integration Approaches and Institutional Change”, en Sabine Saurugger y Fabien Terpan (eds.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration* (Abingdon: Routledge, 2016): 25-26.

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

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

### **Los factores estructurales de la crisis del regionalismo en América Latina**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Las crisis en los ciclos recientes del regionalismo latinoamericano**

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

<sup>4</sup> Cintia Quiliconi, “From Open Regionalism to Neo-Extractivism: A New Geography of Trade in Latin America?”, en José Briceño Ruiz e Isidro Morales (eds.), *Post-*

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

El Mercosur sirve como ejemplo: se redujo la interdependencia regional y los proyectos como el Programa de Integración Productiva o el Plan Estratégico de Acción Social, impulsado en la era postliberal, han producido pocos resultados.<sup>6</sup> Entonces, la cuestión de la agenda no es comercio *vs.* temas más allá del comercio. Esa es una falsa disyuntiva. Un proceso de integración puede, de forma exitosa, promover temas comerciales, sociales, productivos, financieros e incluso políticos al mismo tiempo, como lo muestra la experiencia europea.

---

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

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

<sup>6</sup> José Briceño Ruiz, “Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul”, *SÉCULO XXI*, vol. 4, núm. 2 (2014): 13-34; José Briceño Ruiz, “O auge e a crise do ‘Novo Mercosul’ no período pós-hegemônico (2003-2016)”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 112 (2021): 55-86.

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

<sup>7</sup> Rita Giacalone, “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el Mercosur”, *Aldea Mundo*, vol. 22 (1999): 52-60.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> Fernando González-Vigil, “Logros y límites de la integración andina: 1989-2005”, *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 65 (2009): 38.

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

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

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

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

<sup>14</sup> Andrew Hurrell, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4 (1995): 331-358.

<sup>15</sup> Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge, University Press, 1999).

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

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

## **Conclusiones**

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

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

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

Es necesario ir más allá del falso debate “libre comercio *vs.* integración productiva” o “integración comercial *vs.* integración en temas sociales”. El debate es falso porque son dimensiones de la integración que no son excluyentes e incluso se complementan. Por ejemplo, es muy difícil avanzar en la integración productiva, a través de la consolidación de cadenas de valor, sin que exista previamente un espacio económico regional consolidado a través de una zona de libre comercio. De igual forma, la promoción del regionalismo en ciertas áreas como la educación o la salud no se contradice con la promoción del comercio. Se trata, entonces, de promover una integración multidimensional que incluya objetivos económicos (comerciales, financieros, monetarios y productivos), políticos y sociales.

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

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

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

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



# LA QUIMERA DE LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR: EL DESARROLLO COMÚN, INCOMPATIBILIDADES EN LOS MODELOS ECONÓMICOS EN UN PROYECTO DE LARGO PLAZO (1985-2020)

*Jonatan Badillo Reguera*

El Mercosur, como el resto de los procesos, no es estático, se ha modificado en los últimos años, de un modelo de integración donde primaban las reglas de un mercado imperfecto a uno de mayor intervención pública.<sup>1</sup>

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es analizar por qué el Mercado Común del Sur<sup>2</sup> (Mercosur), con sus más de treinta años de existencia, se ha caracterizado por vivir en un estado de crisis recurrente. En otras palabras,

<sup>1</sup> Mercedes Botto, “Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada”, *Perspectivas Internacionales*, vol. 9, núm. 1, (2014), 12-46.

<sup>2</sup> Para esta investigación, se considerará únicamente a los fundadores del Tratado de Asunción de 1991 que originaron el Mercosur, los cuales son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Además, estos países comparten las costas del Río de la Plata, es decir, forman la Cuenca del Río de la Plata.

históricamente, la integración de los países que forman la Cuenca del Río de La Plata ha presentado un comportamiento errático entre efímeras bonanzas y severas contracciones económicas. Bajo este orden de ideas, la importancia de estudiar el Mercosur radica en que dos de sus países miembros, Argentina y Brasil, son las economías más grandes, con sus aciertos y desventuras, y cuentan con los sistemas políticos más representativos —que han atravesado diferentes estilos de gobiernos— en toda América Latina.

Con base en lo descrito anteriormente, se desprenden dos preguntas que guiarán esta investigación. La primera es el cuestionamiento general del trabajo: ¿por qué el Mercosur no se ha consolidado como una plataforma regional común que promueva el desarrollo entre sus países miembros? Y la pregunta complementaria es: ¿qué instrumento de integración reduciría las asimetrías industriales del bloque con el objetivo de fortalecer el comercio intrarregional?

Ante estas interrogantes, se da como respuesta tentativa la siguiente hipótesis general de investigación: “en gran medida, el constante estado de crisis del Mercosur se explica por la inexistencia de un consenso sobre las políticas macroeconómicas entre los países miembros. Esta situación resulta de la incapacidad de mediar con las contradicciones en la implementación de los objetivos buscados por modelos económicos que en varios aspectos se han contradicho (*‘comercialistas’* o *‘intervencionistas’*) a lo largo de los treinta años del Mercosur”.

Además, como hipótesis complementaria, se afirma que “la integración productiva ha sido un instrumento histórico orientado a reducir las asimetrías estructurales existentes y a modernizar el sector industrial en la Cuenca del Río de la Plata; empero, este tipo de integración no ha logrado potencializar un comercio intrarregional sostenido en el Mercosur”.

En este orden de ideas, la variable dependiente es analizar por qué el Mercosur no ha logrado armonizar un modelo económico común que promueva el desarrollo económico entre sus Estados miembros. Por otra parte, las variables independientes son: 1) las diferentes visiones respecto a lo que se entiende por desarrollo económico y 2) un análisis histórico de las incompatibilidades en los modelos económicos utiliza-

dos en el Mercosur; estas diferencias se aprecian en la incapacidad de lograr un proyecto de integración productiva. La relación de estas variables busca esclarecer por qué en el interior del Mercosur coexiste la rivalidad de los modelos económicos comercialistas e intervencionistas y, en consecuencia, surge la incapacidad de crear un proyecto, de mediano o largo plazo, que configure al bloque regional como plataforma de desarrollo regional, o que al menos reduzca la conducta errática o suavice las crisis recurrentes que ha vivido desde su creación en 1991.

Es imponente destacar que la presente investigación hará uso de una mixtura metodológica cualitativa y cuantitativa. Respecto a la metodología cualitativa, se revisarán textos especializados, en la frontera del estado del arte, que permitan dar racionalidad teórica a los conceptos de desarrollo económico y al regionalismo latinoamericano, y que expliquen el recurrente estado de crisis que ha experimentado el Mercosur. Por otra parte, la metodología cuantitativa será determinante al trabajar con la evidencia estadística, que es la materia prima en la construcción de gráficas y cuadros sobre el comercio intrarregional, extrarregional, tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) e índices de apertura que den cuenta del comportamiento de las economías de los países que han formado el Mercosur a lo largo de sus años de vida desde 1991.

La estructura del capítulo está compuesta por dos secciones, además de esta breve introducción y un apartado de consideraciones finales. La primera es una selección del recorrido teórico que, con base en aportaciones latinoamericanas, expone lo que se entiende por un modelo de desarrollo económico. La segunda parte muestra la capacidad que ha tenido el Mercosur para adaptarse a los diferentes modelos económicos a lo largo de su historia; sin embargo, el comportamiento errático del Mercosur no ha permitido potencializar una integración productiva por los antagonismos entre los modelos económicos utilizados.

Finalmente, es importante explicar las razones por las cuales no se usará en el presente capítulo la aportación teórica latinoamericana desprendida de la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD). En primer lugar, la TMD es una corriente explicativa del devenir económico de nuestra región y su inserción subordinada al sistema internacional; sin embargo, en específico esta teoría no generó avances o categorías ana-

líticas que expliquen la integración de dos o más naciones que tengan por objetivo crear un bloque económico o comercial y, sobre todo, no se pronunció, al menos, por la cooperación regional política.

Otra razón para no utilizar la TMD en el análisis del presente capítulo responde a que autores como Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos y Vania Bambirra, principales exponentes teóricos durante la década de 1970, desarrollaron sus trabajos como respuesta y crítica directa a los postulados desarrollistas-nacionales de la CEPAL. Esta última colocó el proceso de industrialización de los países latinoamericanos como instrumento nodal para superar el subdesarrollo. En otras palabras, el análisis del regionalismo latinoamericano que se hace a lo largo de las secciones que componen el capítulo tiene como fundamento la perspectiva de larga duración basada en la creación de las categorías regionalismo intervencionista y regionalismo abierto, ambos con influencia de la CEPAL. Esto haría incongruente y metodológicamente incorrecto el uso de la teoría de dependencia, pues no encaja en el marco teórico utilizado.

### **Genealogía de la teoría latinoamericana sobre el desarrollo económico: del estructuralismo y neoestructuralismo hasta el nuevo desarrollismo**

Esta sección tiene por objetivo sustentar teóricamente las diferentes etapas o periodos históricos de la vida del Mercosur propuestos en la introducción general, con base en los diferentes tipos o categorías de modelos económicos, cada uno con su propia racionalidad y lógica utilizados por los miembros del Mercosur en el periodo de 1985 a 2020.

Un modelo económico es una herramienta analítica que, considerando el método científico, busca interpretar la realidad con base en una construcción abstracta, lo más abreviada posible, que describe la interacción entre las variables cuantitativas y los agentes públicos o privados que intervienen en una economía nacional. Esta aproximación a la realidad económica nacional o fenómeno económico, conforme a un modelo teórico, implica considerar el funcionamiento interno y la

conexión con el sistema internacional. Los modelos económicos, por lo tanto, tienen supuestos simplificados, objetivos explícitos y definen a los actores que interactúan según sus reglas de operación. Empero, no existe un modelo universal que contenga la verdad absoluta o considere todas las variables equiparables a la realidad que se pretende explicar, en consecuencia, existen diferentes enfoques interpretativos.

Bajo este contexto, América Latina, y en particular el Mercosur, han experimentado preferencias oscilatorias entre modelos económicos más orientados a promover las fuerzas del libre mercado afines al funcionamiento de la globalización económica; modelos explicados por una visión comercialista a partir del neoestructuralismo. Igualmente, están los modelos económicos intervencionistas que ven al Estado como ejecutor, en mayor medida, del funcionamiento de las variables cuantitativas en relación con los actores que interactúan en un país, que son explicados por el estructuralismo o el nuevo desarrollismo.

Por lo tanto, se busca construir una explicación crítica heterodoxa de las dificultades del Mercosur por pactar un modelo de desarrollo económico común que, a partir de las aportaciones de América Latina a la teoría económica (el Estructuralismo y el Nuevo Desarrollismo), rescate la importancia de la historicidad y las peculiaridades de las estructuras productivas de los países latinoamericanos. Se utilizará también al neoestructuralismo, otra aportación de teóricos afiliados a la CEPAL, como explicación teórica que responde a las transformaciones y las especificidades de un nuevo contexto nacional e internacional, a partir de la década de 1990, en la que los países latinoamericanos no quedaron exentos de la operación de la globalización económica. Estas aportaciones teóricas resaltan la dificultad de crear un desarrollo económico común al Mercosur.

### ***El estructuralismo: rupturas y reconocimiento de la realidad económica periférica***

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial generó un contexto internacional de bipolaridad hegemónica entre el capitalismo estadou-

nidense y el socialismo soviético, que otorgó a los diferentes gobiernos, en general, una mayor autonomía en la formulación de sus políticas públicas, económicas y de protección social. Sin embargo, las consecuencias del conflicto bélico desbordaron las fronteras de Europa evidenciadas por la caída de la demanda agregada, contracción del comercio, la interrupción del flujo de inversiones extranjeras y el estancamiento económico mundial. Ante esta situación, “a partir de 1945, la cuestión del desarrollo se impuso por completo como el centro de prácticamente todos los debates, tanto de las ciencias sociales como de la práctica política”.<sup>3</sup> Comenzó la comparación de los países periféricos –de menor desarrollo– en relación con las condiciones económicas que gozaban los Estados Unidos o Europa, los países desarrollados o centrales.

Surgió la economía del desarrollo con la generación fundacional del Desarrollo (1945-1960) con “Rosenstein-Rodan, Nurkse, Prebisch, Hirschman y Leibenstein, entre otros, [que] forzaron [a] que el nuevo campo descansara sobre un paradigma edificado a partir de nociones de competencia imperfecta, rendimientos crecientes y excedentes de fuerza de trabajo”.<sup>4</sup> Para Rosenstein-Rodan, el estudio económico de países no centrales es un “análisis del proceso de crecimiento en desequilibrio [y] es lo que resulta[rá] esencial para entender los problemas del desarrollo económico... intenta[r] estudiar la trayectoria dinámica hacia el equilibrio, no meramente las condiciones que deben cumplirse en el punto de equilibrio”.<sup>5</sup>

En paralelo, emergió en América Latina la inquietud por caracterizar el desarrollo económico con la creación, en 1948, de la CEPAL, consi-

<sup>3</sup> Monika Meireles, “Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo en Ecuador desde el pensamiento económico latinoamericano” (México: Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, tesis de doctorado): 39.

<sup>4</sup> Jaime Ros, “Introducción a *Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones*”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 30 (2013): 6.

<sup>5</sup> Paul N. Rosenstein-Rodan, *Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process* (Nueva York: Banco Mundial/Oxford University, 1984): 207-208.

derada posteriormente por algunos como “la más original y activa de las diferentes organizaciones regionales establecidas por las Naciones Unidas en el periodo de la postguerra”.<sup>6</sup> El trabajo de la CEPAL fue original no sólo porque reunió académicos, en su mayoría latinoamericanos, para realizar los estudios económicos sobre las limitaciones de la región, sino porque, en general, esas restricciones estructurales en el devenir económico fueron el pan de cada día en su formación profesional. En otras palabras, los técnicos de CEPAL eran conscientes de las dificultades estructurales y sociales que caracterizaron a la región y, con ello, se creó una producción teórica a partir de los problemas de América Latina. Raúl Prebisch fue el primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Prebisch (1949) inauguró lo que se llamó la escuela económica del *estructuralismo latinoamericano*, una teoría del desarrollo con base en interpretaciones económicas heterodoxas,<sup>7</sup> que cuestionó los postulados universales de la economía clásica y neoclásica.

Al analizar las contribuciones de Prebisch, se debe considerar la “fuerza crítica de los primeros escritos cepalinos, [por lo que] es legítimo tratar de manera específica a ese autor y su contribución en la CEPAL, donde se condensan los principales planteamientos de aquella Comisión”.<sup>8</sup> Las aportaciones teóricas más importantes de Prebisch<sup>9</sup> en

<sup>6</sup> Cristóbal Kay, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (Londres: Routledge, 1989): 231.

<sup>7</sup> Por un lado, están las explicaciones sobre la maximización de beneficios con puntos de equilibrio de las economías nacionales que garanticen su crecimiento; y por otro, las interpretaciones que dan a la economía como la suma de un componente social, de estructuras productivas y la inserción al sistema internacional, que inciden en su desarrollo. Véase Marc Lavoie, «Post-Keynesian Heterodoxy», *Introduction to Post-Keynesian Economics* (Londres: Palgrave, Mcmillan, 2006): 1-24.

<sup>8</sup> Meireles, “Soberanía monetaria...”, 40.

<sup>9</sup> Se recomienda revisar el texto autobiográfico de Prebisch de las cinco etapas de su pensamiento sobre el desarrollo, en Edgar J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986* (Toronto: McGill Queen’s University Press, 2008). Se ofrece la sistematización de su pensamiento: 1) 1943-1949, los primeros años de Prebisch como funcionario argentino; 2) 1949-1959, sus aportaciones teóricas en la CEPAL; 3) 1959-1963, se caracterizó por concentrar sus esfuerzos teóricos en la integración

su calidad de Secretario Ejecutivo se producen en su segunda etapa intelectual de 1949 a 1959. En estos años, Prebisch desarrolló sus categorías fundamentales del estructuralismo, como la dicotomía centro-periferia, el deterioro de los términos de intercambio y la industrialización.

Según Ricardo Bielschowsky, la grandeza del estructuralismo latinoamericano es a partir de reconocerlo como:

Un método “histórico-estructural” que examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo.<sup>10</sup>

En 1949 Prebisch publicó *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*; años más tarde, este mismo texto fue bautizado como el *manifiesto latinoamericano* por Albert Hirschman.<sup>11</sup> Con el *manifiesto latinoamericano* (1949), Prebisch plasmó cómo la economía de América Latina recorrió la primera mitad del siglo XX, al observar la forma en que la región afrontó el contexto internacional durante el periodo 1915-1945. Prebisch concluyó que a las economías latinoamericanas se les impuso una restricción indirecta porque no existió alguna sanción formal de sus socios a la importación de los bienes manufacturados. Dicha restricción a la adquisición de mercancías de mayor contenido tecnológico o de bienes de capital se explica porque el sector manufacturero global prefirió, en general, concentrarse en la industrialización para la guerra, por un lado, y por la fuerte contracción de la demanda de bienes primarios o *commodities*

---

económica regional; 4) 1963-1969, Prebisch se proyectó hacia instituciones internacionales, y 5) 1970-1986, Prebisch vivió su segunda etapa en la CEPAL.

<sup>10</sup> Ricardo Bielschowsky, “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista CEPAL*, núm. 97 (2009): 175.

<sup>11</sup> Albert O. Hirschman, “The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, núm. 1 (1968): 2.

por parte de Estados Unidos y los países de Europa, lo que interrumpió la entrada de las divisas destinadas al pago de importaciones. Estos elementos estimularon a los “países de América Latina [hacia] enseñar[les] positivamente el camino a la actividad industrial”.<sup>12</sup> Declaración que fue la punta de lanza que motivó un sustancial surgimiento de un proceso de industrialización nacional que abasteciera al mercado interno.

Así se creó la crítica del estructuralismo latinoamericano al pensamiento económico ortodoxo de las ventajas comparativas.<sup>13</sup> En palabras de Prebisch:

Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiene que repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los salarios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel furor. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.<sup>14</sup>

De esa crítica a los postulados clásicos, surge la primera idea-fuerza del estructuralismo: el *deterioro de los términos del intercambio* (1949). Prebisch demostró cuantitativamente la concentración de los frutos del progreso técnico en los países centrales, con altos niveles de productividad de manufacturas exportables, evaluando en el tiempo el comportamiento de la relación de precios de las mercancías transables de América Latina con Europa. El deterioro de los términos del intercambio<sup>15</sup> explicó, con datos estadísticos (1876-1947), el efecto negativo

<sup>12</sup> Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Santiago de Chile: CEPAL, 1998), 5.

<sup>13</sup> Véase David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (Londres: John Murray, 1817).

<sup>14</sup> Prebisch, *El desarrollo económico...*, 5.

<sup>15</sup> Con el análisis del deterioro de los términos del intercambio, se concluyó que existían afectaciones por desiguales niveles de productividad y que, por ende, afectaban el ingreso de los trabajadores del sistema comercial centro-periferia. Esto significaba, invariablemente, que las asimetrías en los niveles de producción propiciaban mejor calidad de vida de los trabajadores en los países centrales; en contraparte, en la

de los precios de la producción primaria frente al precio de las manufacturas, de tal modo que, “si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia”.<sup>16</sup>

La segunda idea-fuerza del estructuralismo es la dicotomía del *centro-periferia*, que rompe con la ley de la vieja *División Internacional del Trabajo* (DIT) que profesaba que los países subdesarrollados se concentran en la producción de bienes primarios y los países desarrollados en la fabricación de manufacturas. En esta clásica interpretación, la industrialización latinoamericana sería una aberración dentro del sistema económico internacional porque se incurriría en una mala asignación de los factores de la producción capital y trabajo. El estructuralismo, con la categoría centro-periferia, define el carácter estructural en el comercio de América Latina: *la periferia*, productora de materias primas; y, por otro lado, a los países industriales, como *el centro*, especializados en bienes manufacturados. Con esta relación asimétrica es que se distribuyen, o no, los frutos del progreso técnico global.

La CEPAL critica y rompe con la clásica DIT de la economía ortodoxa, ya que Prebisch consideraba “que la industrialización de América Latina no era incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria”.<sup>17</sup> Así reflexionaba el argentino sobre las condiciones del desarrollo industrial que coadyuvaran a elevar el nivel de bienestar social por la vía de los salarios y la transformación productiva.

Ahora bien, la tercer idea-fuerza nodal del estructuralismo era promover la transformación de la estructura productiva de América Latina por la vía de la *industrialización*. Sin embargo, la industrialización en sí misma no significaba la panacea económica, era un instrumento dentro

---

periferia se contaba con baja productividad y bajos salarios en condiciones laborales precarias.

<sup>16</sup> Prebisch, *El desarrollo económico...*, 18.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 7.

de un conjunto de acciones de una estrategia de desarrollo económico, de mediano y largo plazo, dirigido por el Estado en América Latina.

La CEPAL promovió así el modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI) con un fuerte intervencionismo del Estado. De esa forma, América Latina tendría por objetivo modificar la dinámica de centro-periferia, con lo cual se buscó diversificar los sectores productivos destinados a la exportación, utilizando como herramienta principal la protección estatal en sectores o industrias nacionales frente a la competencia internacional. Con la industrialización, se aprovecharían los beneficios del progreso del técnico y se reconocía la necesidad de reducir la importación de bienes de capital y la importancia de diversificar las exportaciones de los productos primarios. Cuanto más activo fuera el comercio exterior latinoamericano, mayores serían las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer de un comercio exterior cada vez más grande los elementos propulsores del desarrollo económico.

La industrialización de América Latina sería el mecanismo de reducción en las brechas de niveles de productividad en los sectores industriales respecto al centro. De fondo existió otro objetivo, que sería el acceso a mejores niveles de ingreso de los trabajadores como resultado de un mayor nivel tecnológico utilizado en la fabricación de mercancías. En este sentido, Celso Furtado legitimó la historia como herramienta analítica del estructuralismo. Como señala Bielschowsky: “Sus libros sobre historia económica brasileña y latinoamericana, obras primordiales del método estructuralista cepalino, tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico que exige teorización propia”.<sup>18</sup> En Furtado era determinante el papel del Estado como ejecutor de las políticas industriales –de nuevos sectores– y estrategias de desarrollo, de mediano y largo plazo, que buscaran disminuir la desigualdad salarial y elevar la calidad de vida de los trabajadores en la periferia. El crecimien-

<sup>18</sup> Ricardo Bielschowsky, “Evolución de las ideas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (1998): 24.

to económico de algunas naciones no garantiza que otras mejoren su posición relativa en el sistema centro-periferia. Esta dicotomía rompe con la convergencia del comercio internacional bajo la libre acción del mercado.

La cuarta idea-fuerza del estructuralismo es la categoría de subdesarrollo, el cual:

No constituye una etapa necesaria del proceso de formación [del desarrollo] de las economías capitalistas. Es una situación particular, resultante de la expansión de las economías capitalistas con el fin de utilizar recursos naturales y de mano de obra de zonas de economía precapitalista. El fenómeno del subdesarrollo se presenta en formas variadas y en diferentes estadios. El caso más complejo es el que se da cuando la economía presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia; otro dirigido sobre todo hacia la exportación, y el tercero, con un núcleo industrial ligado al mercado interno.<sup>19</sup>

Furtado explicaba que en el caso de América Latina se daba la coexistencia de economías híbridas (o de diferentes tipos de sectores), y concluyó que el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y “no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que alcanzaran un grado superior de desarrollo. Para captar la esencia del problema de las actuales economías subdesarrolladas, es necesario tener en cuenta esta peculiaridad”.<sup>20</sup>

El contexto internacional en el que Prebisch y Furtado formularon las ideas-fuerzas del estructuralismo fue único, en el periodo de la postguerra o época de oro del capitalismo. En estos años caracterizados por el régimen de Bretton Woods (1944-1971), se otorgó grados de autonomía al Estado en la aplicación de modelos de desarrollo económicos acordes a las necesidades nacionales. En conclusión, en América

<sup>19</sup> Celso Furtado, *Teoria e Política do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Nova Cultural, 1983): 475.

<sup>20</sup> Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961): 165.

Latina, a partir de los clásicos de la CEPAL, se promovió el uso de un modelo de desarrollo económico, con énfasis en la industrialización, que buscó que el mercado interno fuera el motor del mejoramiento económico y social, y que en todo momento promovió el progreso técnico auspiciado por el Estado.

### ***El neoestructuralismo: reorientación teórica por la apertura económica***

El rediseño teórico del pensamiento económico de la CEPAL, gestado a partir de 1990, con el llamado neoestructuralismo, fue el resultado de los acontecimientos políticos y económicos que experimentó el orden internacional con la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos y el capitalismo. Además del nuevo orden mundial, en América Latina, años antes, se experimentó la *Década perdida* o la *Crisis de la deuda* de 1980, que significó la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos de cumplir con los pagos a sus acreedores extranjeros –sobre todo bancos ingleses y estadounidenses– por concepto de los préstamos utilizados para financiar los diferentes modelos de industrialización.<sup>21</sup> Esto provocó la contracción del ingreso per cápita y el endeudamiento regional. La CEPAL reorientó su quehacer en un contexto de reajustes recesivos macroeconómicos que en América Latina se utilizaron para renegociar el pago de la deuda externa, y, a la par, buscó incentivar un crecimiento económico regional sostenido.

La incertidumbre y las desventuras económicas de la crisis de la deuda en la CEPAL, de acuerdo con Bielschowsky: “Condujeron a reducir la importancia relativa de los dos temas hasta entonces principales –desarrollo productivo e igualdad– y a reorientar las prioridades a un campo en que la institución no había intervenido mayormente en los decenios

<sup>21</sup> Bielschowsky, “Sesenta años...”; Héctor Guillén, “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 4 (2007): 295-313.

anteriores, a saber, el análisis de la estabilidad macroeconómica y, sobre todo, de la trilogía deuda-inflación-ajuste”.<sup>22</sup>

Además, “en un entorno de angustiosa crisis de endeudamiento, decae el interés por las discusiones de los proyectos de desarrollo de largo plazo. Se privilegian las cuestiones inmediatas de corto plazo vinculadas a la deuda, el ajuste y la estabilización”.<sup>23</sup>

En este sentido, el contexto internacional de la década de 1990 se caracterizó por la promoción de la globalización económica que, dirigida por Reagan-Thatcher, optó por la ley de la oferta y demanda, amparados en el Consenso de Washington (CW). Se creyó “en un excesivo optimismo en lo que podrían lograr los mercados por sí mismos con una visión sobria de la capacidad de los gobiernos de actuar de forma socialmente”.<sup>24</sup> Éstas fueron las directrices de un nuevo modelo económico que se buscó homogenizar a nivel internacional, el cual requirió reformas estructurales de apertura y liberalización que recibieron la promoción de algunas instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), auspiciadas por el neoliberalismo económico.

Las reformas económicas<sup>25</sup> del CW son: 1) disciplina presupuestaria, 2) cambios en las prioridades del gasto público (salud, educación e infraestructuras), 3) reforma fiscal de bases imponibles amplias, 4) liberalización financiera y los tipos de interés, 5) búsqueda de tipos de cambio competitivos, 6) liberalización comercial, 7) entrada de in-

<sup>22</sup> Bielschowsky, “Sesenta años...”, 177.

<sup>23</sup> Arturo Guillén R., “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (Buenos Aires: Clacso, 2007): 306, en <[http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/28Guillen.pdf](http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf)>.

<sup>24</sup> Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización democracia y el futuro de la economía mundial* (Barcelona: Antoni Bosch, 2012): 97.

<sup>25</sup> Escrito reproducido íntegramente en Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington* (Barcelona: La Caixa. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1999): 67-79.

versiones extranjeras directas, 8) privatizaciones, 9) desregulaciones y 10) garantía de los derechos de propiedad.

Considerando lo anterior, surgieron algunas explicaciones por parte del FMI y el BM, basadas en la globalización económica o en la teoría ortodoxa, precisando que “las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina [en 1990] se encuentran en la recesión de 1980, en especial, por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y de agudas alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región”.<sup>26</sup>

Para Balassa (1980),<sup>27</sup> el neoliberalismo y la recuperación de América Latina requerían: *a)* orientar hacia el exterior de la política económica, *b)* aumento del ahorro interno y asignación de inversión, *c)* reformas al papel del Estado en la economía y *d)* apoyo internacional estratégico, sobre todo de los Estados Unidos y de los países industriales.

En 1990 comenzaron en América Latina las oleadas de privatizaciones, la apertura de las economías, liberalización del sector financiero y, de forma acelerada, la reducción de la intervención del Estado en el devenir de la planeación económica. Dada la nueva realidad histórica y el funcionamiento económico, la CEPAL renovó su producción intelectual dando origen al *neoestructuralismo*. La “corriente neoestructuralista se presenta no sólo como el paradigma alternativo al neoliberalismo, sino como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspira. Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización”.<sup>28</sup> Algunos de los neoestructuralistas son Fernando Fajnzylber, Osvaldo Sunkel, Ricardo French-Davis y José Antonio Ocampo, entre otros.

El renovado análisis cepalino no era homologado con la ortodoxia económica, ya que “El neoestructuralismo surgió como un enfoque

<sup>26</sup> Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, “Neoliberalismo *versus* neoestructuralismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, núm. 42 (1990): 36.

<sup>27</sup> Bela Balassa, *Teoría de la integración económica* (México: UTEHA, 1980 [1961]).

<sup>28</sup> Guillén, “La teoría latinoamericana...”, 307.

teórico alternativo al esquema neoliberal del ajuste. Este neoestructuralismo inicial trató de encontrar soluciones menos regresivas frente a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial, por medio de los planes de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta”.<sup>29</sup>

Empero, existió ambigüedad de la nueva CEPAL y con el neoliberalismo porque “Ha[bía] que reconocer que este predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar convicciones profundamente arraigadas como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia afuera del aparato productivo”.<sup>30</sup>

Hechas estas aclaraciones oportunas, el objetivo del neoestructuralismo fue lograr un crecimiento con equidad distributiva. La CEPAL señaló las aportaciones de Fernando Fajnzylber, precursor del nuevo pensamiento teórico, “como la base para diseñar una nueva estrategia de desarrollo económico, considerando el plano productivo, social y de [renovada] inserción internacional”.<sup>31</sup> El documento inaugural de la nueva fase cepalina se tituló “Transformación productiva con equidad”,<sup>32</sup> el cual sirvió para adecuar el pensamiento teórico a la nueva realidad de apertura económica, desregulación de capitales, privatizaciones, políticas tecnológicas, nuevo rol de las empresas transnacionales, políticas públicas en materia de sostenibilidad ambiental, relaciones más estrechas con el mundo e integración con los países desarrollados.

En esencia, la nueva teoría cepalina buscó generar o reactivar, en América Latina, un proceso de industrialización bajo una innovadora estrategia de coordinación entre las funciones clásicas del Estado y las fuerzas del libre mercado. Concretar el binomio Estado-mercado per-

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, “Hacia una síntesis neoestructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (México: FCE, 1991): 15-16.

<sup>31</sup> Bielschowsky, “Sesenta años...”, 178.

<sup>32</sup> Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación productiva con equidad, la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago de Chile: CEPAL, 1990).

mitiría desplegar los dos elementos básicos del neoestructuralismo que son: 1) transformación productiva y 2) equidad. “La primera se lograría a partir de la aplicación constante y creciente de nuevas tecnologías, [y] la calificación del capital humano; y la segunda, [...] otorgando ventajas cambiarias, salariales y de recursos naturales”.<sup>33</sup> Se aclara que esta estrategia de desarrollo nunca buscó reactivar la industrialización por sustitución de importaciones.

En este sentido, Osvaldo Sunkel propone la categoría de desarrollo [económico] “*desde dentro*”,<sup>34</sup> dejando “Abiertas las opciones [a los agentes privados] para orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados internos y externos que se consideren prioritarios y prometedores en la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial”.<sup>35</sup>

Ante un mundo globalizado, la articulación Estado-mercado era determinante porque, al menos para los teóricos de la CEPAL en 1990, sería la responsable del esfuerzo dinámico –por el lado de la oferta– de elevar la competitividad, la utilización más eficiente de los recursos productivos, incorporación del progreso técnico y la adecuada organización social.

Con los textos “Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los años noventa”,<sup>36</sup> “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”,<sup>37</sup> “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo

<sup>33</sup> Bielschowsky, “Sesenta años...”, 179.

<sup>34</sup> Un concepto que buscó ser abiertamente antagónico a la categoría analítica “desarrollo hacia dentro” propuesta por Raúl Prebisch”; en este caso, la transformación productiva por la vía de la industrialización promovería un proceso endógeno de acumulación, absorción y generación de progreso técnico, dirigido por el Estado.

<sup>35</sup> Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 43.

<sup>36</sup> Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, “Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, núm. 42 (1990): 35-54.

<sup>37</sup> Osvaldo Sunkel, “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (México: FCE, 1991): 35-85.

en América Latina”<sup>38</sup> y “Sesenta años de pensamiento de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”,<sup>39</sup> se sintetizan las ideas-fuerza del desarrollo *desde dentro*: a) transformación productiva, b) tecnología e innovación, c) formación de capital, d) reforma al Estado y e) la equidad.

En cuanto a la transformación productiva de la nueva CEPAL, no se pretendió dar continuidad al modelo de sustitución de importaciones y priorizar el mercado interno, sino que se concentró en proponer la diversificación industrial a partir del mercado externo, como eje dinamizador. En otras palabras, la nueva industrialización en los países latinoamericanos, a partir de 1990, significó la reducción de los aranceles en las importaciones y, en cambio, se incentivó los apoyos estatales a las exportaciones de empresas nacionales o privadas porque de esa forma lograría “insertarse al mercado externo —*la verdadera* ‘industria infante’ del futuro”—.<sup>40</sup> Por lo tanto, en el neoestructuralismo las empresas transnacionales eran responsables de la industrialización y el incremento de la productividad.

En Sunkel y Zavaleta, la producción de:

Empresas multinacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de volcarse hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigentes [...] y establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.<sup>41</sup>

La industrialización desde adentro significaba, siguiendo a Fajnzylbe, un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva funcional a las carencias y potencialidades locales que creara el nú-

<sup>38</sup> Guillén, “De la orden cepalina...”, 295-313.

<sup>39</sup> Bielschowsky, “Sesenta años...”.

<sup>40</sup> Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 44.

cleo básico endógeno industrializador.<sup>42</sup> Fajnzylber explicó que este esfuerzo autónomo significa: “Mayor participación e interrelación más estrecha entre diversos agentes [públicos y privados] y motivaciones [de objetivos sociales locales y privados extranjeros]: grandes plantas industriales vinculadas con medianas y pequeñas empresas, infraestructura científica y tecnológica con organismos que definen políticas y normas”.<sup>43</sup>

La segunda idea-fuerza del neoestructuralismo es el progreso técnico a través del desarrollo tecnológico y la innovación, iniciado en la década de 1990. Esta categoría de análisis se concentró en el enfoque “schumpeteriano, en la formación y acumulación de conocimiento mediante el proceso de aprendizaje de las empresas... en su intento por comprender las transformaciones de las estructuras productivas en condiciones de subdesarrollo y heterogeneidad estructural”.<sup>44</sup> Como ya se mencionó, en la nueva CEPAL el mercado externo era primordial; así, la exportación de productos de mayor contenido tecnológico era la clave de una mejor inserción internacional.

Se promovió “una labor empresarial sistémica y organizada de investigación y desarrollo, y establecer políticas públicas... crea[ndo] una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de las decisiones de especialización de largo plazo”.<sup>45</sup> De esta manera, se crearon los Sistemas Nacionales de Innovación acordes a la globalización, agencias responsables de restringir las nuevas formas de producción industriales, gracias a la protección que daban a los derechos de autor las normas de la Organización Mundial del Comercio a partir de 1995.

Con relación a la formación de capital fijo, tercera idea-fuerza del neoestructuralismo, el énfasis se dio a promover fuertes regulaciones:

<sup>42</sup> Este concepto significa la autocapacidad para generar la acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad de la industria nacional.

<sup>43</sup> Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 64.

<sup>44</sup> Bielschowsky, *Sesenta años...*, 183.

<sup>45</sup> Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 46.

“Movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés, genera[ndo] un marco macroeconómico estable que, cimentando la credibilidad en la política económica futura, sea propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes y de multiplicarlas”.<sup>46</sup>

Cabe recordar lo que precisó French-Davis:<sup>47</sup> se requería poner énfasis en las acciones públicas directas que promovieran las ventajas comparativas y que complementaran las iniciativas privadas locales de inversión con el Estado.

Quizá la reformulación más radical fue el papel del Estado en la conducción de la economía, cuarta idea-fuerza. En este sentido, el Estado debía complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica. En efecto, debía reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares.<sup>48</sup> En palabras de Sunkel, se hablaba de un Estado concertador que “correspondiera a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de introducir ajustes a la estrategia de desarrollo”.<sup>49</sup> Al respecto, Rosenthal señaló que la legitimidad del Estado no debía edificarse a expensas del sector privado; pero, al mismo tiempo, la legitimidad del sector privado no podía construirse a expensas del Estado.<sup>50</sup> En suma, la responsabilidad

<sup>46</sup> *Ibid.*, 47.

<sup>47</sup> Véase Ricardo French-Davis, “Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista”, en Sunkel (comp.), *El desarrollo...*

<sup>48</sup> Las funciones clásicas que se destacan son: la provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad, la eliminación de distorsiones en los precios, la distribución de la propiedad, los acervos de capital y el acceso a oportunidades en la economía. Por su parte, por funciones básicas se entienden: la provisión de una infraestructura mínima en transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda, entre otras. Y, finalmente, en las funciones auxiliares están el apoyo a la competitividad estructural de la economía y el fortalecimiento de mercados incompletos. En Guillén, “De la orden cepalina...”.

<sup>49</sup> Sunkel y Zavaleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 47.

<sup>50</sup> Sunkel, *Del desarrollo...*, 69.

del Estado era garantizar un entorno institucional estable, dinamizando la relación de los agentes productivos: empresarios, locales o extranjeros, y trabajadores.

Por último, la quinta idea-fuerza fue la equidad con base en el concepto de ciudadanía. El neoestructuralismo surgió de las dificultades de ejercer los derechos humanos por parte de la ciudadanía, clasificadas en cuatro pilares: 1) examinar los problemas sociales de la región (pobreza, exclusión, desigualdad de ingresos y riqueza, protección social insuficiente), así como 2) las políticas sociales y la lucha contra la pobreza, 3) la necesaria integración con las políticas económicas y sociales y 4) la institucionalidad de la práctica democrática.<sup>51</sup>

En resumen, el modelo económico del neoestructuralismo es un enfoque desde la CEPAL que pone énfasis en la conexión con el sistema internacional, partiendo de mejorar la coordinación de la estructura productiva nacional con el sector privado, en gran medida, de las empresas transnacionales, y el apoyo pragmático del Estado al garantizar el funcionamiento del mercado. El desarrollo económico de los países latinoamericanos, durante la última década del siglo XX, significó supeditar los intereses nacionales a la participación más eficiente en el sistema internacional, regido por empresas transnacionales en la globalización económica.

### **El nuevo desarrollismo: la tercera vía en tiempos de la globalización económica**

La construcción teórica del nuevo desarrollismo surgió a principios del 2000 en América Latina como respuesta a los efectos negativos experimentados en la década de 1990, de la desregulación del mercado de capitales, una sostenida disminución arancelaria, el mayor nivel de acción de las empresas transnacionales, la privatización de empresas estatales y, en gran medida, la disminución de participación del Estado en la planeación económica, considerando las recomendaciones del

<sup>51</sup> Bielschowsky, “Sesenta años...”, 182.

Consenso de Washington, es decir, a causa de la homogenización de los modelos económicos con base en la globalización. En particular, el nuevo desarrollismo concentra su análisis en las experiencias económicas de algunos países latinoamericanos caracterizados por tener un ingreso medio, relativa madurez industrial, mediano desarrollo y sistemas políticos democráticos, como los casos de Argentina y Brasil.

Como señala Luiz Carlos Bresser-Pereira, “el nuevo desarrollismo es entonces un tercer discurso, un conjunto de propuestas útiles para que los países de desarrollo medio recuperen el tiempo perdido y logren ponerse a la par de las naciones más prósperas”.<sup>52</sup> Al respecto, se hace alusión a un tercer discurso porque se considera que el primero es la teoría clásica del desarrollo latinoamericano, surgida entre las décadas de 1950 y 1970, que tuvo su foco explicativo en el fuerte papel ejecutor del Estado con base en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; mencionado, asimismo, con el estructuralismo latinoamericano de Raúl Prebisch y la CEPAL fundacional. Y al segundo discurso del desarrollo se le atribuye la economía ortodoxia convencional, o liberalismo económico, con su excesiva fe en la capacidad del mercado, la propiedad privada, las recomendaciones de organismos internacionales, el ejercicio de las empresas transnacionales y la homogenización de la globalización en América Latina en la última década del siglo XX.

El contexto histórico en el que germinó el nuevo desarrollismo se rastrea en el agotamiento del desarrollismo clásico y las secuelas de la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo experimentados en la década de 1980. Estos años significaron en América Latina un estancamiento económico expresado en un promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 1.9%,<sup>53</sup> que fue un promedio muy

<sup>52</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, *Nueva Sociedad*, núm. 210 (2007): 110.

<sup>53</sup> Se manifiestan las asimetrías en las tasas de crecimiento del PIB, con cálculos propios, utilizando las estadísticas de los indicadores económicos del Banco Mundial, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?end=1980&locations=ZJ&start=1970&view=chart>>, consultada el 1º de febrero de 2022.

por debajo de lo experimentado durante la década de 1970, cuando se tuvo un coeficiente de 5.9% en general. Esto provocó una severa inestabilidad macroeconómica y un fuerte cuestionamiento sobre el papel del Estado como ejecutor del devenir económico en la región. A partir de 1990, la solución alternativa a las dificultades que experimentaron los países latinoamericanos fue la oleada ideológica del liberalismo económico, expresada en la aplicación de reformas neoliberales bajo la consigna de la privatización y la desregulación como ejes necesarios en la recuperación económica regional.

Sin embargo, la economía ortodoxia convencional<sup>54</sup> no logró retomar la senda del crecimiento económico, ya que, a lo largo de la década de 1990, se experimentó en promedio un alza del PIB de 2.8%; además, en estos años existió una preferencia por el endeudamiento externo y un constante déficit en la cuenta corriente que ralentizó el desarrollo industrial regional. Así, América Latina experimentó el desarrollismo clásico –primer discurso– y el liberalismo económico –segundo discurso– en las últimas décadas del siglo XX. Según Bresser-Pereira, el resultado fue el fracaso: “Del desarrollismo en el gobierno de José Sarney y el fracaso de la ortodoxia liberal en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, el fracaso repetitivo de la ortodoxia liberal de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas en México; y el fracaso del desarrollismo en el gobierno de Raúl Alfonsín y la ortodoxia liberal del gobierno de Carlos Menem en Argentina”.<sup>55</sup>

A principios de la década del 2000, el nuevo desarrollismo proponía: “[l]a crítica al modelo de crecimiento basado en el ‘ahorro externo’, esto es, el déficit en cuenta corriente. Para el nuevo desarrollismo, la

<sup>54</sup> En dicha versión teórica, la estabilidad y crecimiento económicos de un país significa tener la supervisión y el control continuo sobre los cinco precios macroeconómicos que son: la tasa de ganancia de las empresas, la tasa de interés emitida por el Banco Central, el tipo de cambio competitivo, la tasa de los salarios y la tasa de inflación que debe ser muy baja.

<sup>55</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, “La nueva teoría desarrollista: una síntesis”, *Economía UNAM*, 14, núm. 40 (2017): 55.

elevada apreciación cambiaría a la que están asociados los déficits en cuenta corriente quita competitividad a las buenas empresas industriales, desestimula la inversión y estimula el consumo”.<sup>56</sup>

A inicios del siglo XXI, era evidente el descontento social y las afectaciones de las recurrentes crisis económicas. Por lo tanto, surgieron cuestionamientos como: ¿cuál sería la forma de salir de los problemas económicos y del estancamiento de la inserción de América Latina al sistema internacional? ¿Cuáles serían los caminos al desarrollo que guiarán las políticas nacionales de los países en la región?

En particular, el tercer discurso se experimentó en Argentina y Brasil, actores preponderantes en términos políticos y económicos que lideran el Mercosur, dando origen a un nuevo periodo de conciliación y convergencia de gobiernos progresistas en ambas fronteras, con Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y Dilma Rousseff<sup>57</sup> (2011-2014 y 2015-2016), quienes buscaron revitalizar sus economías e ir más allá de la teoría ortodoxa convencional. Con este escenario regional, el nuevo desarrollismo “no es sólo una teoría económica: se basa principalmente en la macroeconomía keynesiana y en la teoría económica del desarrollo, pero es una estrategia nacional de desarrollo”:<sup>58</sup> se sustenta en cuatro ideas-fuerza claves al mejoramiento económico.

La primera idea-fuerza del nuevo desarrollismo tiene como premisa que el desarrollo económico es un pacto social que promueve la concatenación de intereses nacionales en un plan de acción colectivo, en el mediano y largo plazo, para generar un “proceso de formación del consenso entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo

<sup>56</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Luis Oreiro y Nelson Marconi, *Macroeconomía desenvolvimentista: Teoría e política econômica do novo desenvolvimentismo* (Rio de Janeiro: Elsevier, 2016): 14.

<sup>57</sup> Se debe dejar muy claro que existió un golpe de Estado al gobierno de Dilma Rousseff por parte de una facción de políticos de derecha en el país.

<sup>58</sup> Bresser-Pereira, “Estado y mercado...”, 114.

nacional”.<sup>59</sup> En otras palabras, la construcción del devenir económico en países como Argentina, y principalmente Brasil, significó a inicios del 2000 la alineación de beneficios de las elites industriales, las universidades, sindicatos, sociedad civil y gobierno.

La segunda idea-fuerza es el renovado papel del Estado y su articulación con la iniciativa privada —nacional o extranjera— porque se requiere que éste sea: “Más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional ve en ella sólo una oportunidad de reducir la carga tributaria. El nuevo desarrollismo propicia una economía comercialmente abierta, competitiva, pero no lleva la idea al extremo y busca usar las negociaciones internacionales para obtener contrapartidas”.<sup>60</sup>

El Estado y mercado deben coordinar acciones sólidas a través de la planificación y la regulación porque “En el plano macroeconómico, definitivamente, el mercado no es capaz de asegurar que los cinco precios macroeconómicos sigan siendo viables: las tasas de ganancia, tasas de interés, tipos de cambio, los salarios y la inflación. Por lo tanto, el papel del Estado también es fundamental en la política macroeconómica”.<sup>61</sup>

Y, por último, el Estado debe promover estrategias de inversión en sectores estratégicos y la promoción de políticas industriales que apunten a diversificar la estructura productiva local.

El nuevo desarrollismo enfatiza la necesidad de un tipo de cambio administrado: no existe tipo de cambio completamente libre, y aquí surge su tercera idea-fuerza. “En los países ricos en recursos naturales, como prácticamente en todos los latinoamericanos, es necesario evitar que el tipo de cambio se valore excesivamente”,<sup>62</sup> y con ello, impedir caer en la trampa de la enfermedad holandesa.<sup>63</sup> En este sentido, el tercer discurso es muy crítico a la teoría económica ortodoxa por:

<sup>59</sup> *Ibid.*, 116.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 122.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 50.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 123.

<sup>63</sup> De acuerdo con Bresser-Pereira, la enfermedad holandesa se define como una elevación del tipo de cambio de un país a largo plazo, porque éste es capaz de exportar materias primas y obtener beneficios a un tipo de cambio sustancialmente más apre-

Defender un tipo de cambio competitivo o sobrevaluado con el interés de los países ricos en un tipo de cambio apreciado en los países en desarrollo, lo cual genera déficit en la cuenta corriente, que a su vez legitima o hace “necesaria” la inversión extranjera directa y el financiamiento en moneda extranjera.<sup>64</sup> “La tasa de cambio se compara con un ‘interruptor de luz’, según Bresser-Pereira, que otorga o niega acceso a las demandas externa e interna a los productores nacionales competentes, si ésta es competitiva o apreciada”.<sup>65</sup>

Y, por último, la cuarta idea-fuerza, el nuevo desarrollismo en términos de política fiscal, fiel a su orientación de economía postkeynesiana. A corto plazo, la política fiscal debe ser estrictamente anticíclica,

En el largo plazo, tiene que fomentar el ahorro público, además de un déficit primario y no aumentar la relación de deuda pública/PIB, para financiar de manera satisfactoria las inversiones públicas, lo que debería ser, en principio, entre 20 y 25% de la inversión total. Para argumentar que no hay déficit y luego equilibrio o superávit en la cuenta corriente, la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de auto-refuerzo son importantes.<sup>66</sup>

En otras palabras, a partir del nuevo desarrollismo, se busca una política fiscal activa que dote al Estado de los recursos que garanticen financiar los programas que den mejores condiciones de vida a la población.

En síntesis, el nuevo desarrollismo es una renovada estrategia y forma de entender la economía en los países de ingresos medios, en particular en el caso de Brasil, actor líder del Mercosur que describe

---

ciado que el tipo de cambio que hace competitivas a las otras empresas industriales: el equilibrio industrial. Véase Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 59.

<sup>64</sup> Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 56.

<sup>65</sup> João Villaverde y José Márcio Rêgo, “Prebisch, Furtado y Bresser-Pereira: aportes de los padres del desarrollismo clásico y el nuevo desarrollismo”, *El Trimestre Económico*, vol. 88, núm. 350 (2021): 367.

<sup>66</sup> Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 64.

la alineación de los objetivos e intereses del Estado, los empresarios nacionales y la sociedad civil, en pro de un desarrollo económico alternativo a la teoría clásica.

El contexto regional en el que surgió el tercer discurso del nuevo desarrollismo fue de un crecimiento económico promedio de 4% anual,<sup>67</sup> resultado, en gran medida, del boom de los precios de los *commodities* entre 2004 y 2013 que respondió a la fuerte demanda de China durante la década del 2000.

Cabe mencionar que la corriente teórica del nuevo desarrollismo se autoidentifica con “Tres cosas [que] son esenciales para que alguien se sienta parte de ella: la idea del desarrollo como un cambio estructural, heredado del desarrollismo clásico; la tesis del crecimiento impulsado por la demanda, heredado de Keynes y Kalecki; y la tendencia a la sobrevaloración del tipo de cambio cíclico y crónico”.<sup>68</sup>

Con ello, se busca visibilidad en la producción de las explicaciones económicas que denoten las realidades históricas de las estructuras productivas, sociales y económicas de los países de América Latina, desde un punto de vista crítico a las corrientes de economía ortodoxa.

### **Trayectoria económica del Mercosur: una historia común de asimetrías nacionales**

La experiencia del Mercosur es peculiar, al menos, por dos elementos centrales. El primero es el proceso latinoamericano de integración que surge por iniciativa de los dos países más representativos de la región: Argentina y Brasil. El segundo se ubica en el contexto de la crisis económica de la década de 1980, situación que creó entre los gobiernos argentino y brasileño la idea de generar una estrategia de desarrollo por la vía de la integración regional.

<sup>67</sup> CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2014: integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014).

<sup>68</sup> Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 65.

El acercamiento de Argentina y Brasil, posterior a sus dictaduras militares, sentó las bases preliminares requeridas para afrontar el nuevo contexto nacional e internacional que se rigió por la liberalización económica y los reajustes del pago de la deuda en América Latina. En este sentido, Paraguay y Uruguay tuvieron incentivos suficientes para sumarse al proyecto que ratificaría la unificación de la Cuenca del Río de la Plata. Los paraguayos contaban con la firma de un estratégico acuerdo, a la par con argentinos y brasileños, sobre el uso de recursos hídricos a finales de la década de 1970; por otra parte, los uruguayos habían firmado tratados comerciales y de complementariedad económica tanto con Argentina como con Brasil entre 1974 y 1975. Todos estos acuerdos estuvieron vigentes en la década de 1980.

Un mapeo general de la trayectoria de la integración del Mercosur rastrea su origen en el entendimiento político del eje argentino-brasileño, con la paulatina recuperación de sus sistemas democráticos (1985-1990), lo cual permitió experimentar un regionalismo acorde a los postulados de la CEPAL de 1959. Sin embargo, esta forma de actuar del Mercosur cambió radicalmente, durante el decenio de 1990, al experimentar una nueva etapa que privilegió la operación del libre mercado sobre las economías participantes y su inserción al sistema internacional. Con el inicio del siglo XXI, surgió una renovada forma de entendimiento del eje argentino-brasileño que revivió el papel activo del Estado (2003-2015). Principalmente, con la llegada de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina, y Lula da Silva, en Brasil, se cuestionaron los resultados obtenidos por el libre mercado; además, se planteó relanzar al Mercosur como un instrumento de complementación de las estructuras productivas y la reducción de las asimetrías sociales. En comparación, en los casos de Paraguay y Uruguay, se vivió una marcada alternancia presidencial; no obstante, las figuras políticas más afines a los gobiernos progresistas de los otros integrantes del Mercosur fueron el presidente paraguayo Fernando Lugo (2008-2012) y los uruguayos Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015).

Finalmente, en el último periodo de análisis de 2015 a 2020 en Brasil, posterior al golpe de Estado que destituyó a Dilma Rousseff (2016),

se experimentó una turbulencia política y social que dio lugar a la llegada de presidentes de orientación de derecha: Michel Temer (2016-2019) y Jair Bolsonaro (2019-actual). En Argentina fue electo Mauricio Macri (2015-2019), en Paraguay ganaron las elecciones Horacio Cartes (2013-2018) y Mario Abdó Benítez (2018-actual), y en Uruguay su presidente fue Tabaré Vázquez (2015-2020), seguido por Alberto Lacalle Pou. Esta nueva combinación de actores regionales, salvo el caso de Tabaré Vázquez, volvió a optar por políticas neoliberales con modelos de desarrollo económico guiados por las fuerzas del mercado.

### ***Evidencia estadística del Mercosur: histórica asimetría económica de la integración***

El objetivo de esta sección es hacer un mapeo general de la trayectoria del comportamiento y las características económicas del Mercosur de 1985-2020,<sup>69</sup> como bloque regional, con base en cuatro variables macroeconómicas. Se aclara que los indicadores cuantitativos son el resultado de promediar los indicadores nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

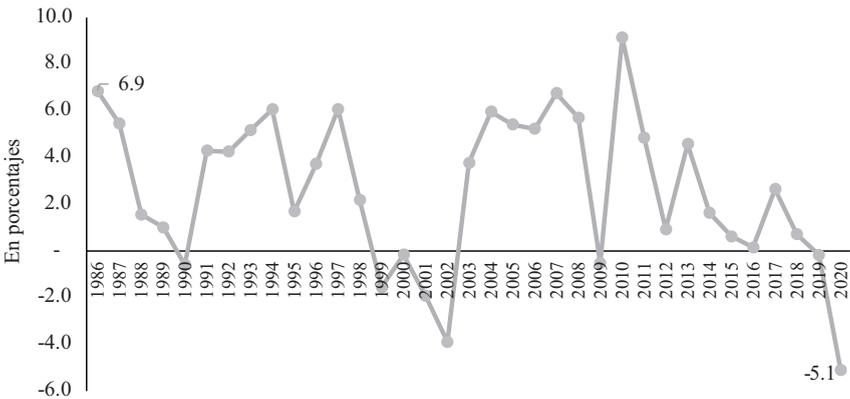
A continuación, se enuncia cada variable económica. La primera es la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), indicador por excelencia al analizar la conducta de una economía nacional o regional. La segunda es el índice de apertura que representa la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en proporción al PIB, es decir, cuánto aporta el comercio internacional al total en una economía ( $X+M/PIB$ ). La tercera es la estructura del comercio de exportación, donde destaca el comercio internacional intrarregional y extrarregional; este indicador muestra cuál mercado es prioridad para las mercancías del Mercosur. Por último, se muestra la especificidad de

<sup>69</sup> El Mercosur como bloque regional económico y político surgió en 1991, por lo tanto, se tiene como supuesto que la construcción de las estadísticas macroeconómicas del periodo de 1985 a 1990 son un recurso metodológico de compatibilidad con las tres etapas históricas que propone este capítulo.

las exportaciones totales del Mercosur entre productos primarios y productos manufacturados; se busca resaltar la histórica especialización productiva del bloque económico suramericano de 1985 a 2020.

Es determinante hacer la siguiente aclaración: el análisis cuantitativo que se propone parte del supuesto de que las estadísticas del Mercosur son el promedio de las economías nacionales que componen el bloque regional; es decir, habrá cifras que se encuentren por arriba o debajo del promedio general, lo que demuestra la existencia de asimetrías económicas. En este sentido, al jerarquizar la importancia económica dentro del Mercosur, quedaría de la siguiente forma: en primer lugar, se encontraría Brasil; en segundo, Argentina; en tercero, Uruguay; y, por último, Paraguay. Por tanto, Brasil y Argentina son, en realidad, el núcleo integrador del Mercosur por su liderazgo y fortaleza económica en el bloque latinoamericano más representativo desde mediados de la década de 1980.

**Gráfica 1**  
**Tasa de crecimiento del PIB en el Mercosur, 1985-2020**



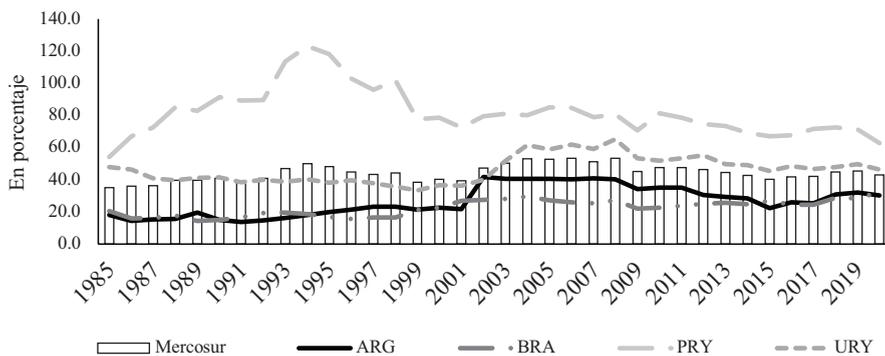
Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

La gráfica 1 muestra el crecimiento económico del Mercosur con base en el PIB que se caracterizó por la volatilidad en el largo plazo.

El promedio general (1985-2020) del crecimiento del PIB es de 2.64%, acompañado de una tendencia a la baja en el largo plazo; en 1991, su coeficiente fue de 6.85% y terminó en 2020 con -5.09%, ya considerando la Covid-19. Por otra parte, los promedios generales del crecimiento económico de los integrantes del Mercosur son de 2.40% en Argentina, 2.21% en Brasil, 3.10% en Paraguay y 2.72% en Uruguay. En realidad, se aprecia un moderado crecimiento económico de los países del bloque.

La gráfica 2 muestra el índice de apertura del Mercosur ( $X+M/PIB$ ). Es interesante observar que no se ha experimentado una variación drástica en la conexión con el sistema internacional; su promedio general es de 44.3%, que no presenta mucha variación respecto a su cifra inicial en 1985 de 35.1% y final en 2020 de 42.9%. Sin embargo, la conducta en particular de los integrantes del bloque es muy asimétrica. Los líderes del Mercosur tienen una característica común, que es la poca apertura de sus economías nacionales; en los casos de Brasil y Argentina, se tienen índices promedio de 22.5 y 26.7%, cifras por debajo del promedio general de apertura del Mercosur.

**Gráfica 2**  
**Índice de apertura del Mercosur ( $X+M/PIB$ ), 1985-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

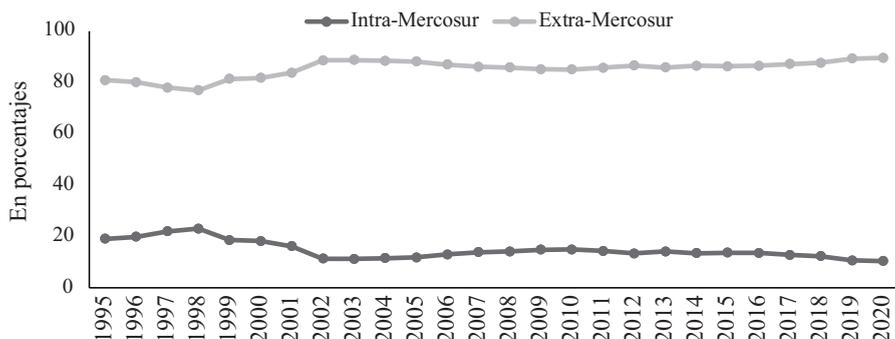
Por otra parte, en las economías de menor tamaño, como Paraguay y Uruguay, sus promedios en el índice de apertura son más elevados que el promedio general del Mercosur, que es de 44.3%. La economía uruguaya tiene un promedio general de 46.3% y, en particular, en la economía paraguaya se destaca su promedio de 81.9%.

La gráfica 3 muestra el comercio intrarregional y extrarregional<sup>70</sup> con base en las exportaciones totales del Mercosur, denotando la preferencia por los mercados extrarregionales. En otras palabras, los integrantes del bloque suramericano sostienen o promueven muy pocos flujos comerciales entre ellos. De esta forma, se cuestiona la lógica natural de los incentivos por crear un proceso de integración económica regional: ¿de qué sirve construir un bloque si no se tienen mayores relaciones económicas, productivas o comerciales entre sí? El coeficiente promedio del comercio interbloque es de 14.3%, que expresa la conexión de las estructuras productivas y comerciales entre los socios; en cambio, el promedio del comercio extrarregional es de 85.3%. Se demuestra que las estructuras productivas y comerciales del Mercosur tienen o prefieren la conexión con socios extranjeros.

Ahora bien, si diseccionamos ese coeficiente promedio del comercio interbloque del 14.3%, con base en una clasificación de intensidad tecnológica, se obtiene la Gráfica 3.1, que demuestra que la integración comercial entre los socios del Mercosur, en gran medida, se compone de transar productos primarios-manufacturas con base en recursos y manufactura de media tecnología, ya que estos dos elementos aportan en promedio para el total de años analizados en 80%. En otras palabras, esto demuestra que no existe una coordinación y fomento de integración productiva conforme el desarrollo de sectores industriales, basado en el conocimiento.

<sup>70</sup> Se aclara que no se tiene información homogénea correspondiente al periodo 1985-1994. Esta situación se debe a la falta de datos en la base de estadísticas de la UNCTAD Stat, que brinda un tipo de clasificación y periodos a partir de 1995 y los actualiza hasta el año 2020. Sin embargo, la tendencia es la misma para los periodos 1985-1995 y 1995-2020. El Mercosur exporta fuera de la región.

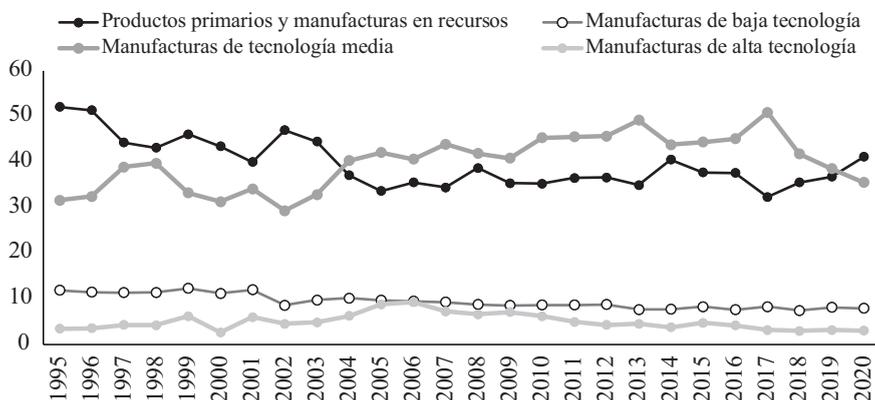
**Gráfica 3**  
**Comercio intra y extrarregional del Mercosur, 1995-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

Ahora bien, se destaca que las manufacturas de mediano contenido tecnológico corresponden, en mayor medida, al sector automotriz, el cual, en el interior del Mercosur, es dirigido por empresas transnacionales de marcas estadounidenses; esta situación, en ningún momento, fomenta una integración productiva que logre reducir las asimetrías entre los países miembros en los sectores económicos de la transformación.

**Gráfica 3.1 Comercio intrarregional dividido por intensidad tecnológica del Mercosur**

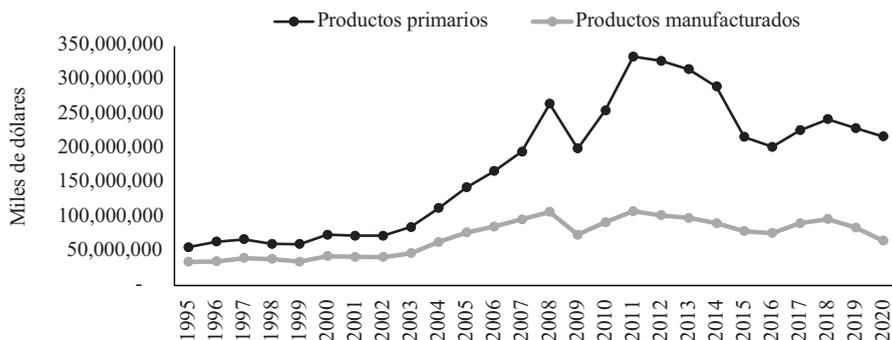


Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la UNTAD. En <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/dimView.aspx>>, consultada el 10 de junio de 2023.

Es igual de preocupante que, a lo largo del total de años analizados, 1995-2020, el intercambio comercial dentro del Mercosur, que tiene que ver con manufacturas de alta tecnología, no supere el 5%; dicho de otro modo, este dato estadístico es contundente para afirmar que la modernización y el fomento de un horizonte tecnológico no ha sido una preocupación entre el bloque suramericano y demuestra su dependencia técnica al extranjero.

Por último, la gráfica 4 señala la especificidad del tipo de mercancías que exporta al sistema internacional el Mercosur como bloque regional. Es claro que la tendencia es la especialización de productos primarios como el petróleo, derivados del crudo y semillas oleaginosas (soja y maíz), que representan, en promedio, más del 69% de las exportaciones totales. Por otra parte, sólo el 31% son manufacturas de exportación.

**Grafica 4**  
**Composición de las exportaciones del Mercosur**



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

### ***Las tres etapas históricas del Mercosur: evidencia de la falta de coordinación de un modelo de desarrollo económico común***

Ciertamente, el comportamiento general del Mercosur, presentado en la sección anterior, se caracteriza por un precario crecimiento eco-

nómico con un promedio de 2.6% entre 1985 y 2020. A continuación, se analizan los tres periodos históricos del Mercosur, que son: 1) 1985-1990, 2) 1991-2002 y 3) 2003-2015. Se examina, de forma sintética, el comportamiento de las variables macroeconómicas con el objetivo de destacar la existencia o no de propuestas explícitas a favor de una *integración productiva*,<sup>71</sup> puesto que se considera que ésta es una estrategia que expresa la voluntad de construir un proyecto común de desarrollo económico. En otras palabras, la integración productiva significa acciones orientadas a reducir las asimetrías sociales y modernizar el sector industrial de los países integrantes del Mercosur.

Desde el punto de vista metodológico, se mencionan las diferentes concepciones teóricas sobre el desarrollo económico, analizadas en la primera sección del capítulo, que sirvan de amparo al demostrar las afinidades o discontinuidades de crear un proyecto común de mediano o largo plazo del bloque regional suramericano. Se busca resaltar que en el Mercosur existe una crisis recurrente, desde su origen, por la incapacidad de crear estrategias destinadas a concebirse como plataforma regional de exportación que coadyuve al desarrollo económico.

En otras palabras, la integración productiva expresa el establecimiento de acuerdos comunes en torno a la cooperación y asociatividad interempresarial; coordinación de la política de desarrollo de nuevos sectores y la reconversión por especialización; políticas de competitividad, la tecnología y de innovación; promoción de la integración de cadenas de valor regionales, y cooperación de competidores locales e internacionales.<sup>72</sup> Sin embargo, la integración productiva implica la

<sup>71</sup> La integración productiva regional significa fundar las condiciones iniciales de un proceso, por el lado de la oferta de mercancías creadas dentro de un bloque de naciones que involucre a las empresas locales públicas o privadas –de preferencia de capital nacional–; y, por el otro lado, la capacidad de satisfacer la demanda de un mercado ampliado de consumidores que adquieran productos manufacturados regionales.

<sup>72</sup> Fernando Porta y Fernando Peirano, “Políticas de innovación en una perspectiva regional”, en Gerardo Caetano (coord.), *Políticas públicas para la integración regional* (Montevideo: CEFIR, 2011); Fernando Porta, “Argentine Productive System’s Feasible Scenarios: Challenges for Productive Policies”, en P. Piacentini (ed.), *Industrial Development: Policies, Actors and Problems* (Roma: Sapienza-Università di

voluntad y decisión política por “plantear incorporar a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) a los aparatos productivos nacionales en redes o cadenas regionales de valor (CRV), con base en dos estrategias de integración: 1) vertical o sectorial (especialización)<sup>73</sup> y 2) horizontal (complementación)”.<sup>74</sup>

### **Primer periodo: la preconcepción del Mercosur, 1985-1990**

El punto de partida del Mercosur fue el segundo lustro de la década de 1980, cargado de complicaciones financieras y políticas endógenas, como la contracción de sus economías, la incapacidad de cumplir con los pagos de la deuda externa –destinada en su mayoría a financiar sus proyectos nacionales desarrollistas a partir de 1950– y, sobre todo, el fin de las dictaduras militares de sus Estados miembros en Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Paraguay (1954-1989) y Uruguay (1973-1984), respectivamente. Con la llegada de José Sarney (en abril de 1985 tras la muerte de Tancredo Neves) a la presidencia de Brasil, se vivió un vigoroso refuerzo en el pensamiento latinoamericanista, particularmente fuerte en el Itamaraty.<sup>75</sup> “El gobierno brasileño concebía un proceso de proximidad política con Argentina, que se transformó

---

Roma/Japan Foundation, 2011), *apud* Botto y Molinari, “Un análisis...”; Jorge Lucángeli, “Mercosur: progresa la integración productiva”, *Revista del CEI (Comercio Exterior e Integración)*, núm. 12 (2008): 23-39.

<sup>73</sup> Las estrategias horizontales (por complementación) son la cooperación entre organismos estatales, existentes en cada país miembro, que faciliten la articulación del desarrollo productivo, la complementación en investigación y desarrollo (I+D), con intenciones a la transferencia tecnológica. Por su parte, las estrategias verticales o sectoriales (por especialización) son la cooperación en sectores estratégicos, generalmente, con base en una empresa ancla capaz de articular a otras empresas.

<sup>74</sup> Botto y Molinari, “Un análisis...”, 7.

<sup>75</sup> O también llamado el Palacio de los Arcos, es el nombre que recibe la sede oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores en la capital de Brasilia, Brasil.

en uno de los principales propulsores del proceso de integración en Sudamérica”.<sup>76</sup>

Durante estos años, se presentó un comportamiento muy peculiar porque las economías de mayor tamaño e importancia tuvieron un crecimiento errático. Por ejemplo, en Argentina se tuvo un promedio de -0.4% y en Brasil de 2.0%. Por otra parte, las economías de menor tamaño se comportaron totalmente de forma contraria, puesto que en Paraguay se experimentó un promedio general de 5.9% y en Uruguay de 3.9%. También cabe destacar que el último lustro de la década de 1980 se caracterizó por experimentar, en general, los remanentes de la crisis de la deuda externa en América Latina.

Además, en cuanto al nivel de conexión de las economías nacionales, considerando el índice de apertura ( $X+M/PIB$ ), se repitió el comportamiento polarizado entre las economías nacionales de mayor y menor tamaño. Para el caso de Argentina y Brasil, su promedio de apertura se ubicó en el rango de 16.6%; en comparación, para Uruguay, el coeficiente fue de 43.0%, y en el caso Paraguay fue muy particular, de 75.5%. Esto demuestra que, en realidad, con los primeros pincelazos de la construcción del bloque económico existió mayor afinidad en el comportamiento económico del núcleo integrador, que fueron Argentina y Brasil como promotores del proceso de integración regional.

Ahora bien, el modelo de desarrollo económico que permeó este periodo es coherente con los postulados del estructuralismo latinoamericano, desarrollado en el apartado anterior. Esto permitió configurar, al menos en principio, entre Argentina y Brasil, un proceso de integración productiva como herramienta de complementación industrial con la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986. Este acuerdo binacional fue gradual y flexible con un tratamiento diferenciado, a efectos de evitar la especialización sectorial de las economías y estimular la integración intrasectorial, “favoreciendo un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por

<sup>76</sup> Jorge Campbell, Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman, “Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração”, en Jorge Campbell (ed.), *Mercosul: entre a realidade e a utopia* (Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000): 49.

grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio, con la modernización tecnológica y de favorecer la participación empresarial”.<sup>77</sup>

Siguiendo con la sinergia de la aproximación benéfica e interés por corregir las disparidades suramericanas en 1988, Argentina y Brasil acuerdan el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), que respetó los “criterios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría que permitirá la adaptación de forma pautada a los habitantes y las empresas, de cada Estado, a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica”.<sup>78</sup> Es decir, entre 1985 y 1990, coexistieron la voluntad política y las estrategias económicas, sustentadas en el estructuralismo latinoamericano, que construyeron un proyecto común de desarrollo económico con base en la integración productiva que, sin dudar, fue la semilla que dio origen al Mercosur gracias a la coordinación inicial de Argentina y Brasil, la cual, a la postre, fue la fuerza centrípeta que articuló a las economías limítrofes de Paraguay y Uruguay.

### **Segundo periodo: la concepción y la gran crisis del Mercosur, 1991-2002**

El contexto internacional de 1990 en adelante consolidó la globalización económica, que demandó reformas estructurales, es decir, las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales. Se homogenizó en los integrantes del Mercosur un modelo de desarrollo económico con base en los postulados del neoestructuralismo latinoamericano, con preferencia por las fuerzas del mercado. En este sentido, se aprecian similitudes en las trayectorias de crecimiento económico en el Mercosur, que experimentó un promedio de 2.2%; en Argentina fue de 2.2%; en Brasil, de 2.6%; en Paraguay, de 2.0%, y en Uruguay, de 1.9%.

<sup>77</sup> Leonardo Granato, “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”, *Caderno CRH*, núm. 29 (2016): 382.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 384.

La inercia del acercamiento económico-productivo de Argentina y Brasil entre 1986 y 1988 permeó las primeras estrategias de integración bilateral ya en tiempos de Carlos Menem y Collor de Mello. En julio de 1990, se firmó una nueva Acta de Buenos Aires que proponía crear un Mercado Común entre los dos países en 1994.<sup>79</sup> No obstante, Menem-Collor optaron por el desarrollo económico del modelo propuesto por el neoestructuralismo, que “aceleró el proceso de liberación automática de todo el universo arancelario. Sin embargo, los acuerdos sectoriales perdieron poco a poco su relevancia estratégica e instrumental”.<sup>80</sup> De ese modo, en diciembre de 1990, se firmó el Acuerdo de Complementación Económico (ACE)<sup>81</sup> entre Argentina y Brasil. El nuevo ACE<sup>82</sup> representaba la dinamización de su proceso argentino-brasileño; empero, esta formalización bilateral significó para sus vecinos la inquietud sobre los costos de quedar excluidos del nuevo acuerdo económico. En este sentido, el mismo año, representantes de Paraguay y Uruguay buscaron entablar conversaciones para solicitar formalmente su incorporación. Esta nueva requisición implicó replantear la construcción de una iniciativa cuatриpartita con un mercado común.

<sup>79</sup> Paulo Roberto de Almeida, *O Mercosul no contexto regional e internacional* (São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993).

<sup>80</sup> Aldo Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11 (1995): 829.

<sup>81</sup> Este Acuerdo se dividió de una forma estructurada y tuvo especial cuidado con los productos sensibles en cada uno de los países miembros; es así como el sector automotor, los productos alimenticios y los bienes destinados a las industrias nucleares tuvieron anexos especiales que parametrizan su manejo dentro del Acuerdo. Actualmente, esta negociación cuenta con 42 protocolos adicionales, los cuales en su mayoría han definido nuevas interpretaciones jurídicas, inclusión de productos, cambio de régimen hacia algunos productos y actualización en los criterios para calcular el contenido regional de los bienes de la industria automotriz. El último protocolo es el número 42 del 26 de junio del 2015, en <<https://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/A/argentina-acuerdos-internacionales-ace-14-brasil/argentina-acuerdos-internacionales-ace-14-brasil.asp>>.

<sup>82</sup> Para referencias en cuanto a los particulares objetivos y características del ACE, véase <<https://www.legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Acuerdo-Bra-Arg-ACE14H.pdf>>.

Ya en 1990 existía pleno intercambio comercial de Uruguay con Argentina y Brasil. De acuerdo con Vigevani, la existencia de previos acuerdos bilaterales uruguayos en la zona sur permitió que los gobiernos de Menem y Collor “acelerarán las estrategias de liberalización económica, de apertura comercial, estabilización macroeconómica y de combate a la hiperinflación que sirvieran como elementos de conexión entre las tres economías que apuntaban a la conformación de un bloque”.<sup>83</sup> En Paraguay, con un sistema democrático desde 1989, surgió el interés por la “nueva formación económica regional de sus antiguos adversarios de la Guerra Grande –Argentina, Brasil y Uruguay–, sobre todo, quería garantizar su democracia de principios de 1990”.<sup>84</sup> En este contexto, esta nueva forma de integración regional de la década de 1990 no necesariamente buscó una suerte de complementariedad industrial o productiva.

Al alinearse los modelos democráticos y las visiones económicas-comerciales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, brotó la semilla que originó la firma del “Tratado de Asunción”, el 26 de marzo de 1991, en la capital paraguaya, por los presidentes Andrés Rodríguez (Paraguay), Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay), y que creó el Mercosur.

Ya con el Tratado de Asunción, el índice de apertura promedio del Mercosur 1991-2002 fue de 43.4% que, en general, significó ampliar su conexión con el comercio internacional. Sin embargo, otra vez se distinguieron funcionamientos desiguales. Las economías de Paraguay y Uruguay fueron las que más se abrieron, ya que su índice promedio fue de 94.9 y 38.2%, respectivamente. Caso contrario en Argentina y Brasil: su promedio en los índices de apertura nacionales en esos años

<sup>83</sup> Tullo Vigevani, “História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais”, en Luiz Eduardo W. Wanderley y Tullo Vigevani (eds.), *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul* (São Paulo: UNESP, 2005): 93.

<sup>84</sup> Alberto da Costa e Silva, “Da Guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai”, en Maria Eduarda de Castro Magalhães Marques (org.), *A Guerra do Paraguai: 130 anos depois* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995): 165-174.

fue de 21.0 y 19.5%. De igual modo, se destaca que en estos mismos años el promedio del comercio del Mercosur intrarregional fue de 18.5%, lo que indica que, durante los mejores años del bloque, en realidad nunca se logró una articulación o armonización del modelo de económico comercialista que coadyuvará a la integración productiva y, mucho menos, al desarrollo de una plataforma regional de desarrollo económico. En resumen, se buscó la preferencia comercial con el exterior y cada país del Mercosur optó por enfocarse en sus necesidades locales en todos los sentidos.

No obstante, la integración regional del Mercosur coincidió con las novedosas reformas que hicieron que las políticas nacionales estuvieran de acuerdo con las fuerzas del mercado, “que [fueron] adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición orientadas desde las economías centrales”.<sup>85</sup> Entre 1991 y 1997, se experimentó el “periodo de transición y auge” del Mercosur, que abarcó su creación y la aparición de un arancel externo común, pero no menos importante; se apreció, asimismo, una laxa institucionalidad entre los países miembros del bloque y nunca hubo avances significativos en la coordinación de políticas macroeconómicas, como del tipo de cambio, tasas de interés o una moneda común. Sin embargo, ciertamente, se promovió en principio el intercambio de mercancías.

Entre 1998 y 2002, se experimentó la gran crisis económica del Mercosur porque en Brasil se devaluó la moneda en 1998 y después Argentina, en 2001, rompió la paridad de su moneda con el dólar. Estas dificultades económicas en ambos países fueron elementos que obstaculizaron la continuación del proceso de integración. Fue inevitable que el impacto económico negativo de los grandes del Mercosur afectara a Paraguay y Uruguay, dando como resultado que el comercio intrarregional disminuyera, y favoreciendo así el comercio extrarregional, un fuerte déficit en la balanza comercial (el valor de las importaciones fue mayor que los montos obtenidos de las exportaciones) y la

<sup>85</sup> José Antonio Ocampo, “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”, *Serie Estudios y Perspectivas*, vol. 26 (2005): 8.

contracción de los flujos de la IED. Irónicamente, se dieron dos efectos: en el primero, las afectaciones económicas resultaron del modelo de desarrollo económico, neo-estructuralista, que favoreció la acción del mercado; y el segundo se revirtió el énfasis en el proceso de integración productiva con base en estrategias regionales de desarrollo industrial sectorial.

### **Tercer periodo: el relanzamiento del Mercosur más allá del mercado, 2003-2015**

Con el inicio del siglo XXI, surgió una renovada forma de entendimiento del eje argentino-brasileño que revivió el papel activo del Estado (2003-2015), principalmente, con la llegada de los presidentes Kirchner y Fernández en Argentina; Lula da Silva y Rousseff en Brasil; Vázquez y Mujica en Uruguay, y Lugo en Paraguay.

Con la llegada de estos gobiernos progresistas al Mercosur, se planteó la integración para que fuera un instrumento que coadyuvara a promover un modelo de *desarrollo económico*, en línea con los postulados del nuevo desarrollismo. En específico, se cuestionó y promovió el cambio de los lineamientos económicos y políticos que, en general, se orientaban al libre mercado. Entre 2003 y 2015, el crecimiento económico del Mercosur fue el más acelerado con un promedio de 4.2%, cifra muy por encima del promedio general de 2.6% de 1985 a 2020.

De forma particular, hubo mejorías significativas en el crecimiento promedio de las economías nacionales, respecto a lo experimentado una década antes, puesto que en Argentina se experimentó una tasa de 4.6%, en Brasil de 3.0%, en Paraguay de 4.5% y, por último, en Uruguay de 4.6%. La otra variable a destacar de estos años es el índice de apertura al comercio internacional que, al menos como bloque, el Mercosur advirtió en su máximo histórico con 48.3%. El comportamiento por economía individual siguió la tendencia. Los países pequeños fueron los que tuvieron los niveles más elevados de índice de apertura. En Uruguay y Paraguay fue de 54.0 y 77.5%, y, en contraposición, en Argentina se observó un promedio de 35.7%; para el caso de Brasil,

que en general es una economía cerrada, su coeficiente fue de 25.9%. Sin duda, en estos años mejoró el crecimiento económico con base en el nuevo desarrollismo.

En cuanto a la integración productiva, se parte del supuesto de que su objetivo es la reducción de las asimetrías que existen entre los miembros del Mercosur. Según Leonardo Granato: “desde el sentido común, esto se hace presente de manera ineludible al considerar la adhesión de un grupo de Estados soberanos de diversas características a un proceso de integración que los aglutine”.<sup>86</sup> En otras palabras, la integración productiva regional significa crear las condiciones iniciales para comenzar un proceso que permita, por un lado, la oferta de mercancías creadas dentro de un bloque de naciones que involucre empresas locales públicas o privadas –de preferencia de capital nacional–; y, por otro, satisfacer la demanda de un mercado ampliado de consumidores que adquieran productos manufacturados regionales.

Es relevante destacar que se dio un hito latinoamericano en el proyecto del nuevo Mercosur, desarrollado durante la primera década del siglo XXI; fue la reunión cumbre entre los presidentes de Argentina y Brasil, en octubre de 2003, que se conoce como el “Consenso de Buenos Aires”. Allí los dirigentes políticos optaron por superar la integración vigente en la década de 1990. Se utilizó la noción de Consenso de Buenos Aires como oposición directa al Consenso de Washington y los postulados de la economía neoliberal.<sup>87</sup> La convergencia macroeconómica entre los dos socios más grandes del bloque y la sintonía con Paraguay y Uruguay contribuyó a relanzar el Mercosur más allá de lo económico, y planteó la profundización de lo político y lo social, así

<sup>86</sup> Granato, “Mercosur, asimetrías...”, 382.

<sup>87</sup> José Briceño Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, vol. 45, núm. 175 (2013): 9-39; Granato, “Mercosur, asimetrías...”; Juliana Peixoto Batista y Daniela Perrotta, “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”, *Desafíos*, vol. 30, núm. 1 (2018): 91-134.

como la reconfiguración de lo comercial desde la perspectiva estructural y la integración productiva.<sup>88</sup>

Con esta sintonía de búsqueda de concebir un nuevo proceso de regionalismo productivo o *el nuevo Mercosur*,<sup>89</sup> en 2008 se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP), que sería el responsable de realizar la coordinación y ejecutar lo planeado por el Programa de Integración Productiva del Mercosur. El GIP se constituyó por representantes nacionales designados por los gobiernos de los Estados, aunque se aceptó que “siempre que se considere necesario se podrá invitar a participar de sus reuniones a los puntos focales del sector público y del sector privado de las iniciativas existentes, así como a representantes de otras áreas públicas y/o privadas”.<sup>90</sup>

La implementación de las estrategias de integración productiva, a partir de 2008, tendrían en cuenta las “especiales características de los distintos sectores, el tamaño económico relativo de las economías, evaluando en coordinación con el sector privado cuando correspondiere en qué sectores y cuáles existen mayores posibilidades de lograr avances en materia de integración productiva”.<sup>91</sup> Se parte de la premisa de reconocer la presencia de aquellos países de menor desarrollo económico relativo, como Paraguay y Uruguay. En gran medida, la coordinación productiva del Mercosur se dio por la coincidencia de los estilos de

<sup>88</sup> Mercedes Botto, “América del Sur y la integración regional: *¿Quo vadis?* Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur”, *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 11, núm. 21 (2015): 9-38; Pablo Trucco, “Políticas de articulación productiva”, en *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Nota Técnica del BID, vol. 1263 (2017): 112-123, en <<https://publications.iadb.org/es/los-futuros-del-mercosur-nuevos-rumbos-de-la-integracion-regional>>.

<sup>89</sup> 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): 121-163; CEPAL, *Panorama de la inserción...*

<sup>90</sup> Mercosur, *Programa de integración productiva del Mercosur*. Mercosur/CMC/DEC, núm. 12/08 (2008): 15, en <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/de c1208s.pdf>>.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 14.

gobierno que buscaron impulsar el desarrollo económico frente al escenario mundial. A pesar de todo, la idea de la integración productiva no logró ser un proyecto de largo plazo porque se diluyó su énfasis con el cambio o debilitamiento de los gobiernos progresistas a finales del año 2015.

## **Conclusiones**

El desarrollo de los apartados del capítulo permite concluir que, al reflexionar sobre el Mercosur, es imprescindible comprender lo que significó el regreso de la democracia en Argentina y Brasil de mediados de la década de 1980. Esta relación estratégica entre argentinos y brasileños es, sin duda, la raíz de una de las experiencias de integración regional más desarrolladas hasta nuestros días. Por lo tanto, es correcto afirmar que el Mercosur, con más de treinta años, ha sido una iniciativa integracionista definida por los vaivenes económicos que caracterizan el estado crónico de crisis. Esto es resultado, en particular, de la incapacidad de adaptar a diferentes modelos de desarrollo económico en su integración.

En este sentido, a diferencia de lo que había ocurrido entre las décadas de 1950 hasta finales de la de 1970, con base en las estrategias de desarrollo económico industrializador nacionalista o individual experimentado en Argentina y Brasil, sumado a las dictaduras militares, a partir de 1985 surgió la idea de enfrentar de forma conjunta las dificultades económicas y políticas de la década. La integración de Argentina y Brasil surgió “[...] como una alternativa políticamente conveniente y económicamente razonable con base en un instrumento de política industrial, mas no como un canal que permitiera beneficios inmediatos a uno de los dos países a costa del otro [...]”.<sup>92</sup> Esto significa que la integración argentino-brasileña de 1985-1990 tiene similitud y gran conexión con los postulados del modelo de desarrollo económico del estructuralismo latinoamericano de la CEPAL de la década de los cin-

<sup>92</sup> Campbell *et al.*, “Argentina e Brasil...”, 64.

cuenta. Bajo este contexto, la dirección del Estado promovió la integración gracias a la firma de acuerdos en materia de desarrollo económico y cooperación productiva. En ese período nacieron el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE, 1986), el Tratado de la Integración, Cooperación y Desarrollo (TID, 1988) y la firma del Acta de Buenos Aires (1990), que proponía crear un Mercado Común en el año 1994. Estos años se destacan porque existieron las condiciones y voluntades políticas de armonizar los modelos de desarrollo económico que buscaban en la integración regional un mecanismo que modernizara los sectores industriales del bloque y creara una plataforma común que beneficiara a los socios.

La firma de acuerdos entre Argentina y Brasil generó los incentivos necesarios para atraer a los otros dos vecinos históricos del Río de la Plata, pues tanto Paraguay como Uruguay tenían acuerdos comerciales y económicos firmados desde la década de 1970 con Argentina y Brasil. Además, la importancia de Paraguay ante los argentinos y brasileños radicó en el aprovechamiento de los recursos hídricos de las represas del Foz de Iguazú en la zona de la triple frontera, mediante un tratado firmado en 1979. Esos fueron los elementos que permitieron al inicio de la década de 1990 que se dieran las condiciones para la firma del Tratado de Asunción de 1991.

En su segunda etapa histórica, de 1991 a 2002, se experimentó el auge, la consolidación y una gran crisis del Mercosur porque se construyó su estructura institucional, se firmaron acuerdos comerciales y se creó un arancel externo común en una suerte de unión aduanera, pero no se lograron avances significativos en la coordinación de políticas macroeconómicas en la región. El muy rescatable éxito de los primeros años del funcionamiento del Mercosur tiene que ver con las negociaciones comerciales externas que debían estar coordinadas “[...] de modo que se presentara una posición conjunta como bloque, [...] la negociación conjunta es inédita en la historia de la integración latinoamericana, volviendo al Mercosur en un caso distinto a otras experiencias anteriores de la integración [...]”.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Vigevani, “História da integração...”, 97.

Aún con este hito latinoamericano, el Mercosur no quedó fuera de la homogenización del modelo de desarrollo económico a favor de la liberalización del mercado de capitales, la profundización de la interdependencia económica entre países desarrollados y en vías de desarrollo, que caracterizaron la interpretación del neoestructuralismo proveniente de la CEPAL. Esta lógica de funcionamiento regional e internacional, en gran medida, se explica por la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, la irrupción de la globalización económica y la homogenización de las políticas económicas del consenso de Washington.

En este sentido, el Mercosur promovió la liberalización de los flujos de capitales, el debilitamiento de las políticas nacionales a favor de las reglas de operación del sistema internacional, la excesiva presencia de las empresas transnacionales y la preferencia por un crecimiento económico que no necesariamente suscitó mejoras sociales para la población. Por otra parte, la gran crisis del Mercosur –1998 a 2002– se debió a dos razones. La primera fue la devaluación de la moneda brasileña, el real, con el objetivo de volver más competitivas sus mercancías manufacturadas de exportación; esta situación hizo que los productos brasileños invadieran el mercado argentino y se produjera una mejoría en la balanza comercial brasileña. Y la segunda fue la insostenibilidad de la paridad del tipo de cambio fijo de la moneda argentina al dólar, haciendo que la economía argentina sufriera la imposición del llamado “corralito”, que restringió la disposición de efectivo que la población tenía en bancos.

Sumado a lo anterior, el comercio generado entre los dos grandes socios del Mercosur no fue de los niveles esperados y, peor aún, se abandonó la idea de la complementariedad productiva, que fue uno de los pilares fundacionales de los primeros acuerdos de integración del cono sur. Se destaca que, ciertamente, existió una similitud en el tipo de modelo de desarrollo económico utilizado entre los integrantes del Mercosur, pero eso no significó en ningún momento que armonizaran los sectores productivos, las políticas económicas o políticas de comercio exterior; es decir, lejos de existir una profundización en la integración regional, se optó por un modelo de conexión con sus socios

comerciales extrarregionales que no permitió construir una plataforma común o un proyecto de largo plazo en el Mercosur.

El tercer periodo del Mercosur, 2003-2015, significó el arribo y la coincidencia de grandes figuras políticas representadas por los presidentes Kirchner, Fernández de Kirchner, Lula da Silva y Rousseff. Este liderazgo no sólo cuestionó la gran inclinación económica neoliberal que predominaba en el Mercosur, sino que buscaron ampararse en los postulados del nuevo desarrollismo, que era una nueva interpretación de la complementariedad productiva, el desarrollo y el crecimiento económico. Se volvieron a reconocer las asimetrías estructurales entre los líderes del bloque y los socios de menor desarrollo económico relativo, Paraguay y Uruguay. La idea era consolidar el bloque ante el sistema internacional. Se asumió en el Mercosur la idea fundamental de la necesidad de que “[...] la integración regional tuviera de fondo la oposición al centro/periferia, la restricción externa y la escasez del capital y de la tecnología [...]”.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Maria da Conceição Tavares y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario RCEX01 (1998): 213.

# ¿LIDERAZGO REGIONAL? ARGENTINA Y MÉXICO COMO EJE DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

*María Esther Morales Fajardo*

## **Introducción**

Parece que referirse a la integración regional latinoamericana contemporánea es mencionar un problema matemático complejo, como el espacio euclídeo de dimensión “n”. Entre sus múltiples dimensiones, la integración de la región se ha caracterizado por una serie de procesos selectivos y parciales<sup>1</sup> que han otorgado prioridad al intercambio comercial intra-bloque y no a la “integración positiva”, es decir, centrado en la construcción de instituciones regionales y políticas comunes.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Revista Pensamiento Iberoamericano. La Nueva Agenda de Desarrollo en América Latina*, vol. 1 (2007): 75-106; José Antonio Sanahuja, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en Alonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe N° 7 (2008-2009)* (Buenos Aires: CEGRE/CIEI/CIEM/CRIS, 2008): 11-54.

<sup>2</sup> Jan Tinbergen, *Hacia una economía mundial. Sugerencias para una política económica internacional* (Barcelona: Orbis, 1965).

Es cierto que, desde los primeros intentos por institucionalizar la integración latinoamericana, los cepalistas consideraron que las condiciones estructurales de la región no podrían seguir el camino europeo y, por tanto, emprendieron su propia brecha evolutiva. La integración de los años sesenta del siglo XX era una estrategia que acompañaba al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, planteada desde tres dimensiones: la aceleración del crecimiento económico, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance en la industrialización.<sup>3</sup> De manera que la industrialización nacional debía ir de la mano del proceso de integración e incluso bajo un efecto de desviación del comercio.

Pese a esta visión, en la práctica los esquemas desarrollados en la región parecían seguir los postulados clásicos de la integración económica regional y el desarrollo de instituciones —estas últimas más avanzadas que las europeas—.<sup>4</sup> La idea de crear un mercado regional se vio obstaculizada por las inequidades en la distribución de los beneficios, la rigidez de los acuerdos suscritos, las fallas estructurales del modelo económico, la dependencia de los mercados externos y, en general, el desplazamiento en un segundo plano de la estrategia de integración precedida por el crecimiento económico nacional.<sup>5</sup>

A finales del siglo XX, otro paradigma integrador extrazona se insertó en la región. El regionalismo abierto fue el modelo que adoptó la integración latinoamericana como una estrategia de reinserción a la economía global después de los problemas del endeudamiento. Era un esquema que alentaba la suscripción de acuerdos comerciales que fo-

<sup>3</sup> José Briceño Ruiz, María Liliana Quintero Rizzuto y Dyana Ruiz de Benítez, “El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 19 (2013): 1-34.

<sup>4</sup> Víctor Urquidí L. y Gustavo Vega (comps.), “Unas y otras integraciones”, *Lecturas del Trimestre Económico*, vol. 72 (1991): 69-90.

<sup>5</sup> María Esther Morales Fajardo, “Un repaso a la regionalización y el regionalismo: los primeros procesos de integración regional en América Latina”, *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, núm. 56 (2007): 65-80.

mentaban la competitividad;<sup>6</sup> todo ello en el marco de generación de eficiencia y productividad, así como de transformación y modernización productiva que requerían los países de la región.<sup>7</sup>

Alentados por las corrientes del capitalismo global, este nuevo regionalismo se distinguió por la renovación de los esquemas surgidos en los años sesenta del siglo XX (como la Comunidad Andina o el Mercado Común Centroamericano), nuevos bloques (Mercosur) y diversos acuerdos de libre comercio, la mayoría de ellos insertos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en forma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE).<sup>8</sup>

En la primera década del siglo XXI, el regionalismo latinoamericano transitó por una nueva fase denominada como regionalismo posthegemónico o postliberal, que criticó los postulados del Consenso de Washington y las políticas económicas neoliberales para centrarse más en proyectos políticos, con un protagonismo de los actores estatales, la necesidad de crear infraestructura regional para la integración y el énfasis en la seguridad energética o colectiva. En este último grupo de acuerdos, se adhirieron las iniciativas de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Ya fueran nuevos o renovados, los acuerdos del regionalismo abierto o las iniciativas del regionalismo postliberal, ciertamente, han sido selectivos y/o parciales.<sup>9</sup> Pocos intentos han tratado de conjuntar a todos los países de la región por la complejidad estructural que ello implica.

Sin embargo, es innegable el esfuerzo que han realizado algunas naciones para encabezar estas iniciativas, sobre todo en momentos de

<sup>6</sup> Björn Hettne, "The Double Movement: Global Market *versus* Regionalism", en Robert W. Cox (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order* (Nueva York: St. Martin's Press, 1997): 223-242.

<sup>7</sup> 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* (Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 1994).

<sup>8</sup> Estos últimos ofrecen la flexibilidad de ir desde un acuerdo de libre comercio hasta acuerdos comerciales que sólo integren a uno o ciertos sectores productivos.

<sup>9</sup> Sanahuja, "Regionalismo..."; Sanahuja, "Del 'regionalismo abierto'...".

crisis y resiliencia por los cuales ha atravesado la región. Por ejemplo, los procesos del regionalismo abierto ocurrieron para reinsertar a los países a la economía global después de la crisis del endeudamiento de los años ochenta del siglo XX. En ese caso, el liderazgo subregional fue evidente con Argentina y Brasil en la articulación del Mercosur.

Otros ejemplos han ocurrido en el siglo XXI. En el caso del regionalismo postliberal, Brasil y Venezuela encabezaron las iniciativas de Unasur y ALBA, respectivamente. Y en una muestra de rencauzamiento del regionalismo abierto, México y Perú conformaron la Alianza del Pacífico.

El objetivo de este documento es visualizar algunos rasgos de liderazgo que han emprendido países como Argentina y México para encauzar un nuevo llamado a la integración latinoamericana, en medio de los grandes desafíos que enfrentó el escenario regional de (pos)pandemia. El análisis, si bien contempla los antecedentes de la relación bilateral desde finales del siglo XX, se centró durante las primeras décadas del siglo XXI y, específicamente, en las acciones de ambos países durante el periodo de la pandemia.

El documento está dividido en las siguientes secciones: la primera esboza los elementos conceptuales del liderazgo estatal dentro de la integración regional; la segunda sección presenta los acontecimientos que han (des)vinculado a ambos países desde finales del siglo XX, para después, en una última sección, entender la posible postura de liderazgo que pueden presentar Argentina y México en el contexto de la Covid-19. En la parte final, se presentan las conclusiones.

### **Liderazgo regional: elementos analíticos**

El análisis del liderazgo en las relaciones internacionales se enmarca en las fronteras de las teorías clásicas: el realismo, el neorrealismo y el neoliberal institucionalismo, por lo que es común, sobre todo, que los dos primeros enfoques se refieran más al concepto de potencia o hegemonía.

Ikenberry<sup>10</sup> señala que el liderazgo es la capacidad de fomentar la cooperación (a través de instituciones, reglas y normas) y propósitos sociales comunes entre los Estados. Para este autor, las características esenciales de un líder son el poder y los propósitos. El poder es inherente al liderazgo, entendido como la habilidad para moldear directa o indirectamente los intereses y acciones de otros, para proyectar un conjunto de ideas políticas o principios para una política eficaz. En ese sentido, es indispensable que el Estado líder cuente con poder político, recursos militares e ideología.

Una parte importante de la literatura sobre la integración latinoamericana considera al liderazgo entendido en términos de hegemonías o potencias medias,<sup>11</sup> lo cual es comprensible porque éste implica la influencia sobre otros países, y una sutil diferencia entre ambos enfoques apunta que el hegemon impone intereses y el líder requiere convencimiento.<sup>12</sup> Sin embargo, ambos conceptos instan contar con los recursos (geopolíticos o geoeconómicos) suficientes para imponer o convencer.

<sup>10</sup> John Ikenberry, “The Future of International Leadership”, *Political Science Quarterly*, núm. 111 (1996): 385-402.

<sup>11</sup> María Victoria Álvarez, “Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional”, *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, núm. 29 (2020): 43-69; Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica. Revista Académica*, vol. 6, núm. 2 (julio-diciembre de 2011): 219-249; Fernando Mouron, “El rol de Brasil en América del Sur: ‘El concepto de liderazgo y su debate teórico’” (La Plata: VI Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata, 2012): 1-14; Cintia Quiliconi, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”, *Revista CIDOB*, núms. 102-103 (2013): 147-168, en <www.cidob.org>; Detlef Nolte, *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis* (Hamburgo: GIGA, 2006); Pia Ruggirozzi y Diana Tussie, “The Rise of Post-hegemonic Regionalism in Latin America”, en Pia Ruggirozzi y Diana Tussie (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (Dordrecht: Springer, 2012): 1-16.

<sup>12</sup> Quiliconi, “Modelos competitivos...”.

Van Langenhove, Zwartjes y Papanagnou<sup>13</sup> señalan que el liderazgo regional es la capacidad de un actor para influir en determinados aspectos de las relaciones internacionales y, en ocasiones, en el funcionamiento interno de un actor regional. De acuerdo con estos autores, el liderazgo regional ejerce influencia de un Estado sobre otro(s) Estados(s), de un Estado sobre una organización regional, de una organización regional sobre un Estado(s) y de una organización regional sobre otra organización regional.

El liderazgo regional, entonces, también retoma aquellas características para la construcción de instituciones y metas comunes. Asimismo, se requiere reflexionar en torno a la estructura del liderazgo regional sobre tres dimensiones: gobernanza (mecanismos y estructuras operativas),<sup>14</sup> áreas problemáticas y dominio geoespacial, y los determinantes (voluntad, capacidad y aceptación del liderazgo).<sup>15</sup>

La voluntad del líder regional está vinculada con la percepción que tiene el actor de sus intereses (a través de los discursos, las cumbres presidenciales, el rol activo de su cuerpo diplomático) más allá de lo verbal (como la promoción de normas y valores que enuncia) y la búsqueda de procesos de construcción de agendas, de programas de desarrollo, de incremento de la actividad diplomática y recursos financieros. El posicionamiento también puede estar apoyado o promovido por actores extrarregionales.<sup>16</sup>

La capacidad hace referencia a los factores geopolíticos o geoeconómicos disponibles, en tanto que la aceptación está relacionada con la percepción de necesitar la provisión de bienes públicos regionales, la

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

<sup>14</sup> En un sentido más amplio, se refiere a la idea de la agencia, de la actuación de un conjunto de actores e intereses y de la construcción y timoneo de redes en torno a esos intereses.

<sup>15</sup> Van Langenhove *et al.*, “Conceptualising Regional...”.

<sup>16</sup> *Ibid.*

construcción de intereses comunes y el posicionamiento relevante de sus seguidores.<sup>17</sup>

En el caso de América Latina, esta última característica de la aceptación del liderazgo regional es relevante por el aspecto de la continuidad de los proyectos de integración, ya que podría superar la idea de los regionalismos interpresidenciales<sup>18</sup> sujetos a la voluntad de los jefes de Estado y de Gobierno en turno, sin continuidad y consolidación.

Es importante considerar que prácticamente ninguna de las propuestas analíticas sobre el liderazgo o el liderazgo regional mencionan la pertinencia de la visión interna o desde las sociedades del líder. En el caso de los enfoques hegemónicos, es entendible porque el uso de las capacidades del Estado se utiliza para imponer intereses sobre otros actores. No obstante, para los enfoques de la dimensión de la gobernanza del liderazgo regional, importaría no sólo la construcción de mecanismos hacia la región, sino la percepción de la propia sociedad y su proyección regional.

### **Cimientos para la construcción del liderazgo conjunto.**

#### **La relación económica bilateral a través del ACE n° 6 y n° 55**

Para entender una posible existencia de liderazgo regional, es necesario conocer los antecedentes más importantes que sostienen la relación bilateral. Desde la última década del siglo XX, ambos países han transitado por una serie de puentes y vacíos que han determinado su relación,<sup>19</sup> y el ámbito económico-comercial ha sido el área de mayores encuentros y desencuentros.

A partir del proceso de liberalización económica y comercial, las dos naciones afianzaron la apertura de las economías a través de los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Carlos Salinas de

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Malamud, "Conceptos, teorías...".

<sup>19</sup> María Esther Morales Fajardo, *Puentes y vacíos en la Asociación Mercosur-México* (Toluca: UAEM, 2011).

Gortari (1988-1994), quienes además coincidieron en la aplicación de una política exterior pragmática, reactiva y enfocada hacia los patrones económicos del libre mercado.<sup>20</sup> Las relaciones con el exterior estuvieron enfocadas en la relación con Estados Unidos y en la creación de condiciones para el libre comercio y la inversión y, en general, para los asuntos económicos.

Uno de los primeros acuerdos que debieron atender ambas naciones justamente se derivó de la recién institucionalizada colaboración económica que había firmado México con sus nuevos socios norteamericanos, en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). A raíz de la suscripción de este acuerdo en 1992, Brasil denunció a México la aplicación del artículo 44 del Tratado de Montevideo (1980)<sup>21</sup> de la ALADI.

México enfrentó tres escenarios: salir de la ALADI, extender las ventajas negociadas en el TLCAN a los países latinoamericanos u otorgar compensaciones por el daño causado por la no aplicación de lo establecido en el Tratado de Montevideo. Esta última opción fue determinada por la ALADI después de elaborar un protocolo interpretativo a dicha cláusula. México debió equilibrar las pérdidas del comercio intrarregión y formalizarlas en un acuerdo, por lo que requería negociar con

<sup>20</sup> Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41 (2001): 619-671.

<sup>21</sup> El artículo 44 establecía que las ventajas, inmunidades y privilegios que los países apliquen a productos originarios de los destinados a cualquier otro país, integrante o no de la ALADI, serían inmediata e incondicionalmente extendidos al resto de los integrantes del bloque. Sin embargo, derivado del diferendo que provocó México, se aprobó en 1994 el “Protocolo interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980”, el cual creó una excepción a la cláusula de la nación más favorecida y concede a los países que sean parte de los “acuerdos no previstos”, la posibilidad de presentar al Comité de Representantes de la ALADI la suspensión temporal de las obligaciones previstas en el artículo 44. Waldemar Hummer y Dietmar Prager, “La cláusula de la nación más favorecida en ALADI y los recientes procesos de integración con países de fuera de América Latina. Análisis particular de la pertinencia simultánea de México en ALADI y el TLCAN”, *Revista Integración y Comercio*, núm. 3 (1997): 51-72.

el recién creado Mercosur en un esquema “4+1” para compensar las preferencias comerciales. Sin embargo, entre ambas partes existía un bajo volumen comercial, un diferente nivel de preferencias otorgadas por México a las economías mercosureñas y la competencia que representaban los productos mexicanos en Estados Unidos frente a los exportados por los países suramericanos.<sup>22</sup> En el caso de Argentina, esta economía planteaba que las principales diferencias eran las preferencias arancelarias concedidas de forma bilateral a Paraguay y Uruguay por parte de México (por ejemplo, los textiles) y que pretendían ser extensivas a todo el Mercosur. Estas negociaciones con el bloque suramericano fracasaron, aunque con Argentina se lograron acuerdos en acceso a mercados, origen y procedimientos aduaneros, normas técnicas, fito y zoonosanitarias, solución de controversias, administración del acuerdo, prácticas desleales y subsidios y salvaguardias.<sup>23</sup>

Enseguida, se transitó a una estrategia bilateral con cada integrante mercosureño. Las negociaciones bilaterales acordadas previamente impulsaron la ampliación del ACE N° 6 entre 1998-2001, en donde se compensaron las preferencias arancelarias para los sectores alimentario, maquinarias, equipamiento y químicos.<sup>24</sup> México otorgó compensaciones para la importación de aceite de girasol, a través de una reducción de 10 a 5% del arancel, así como 28 preferencias arancelarias a productos como té, chocolates, galletas y bienes de capital.

La coincidencia entre las élites gobernantes de ambos países ayudó a la consecución de este acuerdo. Sin embargo, para algunos críticos, la facilitación de las negociaciones para México estuvo relacionada con la falta de precisión de una estrategia integral que identificara de manera precisa los intereses argentinos, ya que, si bien Mercosur facilitaría la reinserción a la economía global, también limitaría la capacidad para desarrollar negociaciones comerciales independientes.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Secretaría Mercosur, *Boletín Oficial del Mercosur*, vol. 3, núm. 11 (1999).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> INTAL, *Informe Mercosur*, vol. 3, núm. 4 (1998).

<sup>25</sup> Roberto Bouzas y Emiliano Pagnotta, *Dilemas de la política comercial argentina* (Buenos Aires: Universidad de San Andrés/Fundación OSDE, 2003).

Para inicios del siglo XXI, la crisis económica argentina y la modificación de las medidas arancelarias fueron la causa de que México no ratificara la firma del 13 Protocolo Adicional al ACE N° 6, que contemplaba la solución de controversias, ampliación de ventajas bilaterales arancelarias, preservación de preferencias, normas técnicas, medidas sanitarias, requisitos de origen y trato preferencial para el sector automotriz.<sup>26</sup> A pesar de ello, estaba cubierto el 20% del universo arancelario entre ambos países.

No obstante, México fue invitado a la Cumbre de Presidentes del Mercosur en julio de 2002, en Buenos Aires. Previamente, con Brasil se habían concluido las negociaciones del ACE N° 53, que permitiría el incremento del comercio bilateral, después de haberse regido únicamente a través de la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI. Este resultado le permitió al presidente mexicano Vicente Fox (2000-2006) concretar dos ACE con el Mercosur (núms. 54 y 55).

El primero perseguía tres objetivos esenciales para el gobierno mexicano: la creación de una zona de libre comercio entre las cinco economías, con el fin de expandir y diversificar el comercio y la inversión; el establecimiento de un marco jurídico que garantizara la regulación, y las inversiones recíprocas, la cooperación y la complementación económica.<sup>27</sup> El segundo es el acuerdo sectorial más importante entre la asociación Mercosur y México porque regula el libre comercio en el sector automotriz, principalmente con Argentina y Brasil. El acuerdo contempla un periodo de transición desde la entrada en vigor hasta la liberalización comercial inicialmente acordada para 2006, pero que se ha ido aplazando de acuerdo con las condiciones de cada economía. Un poco más adelante, se comentarán las dificultades para lograr la meta del libre comercio.

<sup>26</sup> Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), *Informe Mercosur*, año 6, núm. 7 (2001).

<sup>27</sup> Luis E. Derbez, "Discurso del secretario de Relaciones Exteriores durante su Conferencia Magistral 'Las relaciones de México con el Mercosur'", *Política Exterior* (2004): 223-230.

Argentina se encontraba gobernada por Eduardo Duhalde (2002-2003) y tenía a su cargo la presidencia Pro tempore del Mercosur. El objetivo del gobierno argentino era lograr una intermediación a través del gobierno mexicano para encarar las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, debido a las circunstancias financieras por las que atravesaba la economía suramericana.

La posición del gobierno mexicano radicaba en diferenciar las condiciones económicas por las que atravesaban las economías del Mercosur y México; por ello se resaltó la fortaleza de la economía mexicana de querer “asociarse [con] ella”.<sup>28</sup> Se mencionaba que el acuerdo con Brasil y los acuerdos regionales con Argentina: “[...] les dan el acceso prácticamente inmediato al mercado mexicano, de productos clave para ellos y que les va a llevar dólares de manera significativa, además que les sostiene la planta productiva, destacando la cuestión automotriz y los lácteos, de los cuales Argentina es un gran productor”.<sup>29</sup>

Era evidente que existía una mejor posición negociadora desde el lado mexicano y el gobierno de Fox lo aprovechó para acercarse al Mercosur, con la intención de ser integrante del bloque, pese a las incongruencias entre las políticas comerciales de ambos lados y la falta de complementariedad entre las economías, pero con el único objetivo de influir en el Mercosur y concretar las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, ALCA.<sup>30, 31</sup>

De esta forma, México se apresuró para negociar tratados de libre comercio con los países del Mercosur, aunque sólo logró su meta con Uruguay en 2004. Con Argentina, se invitó al presidente Duhalde a una

<sup>28</sup> Juan M. Venegas, “En marcha Tratado de Libre Comercio México-Mercosur”, *La Jornada*, 6 de julio de 2002, en <<https://www.jornada.com.mx/2002/07/06/009n1pol.php?printver=1>>.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> El ALCA fue propuesto por Estados Unidos para crear una zona de libre comercio entre las 34 naciones. Una especie de ampliación del TLCAN, pero con sus propias especificaciones: el acceso a mercados de bienes, servicios y recursos estratégicos y, sobre todo, la reivindicación de la hegemonía sobre la región.

<sup>31</sup> Morales Fajardo, *Puentes y vacíos...*

visita de Estado antes de finalizar su gobierno, con la intención de concluir el TCL en el marco de su visita. En las negociaciones, se incluiría la eliminación asimétrica de aranceles para los productos químicos, petroquímicos, plásticos, cueros y derivados, maderas, textiles, alimentos y software. No obstante, no se incluían productos agropecuarios, que eran los que más interesaban a Argentina. Se realizaron dos rondas de negociaciones en México y una más en Argentina en donde participaron funcionarios y empresarios.<sup>32</sup> Pese a la visita y la urgencia de México en las negociaciones, el TCL no se concretó y los presidentes se limitaron a firmar una declaración sobre la negociación del acuerdo.

Para ambos países, uno de los principales instrumentos del intercambio comercial bilateral ocurrió a través del ACE N° 55. Este acuerdo, como se mencionó anteriormente, negoció el libre comercio del sector automotriz en un periodo de transición: inicialmente, se acordaron cupos anuales en el primer año para 396 mil unidades hasta llegar a 534 mil vehículos en el quinto año y después pasar al libre comercio en el 2006. Sin embargo, en marzo de 2006, se negoció el primer aplazamiento del libre comercio con los países del Mercosur y se acordó el establecimiento libre de aranceles en 2011.

Entre 2002 y 2010, México registró un déficit comercial, pero en los primeros meses del año 2011, el saldo comercial comenzó a favorecer la economía mexicana. Brasil fue el primer país en entablar negociaciones bilaterales para acordar la suspensión del libre comercio y regresar al esquema de cuotas y medidas sobre el contenido regional para vehículos ligeros. Su objetivo era devolver la competitividad a su industria nacional y mejorar su posición para negociar con México.<sup>33</sup>

En seguida, en marzo de 2011, Argentina solicitó la renegociación del ACE N° 55. Sin embargo, sin una respuesta de la contraparte mexicana

<sup>32</sup> Presidencia de la República, “Preparan visita de Duhalde a México” (México: Presidencia de la República, 2003), en <<http://www.fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5037&pagina=381>>.

<sup>33</sup> María Esther Morales Fajardo y Yolanda Carbajal Suárez, “La pérdida de un eslabón más: el conflicto automotriz entre Argentina y México”, *Economía Actual. Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, vol. 5, núm. 3 (2012): 17-20.

y con la conclusión de la negociación con Brasil, el gobierno argentino decidió suspender el acuerdo por un periodo de tres años. Argentina denunció que se trataba de un acuerdo establecido entre un bloque regional y un país, y la modificación a un protocolo alteraba el acuerdo en su conjunto, por lo que los cambios debían ser comunicados a las partes involucradas, en referencia a la negociación entre Brasil y México. Además, se acusó de desviación del comercio a la renegociación entre las dos grandes economías, en detrimento de la nación austral y con afectaciones no sólo a la producción automotriz, sino también a las inversiones.<sup>34</sup>

En agosto de 2012, México colocó su denuncia ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero, en negociaciones bilaterales, ambos países decidieron reactivar el ACE N° 55 bajo las mismas condiciones acordadas con Brasil: el intercambio mediante cupos y el incremento del contenido regional del 30 al 35% para la producción de vehículos. La nueva fecha para alcanzar el libre comercio en el sector automotriz se acordó en marzo de 2015, pero México nuevamente tuvo que negociar con las dos economías suramericanas ante el temor de la denuncia del acuerdo. El nuevo periodo para la liberalización del comercio se estableció en marzo de 2019, con un incremento en el contenido regional de 40%.<sup>35</sup> Finalmente, en marzo de 2019, los dos países del Mercosur y México acordaron extender por tres años la transición al libre comercio en el sector automotriz. El valor del contenido regional se mantiene en 35% y una vez que esté liberalizado el comercio se establecerá en 40%.<sup>36</sup>

En este sentido, el ACE N° 6 cubre alrededor del 43% del comercio bilateral y el ACE N° 55 el 45%. No cabe duda de que la mayor parte

<sup>34</sup> *Ibid.*, 17-20.

<sup>35</sup> Esta última medida dañaría más a la industria de las autopartes, ya que las empresas deben calcular el origen de las partes a exportar con preferencia arancelaria de acuerdo con la fórmula prevista en el ACE N° 55, lo que afecta a las autopartes que requieren alto contenido en componentes eléctricos o alta tecnología.

<sup>36</sup> Secretaría de Gobernación (Segob), “Acuerdo por el que se da a conocer el sexto protocolo adicional al apéndice 1 ‘Sobre el comercio en el sector automotor entre la Argentina y México’”, *Diario Oficial de la Federación* (México: Segob, 2019).

del comercio entre las dos economías es en torno a la industria manufacturera, en donde México tiene mayores ventajas. Más aún si se considera que el primer acuerdo tiene una cobertura de 50% de productos, sólo 15% con preferencias arancelarias vigentes plenas, y excluye a los importantes sectores exportadores (agropecuarios y agroindustrial) argentinos.

Para México, el panorama es totalmente diferente. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Economía,<sup>37</sup> en el periodo 1993-2019, el saldo comercial fue negativo para la economía mexicana entre 2001-2009, es decir, en las fases de profundización del ACE N° 6 y la negociación y puesta en marcha del ACE N° 55. Durante la última década, ha existido un superávit comercial, excepto para el último año de registro, lo cual significa que, pese a la falta de profundización del primer acuerdo y la no concreción del libre comercio del segundo, la economía mexicana es más competitiva que su socio comercial en los últimos años. Sin embargo, también es cierto que, durante las últimas dos décadas, las exportaciones argentinas sólo han representado en promedio el 0.35% sobre el total de las exportaciones mexicanas, en tanto que las importaciones son el 0.36% sobre el total de las importaciones mexicanas.

### *Encuentros y desencuentros en la relación bilateral en el siglo XXI*

A principios del siglo XXI, la relación atravesó importantes diferencias, sobre todo durante los últimos años del gobierno de Fox, que concurren con el ascenso de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007). Los diferendos sucedieron en el marco de las negociaciones fallidas del ALCA, así como la no definición de México para completar un TLC con el Mercosur, dado que el interés era más político que económico. También el bloque suramericano había girado ideológicamente hacia una posición más desarrollista con la coincidencia de Luiz Inácio Lula da

<sup>37</sup> Gobierno de México, “Exportaciones importaciones totales de México” (México: Gobierno de México, 2020), en <[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf)>.

Silva (2003-2011) en Brasil y había manifestado su reserva en cuanto a la suscripción de un acuerdo comercial con la economía mexicana.

El ascenso de Felipe Calderón al gobierno de México (2006-2012) procuró reconstruir las dañadas relaciones que la administración anterior había dejado no sólo con Argentina, sino con varios países latinoamericanos. El reencuentro comenzó con una gira por América Latina del presidente electo y continuó con la visita de la senadora Cristina Fernández a México, donde se anunció la entrada en vigor de la ampliación del ACE N° 6 y las negociaciones del ACE N° 55. Era claro que, para el nuevo gobierno mexicano, la relación bilateral giraría exclusivamente alrededor de estos dos acuerdos comerciales y del fortalecimiento de las áreas de cooperación técnica,<sup>38</sup> científica, educativa y cultural.

Uno de los hechos más importantes ocurrió en 2007 con la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE), que es el instrumento que institucionaliza el diálogo político bilateral.<sup>39</sup> Además, ambos presidentes firmaron un acuerdo en materia de cooperación tecnológica en continuidad con la temática que, desde finales de los años noventa del siglo XX, han afianzado.

Durante el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) y Enrique Peña (2012-2018), se dirimió la controversia en torno al ACE N° 55,

<sup>38</sup> Desde 1997, se firmaron acuerdos en el sector de telecomunicaciones, en especial en el uso de satélites de transmisión y recepción de señales para la prestación de servicios por satélite, así como el Convenio de cooperación cultural y educativa. Bajo los gobiernos de Duhalde y Fox, se suscribieron 10 acuerdos, dos de los cuales abordan cuestiones técnicas y científicas, correspondientes al uso y servicio de satélites y uso pacífico de la energía nuclear. Morales Fajardo, *Puentes y vacíos...*

<sup>39</sup> La institucionalización de las agendas exteriores de ambos países ocurrió en 1990, a través de la Comisión Binacional Permanente, que después cedería su puesto al AAE suscrito en 2007 y vigente desde julio de 2008, que rige la relación bilateral. Los mecanismos que el AAE considera son las cumbres presidenciales, el consejo de asociación estratégica, la comisión de asuntos políticos, la comisión de asuntos económicos, comerciales y de inversión, la comisión de cooperación y el foro de reflexión México-Argentina (este último otorga voz a los actores de la sociedad civil). Jorge L. García Campos, "Diálogo político en el marco del acuerdo de asociación estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina" (México: ITESM, 2013, tesis de maestría), en <<http://hdl.handle.net/11285/628939>>.

mencionado anteriormente, y quizás uno de los diferendos más importantes que ambos países han atravesado. Más allá de este desacuerdo, la relación bilateral consideró los temas energéticos, de la industria químico-farmacéutica, el desarrollo agropecuario, las tecnologías de información y desarrollo de software, biotecnología, turismo y cooperación educativa y cultural.

Es importante mencionar un acontecimiento que ayudó a subsanar el desencuentro comercial. En mayo de 2012, el Congreso de Argentina aprobó la Ley de Soberanía de Hidrocarburos, que permitió expropiar 51% de las acciones de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), propiedad hasta entonces de Repsol. El gobierno suramericano mencionaba que la empresa Repsol redujo las inversiones y la producción para incrementar el precio y mejorar las ganancias.<sup>40</sup> Es cierto que un año antes YPF había encontrado el descubrimiento de hidrocarburos no convencionales más grande en la provincia de Neuquén, llamado Vaca Muerta, yacimiento que estimaba poco más de 22 mil millones de barriles de petróleo. España, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea advirtieron a Argentina de las consecuencias de la expropiación y, sin embargo, la empresa Chevron logró un contrato de explotación con YPF en el descubrimiento de Vaca Muerta.

Al mismo tiempo del acuerdo con Chevron, la petrolera mexicana Pemex, que era accionista de Repsol, buscó posicionarse en el negocio de Vaca Muerta. Pero no podía suscribir ningún acuerdo con YPF mientras Repsol tuviera un conflicto internacional, lo que provocó que Pemex presionara a través del congelamiento de acuerdos para construir 14 astilleros y el retiro de sus inversiones, si no se lograba un acuerdo con YPF. Los directivos de Pemex y el gobierno mexicano reunieron al

<sup>40</sup> Pascale Bonnefoy, “Argentina: la expropiación de Repsol-YPF”, *Estudios Internacionales*, vol. 48, núm. 184 (2016): 39-73.

gobierno de Argentina y a Repsol para llegar a un acuerdo de compensación en noviembre de 2013.<sup>41, 42</sup>

Esta intermediación del gobierno mexicano, entre Argentina y Repsol, permitió la recuperación de la confianza del gobierno austral en el ACE N° 55.

En el periodo de Mauricio Macri (2015-2019), las relaciones bilaterales ocurrieron en el último tramo del gobierno de Enrique Peña. Pese a que ambos mandatarios mantenían una visión económica neoliberal y en los encuentros oficiales enfatizaban en la profundización de la relación económica –a través del Mercosur, la Alianza del Pacífico y los instrumentos bilaterales de comercio e inversión–, la realidad fue que únicamente entró en vigencia un acuerdo para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal, además de que se suscribieron 17 instrumentos de cooperación entre ambos países en temas de pesca, cooperación vitivinícola, fitosanitaria, ciencia, tecnología y turismo.

Como se ha mencionado en este recuento contemporáneo de los acercamientos y desencuentros en la relación bilateral, y como se ha analizado en otro estudio,<sup>43</sup> el acercamiento cultural, educativo, técnico y científico también ha fortalecido la relación bilateral y está respaldado por múltiples instrumentos poco conocidos por las sociedades. La fortaleza de este vínculo se debe al trabajo realizado por las representaciones diplomáticas de ambos países. Afortunadamente, las afinidades culturales y los lazos de hermandad han superado los diferendos presidenciales, aunque los acuerdos con impacto político y comercial son los más difundidos por las élites gubernamentales.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Se logró una compensación de \$5 mil millones en bonos y garantía de pago en efectivo que deben completarse en 2033. Las partes renunciaron a nuevas reclamaciones y suspendieron el litigio en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Bonnefoy, “Argentina: la...”, 39-73.

<sup>43</sup> Morales Fajardo, *Puentes y vacíos...*

## **Dimensiones y determinantes del liderazgo regional Argentina-México**

El cambio en la sucesión presidencial de Argentina, a cargo de Alberto Fernández (2019-2023), y de México, con Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), trajo más desafíos que oportunidades para la construcción de un liderazgo regional conjunto. De hecho, la finalización de la presidencia de Fernández en 2023 abrió un nuevo espacio de alejamiento entre ambos países con las posturas distantes que propagó el presidente Javier Milei.

Para México era la primera vez que una figura de la izquierda política contemporánea ascendía al poder y la identificación ideológica entre ambos mandatarios fue inmediata. Fernández, como presidente electo, visitó México, dejando de lado la tradicional visita con su vecino y principal socio comercial. El hecho era entendible bajo la lógica de que Brasil, a través de su presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), estaba interesado en las políticas del mandatario estadounidense Donald Trump (2017-2021) y había calificado como una equivocación la victoria electoral en Argentina.

Aquí se conjugaron los primeros vértices para el aprovechamiento de un posible liderazgo regional: el retiro virtual de Brasil del proceso regional<sup>44</sup> al compaginar no sólo una política comercial más proteccionista, sino vinculada a los intereses de Estados Unidos, con lo que el dominio geoespacial de Argentina y México pudo haberse ampliado desde tierras australes hasta el sur del continente.

En su visita a México, en noviembre de 2019, Fernández señaló la necesidad de contar con un eje Argentina-México, a partir del compromiso común sobre la integración latinoamericana, de contar con la oportunidad de construir economías regionales y superar la capacidad de división heredada por los gobiernos con políticas neoliberales que

<sup>44</sup> Gisele Ricobom y Pablo Frigger, “¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña?”, *Sul Global*, 1, núm. 2 (2020): 153-171.

abdujeron los mecanismos de integración.<sup>45</sup> El presidente argentino enfatizó en la necesidad de la reactivación de la integración latinoamericana para contribuir a la disminución de la desigualdad, la pobreza y la garantía de los derechos de los latinoamericanos. En particular, a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como punto de encuentro de las naciones de la región, y el Grupo de Puebla como estrategia política que generaría vínculos a nivel continental para facilitar las negociaciones. Finalmente, destacó el ejecutivo de Argentina que, “Si México mira al sur, es mejor para el continente”.<sup>46</sup>

En esta conferencia que dictó Fernández, producida después del encuentro con el presidente mexicano, fue evidente la localización de las dimensiones y los determinantes de este posible liderazgo regional.<sup>47</sup> Por un lado, las dimensiones: la gobernanza de la integración, a través de la CELAC y su estructura de operación; las áreas problemáticas, es decir, la desigualdad, la pobreza, la división de las naciones de la zona; el dominio geoespacial, el eje Argentina-México. Por otro, los determinantes: la voluntad y aceptación de los dos países para construir un liderazgo regional, en principio a través de este primer discurso, pero de igual forma en la visita formal ya como presidente de Argentina a México, la presidencia de la CELAC a cargo de México para el periodo 2020-2021, la sucesión a Argentina y la labor de los equipos diplomáticos. En tanto que la capacidad geopolítica y geoeconómica ha estado determinada por las condiciones de la pandemia, básicamente por la necesidad de proveer un bien regional, como lo fue la manufactura conjunta de la vacuna para el Covid-19, la construcción de un foro de diálogo a través de la CELAC y el posicionamiento con respecto a otros países, medidas que a continuación se analizan.

<sup>45</sup> Alberto Fernández, “Conferencia ‘El nuevo modelo de integración latinoamericana’” (México: PUEDJYS/UNAM, 2019), video de YouTube UNAM Global, 5 de noviembre de 2019, en <[https://www.youtube.com/watch?v=DXq958sQZ\\_c&t=1456s](https://www.youtube.com/watch?v=DXq958sQZ_c&t=1456s)>.

<sup>46</sup> Fernández, “Conferencia ‘El nuevo...’”.

<sup>47</sup> Van Langenhove, *et al.*, “Conceptualising Regional...”.

### *La oportunidad para el liderazgo regional a través de la CELAC*

La CELAC pareciera ser el ámbito de excelencia para la integración latinoamericana por constituirse en ese espacio de “unión en la diversidad”, como lo dicta su propio principio. Para México, tendría que ser justamente el mecanismo para acercarse a la región después del largo abandono porque cuenta con una estructura de gobernanza informal, flexible y multilateral<sup>48</sup> que privilegia el diálogo al más alto nivel, herramienta política preferida del gobernante mexicano. Además de la Cumbre de Presidentes, entre sus mecanismos de gobernanza se encuentran: la reunión de cancilleres que coordina las posiciones y negociaciones, da seguimiento y evalúa los planes de acción; los coordinadores nacionales que dan seguimiento a temas específicos y son los puntos de enlaces con las instancias internas de los países; y la Presidencia Pro Tempore que, junto con la Troika, preparan y convocan las reuniones de acuerdo con el plan de trabajo que establece el Estado electo para este fin.

Ricobom y Frigger<sup>49</sup> señalan que algunos de los desafíos que enfrentó este liderazgo conjunto regional desde la CELAC fueron el tema de Venezuela y la construcción de una agenda constructiva. Ciertamente, la situación de Venezuela fue uno de los pendientes en la región y no fue un tema prioritario durante la presidencia temporal de México. No obstante, la cancillería mexicana insistió en un diálogo entre el gobierno y la oposición venezolana desde 2019 con la instauración del Mecanismo de Montevideo<sup>50</sup> y la disposición del territorio mexicano

<sup>48</sup> Paola A. Hernández O. y María Esther Morales Fajardo, “¿México debe mirar a América Latina? Las posibilidades de la política exterior de México en la comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños”, *OASIS*, núm. 28 (julio-diciembre, 2018): 151-170.

<sup>49</sup> Ricobom y Frigger, “¿Se retoma la integración...”.

<sup>50</sup> Esta iniciativa no prosperó porque la oposición no aceptó el diálogo si el presidente Maduro no aceptaba de antemano la celebración de elecciones y porque Uruguay, país con el que México propuso este mecanismo, se adhirió al Grupo Internacional de Contacto. Este último propuesto por la Unión Europea y que solicitaba

para la instalación del diálogo entre las dos partes desde agosto de 2021, aunque suspendido dos meses más tarde.

Sobre la agenda constructiva en la CELAC, fue un tema muy genérico, pero conviene apuntar algunos de los hechos distintivos que realizó México durante su presidencia. A finales de marzo de 2020, tuvo lugar la reunión virtual sobre el seguimiento de la pandemia en la región, con la participación de funcionarios del sector salud de los países integrantes, China y representantes de organismos regionales como la CELAC y la Organización Panamericana de la Salud. China compartió sus experiencias para enfrentar esta contingencia sanitaria, la cooperación hacia la región y un llamado a los países para el intercambio de experiencias y la mejora de las prácticas médicas.<sup>51</sup>

En agosto de 2020, tuvo lugar la reunión virtual de la CELAC, encabezada por ambos países, para discutir sobre el acceso de los países de la región a la vacuna experimental contra el Covid-19. Los gobiernos de los dos países, junto con la Fundación Slim, acordaron la manufactura y distribución del biológico AstraZeneca para la región, entre 150 y 250 millones de dosis, como una muestra por el bienestar de los países latinoamericanos y la provisión de bienes públicos regionales, en un momento de urgencia para la salud de la zona.<sup>52</sup> También, a través de

---

elecciones, el respeto a los derechos humanos de los opositores y la libertad de los presos políticos venezolanos.

<sup>51</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Se lleva a cabo reunión ministerial virtual sobre asuntos de salud en materia de Covid-19 en América Latina y el Caribe” (México: SRE, 2020), en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/reunion-ministerial-virtual-sobre-asuntos-de-salud-en-materia-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>>.

<sup>52</sup> Esta medida derivaba de la propuesta para garantizar el acceso a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al Covid-19, presentada por México en el G20 y después ante la Asamblea de Naciones Unidas, la cual convocó a prevenir la especulación o limitación del acceso a los países para los productos médicos requeridos durante la pandemia, así como el incremento para la investigación de vacunas y medicamentos para atacar al virus. Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, “México impulsa en Naciones Unidas propuesta para garantizar el acceso a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al Covid-19” (México: SRE, 2020), en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-impulsa-en-naciones->

la CELAC, se donaron respiradores mecánicos hechos en México a Antigua y Barbuda, Belice, Bolivia, Guatemala, Guayana, Haití, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.<sup>53</sup>

En octubre de 2020, ambos países firmaron la declaración sobre la constitución de un Mecanismo Regional de Cooperación en el Ámbito Espacial y que concluyó con la firma del Convenio para la creación de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio en 2021. Esta agencia podría representar la independencia tecnológica de la región, y en el largo plazo se ha planeado el lanzamiento de satélites, el aumento de la inversión en investigación espacial y proyectos de internet satelital.<sup>54</sup> Para lograrlo, se requiere de la inversión de los países de la región para asumir estas desventajas tecnológicas y no quedar al margen de los países que actualmente cuentan con la tecnología.

A pesar de las acciones por acercar la cooperación latinoamericana, las críticas contra la presidencia de México en la CELAC apuntaron hacia el distanciamiento ideológico evidente entre los países con gobiernos progresistas (México, Argentina, Perú y, recientemente, con el triunfo electoral en diciembre de 2021 de Chile), los gobiernos de corte más neoliberal (Brasil, Colombia, Uruguay y Paraguay) y los gobiernos relegados (Cuba, Venezuela y Nicaragua), además de la marginalidad en el tema de los derechos humanos.<sup>55</sup> Más aún, se acusó que las propuestas mexicanas de consolidar la CELAC como un espacio único latinoamericano y de transitar hacia una comunidad económica parecida a los

---

unidas-propuesta-para-garantizar-el-acceso-a-medicamentos-vacunas-y-equipo-medico-para-hacer-frente-al-covid-19?idiom=es>.

<sup>53</sup> María Esther Morales Fajardo, “Entrevista de la autora en la Secretaría de Relaciones Exteriores”. México: Dirección General para América Latina y el Caribe, 2021.

<sup>54</sup> Myriam Vidal V., “La Agencia Espacial Latinoamericana”, *Mercosur ABC. Relaciones Externas* (2021), en <<https://www.mercosurabc.com.ar/la-agencia-espacial-latinoamericana>>.

<sup>55</sup> Ricardo Raphael, “La CELAC mostró la casi nula ‘unión latinoamericana’”, *The Washington Post* (2021), en <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/21/cumbre-celac-2021-mexico-amlo-fracaso/>>.

orígenes de la Unión Europea no tuvieran corresponsabilidad entre los integrantes.<sup>56</sup> Estas críticas se lanzaron tan sólo unos días después de la celebración de la Cumbre de Presidentes de la CELAC en septiembre de 2021, sin considerar que estas propuestas fueron procesos que debían ser recuperados, atendidos y (re)construidos con el tiempo, con medidas de continuidad y participación de todos los integrantes.

Tampoco se tomaron en cuenta las medidas económicas y sanitarias que rebasaron la discusión ideológica entre los gobiernos latinoamericanos. La propia CEPAL, como instancia invitada a esta reunión de presidentes, subrayó las graves desigualdades que ya tenía la región y que fueron profundizadas con la emergencia sanitaria.<sup>57</sup>

Otro hecho ignorado fue la discusión sobre la integración latinoamericana en la opinión pública mexicana, ausente por lo menos desde hace tres décadas. La discusión pública en México –y la propia transmisión por internet de la conferencia CELAC– intentó sentar las bases de los valores y la percepción social sobre la integración en América Latina. Este último elemento fue fundamental, como se apuntó anteriormente, porque valoró el apoyo que la sociedad pudo ejercer al liderazgo del país en la región.

En enero de 2022, México cedió la estafeta de la presidencia a Argentina y fue destacable observar la continuidad, al menos, a tres de los puntos en los cuales la participación mexicana insistió en su periodo: la recuperación económica pospandemia, la estrategia sanitaria y la cooperación espacial.<sup>58</sup> Sin embargo, las condiciones económicas y políti-

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Entre ellas, sesenta millones de latinoamericanos que se encuentran en inseguridad alimentaria y los graves niveles de caída de la actividad económica.

<sup>58</sup> Otros puntos que destaca el Plan de Trabajo de Argentina son la ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social, la gestión de desastres, educación, diálogo con socios extrarregionales, operatividad de la CELAC, mejora en las condiciones de la mujer, transformación digital y cultura. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “Comunicado de prensa conjunto Argentina-México, CELAC, 2022. Información para la prensa n° 015/21” (Buenos Aires: Cancillería, 2022).

cas de Argentina dificultaron totalmente la continuidad del liderazgo a través de la CELAC.

Es importante recordar que tan sólo unos días antes de la Cumbre Presidencial en México, se celebraron elecciones primarias en Argentina, donde la coalición del presidente únicamente pudo lograr el 31% de la votación, y que llevó a la renuncia de 5 secretarios de Estado. Esta situación ocasionó que el presidente Fernández no pudiera asistir a la reunión en México. Más aún, en las elecciones presidenciales de octubre de 2023, llevaron a la presidencia a Javier Milei, lo que significó el completo cambio ideológico de la argentina peronista-justicialista.

### *La diplomacia bilateral en la construcción del liderazgo regional*

Existió una coincidencia en la visión y los objetivos comunes hacia América Latina entre ambos gobiernos; la evidencia radicó en las funciones asumidas desde ambas cancillerías. Destacó una postura de justicia social, no contra el libre comercio ni la globalización económica, pero sí más inclusiva y con la participación del Estado.<sup>59</sup>

La integración regional latinoamericana era necesaria para el combate contra la pobreza y la desigualdad, por lo que se requirió del trabajo de las dos cancillerías. Estos gabinetes se consideraron vínculos clave para el proceso de integración: para la cancillería argentina, los dos mandatarios comprendieron el rol que les tocó jugar en el proceso y la importancia de ser actores y líderes,<sup>60</sup> mientras que para los funcionarios mexicanos, el peso del país en la región fue fundamental para la legitimidad moral en su interlocución con las naciones latinoamericanas.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Fernández, “Conferencia ‘El nuevo...’”; José Steinsleger, “Estimulante y extraordinaria, la relación México-Argentina”, *La Jornada*, 31 de octubre de 2020, 13; Morales Fajardo, “Entrevista de la autora...”.

<sup>60</sup> Radio Caput, “Entrevista a Carlos Tomada: ‘López Obrador quiere que México recupere la mirada austral’” (Buenos Aires: Radio Caput, 2021), en <<https://radiocaput.com/carlos-tomada-lopez-obrador-quiere-que-mexico-recupere-la-mirada-austral/>>.

<sup>61</sup> Morales Fajardo, “Entrevista de la autora...”.

Desde ambas secretarías de Estado, existieron dos temas indisolubles: la pandemia y la recuperación económica, que se trabajaron desde un enfoque nacional, bilateral y regional. En el caso nacional, los dos países fueron de los primeros actores internacionales en colocar el objetivo de la obtención de vacunas, aun cuando éstas todavía no estaban disponibles. En el plano bilateral, una vez que se conocieron los biológicos autorizados, acordaron la producción conjunta de la vacuna AstraZeneca, que unió no solamente los esfuerzos nacionales, sino también de los laboratorios mAbxience (Argentina) y Liomont (México), además de la Fundación Slim, con el objetivo de producir y abastecer a la región. A nivel regional, el gobierno mexicano había entregado hasta junio de 2021, 100 mil dosis de la vacuna tanto a Belice como el Salvador y 150 mil dosis a cada uno de los países de Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay.<sup>62</sup>

El problema más importante para ambos países fue la recuperación de la actividad económica en 2022, después de los estragos causados por el Covid-19 y la lucha contra la inflación, que despertó los antiguos fantasmas de las peores crisis para la región. No fue del interés de este documento analizar las medidas que cada país tomó para enfrentar el problema; sin embargo, es fundamental la contextualización de este fenómeno, puesto que minó los esfuerzos y proyectos que los dos presidentes tenían en mente para la relación bilateral y la integración latinoamericana. Fue importante, en este sentido, el apoyo del gobierno mexicano hacia el proceso de renegociación de la deuda argentina y el reconocimiento que el presidente Fernández hizo al mandatario mexicano.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Morales Fajardo, “Entrevista de la autora...”.

<sup>63</sup> En septiembre de 2020, Argentina logró reestructurar la deuda por más de sesenta y seis mil millones de dólares con diferentes acreedores. El presidente Fernández agradeció el respaldo no sólo del presidente mexicano, sino también de otros jefes de Estado y de gobierno, como Alemania, España y Francia. Presidencia de la República, “Conferencia Presidente, 2 de septiembre de 2020” (México: Presidencia de la República, 2020), en <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-2-de-septiembre-de-2020?idiom=es>>.

Como se apuntó en el segundo apartado de este documento, de la relación bilateral, el intercambio económico-comercial es el eslabón más articulado. Desde el inicio del reencuentro entre ambas economías, a Argentina le interesa la profundización del ACE N° 6 que le permita las exportaciones de cárnicos al mercado mexicano. Por tal motivo, como resultado de la visita del mandatario argentino a México en febrero de 2021, el primer punto que se encontró en la hoja de ruta de la relación bilateral fue justamente el AAE, que cuenta entre sus prioridades al intercambio económico.<sup>64</sup>

Ambos países coincidieron en que fue necesario el incremento y la profundización del intercambio bilateral, sobre todo centrado en manufacturas agropecuarias, industriales y de servicios, el aumento de las inversiones recíprocas y las asociaciones estratégicas entre los empresarios de las dos economías.<sup>65</sup> Este fue el punto medular para el fortalecimiento de la relación bilateral, de la cual dependía en gran medida el éxito del liderazgo regional. Por lo tanto, la recuperación económica pospandemia fue el mayor desafío para intensificar el intercambio económico y, después, atender el proceso de integración latinoamericano.

A nivel regional, los esfuerzos de los dos grupos diplomáticos lograron proteger al derrocado presidente Evo Morales, a través del asilo humanitario otorgado por los dos países. Una llamada desde Argentina a México movilizó a los militares mexicanos para traer a salvo al ex-mandatario después de tensas negociaciones con los propios militares bolivianos, descritas en el libro del presidente López Obrador.<sup>66</sup>

La no injerencia en los asuntos internos de países controvertidos como Nicaragua y Venezuela fueron puntos de coincidencia, pero de igual forma permanecieron sin voz en los temas que concernían a los

<sup>64</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “Declaración conjunta de los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Argentina” (Buenos Aires: Cancillería, 2021), en <<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/declaracion-conjunta-de-los-presidentes-de-los-estados-unidos-mexicanos-y-de-la-republica-argentina-264863>>.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Andrés Manuel López Obrador, *A la mitad del camino* (México: Planeta, 2021): 328.

derechos humanos no sólo en estos países. Por un lado, se enarboló el respeto a la soberanía e integridad de cada país como valor fundamental para el proceso de integración regional. Pero, por otro, fue una contradicción no posicionarse con respecto a los derechos humanos en la región y propagar la necesidad de acceder a “sociedades democráticas libres y justas”.<sup>67</sup>

Un reto adicional que enfrentaron estos equipos diplomáticos tuvo que ver con los países que se hallaron en otra posición ideológica y con una parte de su propia población que no era afín a los gobiernos. Fue justamente el respeto a la soberanía de los países, el principio que orientó las relaciones con estos países opuestos. Una estrategia pragmática fue la que destacaron los funcionarios mexicanos a través del diálogo, mecanismo preferido por el gobernante de México. El pragmatismo centrado en intereses, temas y objetivos comunes, apuntó la cancillería mexicana, superaba las diferencias ideológicas.

## **Conclusiones**

El llamado eje Argentina-México intentó conducir una senda en el proceso de integración latinoamericana durante uno de los periodos de mayores crisis para la región, determinado por el curso de la pandemia y los problemas económicos derivados de la contingencia sanitaria, y que encaró grandes desafíos, pero a la vez una concurrencia ideológica entre diversas naciones de América Latina.

La voluntad de las dos naciones en el proceso de integración regional fue evidente a través de la diseminación de su interés manifestado en los discursos y el ejercicio de una diplomacia activa. Sin embargo, a la voluntad política le hicieron falta los factores geopolíticos y geoeconómicos para consolidar al liderazgo regional.

Es probable que la influencia geopolítica se extienda a algunos de los países con quienes, tanto Argentina como México, tienen afinidad ideológica, e inclusive a aquellas naciones que se han beneficiado de

<sup>67</sup> Morales Fajardo, “Entrevista de la autora...”.

material médico y vacunas para el combate a la pandemia. Asimismo, es posible que con el debilitamiento del liderazgo de alguno de estos dos países pueda darse continuidad por otra nación importante, como Chile o incluso hasta Brasil, con la llegada al poder nuevamente de Lula da Silva.

Si así fuera, observaríamos por primera vez, como podría gestarse la continuidad en el proyecto de integración y la superación del regionalismo presidencial. Si no ocurre, el interpresidencialismo seguiría siendo la característica inherente a la integración latinoamericana.

El liderazgo regional de estos dos países encontró mayores desafíos en la parte de la recuperación económica. Sin indicadores macroeconómicos favorables y sin una mejor distribución de la riqueza en la sociedad, fue muy complicado que ambas naciones pudieran conseguir que la integración regional fuera inclusiva y sin dejar atrás a nadie. Más aún, la aceptación del liderazgo regional dentro de las propias sociedades mexicana y argentina no tuvo cabida sin esta mejoría de las desigualdades económicas y sociales.

De la recuperación económica dependía el fortalecimiento de la relación económica bilateral, que es la más importante para ambos países, y de su proyección hacia el resto del continente. Y sin la continuidad del proceso regional, habrá sido en vano la cimentación de los valores y beneficios de una integración que quiere la justicia social.

Quizás la única aportación que habrá dejado este coyuntural liderazgo regional fue que México volteó su mirada hacia el sur, aunque haya sido momentáneamente.

# EL ESTADO Y LOS EMPRESARIOS EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO

*Ma. Antonia Correa Serrano*

## **Introducción**

Los modelos de integración hasta ahora conocidos incorporan de manera explícita o implícita a los empresarios, debido a que son los actores privados quienes en la práctica podrán impulsar el desarrollo tecnológico y la generación de empleos, como es postulado por la teoría neoclásica de la inversión extranjera directa y en las propuestas de integración de América Latina de los años sesenta. El pensamiento sobre la integración de Raúl Prebisch de los sesenta incorpora en su análisis a las empresas como impulsoras del desarrollo tecnológico y les otorga un papel central en su pensamiento teórico en cuanto que, de manera implícita, serían ellas las que llevarían a la reducción de la brecha tecnológica con los países del centro y permitirían que la región fuese sustituyendo importaciones desde dichos países.

Sin embargo, en la implementación de los procesos de integración en la región no se han establecido mecanismos claros de la forma en que deben participar los empresarios para lograr el objetivo de desarrollo tecnológico, mediante una política industrial regional que apunte a dicho objetivo. Este vacío en la instrumentación de las políticas de

integración y la conformación del empresariado latinoamericano, con un fuerte sesgo a hombres de negocios, hace que los objetivos de desarrollo tecnológico aparezcan más como un elemento teórico, difícil de lograr en los modelos de integración de la región latinoamericana, y que en los hechos sigue reproduciendo el mismo papel pasivo del empresariado local que no ha sido capaz de reducir la brecha tecnológica desde los sesenta, aun cuando algunos países de la región mantienen un alto componente de exportaciones de medio alto contenido tecnológico, según la clasificación de la CEPAL; sin embargo, se trata de exportaciones de empresas transnacionales.

Estos resultados sugieren revisar cómo se ha dado la participación del Estado para incorporar a las empresas al objetivo de desarrollo tecnológico, cuáles son los mecanismos de vinculación entre sector público y sector privado, y cuáles son los subsidios destinados a la investigación y desarrollo, debido a que es al Estado al que le corresponde impulsar la innovación tecnológica. El Estado desempeña un papel esencial en la configuración del empresariado y de sus prácticas comerciales, cuya principal herramienta es la implementación de una política industrial que responda a los intereses de desarrollo nacional.<sup>1</sup> Si una nación no cuenta con un empresariado capaz de generar desarrollo tecnológico que lleve a reducir los desequilibrios estructurales, entonces tampoco tiene un Estado que sea impulsor del desarrollo nacional.

El objetivo de este capítulo es analizar el papel del empresariado en el proceso de integración de la Alianza del Pacífico (AP), en la cual éste es incorporado como un órgano de la integración, cuya actividad se ha concentrado en la promoción de las exportaciones con dirección a Asia, uno de los objetivos de la AP. Pareciera que se reproduce el papel pasivo del empresariado local, en cuanto que su actividad se concentra en el apoyo a la armonización de estándares y la implementación de la infraestructura logística que conforma el andamiaje de los bloques regionales comerciales, a fin de facilitar el comercio, que en el caso de

<sup>1</sup> Robert Gilpin, *Global Political Economy Understanding the International Economic Order* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 2001).

la AP ha significado un incremento de las exportaciones con dirección a Asia.

El trabajo está estructurado por una primera sección en la cual se analiza, de manera teórica, el papel del Estado como impulsor del desarrollo, con la inclusión de un empresariado activo que implemente una política industrial para el desarrollo económico. En una segunda sección, se hace una revisión general de la naturaleza del empresariado en América Latina, la cual se mantiene en los procesos de integración. En una tercera sección, se examina la conformación y el papel del Consejo Empresarial en la Alianza del Pacífico (CEAP). Y en una última sección, se hace un recuento de los avances que ha tenido la AP, como consecuencia de la inclusión del empresariado en el modelo de integración económica.

### **El papel del Estado como impulsor del desarrollo tecnológico**

Los gobiernos tienen la responsabilidad de ser los promotores del desarrollo económico, cuyo gasto en investigación y desarrollo es fundamental, así como la instrumentación de una política industrial en favor del desarrollo tecnológico, que no necesariamente tiene que romper con los grandes postulados de la globalización en cuanto a apertura y desregulación de los mercados. La implementación de políticas de comercio estratégico está estrechamente vinculada con la instrumentación de una política industrial y una política comercial que define sectores estratégicos y prioritarios, y en la cual la promoción de políticas de desarrollo permiten incrementar la competitividad de los sectores estratégicos. El Estado se asume como el rector del desarrollo económico, donde el sector privado adquiere un papel determinante mediante la participación de inversión en investigación e innovación, buscando con ello incrementar la productividad de las empresas y reducir la brecha tecnológica entre países desarrollados y en desarrollo. Los países desarrollados han seguido las políticas de comercio estratégico, siendo una combinación de proteccionismo para los sectores a desarrollar y

apertura para aquellos sectores que están capacitados para soportar la competencia internacional.

Las políticas de desarrollo necesitan una nueva forma de interacción del Estado y el sector empresarial a fin de reducir los costos de transacción. La participación del Estado no sólo se debe centrar en la generación de infraestructura física, sino que requiere la implementación de políticas de transferencia de tecnología, impulsar proveedores locales, políticas de capacitación y especialización de la mano de obra; información y desarrollo de mercados, protección de la propiedad industrial y una estrategia activa de inserción a los mercados internacionales, entre otras. Esta mayor participación del Estado emanó de la aceptación de que las experiencias en la implementación de las políticas de eficiencia de mercado del modelo neoliberal no lograron cumplir sus objetivos de progreso económico e incluso han profundizado los desequilibrios estructurales con altos niveles de heterogeneidad sectorial, inestabilidad económica y desigualdad social.<sup>2</sup>

Una de las funciones fundamentales del Estado en la promoción del desarrollo económico es generar mecanismos para la investigación y la innovación tecnológica, cuyas actividades se centren en el apoyo financiero para la investigación científica y difusión de los resultados, y en orientar la relación entre los órganos del gobierno y el sistema productivo, a fin de sistematizar el registro de patentes y modernizar el sistema de telecomunicaciones. De igual forma, se requiere la participación del Estado para la generación de infraestructura institucional que garantice la propiedad intelectual, leyes de contratos y quiebras, así como para desarrollar políticas que incentiven la competencia.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Arturo Guillén R., “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (Buenos Aires: Clacso/Universidad Autónoma Metropolitana/Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo “Celso Furtado”, 2007): 489-518.

<sup>3</sup> Joseph Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”, *The 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD Geneva, October 1998*, 3,

## **Los empresarios en la región latinoamericana. Breve visión histórica**

La forma de inserción de las economías latinoamericanas a la economía mundial se hizo desde la lógica de la tradicional División Internacional del Trabajo, bajo la cual la región se convirtió en exportadora de bienes primarios e importadora de manufacturas. A partir de ello, el empresariado latinoamericano, salvo algunas excepciones, se concentró en las grandes plantaciones, minería e hidrocarburos. México, Brasil y Argentina lograron desarrollar industrias pensadas para el mercado interno y no para competir a nivel internacional, por lo que fue en el sector primario en el que recayó la responsabilidad del crecimiento económico, centrado en las poblaciones rurales con las haciendas de México o Perú, las plantaciones de Cuba o Brasil, y las estancias de Argentina o Uruguay,<sup>4</sup> aun cuando algunos países de la región habían desarrollado un sector artesanal que, aunque tenía una baja productividad, podía abastecer el mercado interno y fue gran generador de empleo.<sup>5</sup>

Otros países pudieron desarrollar un incipiente sector industrial a fines del siglo XIX,<sup>6</sup> de tal forma que en la Primera Guerra Mundial ya se producían manufacturas en Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y

---

núm. 9 (1999): 57-93, en <[https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/1998\\_2\\_Towards\\_a\\_New\\_Paradigm\\_for\\_Development.pdf](https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/1998_2_Towards_a_New_Paradigm_for_Development.pdf)>.

<sup>4</sup> Andrea Reguera, “Empresarios de ayer, de hoy y de siempre. Un recorrido latinoamericano por sus formas espacio-temporales”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 16, núm. 32 (2009): 9-28.

<sup>5</sup> Los países de la región que en la última década del siglo XVII habían desarrollado una industria textil fueron México, Brasil, Perú, Chile, Uruguay y Argentina; los dos primeros aprovecharon el tamaño del mercado. El establecimiento de esta industria en la capital de cada país fue definiendo los emplazamientos industriales que se darían décadas después. México fue la excepción con Puebla y Monterrey como principales centros productores a fines del siglo XIX. Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia* (Ciudad de México: Cambridge University Press/FCE, 2017).

<sup>6</sup> Se desarrolló la industria de alimentos y bebidas, materiales no metálicos para la industria de la construcción, las industrias cementeras de Chile, Brasil, México, Perú, Uruguay y Venezuela y la industria del hierro y el acero en México. Sin embargo, la

Uruguay, en tanto que Venezuela y Colombia iniciaron su producción industrial con bajos niveles de productividad y precios altos para el mercado interno, lo que fue generando una infraestructura industrial y el surgimiento de una clase media. Así, al término de la Primera Guerra Mundial, los bienes manufacturados en la región ya representaban arriba del 10% del PIB en los países más desarrollados.<sup>7</sup>

En el periodo de sustitución de importaciones, liderado por el Estado, se impulsó el desarrollo industrial, pero éste tuvo diferentes matices en su implementación y en el comportamiento del empresariado. Por ello, es difícil ubicar y englobar a las empresas y a los empresarios de toda una región, aunque se trate de resaltar las características generales del empresariado industrial y cómo éste respondió a los estímulos por parte del Estado como promotor del desarrollo del sector.

En la mayoría de los países en los que se había establecido la manufactura moderna, se había logrado un desarrollo industrial y habían avanzado en la producción de bienes de consumo, en una etapa de sustitución espontánea generada por las restricciones a las importaciones que impusieron el contexto de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión. De tal forma que, al final de la Segunda Guerra Mundial, se había logrado generar un empresariado integrado por grupos familiares que incursionaron en distintos sectores de la actividad económica, conformando los grandes conglomerados y lo que posteriormente serían los grupos empresariales vinculados al mercado interno, en actividades de la construcción, los transportes y las finanzas. Estos grupos industriales se suponía serían la base para el desarrollo de la industrialización tardía en América Latina,<sup>8</sup> mediante la importación-imitación e innovación

---

industria de textiles y ropa representó 75% de las manufacturas en América Latina antes de la Primera Guerra Mundial. Bulmer-Thomas, *La historia económica...*

<sup>7</sup> En Argentina, los bienes manufacturados representaban el 20% del PIB, en tanto que en Chile y Uruguay tenían una participación de entre 12 y 16%, respectivamente. Brasil, México y Perú con 12.5, 11.8 y 7.7% de participación, respectivamente. Bulmer-Thomas, *La historia económica...*

<sup>8</sup> La industrialización muy tardía consiste, al principio, en la importación e imitación de procesos ya experimentados y seguros, en tanto los países de industrialización temprana ya estaban produciendo sus propios bienes de capital. Por lo que los países

de acuerdo con las necesidades locales, en procesos ya experimentados y seguros, en los países industrializados. No es objeto de este trabajo analizar cada una de las etapas del modelo de industrialización, por lo que sólo se centra en el estudio del papel que desempeñaron tanto el Estado como los empresarios en la búsqueda de subsanar los desequilibrios estructurales en cuanto a desarrollo tecnológico con base en la estrategia de importación-imitación e innovación de tecnología, a fin de resolver el problema del deterioro de los términos de intercambio de la región, consecuencia del comercio centrado en exportaciones primarias e importaciones de bienes manufacturados.

En ese sentido, las políticas diseñadas desde el Estado como impulsor del desarrollo tecnológico, en términos de importación-imitación e innovación, tuvieron, desde entonces, un fuerte sesgo de dependencia de la importación de tecnología, la cual prevalece hasta nuestros días debido a que, por un lado, no se impulsó la imitación e innovación, lo cual requería destinar grandes recursos financieros privados y del Estado para dicho objetivo. Lejos de darse este impulso para financiar inversiones locales a gran escala en nuevas industrias, intensivas en desarrollo tecnológico, los gobiernos promovieron e invitaron a las empresas transnacionales, principalmente las de Estados Unidos, a cubrir dicho vacío tecnológico, las cuales, además de contar con la tecnología, tenían la experiencia de la mercadotecnia, el conocimiento gerencial y el acceso al financiamiento.

Por otro lado, el Estado se convirtió en inversionista y destinó grandes recursos en la creación de empresas para infraestructura social y varias industrias de la actividad productiva, lo que si bien generó empleo y apoyó el crecimiento económico regional, que se situó en alrededor 6% promedio anual, también generó grandes ineficiencias debido a que el alto proteccionismo para producir bienes de consumo sobrepasó

---

de América Latina tendrían que importar estos bienes para poder fabricar los de consumo, imitar e innovar para lograr una adaptación de la tecnología a las características de los países importadores. Albert O. Hirschman, “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones”, *El Trimestre Económico*, vol. 63, núm. 250 (1996): 489-524.

hasta en cien por ciento los aranceles que se tenían antes del modelo, provocando un cambio en el componente de importaciones, ya que para producir dichos bienes de consumo se requerían insumos y bienes de capital.<sup>9</sup> A ello se sumó el hecho de que producir sólo para el mercado interno generaba ineficiencias en términos de “estrechez de mercado”, pues la industria se veía incapacitada para generar economías de escala, como consecuencia del tamaño del mercado.<sup>10</sup> Lejos de resolverse los desequilibrios internos, se profundizaron con el crecimiento del déficit de balanza de pagos y un mayor deterioro de los términos de intercambio.<sup>11</sup> El déficit de balanza de pagos fue financiado por el Fondo Monetario Internacional, cuyos créditos se sumaron al financiamiento de los grandes proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial, en un contexto de liquidez internacional y de plena Guerra Fría. Esto permitió que los flujos financieros para apoyar la industrialización de la región se deslizaran suavemente en la década de los sesenta, aunado a la Iniciativa de la “Alianza para el Progreso” impulsada por Estados Unidos, cuyo objetivo era el de proteger su zona de influencia, bajo el compromiso de proporcionar la mayor parte del financiamiento que América Latina requería para complementar sus propios esfuerzos.<sup>12</sup> Cerca de 20,000 millones de dólares de fondos públicos irían destinados a educación, salubridad, reforma agraria, vivienda, distribución de la carga fiscal, estabilidad de precios de los productos básicos e integración económica latinoamericana.

<sup>9</sup> Las importaciones de bienes de capital incrementaron su participación de 28.6 a 34% del total, en tanto los bienes intermedios se situaron entre 48.4 y 50.8%; sin embargo, hubo países donde el sesgo importador fue muy alto: México sextuplicó sus importaciones y Chile las quintuplicó, según estimaciones de la CEPAL, 1964, *apud* Víctor L. Urquidí, *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina* (México: FCE, 2005).

<sup>10</sup> Bulmer-Thomas, *La historia económica...*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Víctor Urquidí, “Latinoamérica ante la Alianza para el Progreso”, en Joseph Hordara (comp.), *Perspectiva económica y social. Obras escogidas de Víctor L. Urquidí* (México: El Colegio de México, 2014): 329-346.

La llegada de recursos financieros de instituciones internacionales y regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, tenían como objetivo lograr el desarrollo económico de la región. Esto estuvo presente en la preocupación de la CEPAL al delinear propuestas sobre el papel que el empresariado debía desempeñar en los procesos de industrialización y desarrollo. En sus estudios, se tomaban en cuenta las particularidades latinoamericanas a fin de adaptar la innovación tecnológica a las necesidades locales, así como el papel de las instituciones públicas para impulsar la innovación. Los estudios se centraron en analizar, por países, la disposición de los empresarios hacia la innovación y su potencial capacidad de ser los motores de un cambio profundo en lo económico y en lo social, de manera que su aporte fuese positivo en los países que requerían modernizarse.<sup>13</sup>

El periodo de 1940-1980 marcó una nueva conformación del empresariado con la participación de empresas extranjeras, empresas públicas y el surgimiento de pequeñas y medianas empresas. Las familias empresariales aprendieron a negociar con el Estado y a establecer alianzas con los capitales extranjeros,<sup>14</sup> lo que los situó más como hombres de negocios que como empresarios dispuestos a asumir riesgos en términos de impulso al desarrollo tecnológico, tal como es asumido por la teoría neoclásica; en ésta se percibe al empresariado como el grupo social o individuo que tiene la habilidad de tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, en tanto cumplen las funciones de asumir riesgos, innovar y organizar los negocios. Estas capacidades, según

<sup>13</sup> Eduardo A. Zalduendo, “El empresario industrial en América Latina. 1. Argentina”, en *El empresario industrial en América Latina* (Mar del Plata: ONU/CEPAL, 1963); *apud* María Inés Barbero, “Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en la Argentina”, en María Inés Barbero (comp.), *Historia de empresas. Aproximaciones historiográficas y problemas en debate* (Buenos Aires: CEAL, 1993): 179-200.

<sup>14</sup> Paloma Fernández Pérez y Andrea Lluch (eds.), *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo* (Bilbao: Fundación BBVA, 2015), en <[https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE\\_2015\\_familias\\_empresarias.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2015_familias_empresarias.pdf)>.

Alfred Marshall, suelen ser escasas y llevan a que la oferta de empresarios sea limitada.<sup>15</sup>

También en esta época se dieron las negociaciones entre el Estado y los inversionistas extranjeros, lo que poco a poco fue diseñando una mayor penetración de las élites privadas y la transnacionalización de las formas de negociar con los gobiernos. Así se dio el inicio del surgimiento de los grupos político-empresariales, los cuales, en mayor o en menor medida, se vieron favorecidos con las posteriores privatizaciones de las empresas públicas a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. Este fenómeno fue diferenciado en los distintos países, lo que dependió de las estructuras productivas y del tamaño de los grupos empresariales; sin embargo, determinó el carácter del empresariado regional, ya dibujado desde la década de los sesenta.

Algunos estudios elaborados para explicar la realidad del empresariado industrial latinoamericano de los sesenta, en términos de su capacidad para liderar el desarrollo tecnológico, lo definen como un empresariado que, desde entonces, tenía una baja capacidad de negociar políticas que beneficiaran el desarrollo industrial. No obstante, esta baja capacidad es resultado del poco interés que tenían también los empresarios de ser los impulsores de la innovación, por lo que sólo trataron de aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado y se orientaron a los aspectos básicos de la producción de manufactura, con un bajo interés de consolidarse como burguesía nacional. Estos grupos empresariales empezaron a coexistir con el empresario pequeño y mediano, marginado del binomio importador-exportador, con baja capacidad para reaccionar frente a las crisis y una perspectiva de fidelidad nacionalista.

La preocupación de la CEPAL de Prebisch, en relación con el deterioro de los términos de intercambio de la región latinoamericana, como resultado de la División Internacional del Trabajo que situaba a la región como exportadora de bienes primarios e importadora de manufacturas,

<sup>15</sup> Andrés López, *Empresarios e instituciones y desarrollo económico. El caso argentino* (Buenos Aires: CEPAL, 2006), en <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4858/4/LCbueL208\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4858/4/LCbueL208_es.pdf)>, consultada el 31 de marzo de 2022.

no se logró subsanar con el modelo de sustitución de importaciones, debido a que la inserción de las empresas transnacionales en el modelo, lejos de apoyar el desarrollo tecnológico, significó la generación de un proceso simultáneo de integración transnacional y de desintegración nacional en las economías de la región, consecuencia de las alianzas públicas con el sector privado nacional e internacional, lo que llevó a que la heterogeneidad estructural de la planta productiva sólo cambiara y se hiciera más compleja. De tal forma que al sector exportador heredado del modelo primario exportador se sumó un sector industrial orientado al mercado interno, que coexistió con un sector tradicional rural, cuya mano de obra no logró ser incorporada al dinamismo de la industria, y que dio origen a la economía informal, resultado de la importación y aplicación de técnicas de producción intensivas en capital, diseñadas para economías desarrolladas.<sup>16</sup>

La ausencia de acciones correctivas por parte del Estado en cuanto a la generación de un desarrollo tecnológico propio creó una estructura industrial desarticulada y sesgada hacia el consumo suntuario en el modelo ISI, que “carecía de una base endógena de acumulación de capital. Los avances para crear una base científica y tecnológica propia fueron fragmentarios y se circunscribieron a algunas actividades, generalmente controladas por el Estado”, cuyo proteccionismo terminó apoyando a las empresas transnacionales o a empresas o grupos oligopólicos locales que producían a altos costos. Ello provocó un sesgo antiexportador<sup>17</sup> y una estructura industrial altamente dependiente de las importaciones de insumos y bienes de capital, apoyada por un sector agropecuario que se fue rezagando por la falta de inversión, con lo que, al final del modelo, se profundizaron los desequilibrios estructurales de las economías de la región, tal y como se anotó arriba. Además, se produjeron desequilibrios fiscales y de balanza de pagos como consecuencia del elevado gasto del gobierno y del endeudamiento externo que el modelo demandó, lo que llevó a que los promotores de la globa-

<sup>16</sup> Guillén, “La teoría latinoamericana...”.

<sup>17</sup> Ian Little, Tibor Scitovsky y Maurice Scott, *Industria y comercio en algunos países en desarrollo* (México: FCE, 1975); Guillén, “La teoría latinoamericana...”.

lización privilegiaran “la eficiencia del mercado” y la no participación del Estado en la economía, con un fortalecimiento de las alianzas entre el gobierno y los empresarios. Estas alianzas público-privadas en la industria conformaron grupos empresariales que se beneficiaron del proceso de privatización de la década de los ochenta, proceso mediante el cual las empresas públicas pasaron a ser monopolios u oligopolios privados que crecieron al amparo de las concesiones de los gobiernos.<sup>18</sup>

En los países en los cuales los grupos empresariales eran lo suficientemente consolidados, lograron en alianza con el Estado mantener corporaciones privadas en el sector bancario, telecomunicaciones y la minería, a fin de enfrentar la competencia internacional que ya se estaba dando con la apertura y desregulación de las economías insertas en el nuevo modelo de crecimiento instrumentado desde el Consenso de Washington, en un contexto de fuerte endeudamiento de la región. Fueron estas alianzas entre gobiernos y empresarios privados, tanto locales como extranjeros, las que permitieron la implementación del modelo neoliberal en el interior de los países, con grandes transformaciones en la forma de organización del trabajo y la productividad laboral, las cuales tuvieron presencia en los acuerdos regionales negociados en la década de los noventa, entre los que se encuentran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), actualmente T-MEC, y la Alianza del Pacífico.

Los empresarios vieron las oportunidades de inserción a los mercados internacionales bajo la lógica de un amplio mercado para exportar, aprovechando la red de producción global tejida por las empresas transnacionales, en la cual los países emergentes de América Latina pudieron insertarse en el eslabón de manufactura por contrato de las cadenas globales de valor, en tanto las empresas transnacionales se especializaron en el diseño en sus países de origen, principalmente en Estados Unidos.

Esta producción fragmentada a nivel mundial ha impulsado la especialización de actividades de innovación y desarrollo tecnológico

<sup>18</sup> Ilán Bizberg, *Alianzas público-privadas en México; estrategias para el desarrollo exportador y la innovación* (México: CEPAL, 2008): 3.

en los países desarrollados, las cuales son intensivas en capital, y ha deslocalizado la producción intensiva en mano de obra en mercados emergentes.<sup>19</sup> Es en este contexto en el que se interconecta el empresariado latinoamericano, con una amplia visión de hacer negocios en el corto plazo y con baja capacidad de innovación tecnológica, la cual no necesariamente está definida por la falta de recursos financieros para la inversión, pues América Latina ha visto emerger desde sus entrañas a millonarios que encabezan la lista de los hombres más ricos a nivel mundial.

Este tipo de empresariado de la región pudo adaptarse fácilmente a las necesidades de la cadena productiva global (CPG) en el modelo neoliberal, cuya función ha sido la de facilitación de los negocios internacionales para el fortalecimiento de la cadena logística, y de suministro en estrecha vinculación con las empresas extranjeras y los gobiernos, proceso fundamental para la CPG. La participación del empresariado latinoamericano en la cadena de suministro se hizo en la creación de infraestructura carretera y portuaria a fin de lograr cubrir la demanda de materias primas que la producción global requiere, proceso mediante el cual América Latina retomó su papel primario exportador, gracias a la apertura y privatización del sector minero.

Por su parte, los países que habían logrado cierto nivel de desarrollo de la manufactura se insertaron a la cadena de producción global en las actividades de *outsourcing*, cuyo dinamismo del sector exportador depende de las importaciones de insumos, lo que en el mediano plazo fue desarticulando los encadenamientos productivos locales, como en el caso de la industria de autopartes en México, conformada por medianos productores, la cual no pudo sobrevivir a la apertura debido a las importaciones realizadas para la producción de automóviles de las empresas transnacionales, y aun cuando dicha industria había logrado cierta madurez con la protección recibida durante el modelo ISI.

<sup>19</sup> Ma. Antonia Correa Serrano, “Perspectivas de las cadenas globales de valor en el T-MEC”, en Roberto Zepeda *et al.* (coords.), *Integración económica y política comercial en América del Norte. Su impacto en la hacienda pública de México* (México: CISAN-UNAM, 2020): 107-136.

En este sentido, el empresariado regional en el modelo neoliberal fortaleció la alianza con los gobiernos y las empresas transnacionales y se articuló en la cadena logística en la industria de la construcción para generar infraestructura de transportes y de parques industriales, servicios financieros y de telecomunicaciones, a fin de interconectar los centros de producción-distribución.

Esta forma de integración del empresariado regional generó tensiones internas por la desaparición de empresas locales, cuyo resultado ha sido el desempleo en la manufactura tradicional, como la textil y la del calzado, y aunque se ha generado empleo en los sectores exportadores, éstos no han logrado incorporar dicha mano de obra, por lo que el destino de los trabajadores ha sido el empleo informal y la migración, fenómenos propios del modelo neoliberal y que demuestran que en la región no ha ocurrido la “eficiencia del mercado”, premisa fundamental de este modelo.

### **El empresariado en la Alianza del Pacífico**

La inclusión de los empresarios en los acuerdos regionales de la década de los noventa en América Latina responde a la lógica de producción global en cadenas globales de valor, en la cual los actores privados en alianza con los gobiernos han sido promotores de los procesos de integración, a fin de que éstos brinden seguridad a las inversiones, a la propiedad industrial y al desarrollo tecnológico, así como la implementación de políticas que apunten a la reducción de costos de transacción, entre otros. Sin embargo, estos acuerdos limitan la posibilidad de que los países de industrialización tardía puedan generar el proceso de importación-imitación e innovación, porque las reglas ahí establecidas respecto de la imitación e innovación son más estrictas que las negociadas a nivel multilateral<sup>20</sup> en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

<sup>20</sup> Correa, “Perspectivas...”.

El papel de los empresarios de la región ha sido fundamental para este tipo de acuerdos porque su actividad se concentra en asesorar sobre la armonización y estandarización de procesos organizativos que facilitan la producción de las cadenas globales de valor, diseñadas e instrumentadas por los corporativos transnacionales, por lo que, lejos de entrar en competencia con el empresariado transnacional, se convierten en facilitadores de la producción global en los eslabones de manufactura por contrato y en los de distribución y comercialización, estableciendo redes de producción-distribución en tanto el desarrollo tecnológico se concentra en los países de origen de las empresas transnacionales. Por otro lado, los empresarios latinoamericanos han aprovechado las oportunidades de negocios y de mercado en consonancia con el empresariado transnacional que busca reducir costos, aprovechar las economías de escala y protegerse de la competencia internacional.

Las características del empresariado de los cuatro países de la AP, en términos de aprovechar las oportunidades del mercado, su capacidad de adaptación a los cambios en la política económica, su trayectoria de aprendizaje en la gestión y la estrecha alianza que han establecido con los gobiernos, lejos de ser un obstáculo para las inversiones extranjeras de terceros países en un bloque, se convierten en una ventaja para los inversionistas del exterior en los modelos de integración económica, en tanto que han sido impulsores de las exportaciones extra-bloque, más allá del propio comercio en el interior.

Ello explica en parte por qué a 10 años de la entrada en vigor la AP no se ha logrado avanzar en un crecimiento del comercio entre los países miembros, el cual se mantiene en alrededor de 3% promedio en el bloque, similar a los mismos niveles que se tenían antes de la integración, lo cual nos indica que el objetivo primordial de las empresas transnacionales establecidas en los cuatro países era el de la creación de una plataforma de exportación con dirección a Asia, cuyos pilares habían quedado definidos en los acuerdos bilaterales de libre comercio de Estados Unidos con Colombia, Chile y Perú, así como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hoy Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Es decir, el mercado de Estados Unidos por parte de estos cuatro países está asegurado, siempre y cuan-

do se cubran las reglas de origen; sin embargo, la AP abre la oportunidad para que desde esta plataforma de exportación las empresas T-MEC puedan exportar a los países de Asia, lo cual no excluye a las empresas de empresarios de la AP.

De ahí que la asociación empresarial conformada por dirigentes de las grandes empresas de los sectores exportadores más dinámicos de Chile, Colombia, México y Perú fuera designada por sus gobiernos para crear el documento constitutivo del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) en agosto de 2012, a fin de promover la AP con otros empresarios y en el exterior, con énfasis en Asia Pacífico, así como coordinar posiciones en temas de su interés para canalizarlas a los actores políticos. Su participación en la AP les ha llevado a desarrollar un perfil propio que los ubica en promotores y conciliadores de intereses, en especial en coyunturas en las que cambios de gobierno abren la posibilidad de cambios de orientación o de la desaparición del acuerdo.<sup>21</sup>

La formalización de la participación del CEAP se hizo notar desde la Declaración de la Reunión Cumbre de 2013, en la cual la AP estableció un Comité de Expertos-CEAP para analizar la agenda sugerida por el CEAP y coordinar las relaciones entre éstos y el Grupo de Alto Nivel (GAN), que supervisa la labor de los Grupos Técnicos, cuyo principal logro ha sido el acuerdo de la AP con Singapur (AP+1) en la XVI Cumbre de la AP del 26 de enero de 2022, con lo cual Singapur se convirtió en el primer país asociado y cuenta con 5 candidatos a integrarse como países asociados (Australia, Canadá, Corea del Sur, Ecuador y Nueva Zelandia) y 61 países observadores, con la reciente incorporación de Irlanda y Pakistán.

La participación de México en el CEAP quedó compuesta por Gerardo Gutiérrez, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE); Carlos Slim Domit, presidente del Consejo de Telmex; Valentín Díez Morodo, presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce),

<sup>21</sup> Rita Giacalone, *Los empresarios en la Alianza del Pacífico: diez años de una relación privilegiada Policy Briefs* (México: Grupo de Estudios sobre México y la Alianza del Pacífico [GEMAP]/Konrad Adenauer Stiftung, 2021).

y Alejandro Ramírez, director de Cinépolis. También se considera la incorporación de otros empresarios del resto de los países integrantes (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Empresas del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico**

| <i>Chile</i>                                 | <i>Colombia</i>                       |
|----------------------------------------------|---------------------------------------|
| Confederación de la producción y el comercio | Organización Ardila Lülle             |
| BGT Pactual                                  | Grupo Sura                            |
| Sosofa                                       | Marroquinera                          |
| Sigdo Koppers                                | Andi                                  |
| Trabajando.com                               | Philippi prietocarrizo & Uría         |
| Corpgroup                                    | Procolombia                           |
| <i>México</i>                                | <i>Perú</i>                           |
| COMCE                                        | Comex                                 |
| BBVA-Bancomer                                | Cámara de Comercio de Lima            |
| Consejo Coordinador Empresarial (CCE)        | Sociedad Nacional de Industrias (SNI) |
| Grupo Kaluz (Mexichem)                       | ADEX                                  |
| Grupo Carso                                  | CONFIEP                               |
| COMCE                                        | PROMPERÚ                              |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Alianza del Pacífico, Capítulo Colombia. En <<https://alianzapacifico.net/>>.

Esta estrecha relación con los gobiernos y las empresas transnacionales que mantiene el CEAP fortalece la función comercial de la AP en su conformación jerárquica,<sup>22</sup> debido a que, lejos de entrar en conflic-

<sup>22</sup> La AP es un acuerdo intergubernamental constituido por los gobiernos de los cuatro países. Los presidentes de los países miembros asumen la presidencia *pro tempore* por un año, la cual se asigna por orden alfabético. Desde enero de 2022, México mantiene la presidencia. En orden jerárquico, le sigue el Consejo de Ministros, conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de cada uno de los países miembros. Sus funciones giran en torno al cumplimiento de los objetivos y las acciones establecidas, así como al inicio de las negociaciones para la posible

to con los intereses económicos de los corporativos transnacionales, facilita la actuación entre éstos y los gobiernos, debido a que, aunque se trata de un acuerdo intergubernamental, mantiene un fuerte sesgo económico y de exportación con dirección a Asia Pacífico, aun cuando desde su creación se plantearon el objetivo de integración profunda, con la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas.

### **Logros del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico**

A 10 años de la AP, sus avances son muy cuestionados, ya que, por un lado, el comercio se mantiene en los mismos niveles de su creación (3%) y la IED entre los socios presenta bajos niveles de crecimiento, aunque con ciertos avances entre Perú y Chile, no así en Colombia y México, donde predomina la estrecha relación de comercio e inversión con Estados Unidos, país con el cual ambos mantienen la principal relación económica. Por otro lado, hasta ahora la libre movilidad de personas se centra en la movilidad de hombres de negocios principalmente.

La inclusión del empresariado en la AP tiene funciones de asesoría y de facilitador en las negociaciones entre los gobiernos y los actores

---

aceptación de Estado asociado y del estatus de Estado observador. Por su parte, los Grupos de Alto Nivel (GAN) están conformados por los viceministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores, en los que se supervisan y evalúan los avances de los grupos técnicos para generar proyección y acercamiento con otros organismos, en especial los de Asia Pacífico. Le siguen los Coordinadores Nacionales (CN): conocidos como la instancia ejecutiva de la Alianza del Pacífico, la cual está conformada por los Ministerios de Relaciones Exteriores y los ministros responsables del Comercio Exterior, y tienen como objetivo administrar la correcta implementación de acuerdos presidenciales, del Consejo de Ministros y del GAN. Los Grupos Técnicos (GT) están formados por funcionarios gubernamentales, quienes negocian con la finalidad de encontrar una integración profunda en áreas de cooperación. Los temas de la agenda son Asuntos institucionales, Agenda digital, Encadenamientos productivos, Laboral, Turismo, Educación, Cultura, Innovación, entre otros. Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), *Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, Capítulo Colombia, el gran aliado de la integración comercial*, en <<https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Revista-CEAP-Colombia.pdf>>.

privados nacionales y extranjeros, gracias al conocimiento de la gerencia y a su experiencia como hombres de negocios, situación que ha impulsado las exportaciones de los países miembros en dirección a Asia y ha tenido avances en cuanto al objetivo de constituirse en una plataforma de exportación; sin embargo, deja un vacío en términos de comercio e inversión entre los países miembros, el cual se sigue llenando con las importaciones y la IED de los países extra bloque, ello como consecuencia de la no inclusión en el acuerdo de un arancel externo común y de políticas comunes de IED, que lograran proteger a los sectores estratégicos y prioritarios en el interior del bloque. Estos dos mecanismos quedaron limitados por los tratados que dichos países ya habían firmado en otros acuerdos bilaterales y regionales de integración norte-sur, como se anotó arriba, los cuales redujeron el margen de maniobra para el establecimiento de este tipo de políticas a favor de una integración profunda.

De ahí que el concepto clásico de integración profunda, que implica un mercado común con libre tránsito de mercancías, servicios y personas, políticas fiscales y monetarias comunes, y un arancel externo común, se ha dirigido a fortalecer los lazos de comercio e inversión extra bloque y el libre tránsito de personas, hasta ahora enfocado a hombres de negocios y a intercambio académico.

Sin embargo, la inclusión del CEAP en el acuerdo marca un rasgo distintivo que lo aparta de los modelos de integración de América Latina, ya que no se trata de un órgano consultivo, sino de un espacio de discusión de aspectos técnicos comerciales con un compromiso activo en la implementación del acuerdo, lo que le otorga un papel preponderante en la toma de decisiones, pues “ha fungido como promotor y asesor para agilizar las decisiones, gracias a sus rasgos clave de actuación, como el pragmatismo y la transversalidad, así como su influencia respecto de la metodología inductiva de negociación en casos concretos”.<sup>23</sup> De he-

<sup>23</sup> Rita Giacalone, “El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI: cambios, continuidades y consecuencias para el caso de estudio”, en Rita Giacalone (ed.), *Pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI* (Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia/Pensamiento Global, 2019): 15-42.

cho, el CEAP se considera a sí mismo como el principal actor y operador del proceso de integración y cooperación entre los países miembros.

La capacidad del CEAP de influir en los temas de la agenda y de mantener una posición común frente a sus gobiernos ha reducido la necesidad de negociar con múltiples actores y ha facilitado el proceso de toma de decisiones, tal como se hizo notar en el Primer Protocolo Adicional de la AP, que eliminó aranceles al 92% del comercio interno del grupo, el cual fue aprobado, ratificado y comenzó a funcionar en 2014, estableciendo como fecha límite para la desgravación total el 2030. De igual manera, su participación ha logrado la homologación de las normas técnicas para facilitar el comercio y la certificación de origen del comercio electrónico, a fin de simplificar los trámites administrativos para las empresas en la aduana de los cuatro países, así como medidas sanitarias y fitosanitarias del sector cosmético y del sector de productos de aseo, cuyo objetivo a mediano plazo es generar cadenas de valor en estos sectores.<sup>24</sup>

Así, la participación del CEAP ha sido determinante para lograr avances en los lineamientos acordados en el campo de la integración económica, definida desde los acuerdos bilaterales de comercio establecidos con Estados Unidos. De hecho, estos acuerdos sentaron las bases normativas de comercio e inversión sobre las que estaría definida la AP, lo que también explica la ausencia de mayor comercio en el interior del bloque debido al sesgo exportador con dirección a Asia, atendiendo al objetivo de convertirse en plataforma de exportación, lo que se puede observar en un crecimiento del comercio extra bloque, el cual representaba 50% del total de América Latina en 2012 y 58% en 2021.

De igual forma, las relaciones comerciales de la AP con otros procesos de integración son consideradas como logros de la relación entre el empresariado y la AP, cuyas negociaciones fueron respaldadas por el CEAP, entre las que destacan: el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP, por sus siglas en inglés), en el cual se encuentran Chile, México y Perú.

<sup>24</sup> Giacalone, *Los empresarios...*

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la AP no ha logrado un aumento del comercio intrarregional, lo que pareciera no es un objetivo prioritario del CEAP, en lo cual concuerdo, dada la naturaleza del empresariado y los acuerdos que estos países tienen con Estados Unidos, tal como se anotó anteriormente. Según las declaraciones del CEAP, sus principales intereses se encuentran en la atracción de inversiones y en la promoción del comercio extra bloque,<sup>25</sup> la eliminación de la doble tributación, las cadenas de valor y el comercio extra regional, junto con la facilitación del comercio y la armonización de normas no tarifarias.<sup>26</sup>

Si observamos la naturaleza del CEAP, está integrado por los grandes empresarios de los cuatro países, conformados en grupos empresariales familiares, sobre todo en el caso de México, cuya propiedad está constituida por una o más familias o en las que una familia tiene el control de la mayoría de las acciones. Estos grupos surgieron a finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, los cuales mantienen características comunes, entre las que destacan su capacidad de presión política<sup>27</sup> y su adaptación a la naturaleza cambiante de los ciclos eco-

<sup>25</sup> Dentro de estos esfuerzos, se cuenta con instituciones aliadas que han apoyado desde el principio al CEAP: las agencias de promoción de exportaciones de los cuatro países (ProChile, ProExport, ProMéxico y PromPerú), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y PwC.

<sup>26</sup> “Si bien las empresas familiares no han avanzado en la introducción del cambio tecnológico, sí se observa una especialización en la adopción de nuevos sistemas logísticos o de acuerdos con otras empresas para distribución y comercialización de sus productos [...]”, *apud* Fernández y Lluch (eds.), *Familias empresarias...* “El conocimiento adquirido en la adopción de estructuras organizativas de las grandes empresas fue difundido por las empresas familiares, gracias a la profesionalización de la gestión que las empresas incorporaron a través de la asesoría externa, realizada por firmas consultoras desde los años cincuenta y sesenta [...]”. Fernández y Lluch (eds.), *Familias empresarias...*, 117.

<sup>27</sup> Las empresas familiares de los Garza Sada y Sada en el estado de Nuevo León, México, se generaron en el sector siderúrgico, el sector de alimentos y el cervecero, gracias a la legislación estatal y federal, así como al financiamiento de las actividades productivas, mucho antes de la puesta en marcha de la política de sustituciones de importaciones implementada en México. Por su parte, en Colombia, la gran empresa

nómicos de su país durante el siglo XX, así como a la inestabilidad de sus instituciones políticas, entre otras que los han llevado a tener una influencia en sus gobiernos y a posicionarse como el staff del “cuarto de al lado” en las negociaciones de los acuerdos regionales o bilaterales, aunque en algunos casos no aparezcan de forma visible.

La capacidad de negociación de los grupos empresariales con los gobiernos les ha otorgado legitimidad como asesores y promotores; su función es la de aglutinar, coordinar y representar a las organizaciones del sector empresarial, tal es el caso del Consejo Coordinador Empresarial Mexicano, pieza fundamental en el CEAP gracias a su amplia trayectoria de vincularse con las élites públicas nacionales e internacionales y a su capacidad de coordinar y representar a las organizaciones del sector empresarial en México. Este nivel de legitimidad lo ha hecho participe en las negociaciones de los acuerdos comerciales que ha establecido México desde la década de los noventa y su papel protagónico dentro del CEAP, coordinando políticas con los grupos empresariales de los países miembros. No obstante, su interés comercial se centra principalmente en la relación que México mantiene con Estados Unidos; de ahí que México sea el socio comercial que menos aprovecha el Protocolo comercial de la AP para el intercambio de bienes con sólo 0.1%, mientras que Chile mantiene 3.3%, seguido de Perú y Colombia, que son los países que más aprovechan la desgravación arancelaria en 11.3% y 11%, respectivamente.<sup>28</sup>

---

familiar fue constituyendo grupos empresariales regionales, conformados por empresas familiares con una fuerte capacidad para ejercer presión política, a tal grado de desplazar a las asociaciones empresariales respecto del poder de presión sobre el Estado. De tal forma que la influencia política de las empresas familiares sobre el Estado es el rasgo más sobresaliente de la trayectoria seguida por estas empresas en Colombia. Fernández y Lluch (eds.), *Familias empresarias...*

<sup>28</sup> Patricia Tapia Cervantes, “Empresarios mexicanos, los que menos ocupan el protocolo comercial de la Alianza del Pacífico”, *Forbes*, 9 de marzo de 2022, sec. “Economía y Finanzas”, en <<https://www.forbes.com.mx/mexico-protocolo-comercial-alianza-pacifico/>>, consultada el 15 de marzo de 2022.

## **Conclusiones**

La AP como modelo de plataforma de exportación ha ido avanzando en la logística que implica la estandarización y homologación de los procesos para la exportación, en la cual el empresariado tiene una larga experiencia. Sin embargo, existe un vacío respecto de su participación en el desarrollo tecnológico, aun cuando el CEAP está conformado por grupos empresariales que constituyen la élite del poder económico en sus países. Por ello, a diez años de la creación de la AP, se mantiene el vacío tecnológico, el cual se ha llenado por las empresas transnacionales, por lo que la integración de la Alianza del Pacífico replica la ausencia de una política industrial a favor del desarrollo, tal como sucede en el interior de cada uno de los países.

La no existencia de una política industrial que genere encadenamientos productivos regionales y eleve la productividad entre los socios se ve reflejada en el estancamiento del comercio entre éstos y el crecimiento del mismo en dirección a Asia, con un claro sesgo interindustrial que, a excepción de México, sigue manteniendo a la región como exportadora de bienes primarios e importadora de manufacturas, lo que refleja la fuerte dependencia extra bloque, aunque ésta haya sustituido a Estados Unidos por China.

Así, pareciera que la AP, pese a que es un proyecto emanado de los gobiernos, reproduce las políticas del Consenso de Washington en cuanto a la eficiencia del mercado en la asignación de los recursos, donde se propone una intervención mínima del Estado en la economía y cuyas funciones deben reducirse a impartir justicia y/o proveer bienes públicos, respetar el cumplimiento de los derechos de propiedad y el de contratos, ya que consideran que el gobierno es innecesario, ineficaz y que incluso puede llegar a ser contraproducente y llevar a la economía a equilibrios subóptimos.

Esta visión de eficiencia de mercado motivó la inclusión del CEAP como asesor y facilitador en la toma de decisiones, a fin de dar cumplimiento al andamiaje instrumentado en los acuerdos bilaterales, los cuales son una réplica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que fue el primer acuerdo norte-sur en América Latina y que

generó desde su creación la política industrial a seguir por México y Canadá.

De ahí la falta de interés de gobiernos neoliberales o de izquierda en instrumentar políticas que apunten al desarrollo a fin de reducir los desequilibrios estructurales de los países miembros, mediante el desarrollo tecnológico, aun cuando uno de los objetivos enunciados de la AP desde su creación era promover encadenamientos productivos y generar productos de mayor valor agregado, de acuerdo con las ventajas competitivas de cada uno de los países miembros para exportarlos a un tercer mercado, incluso cuando en las declaraciones conjuntas se hace alusión a la cooperación y el desarrollo entre los socios.

# LAS INSTITUCIONES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y LAS DEL MERCADO COMÚN DEL SUR: UN BALANCE REGIONAL DE SUS LOGROS Y LÍMITES

*Daniel García Magallón*

El presente capítulo tiene por objeto analizar los esquemas institucionales de la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Ambos, espacios regionales de mayor relevancia en América Latina que han atravesado periodos de avances y retrocesos. El Mercosur fue creado en 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción. A lo largo de más tres décadas, ha tenido periodos de éxitos, crisis, relanzamientos y reconfiguraciones. La Alianza, por su parte, se creó en 2011 con la Declaración de Lima, pero se formalizó un año más tarde con la firma del Acuerdo Marco de Libre Comercio.

Los dos esquemas regionales tienen rasgos distintivos en aspectos como el modelo económico, la visión de su inserción en el mundo, el rol del sector privado y su modelo y estructura institucional. Este último aspecto es el tema central de este capítulo, que busca determinar el impacto de las instituciones en el desarrollo de los dos bloques regionales. Así, mientras que el Mercosur adoptó un complejo modelo institucional que, aunque sin adoptar mecanismos supranacionales, creó un número importante de instituciones que incluyen un Consejo de Mercado Común o una Secretaría de Comercio, la Alianza ha optado por lo que se ha descrito como una “institucionalidad ligera” o

“liviana”, sin la existencia de instituciones permanentes y confiando las responsabilidades a las instancias nacionales.

Para analizar esta problemática, en este capítulo se formula la siguiente pregunta: ¿cómo han contribuido las instituciones en los avances y retrocesos de la Alianza y el Mercosur? Para responderla, se expone la siguiente hipótesis: los logros y límites de la Alianza y el Mercosur son determinados, en buena medida, por los esquemas institucionales, establecidos en sus tratados constitutivos. En este sentido, la variable dependiente son los logros y fracasos de la Alianza y el Mercosur, mientras que la independiente son los esquemas institucionales.

La estructura capitular es la siguiente: se inicia con el marco teórico y conceptual; a continuación, se examinan los casos institucionales de la Alianza del Pacífico y el Mercosur, con sus respectivos logros y límites; en la tercera sección, se realiza un debate sobre el impacto de las instituciones en el Mercosur y la Alianza del Pacífico; y se cierra con las conclusiones. En el marco teórico y conceptual, se analiza la teoría institucional, el concepto de la institución y su objetivo, el institucionalismo internacional en la integración y los tipos de instituciones: supranacional e intergubernamental. El caso comparativo ilustra el esquema institucional de la Alianza y el Mercosur, la primera presentada hace poco más de diez años, en tanto que el otro, desde hace más de tres décadas. A los dos bloques, además de estar en el mismo espacio geográfico, que es América Latina, e incluso compartir fronteras, los unen ciertos objetivos como el bienestar social y económico de sus poblaciones, aunque para obtener esas metas se utilicen diferentes mecanismos, aunado a estrategias variadas a fin de insertarse a nivel regional e internacional. En el apartado del debate, se hace un balance regional de los esquemas institucionales de cada bloque y el impacto de las instituciones en el desarrollo de ambos bloques. Finalmente, las conclusiones expresan una evaluación de los procesos de integración con base en sus esquemas institucionales.

## La teoría institucional

En este apartado se explora qué postula y aporta la teoría institucional, con el propósito de comprender la formación de las instituciones. En el diseño institucional se requiere especificar los componentes de esta teoría, mencionar las ciencias sociales que la atraviesan transdisciplinariamente, definir qué es una institución y su objetivo, así como analizar las instituciones de corte supranacional e intergubernamental.

La teoría institucional caracterizada en “especie” es considerada en términos eclécticos, puesto que reúne valores, tendencias, ideas, es decir, formas de pensamiento y enfoques propios de varias ciencias sociales, principalmente de la Ciencia Política, la Economía, el Derecho y la Sociología. No obstante, esta teoría también se ve en sus variantes de género: el institucionalismo normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el internacional y el social.

De acuerdo con Guy Peters, se destaca que “el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y diseño de sus instituciones”.<sup>1</sup> En esta frase se devela que las instituciones (legítimas) se construyen en el marco del Estado, tanto formal como legal. Aquí está presente el objetivo normativo, es decir, “indagar cuáles estructuras institucionales funcionarían mejor, teniendo en cuenta los objetivos de un sistema político”;<sup>2</sup> idea que también se vuelve parte en ciertos procesos que relacionan a varios Estados en una unidad política más amplia: bloque regional u organización internacional.

Es sustancial esclarecer que la teoría institucional, tanto en especie como en género, está imbricada en dos “escuelas de pensamiento”; dicho de otro modo, ciertos estudios son definidos por el avance de las ciencias sociales y las disciplinas que de ellas se desprenden (de las Re-

<sup>1</sup> B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional y Ciencia Política* (Barcelona: Gedisa, 2003): 16.

<sup>2</sup> Peters, *El nuevo institucionalismo...*, 16.

laciones Internacionales,<sup>3</sup> de la Economía, del Derecho, entre otros). Esas escuelas son el viejo y el nuevo institucionalismo.

El viejo institucionalismo se centró en varias áreas del conocimiento: el legalismo, basado en la ley y su interacción en la actividad gubernamental; el estructuralismo, en el cual la estructura determina el comportamiento del sistema político; el holismo, que compara sistemas íntegros (países considerados como casos *sui generis*) en vez de instituciones individuales (las legislaturas); el historicismo, su análisis se fundamenta en la historia (en historia colectiva y en el desarrollo de la política); y el análisis normativo, el cual vincula el ejercicio político con la preocupación de establecer y perfeccionar un buen gobierno.<sup>4</sup>

El nuevo institucionalismo se construyó gracias al análisis conductista y el de la elección racional. Estos dos análisis se fundamentan en el individualismo metodológico; el primero se fija en los insumos (*inputs*) que impactan las decisiones de los actores en el sistema político y viceversa (*outputs*), en tanto que en el segundo los actores son considerados individuos, los cuales son analizados en razón a su comportamiento y en la maximización del provecho individual.<sup>5</sup>

La diferencia más sustancial entre el viejo y el nuevo institucionalismo es que el primero se basó en analizar el desempeño de las instituciones en contextos políticos y metapolíticos (económico y social) y el segundo implicó el comportamiento institucional respecto al individuo.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Roberto Peña Guerrero sostiene que Relaciones Internacionales es una Ciencia Social, bajo afirmación cuya cientificidad se sustenta en su propia construcción epistemológica, reforzada por su objeto y campo de estudio: la sociedad internacional, sus procesos y fenómenos. Roberto Peña Guerrero, “Interdisciplinarietà y cientificidad en las relaciones internacionales”, en Ileana Cid Capetillo (comp.), *Lecturas básicas para introducción al estudio de las Relaciones Internacionales* (México: UNAM, 2001): 180 y 183.

<sup>4</sup> Peters, *El nuevo institucionalismo...*, 16-26.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 29-36.

<sup>6</sup> Incluso, Guy Peters asevera que la acción colectiva llega a considerarse un individuo. En Peters, *El nuevo institucionalismo...*, 29-36.

Estas escuelas de pensamiento (el viejo y el nuevo institucionalismo) se retroalimentan y analizan en distintos contextos, dependientes de la formación académica y práctica de los autores. Se ejemplifican los casos del neoinstitucionalismo de Douglass North, el de *la economía institucional* de Bernard Chavance<sup>7</sup> y Dani Rodrik,<sup>8</sup> y el estudio de caso en el libro *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* de Daron Acemoglu y James A. Robinson,<sup>9</sup> cuya tesis es la construcción teórica y práctica de instituciones de equidad y la de desigualdad entre dos ciudades –ambas llamadas Nogales– de la frontera entre Estados Unidos (Arizona) y México (Sonora). En suma, ellos argumentan y soportan, en términos generales, que las instituciones importan en el porvenir de la humanidad, más todavía cuando la formación y dirección política y económica de las sociedades necesitan de instituciones que fomenten interacciones de todo tipo y mancomunen a los actores en relaciones de bienestar y respeto mutuo.

### ***Las instituciones***

Las instituciones son “procesos y estructuras de orden social en torno a las cuales convergen expectativas e identidades relativamente estables de individuos y grupos”.<sup>10</sup> Con base en las ideas de Guy Peters, las instituciones son poco más que meros medios para sumar las prefe-

<sup>7</sup> Bernard Chavance, *La economía institucional*. Trad. de Christian Escobar Jiménez (México: FCE, 2018).

<sup>8</sup> Dani Rodrik, *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico* (México: FCE, 2011), 151-276.

<sup>9</sup> Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Trad. de Martha García Madera (Barcelona: Planeta, 2012).

<sup>10</sup> Karen A. Mingst e Ivan M. Arreguín-Toft, *Fundamentos de las relaciones internacionales* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2018), 116.

rencias de los individuos;<sup>11</sup> el “elemento más importante en una institución, quizá, sea un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno. La estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes en un conjunto de normas compartidas)”.<sup>12</sup>

Existen tres características de las instituciones: la primera es que trascienden a los individuos e implican la colectividad en múltiples interacciones que son predecibles según las relaciones específicas (comportamientos pautados y reiterados) que existen; la segunda es la existencia de cierta estabilidad por medio del tiempo; y la tercera se basa en haber cierto sentido de valores compartidos.<sup>13</sup>

Las instituciones, en este sentido, “ayudan a prevenir las trampas o el incumplimiento de los acuerdos: reducen los costos de transacción (aquellos incurridos al realizar un intercambio), aminoran los costos de oportunidad (los que se derivan de no haber elegido otras posibles alternativas) y mejoran el flujo de información”.<sup>14</sup>

El objetivo último de las instituciones debería ser la maximización de los beneficios colectivos, desde las personas, los países, hasta unidades políticas más amplias que un solo Estado, además adaptar y fortalecer la condición de *actorness*<sup>15</sup> en un mundo en constante evolución. Por ejemplo, reformar instituciones se expresa en adecuar ciertas capacidades en las interacciones de la gobernanza regional o global, a fin de que las instituciones y los distintos actores sean conscientes y estén prepa-

<sup>11</sup> Peters, *El nuevo institucionalismo...*, 32.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 36.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 36-37.

<sup>14</sup> Mingst y Arreguín-Toft, *Fundamentos...*, 120-121.

<sup>15</sup> El concepto de *actorness* es la capacidad de actuar a nivel internacional como un grupo o unidad (un bloque regional puede reunir esta condición). Björn Hettne *et al.* (eds.), *Globalism and the New Regionalism* (Nueva York: Macmillan, 1999); Fredrik Söderbaum, *Rethinking Regionalism* (Nueva York: Palgrave, 2015); Andrew Hurrell, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4 (1995): 331-358.

rados para sortear los cambios coyunturales, sistémicos, de contexto y, sobre todo, ser resilientes.

### *El institucionalismo internacional en la integración*

En los procesos de integración regional e internacional, el llamado *institucionalismo internacional* analiza la forma en que las instituciones influyen en el funcionamiento del sistema internacional o de subsistemas regionales. Al respecto, Guy Peters menciona:

Existen ciertas reglas y estructuras formalizadas que moldean las interacciones a nivel de región y global. Por un lado, organizaciones regionales como la Unión Europea y otras menos rígidamente estructuradas, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, ASEAN, las cuales funcionan como gobiernos efectivos, al menos en algunos aspectos de las vidas de sus Estados miembros y de los ciudadanos individuales dentro de estos Estados. A nivel global, Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario internacional (FMI), entre otras, constituyen marcos diferenciados (económico, social, salud, comerciales, etc.) para el ejercicio del gobierno mundial.<sup>16</sup>

Para efectos de este apartado referente a las instituciones, en la gobernanza regional y el proceso de decisión multinivel participan diversos actores: países, empresas, sociedad civil organizada, los gobiernos locales o subnacionales, entre otros. Esto existe en Europa e, insípidamente, en América Latina. En el caso de la Unión Europea, las instituciones sí han sido un factor de éxito para generar el proceso de integración.

<sup>16</sup> Peters, *El nuevo institucionalismo...*, 118. No obstante, en los estudios de Derecho Internacional Público se hace una distinción entre organizaciones e instituciones internacionales. En este sentido, se considera, por ejemplo, que las Naciones Unidas es una organización internacional, mientras que su Asamblea General es la estructura institucional que actúa en su nombre.

A pesar de ello, es necesario advertir que el diseño institucional de la Unión Europea no debe ser el paradigma dominante que incluso evalúe todos los procesos de integración regional en el mundo.

### **Modelos institucionales: supranacional e intergubernamental**

En el proceso de integración europeo se han desarrollado dos tipos de instituciones: las supranacionales y las intergubernamentales.

En la Unión Europea, han funcionado las instituciones de corte “supranacional”, construidas teórica y empíricamente para generar una autoridad superior a los Estados miembro. La supranacionalidad implica la existencia de instituciones que están por encima de los Estados, aunque, en un sentido estricto, debería ser “supraestatal”. En términos jurídicos, se compone de dos elementos centrales: primero, el principio de superioridad de las normas comunitarias de la Unión Europea respecto de las nacionales de los miembros; y el segundo, la aplicación directa de las normas comunitarias (una vez que una propuesta de ley se aprueba en la Comisión y es ratificada por el Consejo, se vuelve ley máxima y vigente). En términos reales, se han disminuido las facultades de los parlamentos de los Estados, las cuales se alinean a Bruselas.<sup>17</sup>

Desde la perspectiva del *institucionalismo histórico*, los procesos sociales tienen un inicio y un final, con patrones y tendencias, con visiones compartidas por los distintos actores sociales sobre cómo debe funcionar un proceso (de integración), lo que se reproduce en el tiempo. Además, el proceso se retroalimenta a través de normas, costumbres, hábitos, y esto se reitera. Al margen de este institucionalismo, el tipo de institucionalidad que se creó en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) es supranacional, aunque con la crisis de la silla vacía francesa de 1965, se acotó la supranacionalidad y se inició una lógi-

<sup>17</sup> Gustavo Palomares Lerma, “Concepto y teorías de la integración”, en Celestino del Arenal y José A. Sanahuja (coords.), *Teoría de las Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 2015), 335-338.

ca diferente: las instituciones de corte intergubernamental se hicieron presentes.

Las instituciones intergubernamentales, en términos contemporáneos, descansan teóricamente en el liberalismo intergubernamental propuesto por Andrew Moravcsik. Esta institucionalidad puede ser descrita como:

Un régimen internacional cuyo objetivo es reducir los costos de transacción y los riesgos de incumplimiento por parte de los Estados. La estructura institucional de la Unión Europea se concibe entonces como un acuerdo intergubernamental que tiene por objeto delegar o compartir la soberanía con la Comisión o el Tribunal de Justicia. Sin embargo, para Moravcsik, las instituciones, en última instancia, están subordinadas a los intereses de los Estados que las crearon.<sup>18</sup>

En la actualidad, se puede argumentar que en la Unión Europea coexisten dos tipos de instituciones: las supranacionales y las intergubernamentales, establecidas por la voluntad soberana de los Estados. La base supranacional se presenta cuando los miembros otorgan ciertas facultades o competencias a una autoridad superior, mientras que la base intergubernamental se plantea en una negociación (regateo) donde el Estado conserva ciertas competencias o facultades que no pongan en riesgo su supervivencia. Como señala Briceño Ruiz, apoyado en Moravcsik: “las preferencias nacionales se forman a través de un proceso en el cual convergen una diversidad de actores, pero esas preferencias se negocian mediante un regateo intergubernamental que los Estados controlan”.<sup>19</sup> En esta negociación, se busca otorgar el control a instituciones regionales de temas de baja política (agricultura, aduanas, comercio, cultura, entre otros), mientras que los Estados controlan los de la denominada “alta política” (defensa y seguridad).

<sup>18</sup> José Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración económica regional: más allá del eurocentrismo* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018): 105.

<sup>19</sup> Briceño Ruiz, *Las teorías...*, 105.

Se reitera que, en el caso de la Unión Europea, tanto las instituciones de tipo supranacional como intergubernamental han contribuido al éxito de su proceso de integración. *A contrario sensu* para América Latina, la supranacionalidad no ha existido, salvo en la Comunidad Andina (CAN), donde no ha sido precisamente un éxito y su contribución en el avance de la integración regional ha sido limitado. Esto se evidencia por la situación actual de la CAN: que se ha visto debilitada por la falta del *regional builder* (Venezuela), la no generación de procesos productivos regionales, la participación de algunos de sus Estados miembro en otro bloque (Colombia y Perú son partes de la Alianza del Pacífico) y los tratados de libre comercio que tienen con Estados Unidos. La CAN es un proceso de integración que se ha rezagado en los Andes suramericanos.

Se argumenta que con la supranacionalidad se busca evitar la influencia de los Estados, donde la mancomunidad genere beneficios conjuntos para todos los miembros de la región, sin que se ciñan a intereses y objetivos individualistas. Mientras que las instituciones de carácter intergubernamental buscan consensuar los objetivos e intereses de todas las partes a fin de lograr la unanimidad, porque existen Estados que tienen mayor poder de negociación. Sin embargo, una vez más, la experiencia europea muestra que supranacionalismo e intergubernamentalismo coexisten.

En síntesis, tanto las instituciones supranacionales como las intergubernamentales se desarrollaron en el seno teórico y de praxis europeo. No obstante, el propósito de este apartado abre la reflexión para comprender, por una parte, que existen dos tipos de instituciones a nivel regional y, por otra, si es posible o no adoptar –con base en los objetivos e intereses de los miembros– estos dos modelos a otros procesos de integración regional.

El desarrollo de instituciones supranacionales se puede considerar íntimamente relacionado con las etapas de la integración propuestos por la teoría de Bela Balassa.<sup>20</sup> Por ejemplo, en las uniones aduaneras,

<sup>20</sup> Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1961).

además de tener un arancel externo común, se gesta una aduana comunitaria que pueda administrar el flujo comercial exterior de los integrantes. Para el mercado común y la unión económica, se requieren instituciones que controlen no sólo aspectos administrativos o técnicos, sino otras facultades para aprobar leyes y decisiones políticas. La esencia supranacional recae en que los miembros ceden o concesionan soberanía para gestionar su proceso de integración; es decir, el esquema institucional toma las decisiones en favor de una mancomunidad. No obstante, puede haber excepciones si lo supranacional pone en riesgo la supervivencia de los Estados miembros, ejemplificado en los temas de seguridad, defensa y política exterior.

En todo el mundo, los procesos de integración son legalizados y validados por los Estados parte. *Grosso modo*, el destino de la integración actualmente es dirigido por los gobiernos –en particular los de tipo central o federal, aunque en algunos espacios pueden participar los gobiernos locales–. No obstante, esto no exime la participación de otros actores relevantes: los empresarios, las universidades, los sindicatos y la sociedad civil en general, los cuales aportan una mayor interacción, cobertura y comunicación entre los que afecta o beneficia la integración *per se*. En este sentido, el diseño institucional en un proceso de integración –bajo la alta presencia gubernamental o en complemento de otros actores– implica la creación de mecanismos para negociar y establecer en conjunto los distintos temas de la agenda regional, sus mecanismos y estrategias pertinentes.

### ***La estructura institucional***

Las instituciones son instrumentos formales e informales que sirven para normar la guía y el soporte de la operatividad del actor o sujeto en su ámbito interno (patrones y conductas) y externo (relaciones con otros o terceros). La estructura institucional hace alusión al esquema que impera en sus actitudes y aptitudes. Los instrumentos formales se ciñen al campo semántico que provee vínculos, es decir, obligatoriedad y observancia (*hard-law*). En otro particular, los instrumentos

informales se agrupan en la costumbre regional o internacional que de los actores deviene y que, no obstante, no son de carácter vinculante y su aplicación se expresa mediante protocolos o buenas prácticas (*soft-law*).

La estructura institucional refiere a cómo se expresa interna y externamente el actor o sujeto en perspectiva. Esta estructura da forma y contenido a las relaciones con Estados parte y con terceros fuera del bloque, donde existen referentes prácticos y formales para su administración. Asimismo, se rescata el argumento de Ana Marleny Bustamante, quien asevera que “las instituciones u órganos creados, su funcionamiento y los objetivos plasmados en los textos de los acuerdos de integración regional son para dar sustento al propósito que reúne a los Estados”.<sup>21</sup>

La constitución o diseño de las instituciones, su eficiente y eficaz funcionamiento —a lo largo de la existencia del actor o sujeto—, requiere del proceso administrativo (Henri Fayol lo define como una serie de estamentos: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar),<sup>22</sup> el cual es un elemento fundamental que, desde su normatividad y toma de decisiones, producirá las órdenes y mandatos que configuren las expectativas en realidades. Es así como en el seno de las instituciones se aplica el proceso administrativo.

### **Los casos de la Alianza del Pacífico y el Mercosur: estructura institucional**

En América Latina ha pasado que a la mayoría de los procesos de integración no les ha interesado la gestación de una institucionalidad de

<sup>21</sup> Ana Marleny Bustamante, “Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad”, en José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2019), 102.

<sup>22</sup> Idalberto Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración* (México: McGraw-Hill, 2006): 70.

tipo supranacional, a excepción de los insípidos esfuerzos de la CAN. Actualmente, todos los bloques regionales tienen instituciones de carácter intergubernamental, en cuyo marco se negocian y se regatean las agendas, proyectos y estrategias en común.

Los bloques regionales en América Latina –usando los criterios de la Teoría de la Integración Económica de Bela Balassa– comprenden zonas de libre comercio y/o uniones aduaneras. Es el caso de la Alianza y el Mercosur. La primera ha desgravado 92% de sus aranceles y para 2030 espera tener la totalidad en 100%, en comparación con el segundo, que tiene una unión aduanera, aunque imperfecta desde 1994. Estas fases, sea zona de libre comercio o unión aduanera, son variables que deben ser tomadas en consideración cuando se analiza la institucionalidad de estos dos esquemas de integración.

## **La Alianza del Pacífico**

La Alianza del Pacífico es un bloque regional que se integra por Chile, Colombia, México y Perú. Es el proceso de integración de más reciente creación en América Latina,<sup>23</sup> posicionado como una plataforma de diálogo económico y político, con miras a construir un “área de integración profunda” (el objetivo principal del bloque), enfatizada en la relación con el Asia-Pacífico. Asimismo, la Alianza cuenta con 61 Estados Observadores y se contempla la negociación con 5 Estados para que adquieran las condiciones de miembros asociados<sup>24</sup> (Austra-

<sup>23</sup> En 2019, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) fue reemplazada por el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que se convirtió en el espacio regional más reciente en América Latina en el ámbito de la cooperación política. No obstante, no queda claro cuál será su futuro debido al reciente relanzamiento de la Unasur en 2023.

<sup>24</sup> Se destaca que Singapur se convierte en el primer Estado asociado formalizado. Alianza del Pacífico, “La Alianza del Pacífico y Singapur concluyeron negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio (ALCAPS)”. <<https://alianzapacifico.net/la-alianza-del-pacifico-y-singapur-concluyen-negociaciones-para-un-acuerdo-de-libre-comercio-alcaps/>>, consultada el 21 de julio de 2022.

lia, Canadá, y Nueva Zelanda en marcha, y dos en ciernes: Corea del Sur y Ecuador). Su antecedente es el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano de 2007. Fue anunciada con la Declaración de Lima de 2011 y, de manera constitutiva, tomó forma legal con el Acuerdo Marco de 2012, al que se sumó su Protocolo Adicional o comercial de 2014. Cabe destacar que Perú y Chile han suscrito Tratados Bilaterales de Libre Comercio con China, mientras que Colombia y México tienen una mayor interdependencia económica (tratados comerciales bilaterales) con Estados Unidos.

El esquema institucional de la Alianza está integrado por la Cumbre de Presidentes, la Presidencia Pro-tempore, el Consejo de Ministros, el Grupo de Alto Nivel, los Coordinadores Nacionales y los Grupos Técnicos (Comités, Subcomités y Finanzas).<sup>25</sup> A su vez, existen órganos que complementan la estructura central: el Consejo de Cooperación, el Consejo empresarial-CEAP, la Comisión Interparlamentaria y el Consejo de Ministros de Finanzas.

La estructura central de la Alianza (véase Gráfica 1) se desglosa a continuación:<sup>26</sup>

1. Cumbres: reúnen a los presidentes de los Estados miembro.
2. Presidencia Pro-tempore (PPT): alterna anualmente en orden alfabético.
3. Consejo de Ministros: aglutina a los ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Comercio Exterior de las Partes, con el objetivo de verificar el cumplimiento de los Mandatos Presidenciales; define los lineamientos políticos de la Alianza del Pacífico en su relación con terceros Estados o esquemas de integración; establece los grupos de trabajo que considere adecuados para la consecución de los objetivos y la realización de las acciones de la Alianza, entre otros.

<sup>25</sup> Para revisar de mejor manera los grupos técnicos, comités y subcomités, véase Alianza del Pacífico, “Áreas de trabajo”, en <<https://alianzapacifico.net/organigramay-objetivos/#>>, consultada el 20 de octubre de 2022.

<sup>26</sup> Cancillería de Colombia, “Alianza del Pacífico”, en <<https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>>, consultada el 10 de agosto de 2022.

4. El Grupo de Alto Nivel (GAN): reúne a los viceministros de Relaciones Exteriores y viceministros de Comercio Exterior. Realiza el seguimiento periódico y detallado del cumplimiento de los compromisos de la Alianza, así como del trabajo de los Grupos Técnicos.
5. Coordinadores Nacionales: reúne a los coordinadores nacionales de los países de la Alianza. Las funciones de esta instancia son similares a las del GAN. Además, “cada coordinador nacional es concerniente a uno por cada viceministro, y el cual se encarga de instrumentar las decisiones del GAN y de supervisar el trabajo con los coordinadores de cada grupo técnico”.<sup>27</sup>
6. Grupos Técnicos: “se reúnen en cuatro rondas de negociación por año”.<sup>28</sup> Actualmente, son 17: agencias de promoción; agencia digital; asuntos institucionales; CE-CEAP; Ciencia, tecnología e innovación; Cooperación; Cultura; Desarrollo e inclusión social; Educación; Estrategia comunicacional; Género; Laboral; Medio ambiente; Movimiento de personas; Pesca; Pymes; y Turismo.
7. Comités: existen 5: Acceso a Mercados; Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen, Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera; Cadenas Globales de Valor y Encadenamientos Productivos; Obstáculos Técnicos al Comercio-OTC; y Contratación Pública.  
Subcomité: Comercio de Servicios, Economía Digital.

La estructura complementaria está representada por:

- a) Consejo de Cooperación: las autoridades de cooperación de los cuatro países buscan impulsar y materializar iniciativas concretas y mejorar la gestión de la cooperación con los Estados Observadores, alineadas

<sup>27</sup> Santiago Mateos Cibrián, “Logros y convergencias de la Alianza de Pacífico en el actual contexto internacional”, en Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso* (México: UNAM, 2019), 26.

<sup>28</sup> Aparicio y Muñoz, *Retos y oportunidades...*, 25.

- con la Visión Estratégica 2030 y que permitan consolidar el rol dual de la Alianza como cooperante y receptor de cooperación.<sup>29</sup>
- b) Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP): está integrado por empresarios y gremios de los cuatro países.
  - c) Comisión Interparlamentaria: reúne los parlamentos de los Estados miembros de la Alianza.
  - d) Consejo de Ministros de Finanzas: los Ministerios de Finanzas y Hacienda llevan agendas paralelas, pero separadas de las que efectúan las cancillerías y el ministerio de comercio de las Partes.<sup>30</sup>

El esquema institucional de la Alianza del Pacífico fue diseñado bajo los supuestos del regionalismo abierto. Este tipo de regionalismo está enraizado y es originario de los esfuerzos de cooperación en Asia-Pacífico, pero adquirió un uso común en América Latina –gracias a la CEPAL<sup>31</sup> y a autores como Reynolds, Thoumi y Wettman–.<sup>32</sup> Se puede afirmar que el primer antecedente en la región latinoamericana del regionalismo abierto se presentó en el diseño estratégico de Galápagos 1989, respecto de la integración andina (que buscaba relanzar el Pacto Andino), y se aplicó en 1990.<sup>33</sup> En términos generales, este regionalis-

<sup>29</sup> Alianza del Pacífico, “Consejo de Cooperación”, en <<https://alianzapacifico.net/consejo-de-cooperacion/>>, consultada el 10 de octubre de 2022.

<sup>30</sup> Mateos Cibrián, “Logros y convergencias...”, 25. Cabe destacar que existen otras agendas paralelas, no sólo la de finanzas, también la de salud y la de trabajo. Véase Angélica Guerra-Barón, “La Alianza del Pacífico y el potencial de una relación transregional con Asia-Pacífico”, en Giovanni Molano-Cruz y José Briceño Ruiz (coords.), *El regionalismo en América Latina después de la poshegemonía* (México: CIALC-UNAM, 2021), 155.

<sup>31</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1994).

<sup>32</sup> Clark W. Reynolds, Francisco Elías Thoumi y Reinhart Wettmann, *A Case for Open Regionalism in the Andes: Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment* (Washington, D.C: USAID/ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung, 1995).

<sup>33</sup> Véase José Briceño Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas* (Mérida: Universidad de los Andes, 2007), 282-288.

mo se remonta al año 1990, cuando en América Latina se adoptó una estrategia encaminada al libre mercado y la apertura, aunque no fue homogénea, ya que en el entonces Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se optó por un modelo más radical con normas OMC plus, lo que no se hizo en el del Mercado Común del Sur, en el cual se le dio más prioridad a la protección de sectores estratégicos.<sup>34</sup>

**Gráfica 1**  
**Esquema institucional de la Alianza del Pacífico**



Fuente: Alianza del Pacífico, “Organigrama”, en <<https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/>>, consultada el 10 de octubre de 2022.

<sup>34</sup> José Briceño Ruiz. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, año 45, núm. 175 (mayo-agosto de 2013): 13.

El esquema institucional de la Alianza está inspirado en el ciclo del regionalismo abierto de 1990 a 2002,<sup>35</sup> a pesar de que este bloque regional apareció constituido legalmente en 2012. Se trata de un regionalismo entendido como una integración económico-comercial tanto en el interior del bloque como en su inserción internacional, minimizando las prioridades de desarrollo social. Esto se puede corroborar con el establecimiento de metas de alcanzar la integración profunda que busca la Alianza, fincada en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, bajo la promoción de agendas que incentiven la liberalización del comercio de bienes y servicios, movimiento de factores, armonización y regulación de regímenes, normas ambientales y laborales, y, en efecto, la producción de políticas domésticas para la efectiva competencia internacional,<sup>36</sup> además de otros temas de la denominada agenda OMC<sup>37</sup> plus, como propiedad intelectual, compras públicas, servicios e inversiones.<sup>38</sup>

Este esquema tiene su dimensión institucional en un organigrama ya descrito que incluye una Estructura de Presidentes (Cumbres), lo que alude al poder que conservan las Partes (los Estados) en cada Presidencia-Pro-tempore que, en términos individuales o estatales, significa que la negociación, el diálogo, la cooperación e integración se van gestando desde el Consejo de Ministros, en comunicación con el Grupo de Alto Nivel, hasta que se plantea que los Coordinadores Nacionales se enlacen con los Grupos Técnicos, Comités y Subcomités y estos tres últimos desarrollen operativamente los mandatos presidenciales.

<sup>35</sup> José Briceño Ruiz, “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”, *Cuadernos Americanos*, núm. 161 (2017): 27-34.

<sup>36</sup> Mikio Kuwayama, *Open Regionalism in Asia-Pacific and Latin America: A Survey of the Literature* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1999): 32; Robert Z. Lawrence, *A Vision for the World Economy. Openness, Diversity, and Cohesion* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1996), 24, 25, 56 y 98.

<sup>37</sup> Organización Mundial del Comercio.

<sup>38</sup> Mina Mashayekhi e Ito Taisuke, *Multilateralismo y regionalismo: la nueva interacción* (Nueva York: ONU/UNCTAD, 2005), 100.

Es de resaltar que el sector privado ha desempeñado un papel importante, puesto que desde la creación del CEAP en 2012, los empresarios han tenido un dinamismo que ha forjado un mayor desarrollo de mecanismos que impulsan la facilitación del comercio de bienes, servicios, la inserción de capitales y otros mecanismos que los amplían.

La articulación institucional tiene el objetivo de desarrollar los mandatos presidenciales mediante las áreas de trabajo que a nivel intra-Alianza o regional se encaucen en los Coordinadores Nacionales y los Grupos Técnicos, Comités y Subcomité; los tres últimos se encuentran diseminados en cada una de las Partes (Ministerios o Secretarías). Así, a partir del diseño regional, se fortalecen las áreas económico-administrativas nacionales, incluidas las sociales y ambientales. Esas áreas están focalizadas en cada Estado, donde cada Ministerio o Secretaría está organizado en ciertos departamentos y varios funcionarios nacionales que despliegan las acciones de las agendas de trabajo intra-Alianza (esto se puede corroborar con los funcionarios implicados en cada Grupo Técnico, Comité y Subcomité).<sup>39</sup>

En esta tesitura, Angélica Guerra-Barón señala que “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”.<sup>40</sup> Además, Guerra-Barón explica que este bloque regional se articula en un proceso dinámico enfocado por y para la consecución de resultados concretos. La coordinación –entre las burocracias estatales– y la cooperación –intergubernamental e interempresarial– coexisten.<sup>41</sup>

Otra característica del esquema institucional es que se le describe como ligero o *light*, con lo cual se ha evitado que se convierta en un

<sup>39</sup> Véase la página oficial de la Alianza del Pacífico, en específico la parte de “Áreas de trabajo”.

<sup>40</sup> Guerra-Barón, “La Alianza...”, 105.

<sup>41</sup> Angélica Guerra-Barón, “The Foreign Policies Convergence as a Factor of the Establishment of the Pacific Alliance”, *Romanian Political Science Review*, vol. 19, núm. 2 (2019): 187-213.

lastre y, así, ralentice el diseño programático de los objetivos e intereses de cada una de las partes. En otras palabras, se desean “instituciones esbeltas” que eviten burocracias innecesarias o pesadas y no traben los planes de cooperación e integración. Esto se ha traducido en que la Alianza posea una burocracia de carácter nacional, en desmedro de una regional.

Es fundamental mencionar que la forma institucional de dirigir la integración profunda —que busca ser conformada como “Área” en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico— se presenta coordinadamente en ciertos Grupos Técnicos (Pymes, Movimiento de personas y Agencias de promoción), todos los Comités y el Subcomité de Servicios, aunado al área de Finanzas. Se debe mencionar que, en las áreas de trabajo de la Alianza del Pacífico, previamente existían otros grupos, por ejemplo, el de Propiedad Intelectual, Transparencia y Corrupción.<sup>42</sup> Estos grupos están suspendidos o desactivados, aunque sean fundamentales para implementar la integración profunda. Es por ello por lo que Santiago Mateos Cibrián apunta que, “en línea con el pragmatismo y versatilidad del mecanismo, los grupos son creados o reactivados de acuerdo con los mandatos que hayan establecido los presidentes en sus declaraciones”.<sup>43</sup> En concordancia, Angélica Guerra-Barón complementa que “las presidencias instruyen la creación de grupos técnicos, mientras que los empresarios los sugieren desde el año 2011”.<sup>44</sup>

### ***Logros y límites institucionales de la Alianza***

Los límites y logros institucionales reflejan las barreras y los éxitos de la Alianza del Pacífico. Los límites, por un lado, manifiestan una ad-

<sup>42</sup> En la página web de la Alianza del Pacífico ya no aparecen los Grupos Técnicos de Propiedad Intelectual, Transparencia y Corrupción.

<sup>43</sup> Mateos Cibrián, “Logros y convergencias...”, 22.

<sup>44</sup> Guerra-Barón, “La Alianza...”, 109. Información citada de CEAP-Alianza del Pacífico, *Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico* (México: 2012).

ministración institucional que no se ha consolidado en casi una década en la construcción de su área de integración profunda. En este sentido, los siguientes logros coadyuvan en el proceso de integración profunda, aunque sea de forma limitada.

Logros:

- 1) Visibilidad internacional: tener 61 Estados Observadores y la cooperación que desarrolla con éstos.
- 2) Las negociaciones comerciales con los Estados Asociados, además de las “Declaraciones Conjuntas” con: Singapur, Unión Europea, Japón, OCDE, Comisión Económica Euroasiática, Mercosur, España y Canadá.<sup>45</sup>
- 3) Bienes y Servicios: Protocolo Adicional o Comercial y sus dos protocolos modificatorios; Acuerdo interinstitucional entre autoridades sanitarias; MOU Bancas de Desarrollo; y Ventanilla Única del Comercio Exterior (VUCE).
- 4) Personas: Programa de vacaciones y trabajo; Visas;<sup>46</sup> Acuerdo consular; Macrorruedas de Negocios; y LAB4+.
- 5) Capitales: Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) y la Instancia de Facilitación de las Inversiones de la Alianza del Pacífico (IFIAP).
- 6) Cooperación: Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil; Sedes compartidas de Embajadas<sup>47</sup> y Oficinas de Promoción; Voluntariado juvenil; Red de Investigación Científica en Cambio Climático; distintos fondos —sin embargo, no se ha sabido de su puesta en mar-

<sup>45</sup> Alianza del Pacífico, “Instrumentos-Declaraciones Conjuntas”, en <<https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-conjuntas/>>, consultada el 12 de octubre de 2022.

<sup>46</sup> Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro Alegría, *Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico* (Madrid: Fundación Carolina, 2020): 4. México eliminó el requisito de visa para peruanos y colombianos. Perú eliminó la visa temporal de negocios para los ciudadanos chilenos, colombianos y mexicanos.

<sup>47</sup> “[...] la apertura de una embajada conjunta en Ghana; la inauguración de una embajada Colombia-Chile en Argelia; otra Colombia-México en Singapur; y otra Colombia-Perú en Vietnam”. Pastrana y Castro, *Auge y estancamiento...*

cha—, por ejemplo, el de Capital Emprendedor, el de Infraestructura y el de Inversiones; y los bonos catastróficos.

Límites:

- 1) Inercia del comercio intra-bloque: a pesar de haber desgravado 92% de los productos respecto de aranceles, y para 2030 será restante 8%, el comercio no crece. La entonces subsecretaria de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía de México, Dra. Luz María de la Mora, mencionó que el comercio intra-Alianza de 2018 fue de 19.7 mil millones de dólares, es decir, 3.1% del comercio total del bloque.<sup>48</sup> No obstante, después de la pandemia, el comercio regional e internacional se vio mermado y, por ende, el comercio intra-Alianza también se estancó.
- 2) Articulación parcial económica con la región Asia-Pacífico: a pesar de que se cuenta con el Acuerdo Comercial de la Alianza del Pacífico con Singapur de 2022, no existe una real articulación en bloque. Colombia y Corea del Sur tienen un tratado vigente desde 2016<sup>49</sup> y, además, existe el Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón de 2005.<sup>50</sup> Chile y Perú tienen un acuerdo comercial con la potencia económica asiática: China. No obstante, México y Colombia<sup>51</sup> privilegian el comercio bilateral con Estados Unidos. Aunque

<sup>48</sup> Luz María de la Mora Sánchez, “Estado actual y perspectivas a futuro de la Alianza del Pacífico desde México”, *Foro Internacional: La Alianza del Pacífico ante nuevos contextos geopolíticos y geoeconómicos* (Ciudad de México: Grupo de Estudio sobre México y la Alianza del Pacífico [GEMAP]/Konrad Adenauer Stiftung/COMCE, 20 de febrero de 2020).

<sup>49</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), “TLC Colombia-Corea del Sur”, SICE, en <[http://www.sice.oas.org/TPD/COL\\_KOR/COL\\_KOR\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/COL_KOR/COL_KOR_s.ASP)>, consultada el 8 de octubre de 2020.

<sup>50</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), “Acuerdo de Asociación Económica México-Japón”, en <[http://www.sice.oas.org/Trade/MEX\\_JPN\\_s/JPN\\_MEXind\\_s.asp#PDF](http://www.sice.oas.org/Trade/MEX_JPN_s/JPN_MEXind_s.asp#PDF)>, consultada el 8 de octubre de 2020.

<sup>51</sup> Las negociaciones de tipo comercial e inversiones deben tratarse con cierto cuidado respecto de cada Estado miembro de la Alianza con los países de Asia-Pacífico,

estos acuerdos bilaterales y el regional con Singapur contribuyen al acercamiento comercial con el Asia-Pacífico, la Alianza como bloque todavía no alcanza la acción conjunta para integrarse con esta región, previsto como una de las metas en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

- 3) Poco impacto en la construcción del área de integración profunda: falta de acciones contundentes desde las presidencias pro-tempore hasta los grupos técnicos, comités y el subcomité y, por ende, en las temáticas que incumben: reglas de origen, compra pública, ventanillas únicas, los flujos de inversión extranjera directa, el comercio de servicios, perspectiva del turismo, cadenas de valor, la libre circulación de personas, el tránsito migratorio, la perspectiva de futuros miembros y los Estados Observadores y Estados Asociados.

## **El Mercado Común del Sur**

El Mercado Común del Sur (Mercosur) se constituyó con base en el Tratado de Asunción (tratado fundacional o carta constitutiva) en marzo de 1991, firmado, en la capital paraguaya, por los miembros fundadores: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>52</sup> Se estableció como “un esquema regional de libre comercio, con miras en formar una Unión

---

porque cada economía parte posee estructuras productivas diferentes, unas centradas en materias primas y otras con cierto desarrollo manufacturero. En este caso, Pastrana Buelvas advierte que para Colombia la negociación con estos países es un arma de doble filo: por un lado, se fortalecen áreas como telecomunicaciones, cooperación energética, entre otras; y, por el otro, se corre el riesgo de que, por la alta demanda de materias primas de los países asiáticos, se agrave el proceso de reprimarización y la desindustrialización de la economía colombiana. Pastrana, *Auge y estancamiento...*, 107.

<sup>52</sup> “La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia”. Mercosur, “Países del Mercosur”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercursosur/>>, consultada el 10 de octubre de 2022.

Aduanera y, posteriormente, aludir al Mercado Común”.<sup>53</sup> Sus antecedentes se remontan a 1980, cuando en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se suscribieron acuerdos entre Argentina y Brasil, que fueron continuados con la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986. Esto sirvió para incentivar a sus vecinos, Paraguay y Uruguay, a ser parte de un proceso de integración que incumbiera a los cuatro países suramericanos: el Mercosur.

El Mercosur actualmente cuenta con cuatro objetivos sustantivos que se presentan en su tratado fundacional: primero, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; segundo, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; tercero, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los miembros; cuarto y último, el compromiso de los miembros de armonizar sus legislaciones pertinentes.<sup>54</sup> Además, este proceso de integración cuenta con 7 Estados Asociados: Bolivia,<sup>55</sup> Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.<sup>56</sup>

Este bloque regional posee un área de libre comercio y una unión aduanera, las dos criticadas, pero mucho más la segunda: la primera debe ser fortalecida con base en la “eliminación de las listas de excepción o regímenes de adaptación, los cuales se convierten en formas perversas de proteccionismo contingente”;<sup>57</sup> en tanto que la segunda es criticada por ser imperfecta; es decir, “falta el consenso de ciertos ítems en el arancel externo común”.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Jaime Delgado y Gerardo Rojas, “Construcción de supranacionalidades y transferencia de soberanía en procesos de integración regional” (San José: Universidad de Costa Rica, 2005, tesis doctoral en Filosofía), 177.

<sup>54</sup> Mercosur, “Objetivos del Mercosur”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercotur/>>, consultada el 11 de octubre de 2022.

<sup>55</sup> “El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión”, Mercosur, “Países del Mercosur...”.

<sup>56</sup> Mercosur, “Países del Mercosur...”.

<sup>57</sup> José Briceño Ruiz, “El Mercosur: ¿crisis de un proceso o crisis de un modelo?”, *Mercosur Parlamentario*, núm. 7 (2007): 40.

<sup>58</sup> Briceño Ruiz, “El Mercosur...”, 40.

Cabe destacar que los impulsores de este proceso de integración son Brasil y, en menor medida, Argentina, cuyos miembros “concibieron al Mercosur como parte de un proceso de promoción de sus proyectos de desarrollo nacional”.<sup>59</sup> Brasil, por su parte, buscó la creación del Mercosur para su reestructuración industrial y la ampliación de su mercado interno, anclado a un proyecto externo de adaptación en un mundo de rápido crecimiento.<sup>60</sup>

En cuanto al esquema institucional del Mercosur, inició con un modelo minimalista, puesto que el Tratado de Asunción estableció dos instancias de decisión: el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común. Esto resultó en un esquema institucional mínimo y, llanamente, intergubernamental en sus mecanismos de toma de decisiones. Su esquema fue perfeccionado en el Protocolo de Ouro Preto<sup>61</sup> (1994), con la existencia de los Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común, y con la adición de la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa. No obstante, este esquema careció de mecanismos eficientes de solución de controversias. También su sistema de elaboración de normas es complejo, ya que se requirió que las disposiciones institucionales del Mercosur fueran incorporadas a las legislaciones nacionales por los correspondientes parlamentos para poder adquirir vigencia.<sup>62</sup>

Así pues, los tres órganos decisorios son los siguientes:<sup>63</sup>

a) El Consejo del Mercado Común: es el máximo órgano, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, por los Ministros de Economía o sus equivalentes de los Estados miembro. Es la instancia

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>61</sup> El 17 de diciembre de 1994, el Tratado de Asunción fue institucionalizado en Ouro Preto.

<sup>62</sup> Briceño Ruiz, “El Mercosur...”, 37-38.

<sup>63</sup> La información de los órganos decisorios y los complementarios fue tomada del “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur”, mejor conocido como Protocolo de Ouro Preto.

encargada del cumplimiento de las políticas del proceso de integración y de cumplir los objetivos del Tratado de Asunción. Se destaca que la presidencia pro-tempore de este Consejo es rotativa en orden alfabético por cada miembro, en un periodo de seis meses.<sup>64</sup>

- b) El Grupo Mercado Común: órgano ejecutivo integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los gobiernos, entre los que deben estar representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Economía y Bancos Centrales. El Grupo será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Entre sus funciones destacan: tomar medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas del Consejo; crear, modificar o suprimir órganos, como subgrupos de trabajo; adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, emanadas de la Secretaría administrativa, etcétera.
- c) La Comisión de Comercio: órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común. Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país. De igual forma, es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Es la instancia encargada de velar por el funcionamiento de la Unión Aduanera, el comercio intra-Mercosur y con terceros países, así como de monitorear el seguimiento de las políticas comerciales comunes y la aplicación de los instrumentos de esta política.

Órganos complementarios a los decisorios:

1. Parlamento del Mercosur (PARLASUR): se creó en 2005, el cual sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta. “Es un órgano unicameral y de representación ciudadana que incorpora la perspectiva parlamentaria al proceso de integración”.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Mercosur, “Organigrama-Presidencia Pro Tempore”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercotur/>>, consultada el 21 de noviembre de 2022.

<sup>65</sup> Mercosur, “¿Qué es el Parlamento del Mercosur (PARLASUR)?”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/parlasur/#:~:text=En%20el%20año%202005%20>>

2. El Foro Consultivo Económico-Social: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Su función es consultiva y se manifiesta mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común.
3. La Secretaría Administrativa: es el órgano de apoyo operativo, responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur y tiene su sede permanente en la ciudad de Montevideo, Uruguay.

El Mercosur posee una burocracia regional anclada en la Secretaría Administrativa, con la ambivalencia de una nacional que se establece en los tres órganos decisorios y dos restantes de los complementarios. El tipo de burocracia mixta, con el desglose de múltiples instancias<sup>66</sup> de los órganos decisores como los complementarios, ha sido criticada al considerarse pesada y poco flexible en comparación al diseño inicial minimalista del Mercosur, puesto que tal densidad de la burocracia no ha alentado el objetivo superior del proceso de integración del Mercosur: la construcción del “Mercado Común”.

Cabe subrayar que, en la construcción institucional, los empresarios, así como los Estados miembro, tuvieron presencia, ya que concedieron al sector productivo un rol consultivo y desempeñaron un papel fundamental en el diseño de la política económica tanto nacional como regional.<sup>67</sup> Por ello, se puede afirmar que, a través de las negociaciones y regateos entre los Estados y los gremios empresariales, se constituyó un esquema institucional de carácter intergubernamental que determinó el proceso de integración del Mercosur.

---

se,parlamentaria%20al%20proceso%20de%20integración.>, consultada el 14 de octubre de 2022.

<sup>66</sup> Para conocer en detalle cada una de las instancias que conforman los órganos decisorios y los complementarios, véase Mercosur, “Organigrama”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercursos/>>, consultada el 15 de octubre de 2022.

<sup>67</sup> Briceño Ruiz, “El Mercosur...”, 38.

Ahora bien, es importante subrayar que el esquema institucional del Mercosur ha venido evolucionando a lo largo de sus más de tres décadas, puesto que ha sido resiliente y se ha adaptado a dos ciclos del regionalismo en América Latina: abierto o nuevo regionalismo y el postliberal/post-hegemónico.<sup>68</sup> Este proceso de integración estuvo inmerso desde su creación en el regionalismo abierto; a partir de 2003, adoptó un regionalismo postliberal y durante el mandato de Jair Bolsonaro (2019-2024) retornó a las estrategias del regionalismo abierto. Aunque, con el actual presidente electo Inácio Lula da Silva, en su tercer periodo de gobierno, se espera que en el Mercosur vuelva la preponderancia de la agenda de desarrollo (social) propia de regionalismo postliberal, sin descartar el impulso comercial y de inversiones.

### *Logros y límites del Mercosur*

Los logros del Mercosur en sus más de tres décadas son incontables. Dentro de los que destacan están:

- 1) El establecimiento de una Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera imperfecta.
- 2) Ser la quinta economía del mundo y el bloque más afianzado de América Latina.<sup>69</sup>
- 3) Comercio extra-bloque de 2021: intercambio comercial de 598,918 MDD hacia China, Estados Unidos, Países Bajos, Chile e India, en productos: soja, hierro, petróleo, maíz y carne bovina.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Asimismo, se menciona que hubo un tercero que dató de 1960 a 1989: regionalismo cerrado o intervencionista. Véase para abordar los tres ciclos de regionalismo y conocer su contenido conceptual y operativo, Briceño Ruiz, “¿Un nuevo ciclo regionalista...?”, 15-43.

<sup>69</sup> Mercosur, “Página oficial”, en <<https://www.mercosur.int>>, consultada: 11 de noviembre de 2022.

<sup>70</sup> Mercosur, “En pocas palabras”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>>, consultada el 11 de noviembre de 2022.

- 4) Comercio intra-bloque de 2021: intercambio comercial de 40.612 MDD, representado en un aumento de 42% con relación a 2020, y los principales productos fueron: energía eléctrica, trigo y vehículos para transporte de mercancías.<sup>71</sup>
- 5) Facilitación del comercio y cooperación regulatoria, incremento del comercio, simplificación de los procesos para obtener la residencia legal, acuerdos comerciales con otros países<sup>72</sup> o bloques regionales, por ejemplo, con la Unión Europea.

Límites:

- 1) El comercio intrarregional continúa siendo muy bajo, incluso más bajo que el existente a inicios del proceso de integración en la década del noventa. Es de destacar que la mayoría de los logros iniciales que tuvo el Mercosur se debieron al fortalecimiento de la interdependencia económica regional entre los miembros, gracias a un programa de desgravación arancelaria bien ejecutado, cuyo resultado fue el incremento en el intercambio comercial intra-regional.<sup>73</sup> Sin embargo, en las últimas dos décadas, se ha producido un retroceso en el intercambio intra-regional en el Mercosur.<sup>74</sup>
- 2) Persiste la crítica de que la Unión Aduanera es imperfecta y todavía no se alcanza la uniformidad total del universo arancelario de todos los miembros en el Arancel Externo Común.
- 3) Mayor articulación en los proyectos de integración productiva, con base en el desarrollo de políticas públicas nacionales que se concatenen con las políticas regionales de infraestructura e industria, con lo

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Mercosur, “Mercosur 30 años, 30 logros”, en <<https://www.mercosur.int/mercocur-presenta-30-anos-en-30-logros-logro-1-facilitacion-del-comercio-y-cooperacion-regulatoria/#>>, consultada el 15 de noviembre de 2022.

<sup>73</sup> Roberto Bouzas, “El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, 41, núm. 162 (2001): 179-200.

<sup>74</sup> Véase CEPAL, “Treinta años del Mercosur: en busca de una estrategia exportadora exitosa”, *Boletín de Comercio Exterior del Mercosur*, núm. 4 (LC/TS.2021/93) (Santiago de Chile: 2021): 1-53.

cual se fortalezcan las de tipo regional ya existentes y se incentiven otras.

- 4) Sigue existiendo un déficit de equidad en cuanto a los beneficios económicos y sociales que han recibido Uruguay y Paraguay, mientras que Brasil (el máximo beneficiario) y Argentina han aprovechado más el proceso de integración y, en gran medida, han usado al Mercosur para proyectar sus políticas nacionales en desmedro de los dos miembros restantes del bloque. Así, se alega que el proceso de integración sigue trunco al no establecer mecanismos que mitiguen las asimetrías entre sus miembros. En este sentido, se argumenta que sigue “sin existir una institucionalidad que canalice las demandas Uruguay y Paraguay”.<sup>75</sup>
- 5) Se requiere fortalecer la agenda social, que con el mandatario Jair Bolsonaro fue abandonada, en favor del desarrollo económico y social de las poblaciones de los países miembros, así como canalizarla para reducir la pobreza y la desigualdad que todavía impera en el bloque. Así, sigue faltando “la gestación de políticas regionales redistributivas y establecer mecanismos jurídicos en los que los ciudadanos puedan hacer uso del esquema institucional para defender sus derechos”.<sup>76</sup>

## Análisis y debate

La Alianza del Pacífico y el Mercosur no tienen instituciones que superen a nivel regional la toma de decisiones de los miembros. Al contrario, sus esquemas institucionales están subordinados a los objetivos e intereses de los Estados, pareciendo una extensión de la política exterior de cada uno de los miembros. El diseño de los esquemas institucionales está en constante evolución y adaptación, en el marco del cual se desarrollan constantes negociaciones y regateos para determinar las metas nacionales en los presupuestos regionales; no obstante,

<sup>75</sup> Briceño Ruiz, “El Mercosur...”, 40.

<sup>76</sup> *Ibid.*, 41.

esto no tiene un sentido inverso para retroalimentar desde lo regional a lo nacional y lo local. De forma evidente, los dos esquemas institucionales son de tipo intergubernamental —bien analizados por los insusmos que estableció Andrew Moravcsik en el conceptualizado liberalismo intergubernamental.

Ahora bien, estos procesos o bloques de integración son parte del regionalismo, que es el proceso en cuyo interior convergen las interacciones de más de dos Estados que conforman una región, planteados por los instrumentos políticos (declaraciones bilaterales o regionales) o jurídicos (memorándums de entendimiento, acuerdos interinstitucionales, acuerdos ejecutivos y tratados internacionales) y económicos (Acuerdos Comerciales Regionales establecidos mediante uniones aduaneras y zonas de libre comercio y regidos por el art. XXIV del Tratado Constitutivo de la OMC). Bajo este análisis, es evidente que el modelo de regionalismo influye en la manera de conducir el proceso de integración y, sobre todo, la forma y actuación del esquema institucional. En el caso de la Alianza del Pacífico, el regionalismo que ha predominado es el abierto, sumido en la lógica del mercado, en contraste con el Mercosur, que ha experimentado dos tipos de regionalismo: el abierto y el postliberal.

La construcción y el desarrollo de los esquemas institucionales no es fortuita; su diseño y remoce se establecen con base en los ciclos del regionalismo y, también, por el contexto internacional. Esto último ha afectado el destino de estos procesos de integración, además de que su evolución, avance o debilitamiento institucional se debe a otras variables, como los cambios o crisis de gobierno.<sup>77</sup> Sin embargo, este último factor no fue objeto de estudio en el presente análisis.

<sup>77</sup> El 25 de noviembre de 2022 en Ciudad de México, se tuvo prevista la decimoséptima cumbre de la Alianza del Pacífico; sin embargo, el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, la suspendió debido a la no participación del presidente peruano, Pedro Castillo, a quien el legislativo del Perú no le permitió asistir a la reunión. Entonces, la celebración de la cumbre se reprogramó para diciembre de 2022 en Lima, Perú, con la entrega de la presidencia pro-tempore a ese país suramericano. No obstante, el 7 de diciembre de 2022, el mandatario peruano fue destituido de su cargo y detenido por intentar disolver el Congreso del Perú y decretar un gobierno de

Los alcances y límites en estos procesos están ligados al esquema institucional, pues funge como elemento decisor, coordinador y ejecutor de la suma de las interacciones que se negocian en conjunto por los miembros. Parte del éxito de la integración depende de sus instituciones y de la fortaleza que cada Estado le proveyó. Con ello no se hace referencia a las instituciones supranacionales y a ceder ciertas facultades administrativas, sino a la capacidad de las instituciones regionales para incidir en la voz y el voto de los miembros del bloque. En consecuencia, las instituciones regionales pueden desarrollar una resiliencia que permite promover la integración, siempre y cuando los miembros propendan proseguir con los objetivos regionales.

Ahora bien, el análisis centrado en los esquemas institucionales demuestra las particularidades de cada bloque. Por un lado, la Alianza del Pacífico posee instituciones livianas, pragmáticas y flexibles, con una burocracia anclada en los Ministerios o Secretarías de Estado de los miembros. Por otro, el Mercosur tiene una institucionalidad densa, con burocracia nacional y regional, en complemento de su sede física. A pesar de que los dos esquemas institucionales son intergubernamentales, presentan rasgos diferenciados que los hacen propios del contexto de cada bloque regional. El tiempo, las negociaciones y el fortalecimiento de los intereses dan guía, evolución y hasta permiten que se reformen las instituciones. Por ello, en el Mercosur la institucionalidad (documentos jurídicos y políticos que dan forma al proceso de integración) y su esquema institucional (órganos decisorios y complementarios) han

---

excepción. Lo anterior demuestra que la Alianza del Pacífico está expuesta completamente a los vaivenes políticos y que ello puede debilitar la toma de decisiones a nivel institucional, así como estancar los proyectos regionales del bloque. Jon Martín Culléll, “La cumbre de la Alianza del Pacífico se pospone ante la ausencia de Pedro Castillo”, *El País*, 21 de noviembre de 2022, en <<https://elpais.com/mexico/2022-11-22/la-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-se-pospone-ante-la-ausencia-de-pedro-castillo.html>>, consultada: 8 de diciembre de 2022; Inés Santaaulalia y Renzo Gómez Vega, “Pedro Castillo, detenido tras disolver el Congreso de Perú y decretar un gobierno de excepción”, *El País*, 7 de diciembre de 2022, en <<https://elpais.com/internacional/2022-12-07/pedro-castillo-disuelve-el-congreso-y-decreta-un-gobierno-de-excepcion-en-peru.html>>, consultada el 8 de diciembre de 2022.

crecido a lo largo de más de treinta años, mientras que la Alianza sigue con un esquema similar desde su presentación jurídica (Acuerdo Marco de 2012). De hecho, el único cambio es su Consejo de Cooperación, con el fin de fortalecer iniciativas con los Estados Observadores e implementar nuevas.

Los esquemas institucionales –generados y desarrollados desde la toma de decisiones de cada miembro en cada bloque regional– han coadyuvado en los logros y límites del proceso regional. Todo ello representa un balance general de cada bloque en su funcionamiento e incluso la posibilidad de mayores acercamientos y, a futuro, negociar un Acuerdo Comercial entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Además, la larga experiencia del Mercosur puede presentar recomendaciones para impulsar el comercio intra-Alianza y, a su vez, intercambiar información y experiencias sobre agendas de desarrollo social.

## **Conclusiones**

La evaluación de los esquemas institucionales de cada bloque responde a contextos diferentes, en particular por los logros y límites alcanzados hasta la actualidad. En este sentido, el Mercosur –en poco más de tres décadas– se ha acercado al diseño de su “Mercado Común”, aunque sea sólo una Unión Aduanera imperfecta, mientras que la Alianza –en más de una década– no ha generado las bases constructoras de su “área de integración profunda” (con algunas iniciativas mencionadas en los “logros de la Alianza” de este capítulo que no generan estructuras fuertes para la integración que persigue el bloque). No existe la libre circulación de los factores de producción (bienes, servicios, capitales y personas) y, además, el avance de la integración profunda está limitada por el deficitario crecimiento del comercio intra-bloque.

El diseño del esquema institucional debería atender a la construcción del objetivo superior de cada bloque (mercado común en el Mercosur, integración profunda en la Alianza del Pacífico). Por consiguiente, si las instituciones (órganos decisorios y operativos) no son capaces de adaptarse a las demandas de tal objetivo, el proceso de integración se

estancará y se requerirá de su reforma o remoción, peor aún, que sea defenestrado (olvidado) o se le dé defunción (denuncia de los tratados fundacionales).

En esta evaluación, se hace notar que la Alianza del Pacífico posee una institucionalidad ligera, minimalista y con burocracia nacional, la cual repercute en la toma de decisiones y en el despliegue de acciones de su esquema institucional. Es decir, el bajo nivel institucional intra-Alianza no ha alcanzado para desarrollar el área de integración profunda, y ejemplo de ello es que no ha habido coordinación para resolver el deficitario comercio intra-regional. Tal aspiración —planteada en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico— no ha avanzado, ya que ni siquiera, en términos prácticos, se ha establecido una Zona de Libre Comercio eficiente, y sería muy aventurado mencionar que es “imperfecta” cuando el comercio entre los miembros es casi nulo.

En cambio, a pesar de sus dificultades actuales, la evaluación del Mercosur resulta positiva, pues su institucionalidad densa, compleja, con burocracia regional y su sede física, sí han manifestado las bases constructoras para apuntalar hacia la generación de su Mercado Común, aunque su esquema institucional (sus órganos decisores y operativos) se vea afectado por los cambios de gobierno y algunos reveses económicos. No obstante, su objetivo superior yace en perfeccionar su Unión Aduanera y en establecer el mercado común, lo que requiere ajustes macroeconómicos y en el comercio de bienes y servicios intrabloque. De igual manera, Brasil y Argentina, las dos economías más dinámicas, deben dar mayor protagonismo a Uruguay y Paraguay para beneficiar sus estructuras productivas, más intercambios comerciales y propender el mayor y progresivo acceso a mercados.

Para la Alianza del Pacífico, queda reformar su estructura institucional, la cual sea dotada de capacidades para desarrollar la integración profunda; asimismo, se debe establecer un presupuesto regional —más allá de los fondos (inversiones, cooperación e infraestructura, incluso el bono catastrófico) propuestos que ni siquiera se han puesto en marcha— para fortalecer la toma de decisiones y las operaciones conjuntas. La creación de una “Secretaría General” con burocracia regional que se articule con los Ministerios y Secretarías de los miembros, aun-

que necesaria, se ve lejos por el desencuentro político que ha traído aparejada la entrega de la presidencia Pro Tempore de México a Perú en 2023. Este episodio de desencuentro político regional está marcando otro de los límites y debilidades de la Alianza que, por su estructura institucional intergubernamental, seguirá padeciendo.

En respuesta a la hipótesis, nuestros objetos de estudio o variable dependiente: la Alianza del Pacífico y el Mercosur demuestran que sus logros (éxitos) o límites (fracasos) están estrechamente correlacionados con sus esquemas institucionales (unidades de análisis o variable independiente) y los que están en función de su objetivo superior (mencionado en cada tratado fundacional o carta constitutiva). Además, el esquema institucional está supeditado a condicionantes globales (externas: análisis macro), regionales (intra-bloque: análisis meso) y nacionales (internos: análisis micro). Entonces, estos esquemas deben estar preparados para ser adaptables a los estímulos del sistema internacional, de las transformaciones regionales y de los cambios de gobierno en los países miembros.

Finalmente, es un buen *momentum* político y económico para que el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, por parte de la Alianza del Pacífico, y el presidente electo brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, referente del Mercosur, evalúen los procesos de integración y vean el fortalecimiento o reforma (remoce) de los esquemas institucionales de cada bloque regional.



# LA RESILIENCIA DEL ALBA-TCP FRENTE AL PROCESO DE TRANSICIÓN HEGEMÓNICA GLOBAL

*José Antonio Hernández Macías*

## **El escenario actual de la integración latinoamericana y caribeña**

A mediados del 2023, se presentó un escenario de disputa regional. Después de la oleada de gobiernos progresistas —o la etapa conocida como marea rosa (*Pink tide*)— que comenzó en la mitad de la primera década del siglo XXI, y de la restauración conservadora que se inauguró con el ascenso de Mauricio Macri a la presidencia en Argentina en el 2015, se observó un momento en el que, si bien se distingue una tendencia política regional de izquierda con victorias como la de Andrés Manuel López Obrador en México, Alberto Fernández en Argentina, Luis Arce en Bolivia, Gustavo Petro en Colombia y Lula da Silva en Brasil, que hacen pensar que nos dirigimos a una segunda oleada progresista,<sup>1</sup> el triunfo de Gustavo Peña del Partido Colorado

<sup>1</sup> Esta segunda oleada progresista muestra rupturas y continuidades con la primera ola, pues a pesar de presentar proyectos con algunos diferenciadores, una de las características fundamentales de estos gobiernos es que tienen como objetivo trascender el neoliberalismo y, por tanto, en sus proyectos pretenden recuperar el papel del Estado.

en Paraguay y la permanencia de gobiernos como el de Luis Lacalle en Uruguay, el de Guillermo Lasso en Ecuador y el de Rodrigo Chaves en Costa Rica, generan un contexto político con una amplia diversidad de proyectos y tendencias políticas.

Además, este escenario se ha caracterizado por una mayor polarización y conflictividad en el interior de los países debido a la ausencia de soluciones a problemas torales como la desigualdad y la pobreza, lo que, en la escena política, permite hablar de un tiempo “marcado por victorias y derrotas cortas”<sup>2</sup> que hacen complicada la permanencia de una tendencia política clara.

De acuerdo con Álvaro García Linera, “[...] en América Latina estamos en un momento de transición que no va a ser lineal, que va a estar atravesado por el despertar social, la acción colectiva y por momentos de repliegue y contracción, de debilitamiento y fragmentación”.<sup>3</sup>

Esta diversidad se vio reflejada en un contexto de desintegración regional y de ausencia de espacios de articulación para políticas multilaterales efectivas, situación que afectó directamente a problemáticas regionales específicas; una de las más claras es la ausencia de coordinación para enfrentar la pandemia del Covid-19 en la región, ya que, a diferencia de otras zonas del mundo, en América Latina y el Caribe no hubo un abordaje integral en contra de la situación sanitaria.

Otra de las crisis con mayor impacto en los últimos años en el subcontinente es la situación de la migración irregular. Específicamente, si se analiza el caso de la emigración venezolana, se aprecia que no se han creado políticas regionales que busquen abordar este fenómeno de forma multilateral, a pesar de que una gran cantidad de países (Colombia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, etc.) están involucrados y sufren las consecuencias de este fenómeno.

<sup>2</sup> Andrés Cárdenas, “Álvaro García Linera y el nuevo ciclo político: ‘Será de ida y vuelta, con triunfos y derrotas cortas para la izquierda y la derecha’”, *El Mostrador*, 15 de noviembre de 2022, en <<https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/11/15/alvaro-garcia-linera-y-el-nuevo-ciclo-politico-sera-de-ida-y-vuelta-con-triunfos-y-derrotas-cortas-para-la-izquierda-y-la-derecha/>>.

<sup>3</sup> Cárdenas, “Álvaro García...”.

Sin duda, este escenario de desintegración regional tuvo entre sus factores los cambios políticos de los últimos diez años, cuando después de más de una década de gobiernos progresistas con proyectos de integración nombrados como posneoliberales o alternativos, llegó una contra-oleada de gobiernos conservadores que apostaron por el descrédito de los espacios creados a principios de siglo y por la generación de aspiraciones que van de la mano con los intereses de Estados Unidos en la región.

La gran mayoría de estos gobiernos de corte neoliberal no aportaron a la agenda de desarrollo y de integración regional ninguna novedad; muy al contrario, los pocos espacios de diplomacia multilateral que se crearon tuvieron el objetivo de fragmentar los procesos que se instauraron en la primera década de este siglo. Ejemplo de ello ocurrió en el intento de consolidar el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en detrimento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con el argumento de que esta última fue creada a favor de los intereses de los gobiernos progresistas de la región; o la creación del Grupo de Lima con el objetivo principal de aislar diplomáticamente y derrocar al gobierno de Nicolás Maduro.

Hasta hace poco tiempo, en el balance de la integración de América Latina y el Caribe, se replicaba la palabra “crisis” en casi todos los análisis de académicos y especialistas, situación que se tornaba sumamente preocupante debido a los problemas que enfrentaba la región, los cuales son cada vez de mayor envergadura y que de ninguna forma los Estados pueden resolver por sí solos.

En la actualidad, este escenario se ha modificado paulatinamente. Países como México y Brasil se han propuesto revitalizar mecanismos de integración como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unasur, respectivamente. A esto se le suma la voluntad política de presidentes como Gustavo Petro, Alberto Fernández, Luis Arce o el mismo Nicolás Maduro, quienes en diversos foros se han referido a la importancia de fortalecer la integración y el multilateralismo como herramientas de desarrollo en los países de la región.

En suma, la región tiene diversas razones para continuar impulsando nuevos consensos en América Latina y el Caribe, aprendiendo de los

errores de los proyectos anteriores y tomando en cuenta los avances que se lograron en la etapa “posneoliberal” que, si bien es cierto que durante este periodo se incorporaron novedosas visiones y nuevos temas, también han dejado en claro su fragilidad.

En este contexto, sobresale la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, mecanismo impulsado, en un primer momento, por Venezuela y Cuba, que tiene entre sus principales características la búsqueda de la justicia social,<sup>4</sup> la democracia participativa, el buen vivir, la cooperación sur-sur y la exportación del “modelo bolivariano”, incluyendo su carácter contrahegemónico.

A comienzos del siglo XXI, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) inauguró el debate sobre la necesidad de trascender la etapa del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Alianza llegó a la región con la bandera del internacionalismo cubano, como un proyecto de integración profundamente social, y decantado por que el Estado recuperara el papel protagónico en la planificación política, económica, social y cultural.

A nivel global, el ALBA-TCP, al igual que las agendas de política exterior cubana y venezolana, tuvo como uno de sus principales objetivos una fuerte apuesta por la multipolaridad. A nivel global, este mecanismo, durante sus 17 años de vida, ha tejido alianzas extrarregionales de diversos alcances, entre las que sobresalen Irán, Rusia, Siria, Bielorrusia, China, Vietnam y Malasia.

En este tenor, destaca el acercamiento con Rusia y China. El primero, especialmente, a través de una serie de convenios militares, y el segundo por medio de acuerdos comerciales y de inversiones. Ya en el 2008, el expresidente ruso, Dmitri Medvédev, durante una reunión con los presidentes de los Estados miembros del ALBA, mencionó: “estamos dispuestos a discutir nuestra participación en el ALBA, tal vez como miembro asociado o de alguna otra manera, si esto ayuda al desarrollo

<sup>4</sup> La agenda social del ALBA-TCP se basó en la ayuda brindada por Venezuela a través de la internacionalización de las Misiones y la ampliación de los programas de cooperación cubanos, especialmente en el área de la salud y la educación.

de los países de América Latina y si esto coincide con nuestra visión del mundo multipolar”.<sup>5</sup>

Otro acercamiento importante se dio un año después, cuando Rusia decidió enviar a Nikolai Patrushev, su secretario del Consejo de Seguridad, a la VII Cumbre del ALBA en Cochabamba. De esa reunión surgió una invitación a Rafael Correa, expresidente ecuatoriano, a Moscú, y fue otorgado un crédito de 100 millones de dólares a Evo Morales, expresidente boliviano, con el objetivo de comprar armamento ruso.

Respecto a la alianza con China, se observa que el comercio y el tema energético han sido dos de los pilares más importantes en esta relación, debido a la estrategia china de aumentar las relaciones bilaterales y multilaterales desde una visión geopolítica, buscando fortalecer la cooperación política desde valores diferentes a los de Estados Unidos; especialmente, ha buscado complementar las necesidades financieras y de inversión, así como una asociación con las potencias medias regionales, desarrollando las relaciones en el plano económico, comercial y político.<sup>6</sup>

## **El papel de China y Rusia en el Gran Caribe**

El siglo XXI se ha caracterizado por un cambio en el sistema de alianzas como la antesala de la transición hegemónica, donde la unipolaridad estadounidense es cuestionada por potencias revisionistas como China y Rusia, las cuales promueven la multipolaridad como el nuevo orden mundial.<sup>7</sup> A través de esta tendencia, han creado alianzas con múltiples naciones, dentro de las que destacan las latinoamericanas y caribeñas.

<sup>5</sup> El País, “Venezuela y Rusia fortalecen alianzas en energía nuclear”, *El País*, sec. “Internacional”, 26 de noviembre de 2008, en <[https://elpais.com/internacional/2008/11/27/actualidad/1227740403\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2008/11/27/actualidad/1227740403_850215.html)>.

<sup>6</sup> Martín Pérez Le-Fort, “China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria”, *Nueva Sociedad*, núm. 203 (2006): 89-101.

<sup>7</sup> Cf: José Briceño Ruiz, “Aislada de Occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la Covid-19 y el orden global pospandemia”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 244 (abril-junio de 2021): 507-549.

Históricamente, América Latina y el Caribe habían respondido a los intereses estadounidenses debido a su condición de potencia y su cercanía geográfica; no obstante, el escenario geopolítico se ha modificado, lo que ha permitido que los países latinoamericanos y caribeños puedan diversificar sus relaciones con Estados que apuestan por un orden horizontal, es decir, multipolar.

Este cambio en el escenario se da en gran medida por la llegada de gobiernos de izquierda a América, además del alza de los precios de las materias primas durante la primera década del siglo XXI. Estos dos factores han condicionado las relaciones internacionales de la región con el resto del mundo.

Esta disputa ha escalado en los últimos años por la discrepancia en los proyectos políticos y económicos entre la potencia hegemónica y las potencias emergentes. Por una parte, Estados Unidos, durante la presidencia de Donald Trump, implementó un “proteccionismo selectivo” en la región; y por el otro, China y Rusia buscaron reivindicar su posición hegemónica por medio de una política exterior más activa y con más responsabilidades en la gobernanza mundial.

El proyecto chino en América Latina se ha enfocado en el plano económico; sobre todo, ha logrado desplazar a Estados Unidos en el área financiera y de inversiones con sus pares latinoamericanos y caribeños. Algunos ejemplos de financiamiento por parte de China son los préstamos monetarios por petróleo, los cuales son un instrumento de financiamiento utilizado por los bancos chinos para cerciorar el pago de las contrapartes por medio de envíos de petróleo.<sup>8</sup>

Otro éxito del proyecto chino en América Latina ha sido el aumento de las exportaciones de la República Popular China con la región; este incremento ha ido acompañado por grandes inversiones en el rubro de la infraestructura y las comunicaciones. Situación que se ha vuelto pe-

<sup>8</sup> Mariana Aparicio, Karla Villalobos e Iván López, “¿Disputa geopolítica? El juego de las sillas entre Estados Unidos y China en América Latina”, en Wagner Iglecias, Julio Cesar Suzuki y Natasia Barceló (coords.), *América Latina: relações internacionais e integração regional* (São Paulo: Edições EACH, 2022), 145.

ligrosa para los intereses estadounidenses por el significado geopolítico y militar que esto implica.

China, por su parte, tiene una cartera de 40 proyectos portuarios en la región que involucran a México, Panamá, Bahamas, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Jamaica [...] A estas inversiones de infraestructura más tradicional se suman proyectos de construcción y gestión de infraestructura fluvial, que habilitarían a ríos de la región para la navegación de grandes barcos. Estados Unidos ve con preocupación estos proyectos porque sospecha de la posibilidad del doble uso que mejore las capacidades militares chinas.<sup>9</sup>

Por su parte, la alianza entre Rusia y América Latina se formalizó con la creación del bloque económico de los BRICS en 2006, el cual agrupaba tanto a Rusia como a Brasil, lo que favoreció el acercamiento entre ambas naciones, y la afinidad política en torno a la multipolaridad que existía con el proyecto de la Revolución Bolivariana en Venezuela de inicios de la presidencia de Hugo Chávez.

En este sentido, resalta la cooperación técnica-militar que desarrolló con Venezuela al realizar ejercicios militares, tanto aéreos como marítimos, conjuntos en el Mar Caribe en 2008, 2013 y 2018.<sup>10</sup> Además de la compraventa de armamento ruso por más de 500 millones de dólares, sobresalen los más de 40 acuerdos en cultura, educación, deportes, reconocimiento mutuo y equivalencia de los grados educativos.<sup>11</sup> También se creó el Consejo de Empresarios Rusia-Venezuela y el Centro Cultural Latinoamericano Simón Bolívar en Rusia.

Este proceso fue por niveles; se basó en una estrategia creada desde la Federación Rusa para recuperar zonas estratégicas de influencia. Rusia

<sup>9</sup> Aparicio *et al.*, “¿Disputa geopolítica?...”, 145.

<sup>10</sup> Pío García, “Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro”, *OASIS*, núm. 17 (2012): 71.

<sup>11</sup> Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela, “Reseña de las relaciones ruso-venezolanas, 2022”, en <[https://venezuela.mid.ru/es\\_ES/resena-de-relaciones-ruso-venezolanas#Relacionesbilaterales](https://venezuela.mid.ru/es_ES/resena-de-relaciones-ruso-venezolanas#Relacionesbilaterales)>.

es el décimo socio comercial de Cuba y el segundo de Venezuela; además, forma parte de los primeros cinco socios de Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay. En sí, la naturaleza de la relación ruso-latinoamericana se trata de una alianza política y no intenta competir con las inversiones chinas, pues, en términos netos, superan por mucho su capital dentro del continente.

Los vínculos emprendidos por Rusia en América Latina, en especial en la zona del Gran Caribe, responden a intereses geopolíticos y geoestratégicos. Estas relaciones han prosperado en gran medida por factores externos pertenecientes a la nueva dinámica del orden internacional, en la cual se ha creado un nuevo balance geopolítico que repunta en un orden multipolar y multilateral. El multipolarismo le permite al gobierno ruso utilizar la diplomacia y el acercamiento cultural para reposicionar su rol en el sistema-mundo como un centro. Ejemplo de este esfuerzo se replica en el Caribe buscando alterar el *statu quo*, a raíz de una base económica-financiera que ayude a edificar su presencia en la región; todo ello a través de acuerdos de carácter económico, científico, cultural y de defensa.

Específicamente, Rusia y China han utilizado el ALBA como un foro en el cual pueden lograr consolidar sus relaciones con los países miembros. Estos vínculos se han caracterizado por ser acuerdos bilaterales y pragmáticos. China, por su parte, ha apostado por inversiones a largo plazo en infraestructura, que permitan mejorar las condiciones de comunicaciones en el interior de los países del ALBA. Ejemplo de ello son los préstamos otorgados a Nicaragua ante el constante hostigamiento económico estadounidense, o las líneas de crédito concedidas a Venezuela antes de la pandemia del Covid-19. Además, resalta la participación de algunos de sus recursos financieros en las islas del Caribe.

En el caso ruso, destaca su histórica relación con Cuba, con la cual ha mantenido negocios que implican la actualización de medios de transporte y comunicaciones, así como la renovación de una alianza militar que implicaría un rebalanceo en el Gran Caribe, particularmente, por la posición geoestratégica que tiene la isla frente a Estados Unidos. Otra de las relaciones especiales es la que mantiene con Nicaragua, desde el regresó de Daniel Ortega a la presidencia, en la cual se han logrado

consolidar proyectos de gran envergadura, como la base de GLONASS (satélite de navegación satelital ruso), y la libre circulación de militares rusos para salvaguardar las costas nicaragüenses de bandas criminales.

También destaca la participación rusa y china en proyectos de energéticos en Bolivia y Venezuela, desde desarrollo de tecnología, exploración y explotación, hasta la comercialización de los hidrocarburos.

Como resultado de esta colaboración, el ALBA ha apoyado diversas propuestas y pronunciamientos de China y Rusia en foros internacionales, como en febrero de 2012, cuando manifestaron que se unían a las opiniones emitidas por los representantes chino y ruso, o el apoyo que recibió Rusia durante la crisis de Ucrania en 2014, cuando a finales de ese año el ALBA emitió su postura común a favor de la cancillería rusa.

Estos actos indican, *a priori*, que se trata de una alianza consolidada que busca profundizar en aquellas aristas donde puedan converger los intereses de todas las partes involucradas, lo que podría dar luces de una reconfiguración de vínculos entre los países latinoamericanos y caribeños y los asiáticos, que apoya la hipótesis de un nuevo orden mundial de carácter multipolar, en el cual habría polos tradicionales como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, y nuevas potencias como China, Rusia, Irán, entre otras.

Frente a la dinámica evolución de los proyectos de China y Rusia en América Latina y el Caribe, Estados Unidos ha reaccionado mediante diversos instrumentos diplomáticos, económicos y hasta militares; “éstos van desde la aplicación de medidas comerciales restrictivas internas con impacto en el comercio internacional, hasta el condicionamiento del otorgamiento de préstamos y renegociación de deudas, actualizando el contenido de la condicionalidad tradicional”.<sup>12</sup>

En esta disputa geopolítica y en el marco de la pandemia del Covid-19, los Estados Unidos han tratado de recuperar presencia en la región a través de la diplomacia de las vacunas y ayuda humanitaria para afrontar la pandemia. “Las visitas de funcionarios de alto nivel a países de la región con determinadas ofertas y amenazas veladas o

<sup>12</sup> Aparicio *et al.*, “¿Disputa geopolítica?...”, 142.

explícitas con el objetivo de debilitar los vínculos con China han sido una respuesta activa, no compromisos con la región. Es el resultado de la percepción de amenaza a su posición privilegiada, Estados Unidos comienza a valorar los costos de su desatención a la región”.<sup>13</sup>

Finalmente, este escenario apuntará a un mayor grado de multipolaridad en la región, uno de los principales objetivos que se propuso el ALBA desde su nacimiento, lo que brindaría un mayor equilibrio de poder; así los países periféricos y los mecanismos de integración latino-caribeños tendrían la oportunidad de tejer alianzas con diversos socios centrales para alcanzar sus agendas de desarrollo y, al mismo tiempo, ampliar sus márgenes de independencia y soberanía, ya que la injerencia y la subordinación serían menos agresivos de lo que han sido en el marco de la unipolaridad.

### **El ALBA-TCP y sus vicisitudes contemporáneas**

Venezuela, en el marco de su política exterior y como parte de sus iniciativas para retomar los mecanismos de concertación política en la región, intentó proyectar su liderazgo regional a mediados de la primera década del siglo XXI a través del ALBA-TCP, alianza que le permitió lograr gran parte de sus objetivos, mientras que el gobierno venezolano obtuvo amplios ingresos de la venta de los hidrocarburos y gozaba de estabilidad política en el interior del país.

El proyecto de Hugo Chávez, denominado la Revolución Bolivariana, se exportó a nivel internacional mediante el ALBA-TCP con el objetivo de “democratizar el sistema internacional” y de afianzar el socialismo del siglo XXI en el subcontinente. Es así que, bajo el ideal de multipolaridad, se implementó un discurso confrontativo, claramente altermundista y antimperialista, que cuestionó y criticó el orden mundial establecido. Más pronto de lo que académicos y analistas auguraban,

<sup>13</sup> *Ibid.*, 148.

a este foro se fueron sumando diversos países con posicionamientos ideológicos afines,<sup>14</sup> para convertirse en un proyecto contrahegemónico.

Este proyecto del gobierno venezolano fue ampliando las bases de la concertación política en América Latina y el Caribe, lo que ayudó a la creación de mecanismos como la Unasur y la CELAC, y a la transformación de otros esquemas subregionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), dotándolos de una perspectiva más social.

Sin duda, uno de los pilares fundamentales de esta Alianza fue el petróleo, que desde su origen estuvo unido a la operatividad del ALBA; sin embargo, esto se acentuó al surgir Petrocaribe, mecanismo que colocó a los hidrocarburos como un medio de intercambio a menor costo y con mayores facilidades a los países miembros. Esta lógica rompió con las bases del regionalismo abierto, al tomar en cuenta el desarrollo desigual de los países aliados y establecer bases de intercambio diferenciadas.

Esta Alianza gozó de amplio dinamismo y fue ganando terreno hasta el año 2013, cuando una serie de causas endógenas y exógenas la ubicó en un contexto de crisis. A nivel interno, una profunda crisis que comenzó con la muerte del presidente Hugo Chávez en 2013, cuestionó la sustentabilidad de este bloque regional. Y es que el hecho de que la Alianza Bolivariana haya sido percibida por un extenso rango de actores políticos y sociales como un proyecto exclusivo del chavismo y no como un proyecto de Estado, generó muchas dudas acerca de si en un contexto de cambio de gobierno en los países miembros, los nuevos gobiernos se mantendrán dentro del bloque. Además, ningún otro jefe de Estado de los países miembros del ALBA-TCP tenía ni el carisma ni los recursos para mantener los proyectos con el mismo vigor y dinamismo con los que Hugo Chávez lo hizo durante su mandato.

A esta ausencia se le sumó la de Fidel Castro en 2016 y la inestabilidad económica por la que atraviesa en los últimos años la isla de Cuba que, si bien es cierto que ésta no aportaba los mismos recursos

<sup>14</sup> Después de su creación el 14 de diciembre de 2004 por un acuerdo firmado entre Venezuela y Cuba, otros países del continente se incorporaron a la Alianza: Nicaragua en 2007, Honduras en 2008, Bolivia en 2006, Ecuador en 2009 y Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas entre 2008 y 2009.

—especialmente energéticos y financieros— que Venezuela, tiene un gran valor simbólico para el ALBA-TCP, ya que muchos de sus principios provienen del internacionalismo cubano.

Otro revés sumamente importante para la Alianza dentro de Venezuela ha sido la profunda crisis económica por la que atraviesa el país suramericano, crisis que tiene gran parte de su explicación en tres factores: la caída abrupta de la producción y de los precios del petróleo, la mala administración y la corrupción en el interior del país, y las sanciones unilaterales de Estados Unidos hacia Venezuela y sus aliados regionales.

Entre el 2014 y el 2015, el precio del petróleo venezolano cayó bruscamente. De acuerdo con datos de la OPEP, en marzo de 2012 el precio del barril fue de 122 dólares y en febrero de 2016 llegó hasta los 26 dólares. A la par, comenzaron a aparecer fenómenos como la contracción de las importaciones y la caída de bienes y servicios básicos debido a los magros resultados de la política de industrialización del gobierno de Chávez. Además, la producción de petróleo disminuyó drásticamente: de 3 120 000 barriles diarios en 1998, se pasó a los 732 000 en marzo de 2019.<sup>15</sup> En suma, una estrepitosa caída en los precios y en la productividad.

Respecto a las sanciones, podemos afirmar que éstas iniciaron desde el 2014, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil en Venezuela (Ley Pública 113-278),<sup>16</sup> que tenía como objetivo imputar sanciones a funcionarios del gobierno venezolano y fortalecer a la sociedad del país suramericano.

<sup>15</sup> Economía Hoy, “Precio del petróleo venezolano en 2022”, *Economíahoy.com*, 17 de enero de 2023, en <<https://economiahoy.digital/precio-del-petroleo-venezolano/>>.

<sup>16</sup> Congress of the United States, “113th Congress Public Law, Public Law 113-278”, U.S. Government Publishing Office, 18 de diciembre de 2014, en <<https://www.congress.gov/113/plaws/publ278/PLAW-113publ278.htm>>.

En 2015, la Orden Ejecutiva 13692<sup>17</sup> declaró a Venezuela como una “amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos”.<sup>18</sup>

[...] el Decreto de Obama de 2015 contra Venezuela declara a la nación bolivariana un objetivo de amenaza para su Seguridad Nacional, acompañado de la aplicación de un conjunto de sanciones económicas, financieras y petroleras para asegurar el encerramiento y estrangulamiento del país y conducir al derrocamiento de Nicolás Maduro. Este decreto es ratificado por la administración de Donald Trump en el 2017, el cual se traduce en un bloqueo que genera condiciones poco favorables para la industria petrolera venezolana; la producción petrolera se reduce, afectando los suministros al Caribe y su posible continuidad.<sup>19</sup>

Es importante mencionar que si bien tanto la Orden Ejecutiva 13692 como la Ley Pública 113-278 imponen sanciones solamente a personas de supuestas violaciones a los derechos humanos y a funcionarios de seguridad y orden público del gobierno venezolano, estas medidas sentaron las bases jurídicas para las posteriores sanciones de mayor alcance contra Venezuela.

Con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, esta ofensiva se intensificó. El presidente norteamericano implementó la Orden Ejecutiva 13857,<sup>20</sup> mediante la cual se ampliaron las sanciones a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Entre estas sanciones se encuentran la incautación de todos los bienes de la petrolera estatal

<sup>17</sup> Department of State, “Executive order 12692”, Compilation of Presidential Documents, 8 de marzo de 2015, en <<https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>>.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Maribel Aponte García, “Venezuela, PDVSA y el ALBA-TCP en la batalla geopolítica por el petróleo”, *Revista Política Latinoamericana*, núm. 8 (2019): 8.

<sup>20</sup> Department of State, “Executive order 13857”, Compilation of Presidential Documents, 25 de enero de 2019, en <<https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>>.

venezolana, así como la incautación de CITGO, filial de PDVSA en suelo estadounidense.<sup>21</sup>

Estas sanciones, sumadas a la excesiva dependencia del petróleo, a una mala gestión económica y a los diversos casos de corrupción en las instituciones gubernamentales, han provocado una estridente caída del comercio interno y del comercio internacional, estimulando una hiperinflación y el encarecimiento del costo del dólar dentro del país; el desabastecimiento y la escasez de alimentos, medicinas y bienes esenciales para la industria han promovido la fuga de capitales y gigantescas pérdidas financieras para la nación.

En el nivel internacional, la crisis venezolana se ha acentuado debido a la estrategia de aislar diplomáticamente a Venezuela. Esta maniobra pasa por diferentes niveles: desde las relaciones bilaterales que han roto diversos gobiernos latinoamericanos con Venezuela hasta su expulsión de mecanismos de integración como Mercosur. Por otra parte, durante la oleada conservadora, se crearon y fortalecieron diversos proyectos con el objetivo de implementar políticas multilaterales en contra del país suramericano; nos referimos específicamente al Grupo de Lima, a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a Prosur.

Otro de los fenómenos que han lacerado este mecanismo es el intento de fortalecer esquemas con proyectos de desarrollo antagónicos, por ejemplo, la Alianza del Pacífico o el Mercosur. Ambos esquemas fincados en el libre comercio y cuyas bases se sitúan en el regionalismo abierto. Estrategia que ha tenido sus altibajos, ya que si bien en un primer momento, durante el retorno de gobiernos conservadores, dentro de sus agendas figuraba fortalecer el libre comercio, lo cierto es que la llegada del expresidente Donald Trump con su discurso proteccionista, frustró en gran medida estas intenciones.

Este acumulado de condiciones endógenas y exógenas ha sido determinante para el *impasse* que vive el ALBA-TCP. La crisis económica

<sup>21</sup> Es importante mencionar que este tipo de sanciones unilaterales no solamente han sido aplicadas en contra de Venezuela, pues, en menor medida y con distintos niveles de impacto, han vulnerado a otros países afines al ALBA, específicamente nos referimos a países como Cuba y Nicaragua.

en Venezuela y su aislamiento diplomático han provocado un “relativo fracaso” y una pérdida de dinamismo en la Alianza en los últimos siete años. Además, las sanciones y la mala administración de la petrolera estatal han imposibilitado darle continuidad a la política petrolera que sustentaba este proyecto. Los hidrocarburos venezolanos ya no pueden ser aprovechados por la política exterior venezolana.

Sumado a esto, la estrategia estadounidense en la región ha tenido cierto éxito para situar a Venezuela y al ALBA-TCP como una amenaza política en la región. Prácticamente en todos los países latinoamericanos se ha usado el tema venezolano como arma política interna en contra de los gobiernos progresistas, situación que ha profundizado el aislamiento del país e indirectamente el alejamiento de diversos gobiernos latinoamericanos con el ALBA-TCP, e incluso gobiernos con tendencias de izquierda o centro-izquierda, como el de Gabriel Boric en Chile o el de Pedro Castillo en Perú.

## **Conclusiones**

El inicio del siglo XXI fue convulso. Durante la primera década, una serie de acontecimientos modificaron las estructuras formuladas en el contexto de posguerra: los atentados del 11 de septiembre, la crisis económica-financiera generada por la burbuja inmobiliaria, el ascenso de las potencias emergentes como el bloque BRICS, el triunfo del posneoliberalismo y el rápido ascenso de China, son apenas algunos de los hitos que moldearon el nuevo sistema internacional.

La relativa decadencia del orden unipolar de Estados Unidos se ve reflejada en su incapacidad para homogenizar la opinión internacional sobre temas relevantes como las incursiones militares en Afganistán e Irak, como consecuencia de los atentados terroristas de 2001; resalta también la incapacidad para controlar los estragos financieros de la crisis de 2008, además de la división de la opinión pública interna frente al rol militar de Washington.

Por otra parte, este inicio de la transición hegemónica se ha caracterizado por el protagonismo que han cobrado las potencias emergentes,

las cuales no sólo destacan por su importancia económica, sino por su capacidad para injerir en los asuntos geopolíticos de sus regiones y, en algunos casos, de situaciones globales. Tal es el caso de China, India, Rusia, Irán, Corea del Sur, entre otros.

A estos dos factores —la decadencia relativa estadounidense y el ascenso de las potencias revisionistas— se les debe sumar la relevancia que tiene la economía mundial. Algunos de sus elementos han complejizado esta situación, como: los cambios derivados de la globalización de los mercados, la crisis sistémica del capitalismo, el auge de *e-commerce*, los avances e innovaciones tecnológicas, entre otros. Éstos han impactado directamente en el sistema mundial y en las propias relaciones internacionales.

A lo anterior se deben sumar las alianzas geopolíticas que se han formulado durante estas dos décadas; por un lado, el eje occidentalista, conformado por Estados Unidos y sus socios tradicionales; por el otro, el euroasiático, compuesto por China, Rusia y otros países de la región, como Irán y Turkmenistán. Resalta la competencia militar, económica y tecnológica que se ha generado en torno a estos bloques.

Este complejo escenario se destaca por la transformación del equilibrio de poder a nivel global, la aparición de nuevas potencias, los cambios tecnológicos y sociales, y los desafíos que enfrenta la gobernanza mundial. Estos elementos se entrelazan para dar forma a un nuevo orden mundial en el que las dinámicas de poder evolucionan constantemente y los actores tradicionales y emergentes compiten y colaboran en un escenario cada vez más complejo.

En el caso particular de la región de América Latina y el Caribe, esta situación ha impactado directamente debido a su cercanía con Estados Unidos, pues es uno de los principales escenarios donde se pueden observar los cambios de esta transición, como la pérdida de hegemonía frente a Estados progresistas como Cuba, Bolivia y Venezuela, el acercamiento de potencias extrarregionales, principalmente China y Rusia, y los cambios dentro del sistema mundo, donde las periferias cobran importancia debido a sus posiciones geográficas y sus recursos naturales.

Ahora bien, específicamente en cuanto a la integración, el panorama se ha transformado de manera compleja en las últimas tres décadas; estos cambios muestran las contradicciones de los procesos políticos que atraviesa el subcontinente. Las transformaciones más relevantes se afincan en una transición política-económica estructural. Del pasado consenso globalista de libre mercado en la última década del siglo XX, pasamos a una oleada progresista con un discurso antineoliberal. Esta oleada progresista fue precedida por una restauración conservadora que, de ninguna manera, fue exclusiva de la región, para, finalmente, encontrarnos en un escenario de disputa regional entre grupos conservadores y fuerzas progresistas.

Estos factores han contribuido al deterioro de la gran mayoría de los esquemas de integración regional, los cuales han perdido dinamismo debido a la fragmentación externa e interna de los países latinoamericanos y caribeños; en el imaginario político y social, el ideal de la unión ha perdido fuerza; en el plano económico, se ha desarrollado un proceso de reprimarización de las economías, generando una desarticulación productiva y una mayor competencia entre nosotros.

La ALBA-TCP fue la apuesta más radical de política exterior del gobierno de Hugo Chávez en América Latina y el Caribe; vivió sus momentos de mayor dinamismo a finales de la primera década del siglo XXI, caracterizándose desde su creación por ser un proyecto contrahegemónico fincado en los recursos energéticos venezolanos.

Hasta el momento, la contribución más importante que ha hecho el ALBA-TCP a la integración latinoamericana y caribeña se encuentra en el plano teórico, ya que este mecanismo, a través de sus iniciativas, abrió el debate en la región sobre la necesidad de trascender el regionalismo abierto surgido en los años noventa, “asociado a la estrategia latinoamericana de inserción a la economía mundial y como eje articulador de la respuesta frente a la globalización económica”.<sup>22</sup>

Si bien en un contexto de bonanza económica en Venezuela el ALBA-TCP arrojó resultados en sus primeros 10 años que se pueden evaluar

<sup>22</sup> Germán Adolfo de la Reza, “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental”, *Análisis Económico*, vol. 18, núm. 37 (2003): 297.

como exitosos, especialmente en el ámbito social y económico, la mala administración, la corrupción, la falta de transparencia, las sanciones económicas por parte de Estados Unidos y el aislamiento regional, lo han debilitado significativamente deteriorando su dinamismo y dejándolo en una suerte de estancamiento.

En este escenario extraña la pervivencia del ALBA-TCP quien, pese a sus dificultades, obstáculos y errores, después de sus *casi* veinte años, continúa aspirando unir a la región desde formas alternativas que se contraponen al orden mundial en declive, sumando al inicio del proceso de transición hegemónica en el cual la región se encuentra inmersa.

Hoy el escenario político latinoamericano está cambiando. Los últimos eventos electorales en América Latina y el Caribe con la llegada a la presidencia de Xiomara Castro en Honduras, la reelección de Daniel Ortega en Nicaragua, las elecciones de gobernadores en Venezuela y el triunfo de Gustavo Petro y Lula da Silva en Colombia y Brasil, respectivamente, quienes se suman al cuadro de izquierda que ya gobierna en la región, generan amplias expectativas para el regionalismo latinoamericano y caribeño.

## CONCLUSIONES

En los diversos capítulos que constituyen este libro, queda de manifiesto de forma clara la complejidad implícita en el estudio de las reiteradas crisis de los procesos de integración y cooperación en América Latina. Varios aspectos merecen ser destacados. El primero de ellos es que, a pesar de estas crisis, casi permanentes, el regionalismo en América Latina no perece, no muere, sino que se relanza, se transforma, se reitera, lo que es una clara expresión de resiliencia. Ciertamente, resiliencia no implica progreso, pero sí capacidad de seguir existiendo a pesar de las dificultades, y este es un rasgo del regionalismo en América Latina y el Caribe. Esta resiliencia obedece a factores históricos, como la identidad compartida; económicos, como la búsqueda del desarrollo económico; o políticos, como el deseo de los países de la región de ampliar su margen de maniobra autónomo en la política mundial. Procesos como el Mercosur o la Comunidad Andina son ejemplos contemporáneos de esta resiliencia, pues a pesar de sus reiteradas crisis, han tenido la capacidad de reinventarse y seguir adelante. También el ALBA, como analiza José Antonio Hernández Macías, ha mostrado resiliencia a pesar de la profunda crisis de su país líder, y principal financiador de sus proyectos regionales, es decir, Venezuela. Esta resiliencia es en parte resultado del soporte de actores extrarregionales como Rusia y China, que

apoyan las estrategias autonomistas y contrahegemónicas de los países del ALBA, lo que ha impedido que este bloque perezca y se mantenga, aunque sea de forma debilitada, en el espacio regional latinoamericano.

Ahora bien, es indudable que la crisis está instalada en el regionalismo en América Latina. Los ciclos ideológicos que ha vivido la región en los últimos 30 años y el impacto de factores globales, como las crisis económicas mundiales, sin duda, ayudan a entender y explicar estas crisis, pero no son suficientes. Existen una serie de factores estructurales, como los describe Briceño Ruiz en su capítulo, determinantes en el desarrollo de esas reiteradas crisis, a saber: la ausencia de consenso sobre el modelo económico de la integración, la ausencia de liderazgo, la escasa o limitada participación de los actores sociales y productivos y la débil institucionalidad de los esquemas regionales. A lo largo de los diversos capítulos, quedó demostrado que estos factores son cruciales para entender el estancamiento y las crisis de diversas iniciativas de integración y cooperación en América Latina.

El tema de la ausencia de un consenso sobre el modelo económico es sin duda un factor que ayuda a entender los vaivenes del Mercosur durante más de 30 años de existencia. Nacido en el contexto de la hegemonía de las ideas de apertura y regionalismo abierto, en la década del noventa, el Mercosur se transforma a partir del Consenso de Buenos Aires de 2003, al adoptar una posición crítica frente al neoliberalismo e implementar políticas descritas como postliberales, que incluyen el relanzamiento de estrategias de integración productiva y una fuerte dimensión social. Jonatan Badillo analiza de forma detallada este aspecto en su capítulo, yendo incluso al antecedente directo del Mercosur, el PICE, que entre 1981 y 1986 impulsó un acercamiento sin precedente entre Argentina y Brasil, conduciendo a la firma del Tratado de Asunción. Badillo acudió al acervo del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo y muestra la existencia de al menos tres modelos económicos durante los 30 años del Mercosur. El primero es el estructuralismo clásico, propio de los trabajos originales de la CEPAL y Raúl Prebisch, que buscaba la transformación productiva y la industrialización, que para Badillo fue el PICE. Este modelo fue reemplazado por Menem y Collor en las negociaciones del Tratado de Asunción, en el cual se

adoptó el regionalismo abierto, de fuerte cuño neoestructuralista, pero que en términos prácticos terminó siendo más aperturista neoliberal, pues su meta final era la inserción en la economía mundial. Finalmente, el tercer modelo fue el nuevo desarrollismo, impulsado a partir del 2003 por los gobiernos de izquierda del Mercosur, en el cual se planteaba un retorno del Estado como actor del desarrollo económico, aunque sin excluir la realidad de la globalización. Estas diferentes visiones sobre el modelo de desarrollo han estado presentes en los debates del Mercosur desde su creación y, ciertamente, señalan la dificultad de construir un proyecto común en materia económica. Un ejemplo de ello, como bien lo nota Badillo en su capítulo, es la incapacidad del bloque de construir una estrategia de integración productiva, necesaria para que la región reduzca su dependencia en la exportación de *commodities*.

El liderazgo también es un tema de debate. Aunque es un aspecto que tiene un fuerte sesgo eurocéntrico, basado en el papel de Francia y Alemania en la construcción de la integración europea, sí es necesario al menos evaluarlo porque plantea el papel de los países de mayor tamaño en los procesos de integración regional en América Latina. Morales Fajardo analiza el caso de Argentina y México frente a un posible escenario de liderazgo compartido, que estuvo en cierta forma en boga en años recientes tras las victorias de AMLO en México y Fernández en Argentina y el alejamiento del gobierno de Bolsonaro de los procesos regionales en América Latina, salvo el Mercosur. No obstante, Fajardo muestra las dificultades de ese liderazgo compartido, en parte debido a los patrones de comercio distintos entre México, cuyo espacio geoeconómico es América del Norte, y Argentina, un *global player*, no pocas veces en su historia distante de Estados Unidos. A esto se sumaron las diferencias ideológicas durante el gobierno de Vicente Fox, que debilitaron no sólo la relación con Argentina, sino con América Latina en general. Esto implicó para los gobiernos posteriores una necesidad de reconstrucción de la relación más que un intento de un liderazgo conjunto. Aunque Morales Fajardo no lo trata en su capítulo, sin duda, el tema de Brasil es crucial, puesto que, posiblemente, salvo en los gobiernos de Lula (2003-2010), siempre ha dudado en ejercer un liderazgo efectivo en América Latina, que también ha sido si no

rechazado, al menos recibido con escepticismo por algunos países de la región. Quizás también sea el momento de discutir si un tipo de liderazgo a lo francoalemán en la Unión Europea es realmente necesario (o viable) en América Latina, pero lo que sí es cierto es que los países de mayor tamaño deben ofrecer algún *pay off* a los de menor tamaño. De nuevo, quizás vale la pena retomar el acervo integracionista latinoamericano, abandonado en el regionalismo abierto, y rescatar la idea de un “tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo económico relativo”, como existía en la ALALC y el Pacto Andino. Esa es una forma simple a través de la cual los países grandes pueden mostrar su compromiso con una integración más equilibrada en América Latina.

La participación de los actores económicos y sociales es igualmente un tema complejo. En este libro Correa Serrano se ocupa de un actor económico: el empresariado, y lo analiza en el contexto de su participación en la Alianza del Pacífico. En el caso de este bloque regional, se alega que el empresariado ha sido un actor fundamental que incluso asume la integración en cierta forma como algo que debe impulsar incluso más allá de los gobiernos. Correa Serrano no objeta ese argumento, pero cuestiona la calidad de la participación del empresariado. En este aspecto, hace un planteamiento no tan examinado en la literatura, que se concentra más en analizar si los empresarios participan o no en los procesos regionales. Para Correa Serrano lo que cuenta es el tipo de participación, que es realmente importante si implica un compromiso con estrategias de desarrollo e innovación tecnológica. Ella ve un problema en este aspecto, al menos en el caso de la Alianza del Pacífico, pues, aunque los empresarios sí participan, lo hacen para utilizar el esquema regional como una plataforma para la exportación al Asia-Pacífico, pero no para construir un mercado regional bajo la lógica de una integración profunda en la cual se incentive la innovación tecnológica. En su capítulo, Correa Serrano también analiza las interacciones del Estado con los empresarios mediante políticas de promoción de la ciencia y la innovación, pero también es escéptica sobre tal articulación. Esta es entonces una contribución original que demuestra que el problema de la participación del empresariado en los procesos de in-

tegración no se limita a estar presente o no, sino que es más complejo, pues implica estudiar, como en el caso de la Alianza del Pacífico, la calidad de esa participación.

Finalmente, el tema institucional también es un elemento clave para entender el progreso y las crisis del regionalismo en América Latina. Buena parte de las crisis de los procesos regionales se hubieran resuelto de forma distinta con instituciones más eficientes. García Magallón muestra en su capítulo que los diseños institucionales están vinculados con los modelos de integración económica. Él parte de la premisa de la existencia de dos modelos: el regionalismo abierto y el regionalismo postliberal. Según su línea de argumentación, los proyectos de regionalismo abierto, como su centro es el libre comercio y la apertura, tienden a crear una estructura institucional minimalista, como ocurrió en el diseño institucional del Tratado de Asunción, que creó el Mercosur, el TLCAN/T-MEC y la Alianza del Pacífico. En cambio, en la medida en que un proceso regional se complejiza, puede ampliar su estructura institucional, tal como ocurrió con el Mercosur cuando decidió avanzar hacia la unión aduanera, o a partir de 2003, cuando adoptó una amplia agenda postliberal con temas políticos, sociales y productivos. En cualquier caso, para García Magallón tanto la Alianza como el Mercosur tienen una institucionalidad deficiente. Aunque muestra cierto enfoque indulgente con respecto al Mercosur, al que considera que tiene un esquema institucional más sólido, con instituciones permanentes y una limitada burocracia regional, reconoce que estas instituciones no son totalmente eficientes. En el caso de la Alianza, muestra cómo este bloque regional tiene un esquema institucional “ligero” que no parece adaptarse a la meta de alcanzar la integración profunda que se plantea. Ahora bien, un aporte interesante del capítulo de García Magallón es que evita la “trampa del supranacionalismo” al analizar el problema institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico, y con ello me refiero a que evita acudir al argumento simplista de que el problema de las instituciones regionales en América Latina es la ausencia de supranacionalidad. En cualquier caso, los ejemplos de la Alianza y el Mercosur demuestran la necesidad de revisar la institucionalidad de la integración y la cooperación latinoamericana, lo que requiere tomar en cuenta

el contexto histórico y político de la región, en particular el apego a la idea de soberanía, pero también implica innovación (y quizás algo de imaginación) para evitar laxitudes o imitaciones descontextualizadas.

Este volumen ha sido un esfuerzo colectivo para presentar de forma coherente esas diversas dimensiones de las crisis del regionalismo en América Latina. Se demuestra la complejidad de la crisis y la necesidad de un abordaje amplio que considere a varios factores o variables (modelo económico, liderazgo, participación, institucionalidad) que, en su conjunto, permitan entender y dar una explicación más comprensiva de las dificultades de los procesos de integración y cooperación en América Latina.

*José Briceño Ruiz*

## FUENTES

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Trad. de Martha García Madera. Madrid: Planeta, 2012.
- Aharonián, Coriún. “Technology for the Resistance: A Latin American Case”. *Latin American Music Review*, vol. 23, núm. 2 (2002): 195-205.
- Alianza del Pacífico. “Alianza del Pacífico y Mercosur definen Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques”, en <<https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/>>, consultada el 10 de noviembre de 2022.
- Alianza del Pacífico. “Áreas de trabajo”, en <<https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/#>>, consultada el 20 de octubre de 2022.
- Alianza del Pacífico. “Consejo de Cooperación”, en <<https://alianzapacifico.net/consejo-de-cooperacion/>>, consultada el 10 de octubre de 2022.
- Alianza del Pacífico. “Instrumentos-Declaraciones Conjuntas”, en <<https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-conjuntas/>>, consultada el 12 de octubre de 2022.

- Alianza del Pacífico. “La Alianza del Pacífico y Singapur concluyeron negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio (ALCAPS)”, en <<https://alianzapacifico.net/la-alianza-del-pacifico-y-singapur-concluyen-negociaciones-para-un-acuerdo-de-libre-comercio-alcaps/>>, consultada el 21 de julio de 2022.
- Alianza del Pacífico. “Organigrama”, en <<https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/>>, consultada el 10 de octubre de 2022.
- Almeida, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.
- Alter, Karen J., Laurence R. Helfer y Osvaldo Saldías. “Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice”. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 60, núm. 3 (2012): 629-664.
- Álvarez, María Victoria. “Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional”. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, núm. 29 (2020): 43-69.
- Amsden, Alice H. “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en José Antonio Ocampo (ed.), *El desarrollo económico de los albores del siglo XXI*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega, 2004.
- Aparicio, Mariana, Karla Villalobos e Iván López. “¿Disputa geopolítica? El juego de las sillas entre Estados Unidos y China en América Latina”, en Wagner Iglecias, Julio Cesar Suzuki y Natasia Barceló (coords.), *América Latina: relações internacionais e integração regional*. São Paulo: Edições EACH, 2022.
- Aponte García, Maribel. “Venezuela, PDVSA y el ALBA-TCP en la batalla geopolítica por el petróleo”. *Revista Política Latinoamericana*, núm. 8 (2019): 1-17.
- Archer, Margaret. “Morphogenesis Realism’s Explanatory Framework”, en Tom Brock *et al.* (eds.), *Structure, Culture and Agency Selected Papers of Margaret Archer*. Abingdon: Routledge, 2017.
- Arrighi, Giovanni. *The Long Twentieth Century*. Londres: Verso, 2006 [1994].
- Balassa, Bela. *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA, 1980 [1961].

- Balassa, Bela. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1961.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Washington, D.C.: BID, 2002.
- Barbero, María Inés. “Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en la Argentina”, en María Inés Barbero (comp.), *Historia de empresas. Aproximaciones historiográficas y problemas en debate*. Buenos Aires: CEAL, 1993.
- Benzi, Daniele y Marco Narea. “El regionalismo latinoamericano, más allá de los ‘pos’. El fin de ciclo y los fantasmas globales”. *Nueva Sociedad*, núm. 275 (2018): 106-120.
- Bianculli, Andrea C. “América Latina, regionalismo, Covid-19 ¿y después?”. *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 11 (2021): 60-68.
- BID-INTAL. “Mercosur y la Alianza del Pacífico. ¿Un punto de inflexión?”, en <<https://dev-conexion-prueba.pantheonsite.io/2016/07/05/mercosur-y-la-alianza-del-pacifico-un-punto-de-inflexion/>>, consultada el 10 de noviembre de 2022.
- Bielschowsky, Ricardo. “Evolución de las ideas de la CEPAL”. *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario (1998).
- Bielschowsky, Ricardo. “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”. *Revista CEPAL*, núm. 97 (2009): 173-194.
- Biggs, Reinette, Maja Schlüter y Michael L. Schoon (eds.). *Principles for Building Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Bizberg, Ilán. *Alianzas público-privadas en México; estrategias para el desarrollo exportador y la innovación*. México: CEPAL, 2008.
- Bonnefoy, Pascale. “Argentina: la expropiación de Repsol-YPF”. *Estudios Internacionales*, vol. 48, núm. 184 (2016): 39-73.
- Borón, Atilio A. “El ALCA: más allá de la economía. Un ensayo”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 21, núm. 56 (2004): 39-54.
- Botto, Mercedes. “América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur”. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 11, núm. 21 (2015): 9-38.

- Botto, Mercedes. “El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana”. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*, vol. 2, núm. 5 (2017): 155-176.
- Botto, Mercedes. “Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada”. *Perspectivas Internacionales*, vol. 9, núm. 1 (2014): 12-46.
- Botto, Mercedes y Andrea Molinari. “Un análisis sobre las políticas de integración productiva en el Mercosur”. *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, vol. 17, núm. 77 (2013): 4-25.
- Bottrell, Dorothy. “Understanding ‘Marginal’ Perspectives. Towards a Social Theory of Resilience”. *Qualitative Social Work*, vol. 8, núm. 3 (2009): 321-339.
- Bouzas, Roberto. “El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”. *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162 (2001): 179-200.
- Bouzas, Roberto. “Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?”. Centro de Economía Internacional, en <<http://www.cei.gov.ar/userfiles/bouzas.pdf>>.
- Bouzas, Roberto y Emiliano Pagnotta. *Dilemas de la política comercial argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés/Fundación OSDE, 2003.
- Braudel, Fernand. *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century*, vol. 3, *The Perspective of the World*. Nueva York: Harper and Row, 1979.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “La nueva teoría desarrollista: una síntesis”. *Economía UNAM*, vol. 14, núm. 40 (2017): 48-66.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Luis Oreiro y Nelson Marconi. *Macroeconomía desenvolvimentista: Teoría e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, núm. 210 (2007): 110-125.
- Briceño Ruiz, José. “Aislada de Occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la Covid-19 y el orden global pospandemia”. *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 244 (abril-junio de 2021): 507-549.

- Briceño Ruiz, José. “O auge e a crise do ‘Novo Mercosul’ no período pós-hegemônico (2003-2016)”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 112 (2021): 55-86.
- Briceño Ruiz, José. *Las teorías de la integración económica regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Briceño Ruiz, José. “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”. *Cuadernos Americanos*, núm. 161 (2017): 15-45.
- Briceño Ruiz, José. “Raúl Prebisch and the Theory of Regional Economic Integration”, en Matias E. Margulis (ed.), *The Global Political Economy of Raúl Prebisch*. Abingdon: Routledge, 2017. 61-77.
- Briceño Ruiz, José. “Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.), *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos, 2015.
- Briceño Ruiz, José. “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”, en Willy Soto Acosta (ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José: Universidad Nacional de Costa Rica/Flacso-Costa Rica, 2014. 23-33.
- Briceño Ruiz, José. “Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul”. *Século XXI*, vol. 4, núm. 2 (2014): 13-34.
- Briceño Ruiz, José. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales*, año 45, núm. 175 (mayo-agosto de 2013): 9-39.
- Briceño Ruiz, José. “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. 121-163.
- Briceño Ruiz, José. “El Mercosur: ¿crisis de un proceso o crisis de un modelo?”. *Mercosur Parlamentario*, núm. 7 (2007): 36-43.

- Briceño Ruiz, José. *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de los Andes, 2007.
- Briceño Ruiz, José e Isidro Morales. *Post-hegemonic Regionalism in the Americas. Towards an Atlantic-Pacific Divide?* Abingdon: Routledge, 2017.
- Briceño Ruiz, José, María Liliana Quintero Rizzuto y Dyana Ruiz de Benítez. “El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual”. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 19 (2013): 1-34.
- Briceño Ruiz, José y Andrea Ribeiro Hoffmann. “The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead”, en Bettina De Souza Guilherme, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones y Andrea Ribeiro Hoffmann (eds.), *Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America*. Dordrecht: Springer, 2021.
- Bulmer-Thomas, Víctor. “El Mercado Común Centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto”, en José Briceño Ruiz (ed.), *Escenarios de la integración regional en las Américas*. Mérida: Universidad de los Andes, 1999.
- Bulmer-Thomas, Víctor. *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Cambridge University Press/FCE, 2017.
- Bunge, Mario. *Philosophy of Science*, vol. 1, *From Problem to Theory*. Londres: Transaction, 1998.
- Bustamante, Ana Marleny. “Marco institucional en el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Eficiencia y credibilidad”, en José Briceño-Ruiz y Edgar Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.
- Bustelo, Pablo. “Globalización económica, crisis financieras e integración regional: enseñanzas de Asia Oriental para América Latina”. *Revista Economía Mundial*, vol. 1 (1999): 55-68.
- Buzan, Barry y Richard Little. *The Logic of Anarchy*. Nueva York: Columbia University Press, 1993.

- Buzan, Barry y Ole Wæver. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Caetano, Gerardo y José Antonio Sanahuja. “Integración regional y regionalismo en crisis”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1 (2019): 7-14.
- Campbell, Jorge, Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. “Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração”, en Jorge Campbell (ed.), *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- Cancillería de Colombia. “Alianza del Pacífico”, en <<https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>>, consultada el 10 de agosto de 2020.
- Cárdenas, Andrés. “Álvaro García Linera y el nuevo ciclo político: ‘Será de ida y vuelta, con triunfos y derrotas cortas para la izquierda y la derecha’”. *El Mostrador*, 15 de noviembre de 2022, en <<https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/11/15/alvaro-garcia-linera-y-el-nuevo-ciclo-politico-sera-de-ida-y-vuelta-con-triunfos-y-derrotas-cortas-para-la-izquierda-y-la-derecha/>>.
- Carranza, Mario E. “Resilient or Declining? Latin American Regional Economic Blocs in the Post-neoliberal Era”. *Latin American Politics and Society*, vol. 56, núm. 3 (2014): 163-172.
- Closa, Carlos. *Mainstreaming Regionalism*. Florencia: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research (RSCAS), Paper núm. RSCAS 2015/12 (2015).
- Cohen, Saul B. *Geopolitics. The Geography of International Relations*, 2ª ed. Nueva York: Rowan and Littlefield, 2009.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1994.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*

- 2014: *integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Nueva York: ONU, 1950.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Transformación productiva con equidad, la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Treinta años del Mercosur: en busca de una estrategia exportadora exitosa”. *Boletín de Comercio Exterior del Mercosur*, núm. 4 (LC/TS.2021/93). Santiago de Chile, 2021.
- Comisión Europea. *Glossary the Reform of the European Union in 150 Definitions*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- Congress of the United States. “113th Congress Public Law. Public Law 113-278”, U.S. Government Publishing Office (USGPO), 18 de diciembre de 2014, en <<https://www.congress.gov/113/plaws/publ278/PLAW-113publ278.htm>>.
- Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). *Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, Capítulo Colombia, el gran aliado de la integración comercial*, en <<https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Revista-CEAP-Colombia.pdf>>.
- Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP). *Constitución del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico*. México: CEAP, 2012.
- Correa, Antonia. “Perspectivas de las cadenas globales de valor en el T-MEC”, en Roberto Zepeda, Jorge Alfonso Calderón, Juan Carlos Barrón y Brenda Calderón (coords.), *Integración económica y política comercial en América del Norte. Su impacto en la hacienda pública de México*. México: CISAN-UNAM, 2020.
- Cote, Muriel y Andrea J. Nightingale. “Resilience Thinking Meets Social Theory: Situating Social Change in Socio-ecological Systems

- (SES) Research”. *Progress in Human Geography*, vol. 36, núm. 4 (2012): 475-489.
- Cullell, Jon Martín. “La cumbre de la Alianza del Pacífico se pospone ante la ausencia de Pedro Castillo”. *El País*, 21 de noviembre de 2022, en <<https://elpais.com/mexico/2022-11-22/la-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-se-pospone-ante-la-ausencia-de-pedro-castillo.html>>, consultada el 8 de diciembre de 2022.
- Chavance, Bernard. *La economía institucional*. Trad. de Christian Escobar Jiménez. México: FCE, 2018.
- Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. Trad. de Carmen Leonor de la Fuente Chávez y Elizabeth Lidia Montañó Serrano. México: McGraw-Hill, 2006.
- Chiliatto-Leite, Marcos Vinicius. “Constrained Integration in Latin America: Analysis Based on a Twenty-First-Century Centre-Periphery Vision”. *CEPAL Review*, núm. 133, 2021: 31-50.
- Da Costa e Silva, Alberto. “Da Guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai”, en Maria Eduarda de Castro Magalhães Marques (org.), *A Guerra do Paraguai: 130 anos depois*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 165-174.
- Dahl, Robert A. “The Concept of Power”. *Behavioral Science*, vol. 2, núm. 3 (1957): 201-215.
- De Lombaerde, Philippe, Fredrik Söderbaum, Luk Van Langenhove y Francis Baert. “The Problem of Comparison in Comparative Regionalism”. *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 3 (2010): 731-753.
- Delgado, Jaime y Gerardo Rojas. “Construcción de supranacionalidades y transferencia de soberanía en procesos de integración regional”. San José: Universidad de Costa Rica, 2005, tesis doctoral en Filosofía.
- Denham, Robert Edwin. “The Role of the US as an External Actor in the Integration of Latin America”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 7, núm. 3 (1968): 199-216.
- Department of State. “Executive Order 12692”. Compilation of Presidential Documents, 8 de marzo de 2015, en <<https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>>.

- Department of State. “Executive Order 13857”. Compilation of Presidential Documents, 25 de enero de 2019, en <<https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>>.
- Derbez, Luis E. “Discurso del secretario de Relaciones Exteriores durante su Conferencia Magistral ‘Las relaciones de México con el Mercosur’”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72 (2004): 223-230.
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?*. Documento de Trabajo, núm. 7 (INTAL/ITD/STA, 2001).
- Dosman, Edgar J. *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Toronto: McGill-Queen’s, University Press, 2008.
- Economía Hoy. “Precio del petróleo venezolano en 2022”. *Economiahoy.com*, 17 de enero de 2023, en <<https://economiahoy.digital/precio-del-petroleo-venezolano/>>.
- El País. “Venezuela y Rusia fortalecen alianzas en energía nuclear”. *El País*, 26 de noviembre de 2008, sec. “Internacional”, en <[https://elpais.com/internacional/2008/11/27/actualidad/1227740403\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2008/11/27/actualidad/1227740403_850215.html)>.
- Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela. “Reseña de las relaciones ruso-venezolanas, 2022”, en <[https://venezuela.mid.ru/es\\_ES/resena-de-relaciones-ruso-venezolanas#Relacionesbilaterales](https://venezuela.mid.ru/es_ES/resena-de-relaciones-ruso-venezolanas#Relacionesbilaterales)>.
- Emerson, R. Guy. “An Art of the Region: Towards a Politics of Regionness”. *New Political Economy*, vol. 19, núm. 4 (2014): 559-577.
- Estay, Jaime. “Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization”, en Ernesto Vivares (ed.), *Regionalism, Development, and the Post-Commodities Boom in South America*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Fajnzylber, Fernando. “América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de la industrialización de los países avanzados”, en *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen, 1988.
- Fernández, Alberto. “Conferencia ‘El nuevo modelo de integración latinoamericana’”. México: PUEDJYS/UNAM, 2019, video de YouTube

- UNAM Global, en <[https://www.youtube.com/watch?v=DXq958sQZ\\_c&t=1456s](https://www.youtube.com/watch?v=DXq958sQZ_c&t=1456s)>, publicado el 5 de noviembre de 2019.
- Fernández Pérez, Paloma y Andrea Lluch (eds.). *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2015, en <[https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE\\_2015\\_familias\\_empresarias.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2015_familias_empresarias.pdf)>.
- Ferrer, Aldo. “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”. *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11 (1995): 819-831.
- French-Davis, Ricardo. “Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: FCE, 1991.
- Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- Furtado, Celso. *Teoria e Política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1983.
- García Campos, Jorge L. “Diálogo político en el marco del acuerdo de asociación estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina”. México: ITESM, 2013, tesis de maestría, en <<http://hdl.handle.net/11285/628939>>.
- García, Pío. “Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro”. *OASIS*, núm. 17 (2012): 65-87, en <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/366>>.
- Giactalone, Rita. “Cambios en el regionalismo sudamericano por la proyección global de Brasil”. *Aldea Mundo*, vol. 18, núm. 36 (2013): 9-21.
- Giactalone, Rita. “El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI: cambios, continuidades y consecuencias para el caso de estudio”, en Rita Giactalone (ed.), *Pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia/Pensamiento Global, 2019.
- Giactalone, Rita. “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el Mercosur”. *Aldea Mundo*, vol. 22 (1999): 52-60.

- Giacalone, Rita. *Los empresarios en la Alianza del Pacífico: diez años de una relación privilegiada Policy Briefs*. México: Grupo de Estudios sobre México y la Alianza del Pacífico (GEMAP)/Konrad Adenauer Stiftung, 2021.
- Giacalone, Rita. “Los empresarios venezolanos y colombianos frente a la integración regional en la cuenca del Caribe”. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 2 (1996): 41-62.
- Giddens, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Giddens, Anthony y Philip W. Sutton. *Essential Concepts in Sociology*. Cambridge: Polity Press, 2014.
- Gilpin, Robert. *Global Political Economy Understanding the International Economic Order*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Gobierno de México. “Exportaciones importaciones totales de México”. México: Gobierno de México, 2020, en <[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf)>.
- Goebel, Roger J. “The European Union Grows. The Constitutional Impact of the Accession of Austria, Finland and Sweden”. *Fordham International Law Journal*, vol. 18, núm. 4 (1995).
- González González, Guadalupe. “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”. *Foro Internacional*, vol. 41 (2001): 619-671.
- González-Vigil, Fernando. “Logros y límites de la integración andina: 1989-2005”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 65 (2009): 31-60.
- Granato, Leonardo. “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”. *Caderno CRH*, núm. 29 (2016): 381-394.
- Grijalva, Diego. “El fin del súper ciclo de los *commodities* y su impacto en América Latina”. *Koyuntura*, vol. 48, núm. 7 (2014): 1-7.
- Guerra-Barón, Angélica. “La Alianza del Pacífico y el potencial de una relación transregional con Asia-Pacífico”, en Giovanni Molano-Cruz y José Briceño Ruiz (coords.), *El regionalismo en América Latina después de la poshegemonía*. México: CIALC-UNAM, 2021.

- Guerra-Barón, Angélica. “The Foreign Policies Convergence as a Factor of the Establishment of the Pacific Alliance”. *Romanian Political Science Review*, vol. 19, núm. 2 (2019): 187-213.
- Guillén R., Arturo. “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: Clacso/Universidad Autónoma Metropolitana/Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo “Celso Furtado”, en <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/28Guillen.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf)>.
- Guillén, Héctor. “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”. *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 4 (2007): 295-313.
- Gutián, Manuel y Joaquim Muns (eds.). *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*. Barcelona: La Caixa. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1999.
- Gutiérrez, Alejandro. “América Latina: del regionalismo abierto al regionalismo cerrado”. *Fermentum*, vol. 7, núm. 18 (1997): 7-40.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Economic and Social Forces 1950-1957*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- Halliday, Fred. “The Romance of Non-States Actors”, en Daphné Joselin y William Wallace (eds.), *Non-State Actors in World Politics*. Londres: Palgrave, 2001.
- Hermann, Margaret G. y Joe Hagan (eds.). *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policy-making*. Hoboken, N.J.: Wiley-Blackwell, 2001.
- Hernández O., Paola A. y María Esther Morales Fajardo. “¿México debe mirar a América Latina? Las posibilidades de la política exterior de México en la comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños”. *OASIS*, núm. 28 (julio-diciembre de 2018): 151-170.
- Hettne, Björn. “The Double Movement: Global Market versus Regionalism”, en Robert W. Cox (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1997.

- Hettne, Björn, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. Nueva York: Mcmillan, 1999.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum. "Theorising the Rise of Regionness". *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3 (2000): 457-472.
- Hirschman, Albert O. "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones". *El Trimestre Económico*, vol. 63, núm. 250 (1996): 489-524.
- Hirschman, Albert O. "The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, núm. 1 (1968): 1-32.
- Hudson, Valerie. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis*, núm. 1 (2005): 1-30.
- Hummer, Waldemar y Prager Dietmar. "La cláusula de la nación más favorecida en ALADI y los recientes procesos de integración con países de fuera de América Latina. Análisis particular de la pertinencia simultánea de México en ALADI y el TLCAN". *Revista Integración y Comercio*, núm. 3 (1997): 51-72.
- Hurrell, Andrew. "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics". *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4 (1995): 331-358.
- Ikenberry, John. "The Future of International Leadership". *Political Science Quarterly*, núm. 111 (1996): 385-402.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). *Informe Mercosur*, año 3, núm. 4 (1998).
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). *Informe Mercosur*, año 6, núm. 7 (2001).
- Josselin, Daphné y William Wallace. "Non-states Actors in World Politics: A Framework", en Daphné Josselin y William Wallace (eds.), *Non-State Actors in World Politics*. Londres: Palgrave, 2001. 1-20.
- Kaplan, Howard B. "Towards an Understanding of Resilience. A Critical Review of Definitions and Models", en Meyer D. Glantz y Jeanette L. Johnson (eds.), *Resilience and Development. Positive Life Adaptations*. Nueva York: Kluwer Academic, 2002.

- Katz, Claudio Isaac. “El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA”. *Nueva Sociedad*, núm. 174 (2001): 33-39.
- Kay, Cristóbal. *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres: Routledge, 1989.
- Kelman, Herbert C. “The Role of the Individual in International Relations: Some Conceptual and Methodological Considerations”. *Journal of International Affairs*, vol. 24, núm. 1 (1970): 1-17.
- Kuwayama, Mikio. *Open Regionalism in Asia-Pacific and Latin America: A Survey of the Literature*. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1999.
- Lander, Edgardo. “¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares”. *OSAL*, vol. 5, núm. 15 (2004): 45-56.
- Lavoie, Marc. “La economía postkeynesiana: una introducción del pensamiento”, en *Introduction. Post-Keynesian Economics*. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.
- Lawrence, Robert Z. *A Vision for the World Economy. Openness, Diversity, and Cohesion*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1996.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott. *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*. México: FCE, 1975.
- López Obrador, Andrés Manuel. *A la mitad del camino*. Ciudad de México: Planeta, 2021.
- López, Andrés. *Empresarios e instituciones y desarrollo económico. El caso argentino*. Buenos Aires: CEPAL, 2006, en <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4858/4/LCbueL208\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4858/4/LCbueL208_es.pdf)>, consultada el 31 de marzo de 2022.
- Lucángeli, Jorge. “Mercosur: progresa la integración productiva”. *Revista del CEI (Comercio Exterior e Integración)*, núm. 12 (2008): 23-39.
- Lucángeli, Jorge. “Mercosur: el impacto de la crisis financiera internacional”. *Revista del CEI (Comercio Exterior e Integración)*, núm. 13 (2008): 23-39.
- Malamud, Andrés. “Book Review: Regionalism with Adjectives”. *Latin American Policy*, vol. 9, núm. 1 (2018): 164-168.

- Malamud, Andrés. “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. *Norteamérica. Revista Académica*, vol. 6, núm. 2 (julio-diciembre de 2011): 219-249.
- Malamud, Andrés. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”. *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 1 (2005): 138-164.
- Mansfield, Edward D. y Etel Solingen. “Regionalism”. *Annual Review of Political Science*, núm. 13 (2010): 145-163.
- Marini, Ruy Mauro. “The Paths of Latin American Integration”. *Social Justice*, vol. 19, núm. 4 (1992): 34-47.
- Mashayekhi, Mina e Ito Taisuke. *Multilateralismo y regionalismo: la nueva interacción*. Nueva York: ONU/UNCTAD, 2005.
- Mateos Cibrián, Santiago. “Logros y convergencias de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional”, en Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*. México: UNAM, 2019.
- Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Meireles, Monika. “Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo en Ecuador desde el pensamiento económico latinoamericano”. México: Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, tesis de doctorado.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “En pocas palabras”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>>, consultada el 11 de noviembre de 2022.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “Mercosur, 30 años, 30 logros”, en <<https://www.mercosur.int/mercosur-presenta-30-anos-en-30-logros-logro-1-facilitacion-del-comercio-y-cooperacion-regulatoria/#>>, consultada el 15 de noviembre de 2022.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “Objetivos del Mercosur”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercursosur/>>, consultada el 11 de octubre de 2022.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “Organigrama”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercosur/>>, consultada el 15 de octubre de 2022.

- Mercado Común del Sur (Mercosur). “Organigrama-Presidencia Pro Tempore”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercotur/>>, consultada el 21 de noviembre de 2022.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “Página oficial”, en <<https://www.mercosur.int/>>, consultada el 11 de noviembre de 2022.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “Países del Mercosur”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/>>, consultada el 10 de octubre de 2022.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). *Programa de integración productiva del Mercosur*. Montevideo: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones núms. 23/02, 03/05 y 52/07 del Consejo del Mercado Común, 2008.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). *Programa de integración productiva del Mercosur*. Mercosur/CMC/DEC, núm. 12/08, en <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1208s.pdf>>.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). “¿Qué es el Parlamento del Mercosur(Parlasur)?”, en <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/parlasur/#:~:text=En%20el%20año%202005%20se,parlamentaria%20al%20proceso%20de%20integración>>, consultada el 14 de octubre de 2022.
- Meyer, John. *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Milanese, Juan Pablo. “Colombia y Venezuela: motores y verdugos de la integración andina”. *Cuadernos del CLAEH*, vol. 28, núm. 91 (2005): 97-117.
- Millner, Benjamin. *States, Nations, and the Great Powers. The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Mingst, Karen A. e Ivan M. Arreguín-Toft. *Fundamentos de las relaciones internacionales*. México: CIDE, 2018.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. “Comunicado de prensa conjunto Argentina-México, CELAC, 2022. Información para la prensa n° 015/21”. Buenos Aires: Cancillería, 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. “Declaración conjunta de los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Argentina”. Buenos Aires: Cancillería, 2021, en <<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/declaracion-conjunta-de-los-presidentes-de-los-estados-unidos-mexicanos-y-de-la-republica-argentina-264863>>.

Mora Sánchez, Luz María de la. “Estado actual y perspectivas a futuro de la Alianza del Pacífico desde México”, en *Foro Internacional: La Alianza del Pacífico ante nuevos contextos geopolíticos y geoeconómicos*. Ciudad de México: Grupo de Estudio sobre México y la Alianza del Pacífico (GEMAP)/Konrad Adenauer Stiftung/COMCE, 20 de febrero de 2020.

Morales Fajardo, María Esther. “Entrevista de la autora en la Secretaría de Relaciones Exteriores”. México: Dirección General para América Latina y el Caribe, 2021.

Morales Fajardo, María Esther. *Puentes y vacíos en la Asociación Mercosur-México*. Toluca: UAEM, 2011.

Morales Fajardo, María Esther. “Un repaso a la regionalización y el regionalismo: los primeros procesos de integración regional en América Latina”. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, núm. 56 (2007): 65-80.

Morales Fajardo, María Esther y Yolanda Carbajal Suárez. “La pérdida de un eslabón más: el conflicto automotriz entre Argentina y México”. *Economía Actual. Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, vol. 5, núm. 3 (2012): 17-20.

Mouron, Fernando. “El rol de Brasil en América del Sur: ‘El concepto de liderazgo y su debate teórico’”. La Plata: VI Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata, 2012.

Nolte, Detlef. “From the Summits to the Plains: The Crisis of Latin American Regionalism”. *Latin American Policy*, vol. 12, núm. 1 (2021): 181-192.

Nolte, Detlef. *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. Hamburgo: GIGA, 2006.

- Nolte, Detlef y Giovanni de Agostinis. “Resilience to Crisis and Resistance to Change: A Comparative Analysis of the Determinants of Crisis Outcomes in Latin American Regional Organisations”. *International Relations*, vol. 37, núm. 1 (2021): 117-143.
- Nye, Joseph. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- Ocampo, José Antonio. “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”. *Serie Estudios y Perspectivas*, vol. 26 (2005): 3-32.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). “Acuerdo de Asociación Económica México-Japón”, en <[http://www.sice.oas.org/Tra de/mex\\_jpn\\_s/jpn\\_mexind\\_s.asp#pdf](http://www.sice.oas.org/Tra de/mex_jpn_s/jpn_mexind_s.asp#pdf)>, consultada el 8 de octubre de 2020.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). “TLC Colombia-Corea del Sur”, SICE, en <[http://www.sice.oas.org/tpd/col\\_kor/col\\_kor\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/col_kor/col_kor_s.asp)>, consultada el 8 de octubre de 2020.
- Palomares Lerma, Gustavo. “Concepto y teorías de la integración”, en Celestino del Arenal y José A. Sanahuja (coords.), *Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Rafael Castro. *Alegría. Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico*. Madrid: Fundación Carolina, 2020.
- Peixoto Batista, Juliana y Daniela Perrotta. “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”. *Desafíos*, vol. 30, núm. 1 (2018): 91-134.
- Peña Guerrero, Roberto. “Interdisciplinariedad y científicidad en las relaciones internacionales”, en Ileana Cid Capetillo (comp.), *Lecturas básicas para introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. México: UNAM, 2001.
- Pérez García, José Ángel y Carlos Tablada. *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2011.
- Pérez Le-Fort, Martín. “China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria”. *Nueva Sociedad*, núm. 203 (2006): 89-101.
- Perrotta, Daniela y Emanuel Porcelli. “Regionalismos con adjetivos: sus desafíos teóricos y prácticos”, en Giovanni Molano Cruz y José

- Briceño Ruiz (eds.), *El regionalismo en América Latina después de la posthegemonía*. México: UNAM, 2022.
- Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional y Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Porpora, Douglas V. "Four Concepts of Social Structure". *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 19, núm. 2 (1989): 195-211.
- Porta, Fernando. "Argentine Productive System's Feasible Scenarios: Challenges for Productive Policies", en P. Piacentini (ed.), *Industrial Development: Policies, Actors and Problems*. Roma: Sapienza-Università di Roma/Japan Foundation, 2011.
- Porta, Fernando y Fernando Peirano. "Políticas de innovación en una perspectiva regional", en Gerardo Caetano (coord.), *Políticas públicas para la integración regional*. Montevideo: CEFIR, 2011.
- Prebisch, Raúl. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo". *El Trimestre Económico*, vol. 1, núm. 198 (1983): 1077-1096.
- Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- Presidencia de la República. "Conferencia Presidente, 2 de septiembre de 2020". México: Presidencia de la República, 2020, en <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-2-de-septiembre-de-2020?idiom=es>>.
- Presidencia de la República. "Preparan visita de Duhalde a México". México: Presidencia de la República, 2003, en <<http://www.fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5037&pagina=381>>.
- Puchet Anyul, Martín Juan, Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz Nápoles. "La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica". *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23 (2011): 3-36.
- Puig, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.
- Puig, Juan Carlos. "Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX". *Integración Latinoamericana*, núm. 109 (1986): 40-62.

- Quiliconi, Cintia. “From Open Regionalism to Neo-extractivism: A New Geography of Trade in Latin America?”, en José Briceño Ruiz e Isidro Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*. Abingdon: Routledge, 2017.
- Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”. *Revista CIDOB*, núms. 102-103 (2013): 147-168, en <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.
- Radio Caput. “Entrevista a Carlos Tomada: ‘López Obrador quiere que México recupere la mirada austral’”. Buenos Aires: Radio Caput, 2021, en <<https://radiocaput.com/carlos-tomada-lopez-obrador-quiere-que-mexico-recupere-la-mirada-austral/>>.
- Ramos, Joseph y Osvaldo Sunkel. “Hacia una síntesis neoestructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. México: FCE, 1991.
- Raphael, Ricardo. “La CELAC mostró la casi nula ‘unión latinoamericana’”. *The Washington Post*, 21 de septiembre de 2021, en <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/21/cumbre-celac-2021-mexico-amlo-fracaso/>>.
- Rathbun, Brian C., Joshua D. Kertzer, Jason Reifler, Paul Goren y Thomas J. Scotto. “Taking Foreign Policy Personally: Personal Values and Foreign Policy Attitudes”. *International Studies Quarterly*, núm. 60 (2016): 124-137.
- Rauh, Hellgard. “The Meaning of Risk and Protective Factors in Infancy”. *European Journal of Psychology of Education*, vol. 4, núm. 2 (1989): 161-173.
- Real Academia Española (RAE). *Diccionario de la Lengua Española*, “Acervo”, en <<https://dle.rae.es/acervo>>.
- Reguera, Andrea. “Empresarios de ayer, de hoy y de siempre. Un recorrido latinoamericano por sus formas espacio-temporales”. *América Latina en la Historia Económica*, vol. 16, núm. 32 (2009): 9-28.
- Reynolds, Clark W., Francisco Elías Thoumi y Reinhart Wettmann. *A Case for Open Regionalism in the Andes: Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*. Washington, D.C.: USAID/ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung, 1995.

- Reza, Germán A. de la. *Creación interdisciplinaria. Orígenes, fundamentos y aplicaciones de la teoría de sistemas*. Lima: Fondo Editorial-Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2015.
- Reza, Germán A. de la. *El ciclo confederativo: historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial-Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012.
- Reza, Germán A. de la. “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental”. *Análisis Económico*, vol. 18, núm. 37 (2003): 297-312.
- Ricardo, David. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Londres: John Murray, 1817.
- Ricobom, Gisele y Pablo Frigger. “¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña?”. *Sul Global*, vol. 1, núm. 2 (2020): 153-171.
- Riggiozzi, Pia. “Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue Canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, vol. 39, núm. 3 (2014): 463-466.
- Riggiozzi, Pia 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.
- Riggiozzi, Pia y Diana Tussie (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer, 2012.
- Rivarola Puntigliano, Andrés y José Briceño Ruiz (eds.). *The Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.
- Rodrik, Dani. *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch, 2012.
- Rodrik, Dani. *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México: FCE, 2011.
- Ros, Jaime. “Introducción a *Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones*”. *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 30 (2013): 3-19.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. *Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process*. Nueva York: Banco Mundial/Oxford University Press, 1984.

- Sanahuja, José Antonio. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en Alonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe, Nº 7 (2008-2009)*. Buenos Aires: CEGRE/CIEI/CIEM/CRIS, 2008.
- Sanahuja, José Antonio. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur*. Madrid: Fundación Cidob, 2010.
- Sanahuja, José Antonio. “La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*: 107-127.
- Sanahuja, José Antonio. “Regionalismo e integración América Latina: balance y perspectivas”. *Revista Pensamiento Iberoamericano. La Nueva Agenda de Desarrollo en América Latina*, vol. 1 (2007): 75-106.
- Sánchez-Gijón, Antonio. “Hacia un mercado común Argentina-Brasil”. *Política Exterior*, vol. 3, núm. 11 (1989): 209-225.
- Santaeulalia, Inés y Renzo Gómez Vega. “Pedro Castillo, detenido tras disolver el Congreso de Perú y decretar un gobierno de excepción”. *El País*, 7 de diciembre de 2022, en <<https://elpais.com/internacional/2022-12-07/pedro-castillo-disuelve-el-congreso-y-decreta-un-gobierno-de-excepcion-en-peru.html>>, consultada el 8 de diciembre de 2022.
- Saurugger, Sabine y Fabien Terpan. “Regional Integration in Times of Crisis. Comparative Regional Integration Approaches and Institutional Change”, en Sabine Saurugger y Fabien Terpan (eds.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. Abingdon: Routledge, 2016.
- Schmitter, Philippe C. “Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts”, en Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck (coords.), *Governance in the European Union*. Londres: Sage, 1996.

Secretaría de Economía (SE). *Exportaciones, importaciones totales de México*. México: SE, 2020, en <[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf)>.

Secretaría de Gobernación (Segob). “Acuerdo por el que se da a conocer el sexto protocolo adicional al apéndice 1 ‘Sobre el Comercio en el sector automotor entre la Argentina y México’”. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. México: Segob, 2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). “México impulsa en Naciones Unidas propuesta para garantizar el acceso a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al Covid-19”. México: SRE, 2020, en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-impulsa-en-naciones-unidas-propuesta-para-garantizar-el-acceso-a-medicamentos-vacunas-y-equipo-medico-para-hacer-frente-al-covid-19?idiom=es>>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). “Se lleva a cabo reunión ministerial virtual sobre asuntos de salud en materia de Covid-19 en América Latina y el Caribe”. México: SRE, 2020, en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/reunion-ministerial-virtual-sobre-asuntos-de-salud-en-materia-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>>.

Secretaría Mercosur. *Boletín Oficial del Mercosur*, vol. 3, núm. 11 (1999).

Serbin, Andrés. “Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano”, en *Documentos CRIES 17*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2011.

Singer, David J. “The Level-of-Analysis Problem in International Relations”. *World Politics*, vol. 14, núm. 1 (1961): 77-92.

Sloan, John W. “LAFTA in the 1960’s: Obstacles to Progress”. *Ekistics*, vol. 34, núm. 202 (1972): 141-145.

Söderbaum, Fredrik. *Rethinking Regionalism*. Nueva York: Palgrave, 2015.

Söderbaum, Fredrik. “The International Political Economy of Regionalism”, en Nicola Phillips (ed.), *Globalizing International Political Economy*. Basingstoke: Palgrave, 2005.

- Southwick, Steven M., George A. Bonanno, Ann S. Masten, Catherine Panter-Brick y Rachel Yehuda. “Resilience Definitions, Theory, and Challenges: Interdisciplinary Perspectives”. *European Journal of Psychotraumatology*, vol. 5, núm. 1 (2014).
- Steinsleger, José. “Estimulante y extraordinaria, la relación México-Argentina”. *La Jornada*, 31 de octubre de 2020, sec. “Política”, en <<https://www.jornada.com.mx/noticia/2020/10/31/politica/estimulante-y-extraordinaria-la-relacion-mexico-argentina-8027>>.
- Stiglitz, Joseph. “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”. *The 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD Geneva, October 1998*, vol. 3, núm. 9 (1999): 57-93, en <[https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/1998\\_2\\_Towards\\_a\\_New\\_Paradigm\\_for\\_Development.pdf](https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/1998_2_Towards_a_New_Paradigm_for_Development.pdf)>.
- Sunkel, Osvaldo. “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: FCE, 1991. 35-85.
- Sunkel, Osvaldo y Gustavo Zuleta. “Neoliberalismo versus neoestructuralismo en los años noventa”. *Revista de la CEPAL*, núm. 42 (1990): 35-54.
- Sztulwark, Sebastián. “¿Prebisch renace en el nuevo capitalismo?”, en Sergio Ordóñez, Víctor Ramiro Fernández y Carlos Brandão (coords.), *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur Global*. México: UNAM, 2021.
- Tapia Cervantes, Patricia. “Empresarios mexicanos, los que menos ocupan el protocolo comercial de la Alianza del Pacífico”. *Forbes*, 9 de marzo de 2022, sec. “Economía y Finanzas”, en <<https://www.forbes.com.mx/mexico-protocolo-comercial-alianza-pacifico/>>.
- Tavares, Maria da Conceição y Gerson Gomes. “La CEPAL y la integración económica de América Latina”. *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario RCEX01 (1998): 213-228.
- Tinbergen, Jan. *Hacia una economía mundial. Sugerencias para una política económica internacional*. Barcelona: Orbis, 1965.

- Titelman Kardonsky, Daniel, Esteban Pérez Caldentey y Ramón Pineda Salazar. “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande?: crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, núm. 98 (2009): 7-34.
- Trucco, Pablo. “Políticas de articulación productiva”, en *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Nota Técnica del BID, vol. 1263 (2017), en <<https://publications.iadb.org/es/los-futuros-del-mercosur-nuevos-rumbos-de-la-integracion-regional>>.
- Ungar, Michael. “Social Ecologies and Their Contribution to Resilience”, en Michael Ungar (ed.), *The Social Ecology of Resilience. A Handbook of Theory and Practice*. Nueva York: Springer, 2012.
- Urquidi, Víctor L. “Latinoamérica ante la Alianza para el Progreso”, en Joseph Hodara (comp.), *Perspectiva económica y social. Obras escogidas de Víctor L. Urquidi*. México: El Colegio de México, 2014.
- Urquidi, Víctor L. *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina*. México: FCE, 2005.
- Urquidi, Víctor L. y Gustavo Vega (comps.). “Unas y otras integraciones”. *Lecturas del Trimestre Económico*, vol. 72 (1991): 69-90.
- Vadell, Javier A. y Clarisa Giaccaglia. “El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral”. *Foro Internacional*, vol. 60, núm. 3 (2020): 1041-1080.
- Van Langenhove, Luk, Marieke Zwartjes y Georgios Papanagnou. “Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle”, en Stephen Kingah y Cintia Quiliconi (eds.), *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. Dordrecht: Springer, 2016.
- Vázquez, Mariana. “El Mercosur, geografía en disputa”. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, núm. 8 (2018): 119-134.
- Veiga, Pedro Da Motta y Sandra Rios. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, julio de 2007 (Serie Comercio internacional, 82).

- Venegas, Juan M. “En marcha Tratado de Libre Comercio México-Mercosur”. *La Jornada*, 6 de julio de 2002, en <<https://www.jornada.com.mx/2002/07/06/009n1pol.php?printver=1>>.
- Vidal V., Myriam. “La Agencia Espacial Latinoamericana”. *Mercosur ABC. Relaciones Externas*. Buenos Aires, 2021, en <<https://www.mercosurabc.com.ar/la-agencia-espacial-latinoamericana>>.
- Vieira Posada, Edgar. “Integración de América Latina desde soberanías nacionales en soberanía compartida”, en José Briceño Ruiz y Edgar Vieira Posada (eds.), *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.
- Vigevani, Tullo. “História da integração Latino-americana: Mercosul e Questões Subnacionais”, en Luiz Eduardo W. Wanderley y Tullo Vigevani (eds.), *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: UNESP, 2005.
- Villalta Puig, Gonzalo y Omiunu Ohiocheoya. “Regional Trade Agreements and the Neo-Colonialism of the United States of America and the European Union: A Review of the Principle of Competitive Imperialism”. *Liverpool Law Review*, núm. 32 (2011): 225-235.
- Villaverde, João y José Márcio Rêgo. “Prebisch, Furtado y Bresser-Pereira: aportes de los padres del desarrollismo clásico y el nuevo desarrollismo”. *El Trimestre Económico*, vol. 88, núm. 350 (2021): 351-371.
- Waltz, Kenneth N. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press, 2001.
- Wendt, Alexander E. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization*, vol. 41, núm. 3 (1987): 335-370.
- Zalduendo, Eduardo A. “El empresario industrial en América Latina. 1. Argentina”, en *El empresario industrial en América Latina*. Mar del Plata: ONU/CEPAL, 1963.



## SOBRE LOS AUTORES

**Jonatan Badillo Reguera** es doctor en Estudios Latinoamericanos con énfasis en formación estructural, desarrollo e integración de América Latina, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), graduado con honores. Asimismo, maestro en Relaciones Internacionales graduado con honores, y licenciado en Economía, ambos grados por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X). Desde 2017, es profesor de asignatura de Teorías del Desarrollo en el Pensamiento Latinoamericano en la Facultad de Economía en la UNAM, y a partir de 2020 y a la fecha se desempeña como docente de licenciatura en las carreras de Relaciones Internacionales y Derecho en la Facultad de Derecho, en la Universidad La Salle-Condesa. Además, es docente de posgrado desde 2022 en la maestría de Gobernanza y Globalización de la Universidad de las Américas Puebla. En 2018 participó en la Summer School de la CEPAL, Santiago de Chile. En 2019 realizó una estancia en el Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas en São Paulo, Brasil. Su objeto de estudio es América Latina y sus líneas de investigación son: procesos de regionalismo e integración económica, teorías del desarrollo económico y cadenas globales de valor.

**José Briceño Ruiz** es doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos (Aix-en-Provence, Francia). Titular de una maestría en Relaciones Internacionales (Universidad de Durham, Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada (Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence-IEP

Aix, Francia). Es profesor-investigador del Centro de Estudios de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II en México. Fue profesor del Instituto Mora, la Universidad de las Américas en Puebla, la Universidad de los Andes, en Venezuela, y la Universidad Cooperativa de Colombia. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo, Aoyama Gakuin University en Tokio, la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, la Universidad de Sonora en México y la Universidad Externado de Colombia. Es editor regional de la revista *Latin American Policy*. Sus trabajos han sido publicados en diversos libros, revistas en América Latina, Europa, África y Asia.

**Ma. 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, la maestría de Relaciones Internacionales y en el doctorado de Ciencias Sociales, Área de Relaciones Internacionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación son: globalización e integración regional, inversión extranjera directa y desarrollo sustentable, comercio y finanzas internacionales. Ha sido profesora invitada en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad de la Sorbonne Nouvelle Paris, Francia; el Centro de Estudios Internacionales y Mundialización (CEIM); la Universidad de Quebec en Montreal, Canadá; la Universidad de Externado, Bogotá, Colombia; el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, Suecia; la Universidad Nacional Autónoma de Colombia; la Universidad de Sonora; la Universidad de Guadalajara en la maestría de Relaciones Económicas Internacionales, entre otras.

**Daniel García Magallón** cursa el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es maestro en Estudios en Relaciones Internacionales, licenciado en RR.II. y cuenta con la especialidad en Análisis Político por la misma casa de estudios. Fue galardonado con la Medalla Alfonso Caso en 2022 y ganó, en 2015, el primer lugar en el segundo concurso nacional “Resolución de un Caso de Salud Pública”. Fue becario de la Cátedra Extraordinaria Fernando Solana Morales entre la SRE, UNAM y Fundación Carlos Slim. Fungió como profesor adjunto en las

materias de Economía de México e Historia Social, Moderna y Contemporánea, nivel licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se destaca que ha publicado un artículo sobre la Alianza del Pacífico en la *Revista de Relaciones Internacionales* de la UNAM y la reseña de un libro en la revista *Foro Internacional* del Colegio de México. Asimismo, tiene varios diplomados: América Latina, América del Norte, Defensa y Seguridad Nacionales, Género, Medioambiente, Imagen Institucional, Comercio Internacional y Pymes.

**José Antonio Hernández Macías** es doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México, investigador de tiempo completo del Centro de Estudios sobre América Latina y el Caribe (CIALC) y profesor honorífico de la carrera en Relaciones Internacionales de la Facultad de Estudios Superiores Aragón. Dentro de sus líneas de investigación destacan las políticas exteriores de América Latina y el Caribe, así como integración caribeña y la política exterior de Colombia y Venezuela hacia el Caribe. Es miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Estudios del Caribe y del Grupo de Trabajo de Clacso “Integración Regional”. Finalmente, ha dirigido dos proyectos de investigación (PAPIIT) y dos proyectos de apoyo a la docencia (PAPIME), todos ellos con temáticas cercanas a las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe.

**María Esther Morales Fajardo** es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Es investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías de México. Las principales líneas de investigación que trabaja son: integración regional en América Latina, gobernanza y redes de actores en la integración regional y política exterior de México. Actualmente desarrolla el proyecto de investigación, con financiamiento de la UNAM, PAPIIT IN300223, “¿Competitividad o complementariedad? La relación Brasil-México en el marco del regionalismo latinoamericano”. Cuenta con publicaciones en libros y revistas.

*El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia* se terminó de imprimir en mayo de 2024, en los talleres de Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V., Av. México-Coyoacán núm. 421, Col. Xoco, C.P. 03330, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. Tel.: 55 5604-1204. <[www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx)>. La edición consta de 500 ejemplares.

Esta obra analiza las crisis y resiliencia de los procesos de integración y cooperación regional en América Latina. Para ello, se analizan aspectos nacionales y regionales decisivos para entender la crisis del regionalismo latinoamericano. Se consideran variables macro (centradas en el sistema internacional), variables micro (vinculadas a los sistemas políticos nacionales), y meso (relacionadas con la política regional latinoamericana). Factores esenciales para entender los avances y retrocesos del regionalismo en América Latina, por ejemplo, la falta de consenso sobre el modelo económico que debe ser adoptado en los procesos regionales, la debilidad del modelo institucional, la limitada participación de los actores económicos y sociales, o el complejo tema de la falta de líderes regionales, aspectos dignos de analizar para entender las reiteradas y casi permanentes crisis del regionalismo latinoamericano. También se estudia su resiliencia, pues a pesar de que en las iniciativas de integración y cooperación en América Latina se observan fracasos, retrocesos y permanentes crisis, dichas iniciativas no desaparecen, sino que muestran una sorprendente adaptación y persistencia.

ISBN: 978-607-30-9005-6 (UNAM)

ISBN: 978-607-8997-02-2 (EÓN)



**CIALC**  
Centro de Investigaciones sobre  
América Latina y el Caribe

