**Tesina**

**Diciembre 2024**

**Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública**

**Los organismos de integración regional latinoamericanos y sus objetivos**

**(1969 - 2021).**

**Estudiante: Bruno Lautaro Horno Benito.**

**Director: Mgter. Gabriel Fidel.**

**Codirector: Dr. Mario Guerrero.**

**Índice**

Agradecimientos …………………………………………….……….... pp. 3

Introducción ………………………………………………………..….. pp. 4

Capítulo 1: Marco teórico ..…………………………...….……………. pp. 7

Capítulo 2: Análisis de casos ..…….……………………………….….. pp. 23

Capítulo 3: Análisis político ..…………………………………………. pp. 51

Conclusión …………………………………………………………..… pp. 94

Biografía ……………………………………………………................ pp. 96

**Agradecimientos**

Quisiera comenzar expresando mi más sincero agradecimiento a todos los docentes de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, espacialmente al Mgter. Gabriel Fidel y al Dr. Mario Guerrero, director y codirector de esta tesina, cuya experiencia, paciencia y apoyo constante fueron fundamentales para la realización de este trabajo y el desarrollo académico. Su guía no solo me proporcionó claridad académica, sino también motivación en momentos de duda. Su confianza en mí me impulsó a seguir adelante y superar los desafíos.

A mi familia, especialmente a mis padres, les agradezco profundamente su amor incondicional y su apoyo constante. Su fe en mí ha sido el motor que me permitió completar este camino. A mi hermana, por sus palabras de aliento, y a mi abuela, por su presencia y cariño, gracias por ser mi pilar en los momentos difíciles. Sin ustedes, este logro no habría sido posible.

A la Universidad Pública y en especial a mi segunda casa la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo gracias por brindarme la oportunidad de crecer académica y profesionalmente, aprecio profundamente el ambiente de aprendizaje que me ofrecieron.

A mí querida Franja Morada defensora siempre de la educación pública quien me dio amigos y compañeros que me apoyaron en los momentos de estrés y alegría. Siendo mi red de contención y su amistad me ayudó a mantener el ánimo en los momentos más duros. Cada uno de ellos contribuyó a que este proceso fuera más llevadero y significativo.

A todos gracias por ser parte de este viaje.

**Introducción**

La integración regional ha sido un tema relevante en múltiples equipos de investigación en ciencia política y relaciones internacionales de las últimas décadas. Si bien mucho conocimiento ya se ha generado sobre la temática, siempre es necesaria una revisión de la misma dada la continua creación de nuevos organismos de integración regional (más aún en nuestra región).

Desde un punto de vista personal, puedo mencionar que desde el inicio de mis estudios en la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública la rama disciplinar sobre la que me he querido especializar siempre ha sido las Relaciones Institucionales. Ahora, ya en el fin de esta, luego de haber conocido a varios docentes especializados en la temática, a los cuales agradezco porque me sirvieron de guía en mi proceso de formación profesional al permitirme participar en sus grupos de investigación, estoy completamente convencido de que esta será el área en la que basaré mi futuro académico/profesional.

Haciendo un recorrido histórico, cuando todavía los estados modernos no tenían la conformación actual, se puede observar que las primeras grandes iniciativas de integración regional voluntaria aparecieron en el siglo XIX. En 1828, por ejemplo, Prusia estableció una unión aduanera con Hesse-Darmstadt. A esto le siguieron sucesivamente la Unión Aduanera de Baviera WuÈrttemberg, la Unión Comercial de Alemania Central, el Zollverein Alemán, la Unión Fiscal de Alemania del Norte, la Unión Monetaria Alemana y, finalmente, el Reich Alemán.

En nuestra región los esfuerzos de integración tienen sus orígenes históricos a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, cristalizados ejemplos como, el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, el primero de una serie de congresos de las nuevas naciones latinoamericanas que tienen lugar a lo largo del siglo XIX: congreso de Lima (1847-1848), congreso de Santiago de Chile (1856-1857) y segundo congreso de Lima (1864-1865).

Estas ideas renacieron a mediados del siglo XX cuando se iniciaron a principios de los años sesenta un fuerte movimiento integracionista a los fines de fortalecer las economías regionales y mantener la paz tras la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948 por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presidida inicialmente por el argentino Raúl Prebisch, como precursora para la conformación de los posterior organismos de integración regional.

El primer organismo fundado por iniciativa de los países de la región (con influencia de la CEPAL), para fomentar la integración regional y conformar una zona de libre mercado, fue la Alalc (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) en 1960, mediante la firma del primer Tratado de Montevideo.

Al mismo tiempo, del otro lado del océano se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1952, que mediante la firma del tratado de Roma en 1957, por parte de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos firmaron se transformó en la Comunidad Económica Europea (CEE), que se fue ampliando hasta ser la Unión Europea (UE) que hoy conocemos, quizás hasta el momento el caso más exitoso de integración regional, con un mercado único con libre circulación de bienes, servicios, trabajadores y capitales, una moneda compartida por la mayoría de sus miembros y una política exterior y de seguridad común.

El impulso actual hacia la integración regional ha sido influenciado por el éxito de la región de Asia Oriental y el Pacífico, donde el comercio intrarregional y las exportaciones al resto del mundo han aumentado significativamente los ingresos. A primera vista, esto sugiere que perseguir acuerdos políticos formales para fortalecer los lazos económicos dentro de la región podría impulsar el crecimiento en Latinoamérica y Caribe.

Para este análisis se van a tomar seis organismos creados con el objetivo de fortalecer la integración regional en Latinoamérica. Todos ellos fueron creados de manera autóctona por los países de la región: Alalc (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) que en 1980 se transformó en Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración); Mercosur (Mercado Común del Sur); Unasur (Unión de Naciones Suramericanas); Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños); y la Alianza del Pacifico (AP).

En cada caso de estudio, y por medio de la utilización de herramientas de la metodología cualitativa para la recopilación de datos, tales como el análisis documental, se procederá a realizar una revisión histórica y jurídica de los bloques de integración enunciados para poder así identificar su pacto fundacional, sus miembros (actuales y pasados), la localización de su sede, sus idiomas oficiales, sus áreas de trabajo, sus órganos institucionales y su objetivo principal. La investigación tendrá carácter descriptivo ya que se buscará identificar y desarrollar los objetivos de las organizaciones regionales, realizando especial hincapié en si estos pudieron lograrlos o no.

Este trabajo final está dividido en tres capítulos. El primero de ellos se centra en el marco teórico en el que se basará el posterior análisis, realizando un recorrido por los múltiples estudios sobre la temática. El segundo es el análisis de los casos elegidos para este trabajo, con la normativa de creación y su estructura organizacional. Miembras que el tercer capítulo con una revisión cronológica de los procesos de integración y los actores principales

La conclusión presentará una recapitulación de lo planteado en cada capítulo y notas sobre el proceso de integración regional en el periodo analizado. En base a la hipótesis de que las variaciones ideológicas, junto con las diferencias en políticas internas y externas entre los dirigentes de los países miembros, han dificultado el cumplimiento de los objetivos iniciales de los organismos de integración regional, obstaculizando el progreso hacia una integración más sólida, profunda y efectiva

**Capítulo 1**

**Marco teórico**

1. **Introducción**

Existen diversas definiciones para referirse al concepto de Integración Regional. Mientras que para algunos autores solo se puede hablar de regionalismo si existe proximidad geográfica o contigüidad de fronteras; para otros, en cambio, se requiere a la existencia de mutua interdependencia, ya sea económica o de seguridad. También hay quienes lo condicionan a la preexistencia de un sentido de pertenencia a una comunidad, valores y/o motivaciones.

Por ejemplo, Josep Ibáñez (1999) hace una distinción conceptual entre regionalismo y regionalización. El primero es un proyecto y el segundo es un proceso. El regionalismo engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre estados y actores que forman parte de una misma región. Conforman la corriente regionalista el conjunto de proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales (fundamentalmente empresas nacionales, grupos de presión y empresas transnacionales). Por regionalización cabe entender el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales. Este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región pero que, a diferencia del regionalismo, el carácter político o el referente institucional de estos procesos no siempre está presente ni es necesario. Es la intensidad de las interacciones económicas lo que permite hablar de la existencia de procesos de regionalización, en los cuales subyacen tanto intereses políticos, económicos como elementos ideológico-culturales.

Es pertinente realizar la siguiente aclaración: en este análisis, los términos "integración regional" y "regionalismo" se utilizarán de manera intercambiable, ya que no es objetivo del mismo profundizar en la diferenciación conceptual o generar un aporte teórico en torno a dicha disputa.

           Para definir el término “integración regional” se tomará la definición clásica de 1971 de Ernst Haas, donde se identifica como “un proceso mediante el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos”.

Más recientemente el politólogo argentino Andrés Malamud (2011) ha precisado la definición clásica con un fundamento institucional, señalando que esta fusión se produce “creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros”, sin dejar de señalar que “otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común –pueden tornar más probable la integración” (pp. 220).

Este capítulo proporcionará una base teórica que sustenta el desarrollo del resto de la tesina. Está dividido en dos partes: la primera cita diversas teorías e investigadores que han abordado la integración regional de manera cronológica, comenzando desde un enfoque estrictamente económico y, posteriormente, incorporando perspectivas de otras ciencias sociales. La segunda parte complementa lo anterior al mencionar conceptos clave fundamentales que serán esenciales para el análisis posterior y el desarrollo de nuevas hipótesis.

**2.1. Enfoques teóricos**

Los primeros estudios sobre la interacción regional se realizaron desde una visión de economistas, ya que observan principalmente las relaciones de mercado entre los bienes y los factores de producción dentro de una región, asumiendo la relevancia de las fuerzas institucionales y políticas. Las dos principales explicaciones económicas son la teoría de la unión aduanera (Jacob Viner, 1950; Richard G. Lipsey, 1957; Cooper y Massell, 1965) y la teoría del área monetaria óptima (Mundell, 1961; McKinnon, 1963; Kenen, 1969). La teoría de la unión aduanera se ocupa únicamente de los mercados de bienes. Busca comprender las implicaciones de bienestar de la integración en términos de creación de comercio, desviación de comercio y términos de intercambio. La teoría del área monetaria óptima tiene un enfoque ligeramente diferente. Examina las condiciones bajo las cuales es económicamente eficiente crear una unión monetaria. La atención se centra en el dinero, los mercados de bienes y los mercados de factores de producción. Estas dos teorías no se ocupan de explicar los cambios en las reglas y políticas que rigen las regiones económicas,  son estáticas y no logran arrojar luz sobre el proceso de profundización de las comunidades.

Según Balassa (1961) la integración económica se puede definir como:

“La supresión de la discriminación entre las unidades económicas de diferentes países. Esta discriminación ha resultado de la existencia de economías nacionales independientes y toma la forma de aranceles, restricciones cuantitativas y cambiarias, impedimentos a la movilidad de los factores, políticas monetarias y fiscales nacionales, etc.”(pp. 172)

      Continuando con Balassa (1961), dicho autor plantea que la integración admite cuatro etapas:

* La primera es la zona de libre comercio. Comprende un ámbito territorial donde se eliminen las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones e importaciones de bienes que son originarios de los Estados miembros del área, al tiempo que cada uno de ellos mantiene sus propios aranceles frente a terceros.

El problema que se deriva de una zona de libre comercio es la necesidad de mantener controles fronterizos para los productos que procedan de países pertenecientes al área de libre comercio pero que hayan sido producidos total o parcialmente en el exterior. Para tratar de evitar el problema se establecen “reglas de origen” de los bienes que se importan, de manera de diferenciar la procedencia de un producto y permitir a las autoridades portuarias saber qué producto amerita recibir las ventajas arancelarias.

* La segunda etapa es la unión aduanera, la cual establece un arancel común que pagarán los productos provenientes de terceros países. Ello implica que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional y requiere de mayores esfuerzos de negociación y acuerdo, ya que cada miembro puede ver modificada su estructura productiva, en mayor o menor grado, como consecuencia de decisiones comunes. Bajo este esquema permanecen las barreras que impiden la libre circulación de los factores de la producción.
* La tercera etapa es el mercado común, unión aduanera a la que se agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) a la existente movilidad de bienes y (eventualmente) servicios. Tal avance requiere la adopción de una política comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales.
* Finalmente, la unión económica consiste en la integración económica “total” con la adopción de una moneda, política monetaria y fiscal única, creando una autoridad supranacional cuyas decisiones sean vinculantes para los estados miembros.

Requeijo (2002) sostiene que conviene hacer tres precisiones sobre las etapas de la integración:

1. Las etapas no presentan perfiles nítidos. Por razones taxonómicas se efectúa esta clasificación que se enumera, pero la realidad demuestra que existen fórmulas intermedias con mezcla de características.
2. Existe un código de la integración en virtud del cual o bien el proceso se interrumpe, porque algunos miembros son incapaces de soportar los costes que entraña, o bien el proceso continúa en busca de una fase superior.
3. A pesar de la dinámica integradora, el paso de un estadio a otro es una decisión política que entraña costes y dificultades y que, consecuentemente no puede ser adoptada en solitario por los dirigentes políticos, sino que ha de ser entendida y refrendada por una mayoría de los ciudadanos.

Es necesario para que el proceso avance de la manera adecuada que la integración económica derrame sus efectos sobre la arena política. En particular, la movilidad de personas y la necesidad de armonizar políticas internas y establecer instituciones comunes alimentan las controversias políticas y generan la necesidad de tomar decisiones que excedan el ámbito técnico o económico. Por ello, los procesos de integración regional pueden compararse con los de unificación estatal, aunque existe una distinción crucial: los primeros son siempre voluntarios, los segundos raras veces lo han sido.

La voluntad depende en gran medida de la recompensa de la integración de los líderes políticos. Si estos líderes valoran la autonomía política (ausencia de interferencia de agentes supranacionales) y el poder político, es poco probable que busquen niveles profundos de integración mientras sus economías sean relativamente prósperas. Sin embargo, en tiempos de dificultades económicas, los líderes estarán más preocupados por asegurar su propia supervivencia y, por lo tanto, es probable que implementen políticas económicas que mejoren la eficiencia general de la economía.

El premio Nobel en economía de 2008, Paul Krugman, en su teoría explica la diferencia entre la creación de comercio y la diversificación de comercio en un acuerdo comercial entre dos o más países, rompiendo con la teoría predominante hasta ese momento que sostenía que el comercio internacional y la localización de las actividades productivas se explicaban básicamente por las ventajas comparativas de los países. Un área de libre comercio impulsa el comercio entre los países involucrados cuando existe eficiencia económica. Pero, también, puede crear diversificación de comercio. Es decir, los productos que con anterioridad al acuerdo comercial se compraban a un tercer país, una vez firmado el área de libre comercio, se importan del socio comercial en el acuerdo de libre comercio y no del tercer país. En ocasiones, puede ser que el consumidor termine pagando más que antes, ya que el país socio puede producir el producto con una menor eficiencia que el tercer país.

Los flujos de comercio regional son una parte integral de los flujos de comercio internacional. Aproximadamente la mitad del total de los flujos comerciales se producen entre socios regionales. No obstante, hay diferencias significativas entre regiones en la importancia relativa de los flujos comerciales intrarregionales con respecto a los flujos totales. En un extremo se sitúa la Unión Europea y la región de Asia Oriental y el Pacífico, regiones en las que las exportaciones intrarregionales dieron cuenta del 60 y el 50 por ciento del comercio total en 2014, respectivamente. En el extremo opuesto están regiones como Asia meridional, África Subsahariana y Oriente Medio y Norte de África, donde las exportaciones intrarregionales representaron sólo entre un 10 y un 15 por ciento del comercio total en 2014. A pesar de los esfuerzos latinoamericanos por integrarse comercialmente, el volumen de las exportaciones intrarregionales en relación a las exportaciones totales se ha mantenido a través de los años por debajo del 20% (Banco mundial, 2017).

Los estudios de Wilfred Ethier (1998) sobre el “nuevo regionalismo económico”, en este sentido, la expresión describiría la nueva etapa de la integración económica regional en la cual se abandonaron las políticas que “habrían aislado” las economías de las corrientes de comercio mundial. En vez de ello, el nuevo regionalismo se concebía como un paso en el camino hacia una creciente inserción de las economías nacionales en el mundo globalizado. Los acuerdos basados en este enfoque, se caracterizan por los siguientes rasgos:

1. La integración de un país pequeño con un país grande.
2. Los países pequeños se habrían comprometido a aplicar reformas económicas sustantivas.
3. Las relaciones entre los países miembros no se habrían caracterizado por drásticos movimientos a favor del libre comercio.
4. En consecuencia, las mayores reducciones arancelarias fueron realizadas por los países pequeños.

Una característica significativa de la integración es su posibilidad de desarrollarse de manera negativa o positiva. La integración negativa hace referencia al desmantelamiento de restricciones a los intercambios transfronterizos y a la distorsión de la competencia, mediante la eliminación de las barreras que restringen la movilidad de bienes, servicios y factores productivos; mientras que la integración positiva implica políticas comunes que moldeen las condiciones en que funcionan los mercados (Scharpf, 1996). Esta distinción es significativa porque la primera puede alcanzarse a través de procedimientos intergubernamentales, pero la segunda requiere organizaciones o normas supranacionales.

Cuando desde otras disciplinas de las ciencias sociales empezaron a realizar sus análisis propios el enfoque predominante a mediados del siglo XXI en las distintas investigaciones era el “neo-funcionalismo”. Su acento está puesto en el papel de los actores supraestatales, –en especial la “Secretaría” de la organización regional y las asociaciones de intereses y movimientos sociales creados en la región–. Sin embargo, los países miembros siguen siendo actores centrales en este proceso, ya que fueron ellos los que fijaron las condiciones del acuerdo inicial, aunque no determinaron en forma exclusiva la dirección y magnitud del cambio subsiguiente. Según esta teoría, la integración regional es un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, en el cual, en condiciones democráticas y de representación pluralista, los gobiernos nacionales se ven cada vez más imbricados en los asuntos regionales, y terminan por resolver sus conflictos concediendo más autoridad y mayores facultades a las organizaciones regionales que ellos mismos han creado. A la larga, los ciudadanos de esos países comienzan a depositar más y más sus expectativas en la región, y la satisfacción de tales expectativas aumenta la probabilidad de que la integración económico-social tenga “efectos indirectos” en la integración política

Uno de sus máximos exponente fue Ernst Haas quien formuló la hipótesis de que, con ayuda de una secretaría activa e ingeniosa y apoyo de los intereses organizados afectados por tales externalidades, los gobiernos nacionales podrían (ocasionalmente) aprender y (a regañadientes) acordar cambiar sus posiciones originales. De acuerdo a este enfoque, la integración es un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, pero en el que, en condiciones de democracia y representación pluralista, los gobiernos nacionales se encontrarán cada vez más envueltos en presiones y terminarán resolviendo sus conflictos concediendo un alcance más amplio y delegando más autoridad a las organizaciones regionales que han creado. Finalmente, sus ciudadanos comenzarán a cambiar cada vez más sus expectativas hacia la región y satisfacerlas aumentará la probabilidad de que la integración económica y social se “desborde” hacia la integración política.

En la misma línea teórica Hoffmann (1960) dividió la política mundial en alta política y baja política. La primera se refería a los asuntos de seguridad y estrategia y en ellos los Estados estaban negados a ceder o delegar soberanía, mientras que la baja política atañía a temas económicos o propios de la interdependencia. En estos aspectos los Estados sí se atrevían a delegar soberanía. La integración europea era un caso de baja política, que no buscaba superar el Estado-nación, sino que era un instrumento de los Estados para fortalecerse.

En respuesta a la proliferación de bloques económicos que rechazan la idea de supranacionalidad, los teóricos de la integración comienzan a tomar distancia de la experiencia europea y a privilegiar el análisis descriptivo por sobre la prescripción. Las respuestas son variadas, pero todas ellas coinciden en la necesidad de pensar la integración como un continuo que va desde niveles de coordinación administrativa (cooperación) a niveles de máxima delegación de autoridad (fusión). En esta dirección, el esfuerzo más importante desde Latinoamérica es la escuela autonomista encabezada en un inicio por el argentino Juan Carlos Puig (1928-1989) y el brasileño Helio Jaguaribe (1923-2018).

Puig (1978) impulsó el desarrollo de la categoría autonomía y en la conceptualización de una comunidad internacional estratificada en vez de un sistema internacional anárquico. Esta idea de comunidad partía del reconocimiento de la existencia de importantes interacciones políticas, económicas y sociales entre sus miembros, en la cual, además, y a diferencia de lo propuesto por el realismo, no predominaba la anarquía sino por la estratificación o la existencia de una jerarquía. Para Puig, la comunidad internacional era “un régimen internacional que tiene su propios repartidores supremos y recipiendarios”.

Ahora bien, aunque existiese un régimen internacional jerarquizado, la periferia no tenía que estar sometida a una perenne situación de dependencia. Esta última podía superarse con una estrategia “autonomizante”, que debía incluir acciones nacionales (mejora de la estructura económica y militar) e internacionales (constitución de alianzas defensivas). Esta estrategia buscaba incrementar la autonomía, a la que se define como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”. La autonomía era un mecanismo para ampliar los márgenes de maniobra o de decisión propia.

La integración regional tenía el potencial de ser un “mecanismo autonomizante”, Puig propone que la integración regional y el regionalismo en general se asocian a la búsqueda de la autonomía, es decir, a la ampliación del poder de decisión propia y de los márgenes de maniobra.

Otro autor de la misma escuela, Helio Jaguaribe (1964) describe el sistema internacional como jerárquico, en el cual Estados Unidos y la Unión Soviética desempeñaban roles imperiales. En este contexto, a diferencia de la era colonial, el resto de los países eran formalmente independientes y, al menos nominalmente, interlocutores autónomos con soberanía propia. En este mundo interimperial, coexistían naciones con primacía global o regional, así como países en situación de dependencia. Entre ellos, se encontraban aquellos que podían alcanzar la autonomía, siempre que cumplieran dos tipos de condiciones: habilitadoras y ejecutorias. Las condiciones habilitadoras incluyen la viabilidad nacional y la permisividad internacional. Las condiciones ejecutorias abarcan las acciones que los Estados periféricos, aspirantes a la autonomía, debían emprender, como el fomento de la autonomía técnico-empresarial a nivel interno y la creación de relaciones favorables con las potencias imperiales.

Las investigaciones más actuales estudian dos fenómenos diferenciados: por un lado, la integración propiamente dicha o polity-making –en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas–; por el otro, la gobernanza regional o policy-making –los mecanismos a través de los cuales se regulan esas nuevas comunidades–. Las principales teorías contemporáneas que pretenden explicar ambos fenómenos –si bien con énfasis en el primero– son el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998) y la gobernanza supranacional, descendiente renovado del neofuncionalismo (Sandholtz y Stone Sweet, eds., 1998; Schmitter, 2004). Ambos enfoques consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Su argumento sostiene que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda.

El intergubernamentalismo liberal concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos. Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su diluirse en una entidad regional. Este enfoque define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

Por su lado, la gobernanza supranacional concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernanza supranacional destaca la participación de cinco actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales; los empresarios transnacionales; la sociedad civil; la Comisión Europea; y la Corte de Justicia. Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen o no tienen peso en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la Unión Europea sólo es esperable la interacción entre Estados nacionales, empresarios transnacionales y sociedad civil. Además, en el caso europeo, los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.

Según Malamud (2006) todas estas teorías pueden ubicarse dentro de un espacio de dos dimensiones formado por las siguientes variables:

* Ontología: La teoría presume un proceso que reproducirá las características existentes de sus países miembros y del sistema interestatal del que forman parte, o bien presume un proceso que transformará la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y sus relaciones recíprocas; o bien.
* Epistemología: Las pruebas reunidas para controlar estos procesos se centran primordialmente en acontecimientos políticos espectaculares, o en intercambios socioeconómicos y culturales prosaicos. (pp. 6).

El aporte del estudio de la integración se plasma en al menos a tres grandes temáticas:

* Primero, discutir la noción de soberanía estatal y la posibilidad de su cesión y/o puesta en común;
* Segundo, analizar la mutua vinculación entre la política doméstica y la política exterior y cómo las regulaciones regionales inciden en los marcos jurídicos-normativos-políticos nacionales;
* Tercero, arrojar luz sobre la conformación identitaria y social de los procesos de integración (desde la modificación de lealtades y expectativas hasta procesos de socialización regionales).

Una hipótesis interesante es la planteada por el investigador Pedro Caldentey del Pozo (2019) de la Universidad Loyola de Andalucía, España, la cual propone que podría existir un patrón común de comportamiento en las iniciativas de regionalismo e integración regional en América Latina. El patrón se caracteriza por la siguiente secuencia de elementos:

1. Un período inicial de entre 5 y 10 años marcado por una intensa actividad diplomática y legislativa, con mucho protagonismo político interno (entre partidos, líderes y ciudadanos de las naciones) y externo (socios comerciales y políticos, países vecinos y comunidad internacional). El proceso regional forma parte de las prioridades del gobierno nacional y los diferentes actores muestran interés y confianza en su desarrollo.
2. Un período de interés declinante que sucede al anterior y que se caracteriza por un creciente desapego por parte del gobierno y otros actores políticos y sociales. que hace que los procesos pierdan valor estratégico y mantengan una cierta inercia de funcionamiento, sometida a eventuales episodios de crítica más aguda centrada en su naturaleza retórica, su ineficacia o sus sesgos ideológicos.
3. Algunos procesos experimentan un periodo de reactivación y nuevos episodios de protagonismo político cuando se produce una cierta reestructuración. La Comunidad Andina en los noventa es el mejor ejemplo.
4. Las iniciativas declinantes del regionalismo son generalmente reemplazadas por nuevas propuestas. Estas nuevas iniciativas son de ámbito, naturaleza y composición diferente y su orientación es con frecuencia contraria a la que reemplaza.
5. La inercia de iniciativas en funcionamiento de baja intensidad se mantiene en el tiempo, pero ninguna de las iniciativas declinantes es oficialmente clausurada. América Latina ofrece por ello un panorama de iniciativas simultáneamente vivas y de diferente origen, naturaleza y estado, pero en estado de inercia. Un conjunto de organismos zombis que tiende a generar mala reputación a la integración latinoamericana pese a la relevancia que, en general, tienen las funciones que mantienen.

**2.4. Factores complementarios**

Algunas claves para entender los procesos de integración se dan al revisar el concepto de cooperación, el rol de los tratados, las cumbres y los/as jefes/as de Estado, mediante la diplomacia presidencial.

**2.4.1. Cooperación**

El término cooperación, en general, se refiere a los esfuerzos conjuntos de los Estados para resolver problemas específicos. Ernst Haas (1958) la definió como un término vago que abarca cualquier actividad interestatal con una participación parcial, cuyo objetivo es satisfacer una serie de necesidades puntuales.

En el dilema de la coordinación, el problema no radica en aprovecharse de la situación, sino en acordar uno de los diversos cursos de acción posibles, en un contexto donde los Estados tienen intereses divergentes. Estos problemas son especialmente relevantes en los procesos de integración, ya que la mayoría de los esquemas regionales —como las áreas de libre comercio, las uniones aduaneras o las uniones económicas— van más allá de la simple eliminación de barreras fronterizas. También incluyen esfuerzos para adoptar reglas de origen comunes, políticas comerciales conjuntas, códigos de inversión compartidos, estándares de salud y seguridad uniformes, o políticas macroeconómicas integradas.

La coordinación plantea además desafíos distributivos, ya que un curso de acción específico puede beneficiar a algunos Estados más que a otros. Para evitar que el descontento afecte el proceso de integración, es fundamental abordar cuestiones de equidad y garantizar una distribución justa de los beneficios derivados de la cooperación.

Estas observaciones conducen a una condición clave para el éxito de la integración: la presencia de un líder indiscutible dentro del grupo de países que buscan estrechar sus lazos. Este Estado actúa como un punto focal para la coordinación de reglas, regulaciones y políticas, y puede contribuir a mitigar las tensiones distributivas al asumir el rol de "pagador" regional, proporcionando estabilidad y equilibrio en el proceso integrador.

Alguno de los objetivos comunes que tienen todas las organizaciones de integración regional son:

* Preservar la paz y la seguridad.
* Ostentar poder suficiente para determinar los términos de intercambio-precios internacionales.
* Ganar poder de negociación en los foros políticos internacionales y económicos.
* Garantizar un seguro contra eventos futuros como las guerras comerciales o la discriminación comercia.
* Conseguir un mejor y más rápido acceso e implementación de los avances tecnológicos para aumentar el bienestar.

Malamud y Schmitter (2006) identificaron 12 premisas para la integración regional basados en el caso europeo (que describiremos en el próximo capítulo) los cuales deberían tomar los gobiernos de América Latina para lograr la propia:

1. La integración regional es un proceso, no un producto.

2. La integración regional tiene que empezar en algún lugar, y lo mejor, en las circunstancias contemporáneas, es que lo haga en un área funcional de visibilidad política relativamente escasa, que pueda manejarse por separado y generar beneficios significativos para todos los participantes

3. La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad.

4. La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos.

5. La integración regional debe comenzar con un pequeño número de países miembros, y a partir de allí anunciar que está abierta a otras adhesiones.

6. La integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder.

7. Sin embargo, la integración regional exige liderazgo, o sea, la existencia de actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas un precio desproporcionado.

8. La integración regional requiere una Secretaría con poderes limitados pero que puedan llegar a ser supranacionales.

9. El proceso de integración exige que los países miembros sean democráticos.

10. La integración regional es posible aun cuando los países miembros tengan diferentes niveles de desarrollo y de riqueza per cápita.

11. La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede volverse vulnerable a fuerzas exógenas, en especial en sus primeras etapas.

12. Hasta consolidarse, la integración regional es un consumidor de seguridad internacional, no un productor.

**2.4.2. Las cumbres**

Desde la época precolombina hay evidencias de la realización de encuentros cimeros de líderes indígenas en las emblemáticas ciudades mayas de Tikal y Copán que pueden considerarse “Cumbres” donde se reúnen los máximos representantes de cada región.

En el análisis de las Cumbres realizado por Jarque, Carlos, Ortiz, María Salvadora  y Quenan, Carlos (2009); las define como una expresión del creciente multilateralismo que caracterizó el final del siglo XX y que caracteriza los inicios del siglo XXI. Al reunir a los más altos niveles de decisión política de los Estados, las Cumbres fomentan el diálogo entre los principales actores de la escena internacional, y abren nuevos horizontes que guían el comportamiento de los países. Normalmente, una Cumbre es preparada durante un año o dos por medio de reuniones sucesivas en donde participan los ministerios que correspondan.

Los objetivos de las Cumbres son de tres tipos:

* Los explícitos son, por lo general, aquellos que tienen como propósito abordar temas de carácter internacional que, por su alta prioridad y trascendencia, preocupan al colectivo de países que están representados en las Cumbres. (...)
* Los implícitos son aquellos que se perciben menos desde la calle, pues emanan del diálogo político directo entre los Jefes de Estado y de Gobierno que se produce en ámbitos más o menos reservados para garantizar su franqueza. (...)
* Los coyunturales son aquellos dirigidos a satisfacer desafíos o necesidades generalmente surgidas de la coyuntura en que se desarrolla un cónclave específico. Muchas veces los objetivos resultantes de una coyuntura álgida pueden desplazar -o al menos subordinar- a los objetivos explícitos que la convocan. (pp. 11).

Según múltiples investigadores aunque el saldo de las Cumbres es favorable puesto que se ha logrado impulsar los principales avances de la década en materia de comercio, cooperación económica y social y desarrollo democrático mediante la firma de tratados, los bajos niveles de articulación y coordinación de políticas, la exclusión de ciertos actores clave, la difícil evaluación de los resultados de estos eventos y, en general, la poca continuidad en los procesos de Cumbre, lleva a suponer que dicho mecanismo podría estar pasando por un ciclo de desgaste.

**2.4.3. La diplomacia presidencial**

El concepto de diplomacia presidencial usado por Malamud (2010) y otros investigadores, es entendida como el recurso tradicional para las negociaciones directas entre presidentes o primeros ministros nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos. Los presidentes de los Estados miembros de los organismos de integración Latinoamericanos concentran suficiente poder tanto para imponer como para sortear el veto de otros actores tanto en el gabinete como en el congreso, haciendo surgir un "hiperpresidencialismo" en ellos. Esta modalidad se puede dividir en dos planos de acción, el multilateral, que hace referencia al subsistema que resulta de las interacciones entre las naciones situadas en el mismo espacio geográfico por ejemplo Sudamérica, Centroamérica o el Caribe, y la multi-espacial que es la que trata temas de integración y otros.

Uno de los ejemplos más emblemáticos es el presidente de Brasil Lula Da Silva en su primer mandato (2003-2010), emprendió 252 viajes al exterior para participar en 84 cumbres y efectuar 168 visitas a otros países, un total de 85 países, algunos de ellos en repetidas ocasiones, como es el caso de Argentina, donde estuvo 19 veces, Venezuela, país que visitó 13 veces, y Estados Unidos, donde hizo 12 viajes.  Lula estuvo fuera de Brasil durante 477 días, lo que equivale a un año, tres meses y 22 días de sus ocho años de Gobierno. La “diplomacia presidencial” de Lula fue correspondida por sus interlocutores, pues durante su mandato recibió la visita de 232 jefes de Estado o de Gobierno. Se complementa con la apertura de 36 nuevas representaciones diplomáticas en el exterior e incrementó notablemente la presencia brasileña en Sudamérica, África, Medio Oriente y Asia.

**2.4.4. Los tratados internacionales**

La historia de los tratados se hunde en la historia de la humanidad; hay manifestaciones de tratados desde el año 2500 a. C.  La firma de un tratado internacional es la base formal de la integración creando estructuras, organismos internacionales, que constituyen nuevos sujetos de derecho internacional, pero no la establece por sí solo, como es el caso del Tratado de Montevideo de 1980 por el cual se conforma la Aladi o Tratado de París de 1951 que originó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.  Debido a que solo significa una promesa por parte de los líderes de varios estados de participar en un curso de acción particular durante un período de tiempo con el objetivo de unir más las economías de sus países. La verdadera integración se logra a través de la implementación de esta promesa, lo que implica un largo proceso de establecimiento de reglas, regulaciones y políticas comunes.

**Capítulo 2**

**Análisis de casos**

En este capítulo se realizará un análisis institucional de los casos de estudios elegidos para este trabajo, ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio); ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración); MERCOSUR (Mercado Común del Sur); UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas); CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños); y la Alianza del Pacifico. Con anterioridad a eso se describirán brevemente las olas de integración y el contexto en que se dieron los procesos de integración en nuestra región.

**1. Las olas de integración**

La primera oleada de integración económica se llevó adelante entre los años sesenta y setenta y se plasmó en distintos tipos de acuerdos. Este periodo estuvo caracterizado por la incrementación de la actuación de los organismos especializados para promover el proceso de regionalización camino a la integración regional, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

En 1959 surgió el pensamiento estructuralista encabezado por Raúl Prebisch desde la Cepal partiendo de un análisis de la estructura del sistema internacional, cuyo núcleo interpretativo era el modelo centro-periferia. Dicho autor argumentó que desde mediados del siglo XIX se había producido un deterioro en los términos de intercambio de los países latinoamericanos debido a la caída progresiva de los precios de las materias primas de la región en los mercados mundiales. Este deterioro en los términos de intercambio provocaba un estancamiento de las economías latinoamericanas gracias a una “restricción externa” crónica derivada, por un lado, de los déficits permanentes en su comercio exterior y, por otro, de la capacidad limitada para importar, consecuencia de la lenta expansión y escasa diversificación de las exportaciones primarias en que se había especializado la región. La superación de esta situación requería una estrategia de industrialización con sustitución de importaciones (ISI), que suponía la participación del Estado en la planificación y programación del desarrollo industrial. El Estado sería el responsable de efectuar las inversiones en las industrias nacientes y de establecer una política arancelaria de protección gradual y selectiva a esas industrias nacientes. La propuesta era que una nueva etapa del ISI se llevará a cabo regionalmente, es decir, en el marco de un mercado común en el que se fomentaría la producción de bienes intermedios y de capital. El modo de instrumentar la propuesta era mediante la creación de industrias regionales que tendrían como su mercado protegido a un bloque regional.

En un primer momento, se firmaron acuerdos que, como el Acuerdo Latinoamericano de Liberalización Comercial (ALALC, 1960) y el Pacto Andino (1969), aspiraban a construir mercados comunes a semejanza de la experiencia europea. Con posterioridad, en los años ochenta, estas metas se relajaron, los objetivos de estos acuerdos se redujeron a áreas de libre comercio, se dio más protagonismo a los actores privados transnacionales y la Alalc en 1980 se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) que permitiría la asociación de acuerdos de complementación económica.

Estos procesos fueron respuesta a una demanda doméstica, en este caso de índole económica, la cual era la necesidad de superar los cuellos de botella que se anteponen al proceso de sustitución de importaciones (ISI) que se venía desarrollando en la región, pero que no podía autosustentarse por lo acotado de los mercados nacionales. De esta manera, la integración comercial prometía ampliar los mercados reduciendo los costos de producción y potenciando el tamaño de los consumidores. En términos de agenda, los issues se recortaron a lo comercial y en términos de construcción institucional los gobiernos latinoamericanos descartaron toda delegación de autoridad efectiva. Pero más allá de estas limitaciones, los procesos tampoco tuvieron oportunidad de avanzar hacia una coordinación transfronteriza por la irrupción de gobiernos militares en toda la región.

La segunda oleada de regionalismo tuvo lugar hacia mediados de los ochenta y principios de los noventa, en los que un nuevo contexto global, caracterizado por la globalización del capital, promovió la proliferación de nuevos regionalismos en todas las latitudes y la actualización de los objetivos, agendas e instituciones en aquellos que habían caído en desuso. La aparición de estos “nuevos regionalismos”, como se les dio en llamar, obligó a los teóricos de la integración a ajustar su caja de herramientas.

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos abandonaron el paradigma del Estado desarrollista, adoptando el paradigma neoliberal. En política exterior, la “nueva agenda” se basó en la adopción de los valores hegemónicos universalmente aceptados, de los cuales resultaban el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externas, por lo que se produjo un fuerte impulso a las políticas de privatización de los servicios públicos, venta de activos del Estado, flexibilización laboral, apertura comercial.

Este modelo de desarrollo es pensado y promovido desde el norte global. Su propuesta parte del supuesto de que el orden económico es asimétrico y que la dependencia que caracteriza al subdesarrollo en materia de acceso al capital y a la tecnología se mantiene y se agravan, ya que en el cambio de contexto del capitalismo global emergen nuevos vínculos de dependencia. Para superar esta dependencia, sin embargo, los Estados no deben cerrarse y proteger su producción hacia terceros países, sino por el contrario abrirse a la economía global y buscar participar del comercio global potenciando la competitividad de sus empresas y potenciando sus capacidades productivas en los encadenamientos productivos globales.

En esta ola en 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, convirtiéndose en el principal organismo de integración.

Anteriormente EE.UU. impulsó en 1990 la “Iniciativa para las Américas”, años más tarde, el Alca (Área de Libre Comercio de las Américas), fue lanzado definitivamente por el presidente estadounidense Bill Clinton en la Primera Cumbre de las Américas de 1994, en Miami, se convertía en la propuesta continental de creación de una zona de libre comercio. El objetivo del proyecto era crear un área o zona hemisférica de libre comercio, eliminando las barreras comerciales y arancelarias para la circulación de mercancías.

La tercera ola de integración se dio a partir de la crisis del paradigma neoliberal y de la evidencia de sus límites, que se visualizan a través de las múltiples crisis económicas y sociales que se produjeron a fines del siglo XX y principios del siglo XXI en casi todos los países de la región. Se configuró un entorno proclive para el surgimiento de los gobiernos de izquierda, con el triunfo electoral de gobiernos con orientación nacionalista, desarrollista o socialista, como el de Hugo Chávez en 1999 en Venenzuela y continúa con las victorias de los gobiernos de izquierda de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Tabaré Vázquez (Uruguay) y Fernando Lugo (Paraguay).

En esta ola se crearon múltiples organismos como la Unasur y la Celac, también se le dio un nuevo enfoque social al Mercosur y la renuncia al Alca.

A partir del año 2015 empezaron a asumir nuevos gobiernos en la región, con una ideología neoliberal, que se intentaron diferenciar lo máximo posible con las gestiones anteriores y recuperaron tanto para las políticas internacionales como para la exterior ideas y medidas de la década de 1990.

Reduciendo la participación en la gran mayoría de los órganos de integración y se volvió al enfoque noventozo del Mercosur.

**2. Contexto latinoamericano**

Según Malamud (2014) la integración regional en América Latina enfrenta condiciones desfavorables, aunque no imposibles. El predominio de la democracia y la economía de mercado la favorecen, pero permanecen numerosas restricciones estructurales.

Uno de los principales problemas sigue siendo el bajo nivel de interdependencia, ya sea en el comercio, la inversión o la interconexión física (Burges, 2005). Un segundo obstáculo es el culto a la soberanía estatal: integración significa, por definición, resignar la capacidad de actuar solo. Esto enfrenta numerosas resistencias, ya que en todos los países la opinión pública y las elites políticas priorizan la autonomía nacional, y la mayoría de los empresarios prefieren el proteccionismo a la apertura a la competencia internacional (Kaltenthaler y Mora, 2002). En tercer lugar, las economías más grandes de América Latina no han aumentado su complementariedad; por el contrario, compiten tanto en productos como en mercados.

Para reforzar la visión optimista se apela a un conjunto de argumentos encabezados por el prolongado periodo de democracia que vive América Latina sin golpes de Estados tradicionales con intervención de las Fuerzas Armadas desde hace 30 años, aunque sí se han dado golpes de estados blandos con nuevos mecanismos institucionales, las posibilidades que brindan la energía o la infraestructura con los nuevos avances científicos; las nuevas capacidades para resolver ciertos conflictos regionales; o la mayor sintonía político-ideológica entre los gobiernos de la región (el famoso nuevo giro a la izquierda).

Al tomar dimensiones como: peso estratégico; proyección militar; capacidad diplomática; y capacidad económica, se puede observar;

Sobre la inestabilidad por disputas militares la región hace un siglo solía producir grandes conflictos con violencia interestatal, sin embargo estas se han tornado cada vez menos potentes como fuentes de amenazas a la paz y seguridad internacional. En esta dimensión, la región ha recorrido todo el espectro desde una zona de guerra hasta una zona de paz. Aunque han habido pequeñas escaramuzas militares entre países vecinos, como el caso de la guerra entre Ecuador y Perú en 1941. Se puede especular que esta pérdida de relevancia «como problema» podría conducir a una mayor relevancia de América Latina «como solución» mediante un mayor y mejor desempeño diplomático. Sin embargo, la experiencia parece demostrar lo contrario.

Fue hace un siglo cuando los estados de Latinoamérica supieron colocarse en las mesas altas de la política internacional, posibilitado ante todo por las proezas que le permitieron liberarse del yugo colonial. Semejante logro inicial no fue desaprovechado sino consolidado a través de una diplomacia ofensiva que expandió la influencia de la región en el mundo. Quizás el mejor ejemplo de los logros de la diplomacia latinoamericana en su auge fue el Tratado Antibélico de 1933, también conocido como el Pacto Saavedra Lamas que prohibió definitivamente la resolución de conflictos territoriales por la fuerza, y que fuera ratificado por naciones de América y Europa y constituyó el tratado más ambicioso antes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Esta tendencia puede observarse en la importancia relativa de la diplomacia latinoamericana en términos de número de embajadas y participación en organismos multilaterales. Respecto a la cantidad de embajadas que cada región poseía en el extranjero, América Latina tuvo una gran trayectoria declinante, pasando de ser la región con más embajadas hacia fines del siglo xix (197), casi a la par de Europa (259), a ser la región con menos embajadas del mundo en nuestros días.

Sobre la participación en organizaciones intergubernamentales, aunque la tradición del multilateralismo y la fortaleza del sistema interamericano así como una proliferación de organizaciones regionales y subregionales superior a la de Asia y Oriente Medio han matizado este declive, la participación de América Latina, que hacia 1929 alcanzaba niveles europeos, ha quedado relegada con respecto a África y Europa.

Según Schenoni y Malamud (2021) las ambiciones diplomáticas de América Latina se vieron perjudicadas por dos procesos: la Segunda Guerra Mundial y la descolonización de otras regiones. La no participación en el primero de estos eventos significó que el reparto de poder en las instituciones del orden de posguerra excluyera a la región en favor de otros actores. A su vez, el proceso de descolonización trajo a escena nuevos actores de peso en otras regiones.

A esto se le sumaron factores internos como el cambio de mentalidad producido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, que pasó de las glorias de la era de Genaro Estrada y Carlos Saavedra Lamas a una posición defensiva. La idea de preservar una cierta autonomía regional que floreció durante esta era contrasta con la expansión de espacios de autonomía que había logrado la generación previa a partir de una diplomacia activa y creadora de derecho internacional. El concepto de preservación de autonomía fue reflejo de la pérdida de relevancia que la región ya experimentaba entonces. Con la gran diplomacia de otrora a la defensiva, la mayoría de los países de América Latina debieron alinearse más o menos directamente con EEUU en la Guerra Fría, con excepción de Cuba. Los costos de la autonomía, además, fueron crecientes y en la Posguerra Fría llevaron a un nuevo debate entre la resignación y la perseverancia.

Otro factor fue el déficit en la coordinación diplomática, aunque Argentina, Brasil y México integran el G-20 desde su fundación, estos jamás procuraron construir una agenda o posición común. La falta de sintonía también se manifestó en otras organizaciones internacionales, tanto en los fracasos como en los triunfos. El mejor ejemplo de ello es cómo los desacuerdos intrarregionales llevaron a que, por primera vez desde su creación y contra la tradición, EEUU impusiera en 2020 a un ciudadano propio como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mauricio Claver-Carone.

Estos factores se pueden complementar con los que propone Carlos Malamud (2009, pp. 101-104): exceso de retórica; nacionalismo; y déficit de liderazgo.

* El exceso de retórica, vinculado a aquello que se dio en llamar el «realismo mágico latinoamericano», que genera ilusiones en situaciones de crisis. En esta línea se inscriben todas las esperanzas, hasta ahora frustradas, puestas en el gran impulso que el «giro a la izquierda» supuestamente iba a dar a la integración regional.
* El exceso de nacionalismo impide la construcción de las instituciones e instancias supranacionales sin las cuales es imposible que avance cualquier proceso de integración regional. Mientras los gobiernos y los Estados nacionales no cedan una parte de su soberanía, como ha sucedido en otros procesos de integración, ninguna integración será posible.
* La ausencia de liderazgos regionales debería explicarse por la inexistencia de una necesidad real de avanzar en la integración. Por lo general, los países latinoamericanos están más preocupados por sus propios problemas que por lo que sucede a su alrededor.

A diferencia de la experiencia europea, en América Latina los procesos de integración emprendidos se han caracterizado por la ausencia de la consideración de los intereses de la sociedad como punto de partida para la integración. Es decir, se los ha olvidado como actores transnacionales susceptibles de incrementar sus intercambios y subsecuentemente apelar a las autoridades nacionales o transnacionales a los fines de ajustar regulaciones y políticas nacionales y regionales a una nueva realidad colectiva. En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización y sólo después se generó una demanda pública para una ulterior integración.

**3. Primera oleada de integración**

A mediados del siglo XX, posterior a la segunda guerra mundial, se inició un fuerte movimiento integracionista a los fines de fortalecer las economías regionales y mantener la paz de posguerra mundial, en Latinoamérica se reflejó con la creación de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en 1948 por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presidida inicialmente por el argentino Raúl Prebisch, como precursora para la conformación de los posterior organismos de integración regional.

Otro ejemplo de organización regional creada con influencias externas es la Organización de los Estados Americanos (OEA) creada en 1948, incentivada por Estados Unidos, en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA, que entró en vigencia en diciembre de 1951. La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Son miembros de ella 35 países del continente Americano, excepto Cuba que fue expulsado en 2009 y Nicaragua que cesó su participación en 2021.

Posterior a estas instituciones surgieron otras nacidas íntegramente en la región:

**3.1. Alalc-Aladi**

El primer organismo fundado por iniciativa de los países de la región (con influencia de la Cepal), para fomentar la integración regional y conformar una zona de libre mercado, fue la Alalc (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) en 1960, mediante la firma del primer Tratado de Montevideo, ratificado por la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, los Estados Unidos Mexicanos, la República del Paraguay, la República del Perú, la República Oriental del Uruguay y la República de Venezuela.

Según el Tratado, los países firmantes se comprometían a crear una zona de libre comercio que según el art. 2 debería estar funcionando en un plazo de 12 años, es decir el 31 de diciembre de 1972. Por el Protocolo de Caracas (1969) dicho plazo fue modificado a diez años, trasladando el plazo al 31 de diciembre de 1980.

Este proceso se efectuaría de una forma gradual por medio de la eliminación de todas las restricciones, cupos y gravámenes al comercio entre los Estados miembros. Para lograrlo el art. 4 establece un sistema de dos listas negociadas periódicamente:

* Listas Nacionales de cada país: Son las reducciones de gravámenes y restricciones anuales que cada país otorga a los restantes según el principio de nación más favorecido. Según el art. 5, cada Parte Contratante deberá conceder anualmente a las demás Partes Contratantes, reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos al 8% (reducido al 2,9% por el Protocolo de Caracas) de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar su eliminación para lo esencial de sus importaciones de la Zona.
* Lista Común: Negociada multilateralmente cada 3 años se refiere a los productos no incluidos en las listas nacionales y sobre los cuales no hay restricciones ni cupos en el comercio de la zona.

       Las negociaciones tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio, así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona.

        El Art.14. dictamina que a fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, las Partes Contratantes procurarán:

* Otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la Zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado;
* Incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes; y
* Agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco.

El capítulo IX establece la estructura interna de la organización compuesta por la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente.

* La Conferencia es el órgano máximo de la Asociación. Está constituida por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes contratantes. Se reuniría una vez al año en sesiones ordinarias. Presidido por un presidente y dos vicepresidentes. Tomará todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes.
* El Comité es el órgano permanente de la Asociación encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado. El Comité tendrá una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo.

El surgimiento de Alalcse puede entender como un aprendizaje social en el proceso de integración, lo cual ha permitido la generación de nuevas normas. Asimismo, también se pueden mencionar: la inclusión de actores renovados que se reivindicaron como protagonistas de los procesos de integración, formando nuevas alianzas; la relevancia de la cuestión social, es decir, actores con capacidad de influencia para generar nuevas normas que incluyeran aquellas para el tratamiento de asimetrías; y, finalmente, la particularidad de un esquema que permitiera contemplar las asimetrías por medio de políticas de apoyo con plazos mayores y excepciones a los programas de liberalización, al tiempo que mantuviera un esquema de integración comercial que aspira un mercado común. Cómo señaló Raúl Prebisch, en agosto de 1962 en el discurso inaugural de la II Conferencia Ordinaria de la Alalc (realizada en Chile), dónde propuso tomar grandes decisiones políticas para dar vitalidad al proceso de integración.

En esa conferencia se produjeron algunas decisiones para complementar el tratado, como fue una coordinación de ministros de relaciones exteriores, articulación de políticas de desarrollo, armonización de políticas arancelarias para tener en un tiempo determinado un arancel externo común, establecimiento de mecanismos de desgravación más expeditos, creación de un sistema de pagos, formación de un sistema que permitiera financiar las exportaciones, mecanismos para fijar una política común en materia de transporte.

La Alalc logró reducir significativamente las barreras arancelarias entre los países miembros. Por ejemplo, en 1960, el arancel promedio en América Latina era del 20%, mientras que en 1970 había caído al 10% también logró aumentar significativamente el comercio intrarregional entre los países miembros. En 1960, el comercio intrarregional representaba sólo el 10% del comercio total de América Latina, mientras que en 1970 representaba el 20%.

El 12 de agosto de 1980 se firmó el segundo tratado de Montevideo modificando el primer tratado de Montevideo, transformando la Alalc en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), manteniendo en su primer artículo que su objetivo general consiste en conformar una zona de libre comercio entre los países de la región, parte de la asociación.

No obstante dicha continuidad, el Tratado de Montevideo de 1980 introdujo profundos cambios en la orientación del proceso y en la concepción de su operación:

En primer lugar, el programa de liberación comercial multilateral y sus mecanismos auxiliares, tendientes a perfeccionar una zona de libre comercio, fueron sustituidos por un área de preferencias económicas integrada por un conjunto de mecanismos que comprende una preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Dichos instrumentos ofrecen múltiples opciones operativas a los países miembros, a través de cuya convergencia será posible avanzar hacia etapas superiores de integración económica.

En segundo lugar, el carácter básicamente comercial del Tratado de Montevideo de 1960 fue reemplazado, en la funcionalidad de la Aladi, por la coexistencia de las tres funciones básicas de la nueva Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

En tercer lugar, si bien el Tratado de Montevideo de 1960 reconocía un estatuto especial para los países de menor desarrollo económico relativo, el nuevo esquema incorpora, como uno de los ejes fundamentales de acción de la Aladi, un sistema integral de apoyo en su favor y reconoció expresamente una categoría de países de desarrollo intermedio, a fin de determinar tratamientos diferenciales en los distintos mecanismos y normas.

El 6 de noviembre de 1998, la República de Cuba fue aceptada como país miembro de la ALADI durante la Décima Reunión del Consejo de Ministros mediante la Resolución 51, convirtiéndose en miembro pleno el 26 de agosto de 1999. Asimismo, el 29 de abril de 2009, en la Decimoquinta Reunión del Consejo de Ministros, se aprobó la adhesión de la República de Panamá al TM80 por medio de la Resolución 64, adquiriendo el estatus de miembro pleno en 2012.

Por otro lado, la República de Nicaragua fue aceptada como miembro durante la Decimosexta Reunión del Consejo de Ministros, celebrada el 11 de agosto de 2011, mediante la Resolución 75 (XVI). Actualmente, Nicaragua avanza en el cumplimiento de las condiciones necesarias para constituirse como miembro de la Asociación.

En mayo de 2018, durante una visita oficial a Uruguay, el canciller dominicano Miguel Vargas visitó la sede de la ALADI para expresar el interés de la República Dominicana en unirse al organismo. Desde entonces, tanto la República Dominicana como la Asociación han estado llevando a cabo los procedimientos necesarios para su integración como país miembro.

Para el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.

En cuanto al diseño institucional Aladi está compuesta por:

* Consejo de Ministros, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, órgano supremo de decisiones.
* Conferencia de Evaluación y Convergencia,  dedicada a examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos.
* Secretaría General con atributos de órgano técnico, rotativa entre sus miembros. Quienes han ocupado este rol son: Julio César Schupp, Paraguay (1980 - 1984); Juan José Real, Uruguay (1984 - 1987); Norberto Bertaina, Argentina (1987 - 1990); Jorge Luis Ordóñez, Colombia (1990 - 1993); Antônio José de Cerqueira Antunes, Brasil (1993 - 1999); Juan Francisco Rojas Pensó, Venezuela (2000 - 2005) Didier Opertti, Uruguay (2005 - 2008); Bernardino Hugo Saguier Caballero, Paraguay; (2008 - 2009); José Félix Fernández Estigarribia, Paraguay (2009 - 2011); Carlos Chacho Álvarez, Argentina (2011 - 2017); Alejandro de la Peña Navarrete, México (2017 - 2020); Sergio Abreu, Uruguay (desde 2020)..

Ambos tratados coincidían en los mismos objetivos y persiguen como meta final, a largo plazo, el establecimiento de un mercado común latinoamericano. Muestra de esta sintonía fue la continuidad que se reflejó en dos de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros. La primera de ellas hacía referencia a la revisión de las concesiones otorgadas en los distintos mecanismos de desgravación arancelaria del Tratado de Montevideo de 1960, con el objeto de incorporarlas al nuevo esquema; y la segunda, a la revisión y adecuación de las normas vigentes en la estructura jurídica de la ALALC.

El avance en materia de integración comercial fue significativo mediante acuerdos bilaterales o subregionales, 200 acuerdos suscritos y depositados hasta 2009.  Aunque la acumulación de acuerdos no permitiría, por sí sola, conformar un mercado regional de bienes unificado, ya que los acuerdos implican normas y disciplinas diversas.

**4. Segunda ola de integración**

El fin del siglo XX estuvo marcada por la recuperación de la democracia y el fin de los gobiernos militares en la región, lo que fomento la creación de un entorno de diálogo y confianza que generó las condiciones para avanzar hacia la cooperación regional, estos gobiernos se caracterizaron por tener un fuerte contenido ideológico, con un enfoque que recuperaba el sentido integral de la política y lo ubicaba por encima de la economía.

**4.1. Mercosur  (Mercado Común del Sur)**

En 1985 los presidentes de Argentina y Brasil aprobaron la Declaración de Foz de Iguazú, que sentó las bases de la integración y creó una comisión bilateral para impulsar el proceso. El Acta de Integración Argentina-Brasileña fue firmada en 1986, poniendo en marcha el Programa de Integración y Cooperación denominado Picab. Este acuerdo es considerado como el embrión del Mercosur. En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, punto culminante del proceso de reaproximación y construcción de confianza, lo que culminó con la firma el 26 de marzo de 1991 del Tratado de Asunción por parte de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Con base en el artículo 20 del Tratado de Asunción, que habilita la adhesión al Mercosur de los Estados Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el proceso de integración también fue marcado por la incorporación de nuevos miembros.

         Una vez suscrito e incorporado a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur del 4 de julio de 2006, ingresa como miembro pleno del bloque regional, la República Bolivariana de Venezuela. Posteriormente, el 17 de julio de 2015 se celebra el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosurel cual, mientras se encuentre en vías de incorporación por los parlamentos nacionales, otorga al Estado Plurinacional de Bolivia la calidad de Estado en proceso de adhesión.

Desde 2017 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.

El Mercosur es un proyecto que nació en pleno auge del regionalismo abierto, lo que se puede evidenciar, entre otras cosas, en el carácter de sus derechos y obligaciones, basados en la noción de reciprocidad en la liberalización comercial. Con una variedad inconmensurable de recursos naturales, un patrimonio cultural, étnico, lingüístico y religioso sumamente diverso, 15 millones de km² y 295 millones de personas, este espacio intergubernamental posee hoy una larga trayectoria y enormes desafíos.

Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generará oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Desde sus inicios ha promovido como pilares fundamentales de la integración los principios de Democracia y de Desarrollo Económico, impulsando una integración con rostro humano.

Según el art. 1° del Tratado el Mercado Común implica:

* La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
* El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.
* La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.
* El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En cuanto a su diseño institucional el capítulo II establece que está compuesto por:

* El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores; y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes de los Estados Partes. La Presidencia del Consejo se ejercerá por rotación de los Estados Partes y en orden alfabético, por períodos de seis meses.
* El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía o equivalentes y de los Bancos Centrales.
* La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur(Protocolo de Ouro Preto) incluye en su estructura a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), representativo de los parlamentos de los Estados miembros; el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) quien representa a los sectores económicos y sociales con función consultiva y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM) como órgano de apoyo operativo.

El 1 de enero de 2004, entra en vigor el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur, celebrado el 18 de febrero de 2002. Conformando los Tribunales Arbitrales Ad Hoc, integrados por 3 árbitros y el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), órgano jurisdiccional conformado por 5 árbitros permanentes, representado cada uno una de las nacionalidades de los miembros del Mercosur, quienes cumplen funciones de mediación en conflictos entre estados parte.

El 8 de diciembre de 2005, se firma el Protocolo de Constitución del Parlamento del Mercosur y entró en vigor a principios de 2007, en sustitución de la CPC, como órgano de representación de los intereses ciudadanos respetando su pluralidad, impulsando el desarrollo sustentable de la región y la integración latinoamericana. Conformado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto.

Durante los gobiernos de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina en la década de los 2000, se dio el programa “Relanzamiento del Mercosur”, un parteaguas que marca un redireccionamiento de este bloque regional. En este sentido, el proceso integracionista se direccionó hacia un programa de convergencia estructural para tratar las asimetrías, integrando también nuevos lineamientos en lo que respecta a la integración productiva, derechos humanos, entre otros.

En línea con estos principios, se han sumado diferentes acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para sus habitantes. Como resultado ha establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países, otorgándoles, en algunos casos, carácter de Estados Asociados –es la situación de los países sudamericanos–. Estos participan en actividades y reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los Estados Partes. El MERCOSUR también ha firmado acuerdos de tipo comercial, político o de cooperación con una diversa cantidad de naciones y organismos en los cinco continentes.

Es considerada por la mayoría de los académicos la organización regional latinoamericana más próspera, aunque el bloque no alcanzó el estadio de mercado común establecido por los tratados, sino apenas el de unión aduanera incompleta. Ni ha desarrollado ningún tipo de autoridad regional autónoma y se rige exclusivamente por organismos intergubernamentales compuestos por representantes de los gobiernos miembros.

Un logro importante del Mercosur es la creación de políticas comunes en áreas como la agricultura, la energía y el medio ambiente. Por ejemplo, se han establecido programas para el desarrollo de energías renovables y se han adoptado medidas para combatir la deforestación y el cambio climático. Además, el Mercosur ha promovido la cooperación en áreas como la salud, la educación y la cultura, lo que ha contribuido a fortalecer la integración regional.

Sin embargo, el Mercosur también enfrenta importantes desafíos. Uno de ellos es la falta de avances en la liberalización del comercio intrarregional. Aunque se han logrado importantes acuerdos comerciales con terceros países, aún existen barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan el comercio entre los países miembros. Además, los desequilibrios económicos entre los países del bloque, especialmente entre Brasil y los demás miembros, pueden dificultar la adopción de políticas comunes. Otro desafío importante del Mercosur es la falta de democracia y estabilidad política en algunos países miembros. La crisis política y económica en Venezuela, por ejemplo, ha generado tensiones en el bloque y ha llevado a la suspensión del país como miembro. Además, la inestabilidad política en Brasil y Paraguay ha generado incertidumbre sobre el futuro del bloque.

Como consecuencia de la intergubernamentalidad del proceso de toma de decisiones, que requiere primero la unanimidad de los socios y luego la internalización de lo decidido por cada uno de ellos, ni la supremacía del “derecho comunitario” ni su efecto directo existen en el Mercosur. A la ineficiencia decisoria se suma la ejecutoria, ya que la autoridad de implementación de las políticas regionales reside en las burocracias nacionales que carecen de incentivos para priorizarlas. Y los mecanismos de resolución de controversias, única área parcialmente excluida del requisito de unanimidad, tampoco han funcionado: entre el Protocolo de Brasilia y el de Olivos, sólo dieciséis conflictos han llegado a instancia arbitral en veinte años.

En la décima edición del Foro Empresarial se adoptó cinco ejes temáticos: las cadenas de valor biotecnológicas, el capítulo de género y comercio, la integración de servicios en publicidad, la producción de medicamentos y de equipamientos en el sector salud, y, finalmente, la transición hacia la movilidad sustentable en el sector automotor.

La adopción del Régimen de Origen Mercosur (ROM), permite modernizar y agilizar las operaciones comerciales tendientes a determinar si un producto califica o no para el otorgamiento de este tratamiento preferencial (que incluye la eliminación de los aranceles que gravan el comercio intrarregional).

Lo que prevalece hoy en día son dos caras del desarrollo del bloque: por un lado, la tendencia a evocar una integración económica mediante flexibilización de barreras comerciales entre los Estado parte, y por otro, el avance, aunque modesto, de ciertos nichos temáticos.

Todo el proceso de negociación con la Unión Europea (UE 9 fue un proceso de aprendizaje que sirvió para que el Mercosur consolidara una serie de reformas en su agenda interna y para negociar mejor con nuevos socios comerciales. Como señaló la PPTA el acuerdo Mercosur - Unión Europea “representa una oportunidad”. que otras regiones nos están esperando para firmar acuerdos similares: “revisaremos y avanzaremos en los acuerdos en negociación con Canadá, Corea del Sur y Singapur. Y la exploración de nuevos frentes de negociación con socios como China, Indonesia, Vietnam y con países de Centroamérica y el Caribe.

Aún queda mucho por hacer en materias relevantes, como por ejemplo la incorporación de la perspectiva de género y la protección de las comunidades originarias.

**5. Tercera ola de integración**

El inicio del siglo XXI coincidió con el ascenso a la presidencia de la mayoría de los países de la región de partidos políticos con identidades ideológicas similares lo que algunos investigadores denominan cómo el "giro hacia la izquierda", que entre sus metas se encontraba la profundización de los procesos de integración regional, lo que trajo como consecuencia el periodo con más proliferación de organismo de integración regional en el continente. Después de la primera década del siglo el "giro" se dio hacía la derecha.

**5.1. Unasur (Unión de Naciones Suramericanas)**

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) fue el primer organismo que reunió a los doce países suramericanos: La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

En lo que respecta a su derrotero, se puede considerar como primer antecedente la iniciativa formulada por el presidente brasileño Itamar Franco en 1993 de crear una “Área de Libre Comercio Sudamericana” (ALCSA), que si bien se limitó a la firma de una serie de acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales al interior de la Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración), constituyó un punto de partida para el proyecto unionista suramericano que se va a dar después.

Este proceso tomó fuerza en agosto del año 2000, cuando el presidente brasilero Fernando Enrique Cardoso convocó a la primera “Cumbre Sudamericana de Jefes de Estado”, realizada en Brasilia. Allí se lanzó la ambiciosa Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), con el objetivo de desarrollar la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones, se establecieron las bases para avanzar hacia una convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, mediante un mayor intercambio económico y comercial entre sus países, y también se proclamó la región como una “zona de paz suramericana”.

La segunda “cumbre suramericana” se celebró en Guayaquil en 2002, y mantuvo el espíritu de la reunión anterior, e incorporó algunos tópicos como el compromiso con los derechos humanos y la democracia o los llamados a erradicar la corrupción, y se profundizó la declaración de “zona de paz suramericana”, al firmar un documento que proscribe el uso o amenaza del uso de la fuerza entre Estados y las armas de destrucción masiva, compromete a los países a erradicar las minas anti-persona y a aplicar las recomendaciones del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras, y condena el terrorismo internacional -en respuesta a los atentados a las Torres Gemelas.

La tercer “Cumbre Presidencial Sudamericana” se realizó en Cusco en 2004, y puso en evidencia el giro político que dio la región con el arribo de Lula Da Silva y Néstor Kirchner a la presidencia de Brasil y Argentina, pues allí no solamente se dio origen formalmente a la denominada “Comunidad Suramericana de Naciones”, sino que también se trató por primera vez la posibilidad de concertar las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Suramérica como grupo regional en las relaciones internacionales, se promovió la convergencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA, se volvió a ponderar la integración física, energética y de comunicaciones mediante la IIRSA y también se extendió la estrategia de integración al ámbito financiero, al tratarse la propuesta venezolana de crear el “Banco del Sur”.

El proceso continuó con la “Cumbre de Brasilia” en 2005, la “Reunión extraordinaria de Montevideo” en 2006, la “Cumbre de Cochabamba” ese mismo año, la “Cumbre de integración energética” en Venezuela en 2007 -donde los mandatarios deciden adoptar el nombre de Unión Suramericana de Naciones (Unasur)-, y finalmente con la “Cumbre extraordinaria de Brasilia” de 2008 donde se aprobó el tratado constitutivo de la Unasur.

Una de las características más distintivas del organismo es la multiplicidad de temas abordados, a diferencia de experiencias anteriores de integración que se centraban fundamentalmente en el plano comercial. En este sentido, la Unasur estableció una agenda integrada por doce consejos sectoriales: Defensa, Salud, Desarrollo Social, Infraestructura y Planeamiento, Drogas, Economía y Finanzas, Electoral, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Seguridad Ciudadana, y Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Según el art 2 del tratado de fundación “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”

En cuanto al diseño institucional de Unasur, se diagramó un modelo que otorgó una centralidad absoluta al poder ejecutivo de cada país para diseñar, implementar y dar seguimiento a las políticas de integración, cuya dinámica de funcionamiento se basó en las negociaciones que llevaban a cabo los mandatarios en las sucesivas cumbres presidenciales En efecto, la Unasur tenía como máxima autoridad al “Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno”, constituido por los presidentes de los 12 países del organismo, cuya función era establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración, así como decidir sobre las propuestas de los demás Consejos, y su presidencia era ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. Hacia abajo, se encontraba el “Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores”, el “Consejo de Delegadas y Delegados” y la “Secretaría General”, con sede en Ecuador, que ejecutaba los mandatos del organismo y ejercía su representación por delegación expresa de los mismos. De esta manera, la dinámica de funcionamiento de la Unasur no estaba supeditada a una rígida estructura burocrática, sino que era motorizada por una “diplomacia presidencial de cumbres”, cuya agenda se enmarca principalmente en las reuniones extraordinarias que se convocaban para resolver problemas coyunturales que surgían en los distintos países de la región.

Sus órganos se complementan con:

* El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, encargado de coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana, desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional, realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto, implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros.
* El Consejo de Delegadas y Delegados, conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro, tiene las funciones de: compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana.
* La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador. Será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez.

El texto del Tratado le otorgó a Unasur personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, pero siempre y cuando se logren por voto unánime, ya que los países conservaban derecho al veto. Es decir, se trataba de una organización de carácter intergubernamental, que reconocía como valores básicos los principios de soberanía nacional, la no injerencia en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos, cuyas decisiones solamente eran obligatorias luego de haber sido incorporadas, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro.

En abril de 2018 Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Paraguay anunciaron que dejarían de participar por un tiempo indefinido en la Unasur, debido a que en su opinión el organismo había estado acéfalo bajo la presidencia de Bolivia, lo que impedía tomar decisiones.

En marzo de 2019 en Santiago de Chile los presidentes de los presidentes de la República Argentina, Republica de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador, República de Paraguay, República de Perú y el embajador de la República de Guyana en Chile firmaron la Declaración de Santiago para la renovación y el fortalecimiento de América del Sur. Los representantes de Bolivia, Surinam y Uruguay se abstuvieron de firmar la declaración. Dando origen al Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) fue creado sobre la impugnación de su antecesor: los países abandonaron la Unasur aduciendo que era un bloque con «exceso de ideologismo y burocracia»

Su objetivo principal consiste en promover, renovar y fortalecer la integración de todos los países de América del Sur para contribuir a su crecimiento, progreso y desarrollo. A través de una estructura flexible y liviana, con reglas de funcionamiento claras y de beneficio mutuo, sin excesiva burocracia, se reforzará la práctica de construcción de consensos en los temas centrales de la agenda internacional y se promoverá iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Que los requisitos esenciales para participar en este espacio serán la plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales, el respeto del principio de separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la soberanía e integridad territorial de los Estados, con respeto al derecho internacional.

**5.2. CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)**

En lo que respecta a su derrotero, se puede considerar como antecedentes al Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).

El Grupo de Río es un espacio nacido en diciembre de 1986 en Río de Janeiro, Brasil, por impulso de los gobiernos de República de Argentina, República de Brasil, República de Colombia, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República de Perú, República de Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, quienes firmaron la Declaración de Río de Janeiro, para buscar soluciones a los conflictos en Centroamérica y como un freno a la intervención militar extranjera,

La primera Cumbre Presidencial del Grupo Río tuvo lugar el 29 de noviembre de 1987 en Acapulco, México, donde los mandatarios centraron su análisis en la democracia, la seguridad, la deuda externa, el comercio internacional y la integración regional. Con el correr de las cumbres, el grupo fue ampliando la base de sus integrantes: en 1990, en la cuarta edición realizada en Venezuela, se sumaron Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay y un representante rotativo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y otro de Centroamérica. Hace dos años se sumaron como miembros plenos Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana. Durante los 14 años ininterrumpidos de reuniones presidenciales anuales, el Grupo centró su agenda de debate en los siguientes temas: democracia, medidas unilaterales, finanzas, fortalecimiento de multilateralismo, desarrollo sostenible, prevención y atención de desastres naturales.

Y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC): formada por todos los Estados independientes de América Latina y el Caribe, la CALC nació en 2008 en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía para dar respuestas regionales a la crisis financiera internacional, la pobreza y los desafíos de la integración.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) fue creada el 3 de diciembre de 2011 en la Cumbre de Caracas (Venezuela) durante la III Cumbre de la CALC y la XXII Cumbre del Grupo de Río, en el marco del bicentenario de las independencias de los países de la región en respuesta a la necesidad de realizar esfuerzos entre los Estados de América Latina y el Caribe con el fin de avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural; aumentar el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico de la región, y promover el desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social. La I Cumbre de la Celac se celebró en Chile en enero de 2012.

Es la única organización a la que pertenecen los 33 países partes de Latinoamérica y el Caribe, es decir: Antigua y Barbuda, República de Argentina, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, República de Brasil, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, República de Chile, Dominica, República del Ecuador, República de El Salvador, Granada, República de Guatemala, República Cooperativa de Guyana, República de Haití, República de Honduras, Jamaica, Estados Unidos Mexicanos, República de Nicaragua, República de Panamá, República de Paraguay, República de Perú, República Dominicana, Federación de San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, República de Surinam, República de Trinidad y Tobago, República de Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

En cuanto a su diseño institucional está compuesto por:

* Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, instancia suprema de decisión de la Celac que se reúne en forma ordinaria una vez al año en el país sede la presidencia pro tempore o cuando esta última lo requiera en forma extraordinaria, con acuerdo de los países miembros. Marca las directrices políticas y estratégicas del bloque, fija la presidencia pro tempore y favorece la participación ciudadana en la Celac.
* Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, que se realiza con una frecuencia semestral y tiene como misión principal asegurar la puesta en marcha de las directrices emanadas de la Cumbre de Jefes de Estado.
* Reunión de Coordinadores Nacionales, los Estados Miembros se vinculan con la Presidencia Pro Tempore por medio de los Coordinadores Nacionales, los cuales serán los responsables de la coordinación y seguimiento directo de los temas en discusión. Cada país acreditará a un Coordinador Nacional titular y los alternos que considere necesarios, se reunirán de manera ordinaria dos veces al año, antes de cada Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de forma extraordinaria cuando así se requiera.
* Reuniones Especializadas y/o técnicas, las cuales atenderán áreas de interés y otras priorizadas para la promoción de la unidad, integración y la cooperación regionales, participarán en dichas reuniones funcionarios de Alto Nivel con suficiente capacidad de decisión para cumplir los objetivos de la Celac. Serán convocadas por la Presidencia Pro Tempore de acuerdo a lo establecido en el Programa de Trabajo Bienal de la Celac.
* La Presidencia Pro Témpore, rota anualmente entre sus Estados miembros y tiene la función de coordinar las reuniones y acciones conjuntas al interior del mecanismo. Hasta el momento ha sido ejercida por los siguientes países: Chile (2012), Cuba (2013), Costa Rica (2014), Ecuador (2015), República Dominicana (2016), El Salvador (2017-2018), Bolivia (2019) y México (2020-2021).
* La Presidencia Pro Tempore estará asistida por una Troika compuesta por el Estado que ostenta la Presidencia Pro Tempore, por el que le precedió en esa responsabilidad y por el que lo sucederá como Presidencia Pro Tempore.

Entre los logros de la Celac destacan la creación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo de la Celac, que busca financiar proyectos y programas de cooperación entre los Estados miembros, fortaleciendo la cooperación Sur-Sur; y la firma de la Declaración de Santiago de Chile en 2013, que estableció la hoja de ruta para la consolidación de la comunidad regional y sus área paritarias.

En los años de existencia de la Celac, las 33 naciones del foro de diálogo político han firmado 164 acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales.  Por otro lado, La Celac tiene como principal logro el haber avanzado en el proceso gradual de integración de la región, esto con equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, social y cultural de los 620 millones de habitantes de América Latina y el Caribe.  Este mecanismo ha presentado mejoras en el ámbito de la educación, gracias a las iniciativas de cooperación para intercambiar experiencias acerca de cómo hacer llegar la sociedad del conocimiento a las grandes mayorías y ha tenido un marcado estrechamiento de vínculos con el Caribe, principalmente por temas como cambio climático y atención a desastres, y fortalecimiento de vínculos extrarregionales.

Tales áreas son: Seguridad Alimentaria; Agricultura Familiar; Empoderamiento de la Mujer e Igualdad de Género; Población y Desarrollo; Afrodescendientes; Prevención y Lucha contra la Corrupción; Migraciones; Trabajo; Problema Mundial de las Drogas; Educación; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Sostenible; Medio Ambiente y Cambio Climático; Gestión de Riesgo de Desastres; Infraestructura; Energía; Desarrollo Productivo e Industrial; Cooperación; Mecanismos y Organismos Regionales y Subregionales de Integración; Relacionamiento Extra regional.

Sin embargo, la Celac también enfrenta importantes desafíos. Uno de ellos es la falta de avances en la integración política. Aunque la CELAC ha promovido la democracia y el respeto a los derechos humanos en la región, aún existen países con sistemas políticos autoritarios y limitaciones a la libertad de expresión y la participación ciudadana. Además, la falta de unidad y cohesión entre los países de la región ha dificultado la adopción de políticas comunes en áreas como la seguridad y la migración.

**5.3. Alianza del pacifico (AL)**

La Alianza para el Pacífico (AL) surge el 28 de abril de 2011 como una iniciativa de integración regional en el marco del Foro del Arco Pacífico, por iniciativa del presidente de Perú. Se estableció formalmente el 6 de junio de 2012 con la firma de su Acuerdo Marco por parte de la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, el cual entró en vigor en julio de 2015, y cuyo protocolo comercial entró en vigor el 1 de mayo de 2016.

Sus objetivos son:

* Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
* Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y
* Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

Estas actividades son coordinadas desde los grupos técnicos especializados que hay dentro de la Alianza. Existen 26 equipos divididos en temas como: Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera, expertos que analizan las propuestas del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, Pymes, Servicios y Capitales, así como los grupos técnicos de Medio Ambiente y Crecimiento Verde, el subgrupo del Operador Económico Autorizado (OEA), entre otros.

La República de Singapur firmó en 2021 un TLC con la AP y se convertirá en el primer Asociado.

Cuenta con un gran número de Estados Observadores, 63 en total (14 del continente Americano, 2 del Africano, 13 de Asía, 32 de Europa y 2 de Oceanía). Entre ellos: República de Costa Rica, República de El Salvador, Estados Unidos de América, República de Guatemala, República de Panamá, República Dominicana, República Árabe de Egipto, Reino de Marruecos, Reino de Arabia Saudita, República de Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, República de Filipinas, República de India, República de Kazajistán, República Islámica de Pakistán, República de Singapur, Reino de Tailandia, Nueva Zelandia, República de Austria, República de Malta, República Checa, Rumania, Serbia, Reino de Suecia, Confederación Suiza.

Con datos de 2021 la Alianza del Pacífico constituye la octava economía del mundo y la sexta potencia exportadora a nivel mundial. En América Latina y el Caribe, el bloque representa el 42.9% del PIB  y atrae el 45% de los flujos de Inversión Extranjera Directa. Los cuatro países concentran una población de 233.6 millones de personas y cuentan con un PIB per cápita promedio de US$19.050.

En la Alianza del Pacífico existen diferentes instancias decisorias, cuyas decisiones son tomadas siempre por consenso.

* Cumbres: reúnen a los presidentes de los Estados Miembros. Es la máxima instancia decisoria de la Alianza del Pacífico, en la que se evalúan los avances del mecanismo y se imparten instrucciones sobre sus futuras labores.
* Consejo de Ministros: reúne a los ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Comercio Exterior de los Estados parte, 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.
* 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.
* Coordinadores Nacionales: reúne a los coordinadores nacionales de los países de la Alianza. Las funciones de esta instancia son las mismas a la del GAN, pero sus labores de seguimiento se realizan de manera permanente. Los Coordinadores Nacionales, se ocupan de consolidar una agenda de trabajo con los Estados observadores, terceros Estados y otros foros regionales, haciendo énfasis en Asia-Pacífico.
* Instancias técnicas: la AP cuenta con 30 instancias técnicas, que se encargan de ejecutar los diferentes mandatos presidenciales en los asuntos de sus respectivas competencias, frecuentemente, en coordinación con otras instancias. El Consejo de Cooperación se encarga del seguimiento de la cooperación con Estados Observadores.
* Presidencia Pro Tempore (PPT): La PPT de la Alianza del Pacífico alterna anualmente en orden alfabético. El 01 de agosto del 2023, la canciller peruana, Ana Cecilia Gervasi, recibió en Santiago de Chile la PPT.

**6. Recapitulación**

Al analizar los objetivos y estructuras de cada organización regional, se observa que todas presentan configuraciones similares, con un marcado predominio de los jefes de estado de los países miembros en la toma de decisiones estratégicas y políticas. Además, incluyen diversos órganos complementarios encargados de ejecutar las tareas operativas y técnicas, como comisiones, secretarías o agencias especializadas, cuya función es garantizar la implementación de los acuerdos alcanzados por los líderes en las cumbres y reuniones internacionales.

**Capítulo 3**

**Análisis político**

Este capítulo tiene como objetivo identificar las acciones concretas realizadas en cada fase del regionalismo en América Latina, así como examinar los distintos organismos regionales surgidos a lo largo del tiempo. Se destacarán los actores clave de cada periodo, con especial énfasis en los jefes de Estado de Argentina y Brasil, considerados líderes regionales, tradicionalmente acompañados por Uruguay y, más recientemente, por Venezuela y Chile. Además, se analizará la evolución de las relaciones entre estos países y su influencia en el proceso de integración regional.

1. **Regionalismo productivista**

Si tenemos que ubicar el momento preciso en el siglo XX donde se potenció la integración de América Latina, se puede plantear que fue el periodo que empezó a fines de la década de 1960. El inicio del periodo estuvo caracterizado por la incrementación de la actuación de los organismos especializados para promover el proceso de regionalización camino a la integración regional, como Cepal.

**1.2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)**

Como ya se mencionó, uno de los organismos más importantes fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), promotora de la ampliación de los mercados nacionales con la perspectiva de la conformación de un mercado común latinoamericano. Como actor parcialmente externo encargado del asesoramiento, hace su aparición en 1948 como organización especializada de las Naciones Unidas. Funcionó desde su origen como uno de los principales órganos de estudio y asesoría destinados a promover el desarrollo de los países de la región y mejorar el nivel de vida de la población.

Para el pensamiento cepalista, hay una fuerte relación entre el éxito de la integración y la interdependencia macroeconómica, que debe ser incentivada por los mecanismos institucionales. Según la Cepal, la interdependencia macroeconómica resultaría de los tres efectos que la integración regional impone a las economías involucradas: i) el aumento en el volumen del comercio en relación con la producción, lo que muestra un incremento de la apertura del país al mercado internacional; ii) la expansión del volumen de operaciones comerciales por los cambios en los precios relativos de los mercados integrados, y iii) la mayor reacción de los flujos comerciales a los cambios en el nivel de actividad en el bloque debido al mayor grado de especialización entre ellos. (Braga, 2001 citado en Andrzejewski, 2014 pp.104)

Además, se destaca la relevancia de las estrategias empresariales orientadas a lograr una mayor eficiencia productiva dentro del bloque. La convergencia de estas estrategias se manifiesta en la creación de un entramado de relaciones industriales basadas en la transferencia tecnológica y el aumento de las inversiones. Este acercamiento entre los sectores productivos genera una creciente demanda de cooperación en temas macroeconómicos. Para la Cepal, la integración promovida por las empresas resulta más eficaz para establecer mecanismos de cooperación macroeconómica. En consecuencia, la colaboración entre las empresas podría derivar en una demanda de armonización monetaria y cambiaria.

Este modelo de integración representa una ruptura con el patrón tradicional, que prioriza los lazos comerciales y de cooperación con países centrales. En cambio, la CEPAL justifica la necesidad de estrechar vínculos con países y regiones de similar nivel de desarrollo, favoreciendo el intercambio tecnológico y el comercio de manufacturas de valor intermedio como un medio para impulsar el desarrollo regional.

**1.3. Acuerdos pre-Alalc**

Se pueden destacar algunos acuerdos regionales que fomentaron la integración regional anterior al Tratado de Montevideo de 1960:

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial los cancilleres E. Ruiz Guiñazú (Argentina) y O. Arana (Brasil) firmaron un nuevo Tratado de comercio y navegación entre ambos Estados el 23 de enero de 1940. En él se estableció una completa libertad de comercio y navegación entre los territorios de ambas partes, y se especificaron las condiciones de intercambio entre los dos principales rubros de exportación. Asimismo, disponía exceptuar el pago de un 10% adicional para la yerba mate y otorgaba otras ventajas a la yerba brasileña que importara la Argentina. Se convino, además, establecer dos comisiones mixtas, una en Buenos Aires y otra en Río de Janeiro, entre cuyas metas figuraban incrementar el intercambio comercial y los mecanismos destinados a mantener cierto equilibrio de ese comercio recíproco.

Posteriormente, la Conferencia Regional del Plata, reunida en Montevideo a fines de enero de 1941, adquirió especial trascendencia en la región al ser considerada como un primer paso en el camino de un entendimiento regional, Argentina y Brasil firmaron un nuevo convenio para mejorar los mecanismos de su creciente intercambio comercial. Los acuerdos se concretaron en Buenos Aires el 9 de abril de 1941 y trataban de fortalecer la posición de sus respectivos sectores agroexportadores, en especial a las empresas comercializadoras de granos argentinas, porque a través de ellos se suprimen los sucedáneos en los productos alimentarios brasileños. Ambos países se comprometieron a tomar medidas para que desde 1944 los artículos de la rama alimentaria fueran entregados al consumo con los tipos y especificaciones del país de origen. De este modo, Brasil limitaba a un 10% como máximo las mezclas de harinas panificables con la de trigo, y la Argentina prohibió el expendio de café mezclado con productos sustitutos.

Como resultado de las diversas negociaciones argentino-brasileñas emprendidas en los conflictivos años de la guerra mundial, el 21 de noviembre de 1941 se firmó en Buenos Aires el Tratado Argentino-Brasileño sobre Libre Cambio Progresivo, reflejo jurídico e institucional de las propuestas que el año anterior habían sugerido los ministros de economía de ambos países que, además, estaba abierto a otros países de la región que deseen adherirse. Este acuerdo puede ser considerado un antecedente lejano del actual Mercosur. Con Getulio Vargas en el gobierno brasileño y Ramón Castillo en el argentino este acuerdo señalaba “el propósito de establecer en forma progresiva un régimen de intercambio, que permita llegar a una unión aduanera”. Sin embargo, la entrada de Estados Unidos en la guerra, los recelos entre los militares de ambos Estados y la oposición de las potencias extranjeras a la conformación de una unión aduanera en el Cono Sur llevó a que esta iniciativa quedará trunca.

En 1952, el presidente argentino Juan Domingo Perón impulsó la creación de una Unión Aduanera entre Argentina, Brasil y Chile, conocido como Pacto ABC; el que nunca llegó a materializarse. Si bien Vargas acordaba con los lineamientos generales, la situación política interna no le permitía demasiado margen de maniobra. Tras la firma entre Perón y el presidente chileno Ibáñez, del Acta de Santiago en febrero de 1953, en la que se hacía mención al ABC, las presiones internas sobre Vargas se incrementaron y la negociación terminó congelándose.

**1.4. Asociación Latinoamericana De Libre Cambio (Alalc)**

Durante las negociaciones previas al Tratado de Montevideo de 1960 por el cual comienza a funcionar la Asociación Latinoamericana De Libre Cambio (Alalc), surgen dos proyectos de integración opuestos; la Zona de Libre Comercio (ZLC) impulsada por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en oposición al Mercado Común (MC) defendido por los miembros del Grupo de Trabajo de la CEPAL que implicaba una reconversión industrial y productiva.

Al distinguir la discrepancia entre el enfoque original de la CEPAL y las disposiciones que se adoptaron, en definitiva. Vacchino (1983) enumera una serie de puntos en los cuales se evidencian dicha modificación, el modelo cepalino en el ámbito de las relaciones económicas internacionales planteó transformaciones importantes en la estructura del comercio exterior tanto en materia de exportación (aumentarlas y diversificarse) como de importación (ampliar la sustitución más allá de mercados nacionales). Y esto estuvo directamente ligado con la implementación de instrumentos y mecanismos para lograr el desarrollo de la industrialización que llevara a ese equilibrio externo e interno que postulaba el modelo. Implicaba una política económica dirigista y proteccionista de las actividades nacionales a lo cual se sumaba un lugar destacado a la integración regional. Se ponderó la dirección del Estado y el auxilio del capital extranjero.

La firma del Tratado de Montevideo de 1960, ratificado por Argentina, Bolivia,  Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, crea la Asociación Latinoamericana De Libre Cambio (Alalc) cuyo objetivo era conformar en el plazo de doce años una zona de libre comercio. Por el Protocolo de Caracas (1969) dicho plazo fue modificado a diez años, trasladando el plazo al 31 de diciembre de 1980.

Este objetivo nunca llegó a cumplirse, por la rigidez de los plazos establecidos (los cuales ignoraban los distintos estadios de desarrollo) y, sobre todo, debido a la falta de voluntad integracionista de los países que la componían vaciaron de contenido a la iniciativa. Apenas diez años después de su creación, la Alalc ya evidenciaba claramente su estancamiento.

Durante la década de 1970, comienza una etapa de reapertura comercial, algunos países de la región empiezan a reconsiderar las políticas proteccionistas características del modelo de sustitución de importaciones. Así, se firmaron distintos acuerdos que comienzan a marcar el camino de la cooperación, que se concretaría definitivamente en la década siguiente. Algunos ejemplos de esto son: la Declaración del Río Uruguay (1970) y el Estatuto del Río Uruguay (1975), entre Argentina y Uruguay; la firma del acuerdo entre Brasil y Paraguay para la construcción de la represa de Itaipú sobre el río Paraná (1973); el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE - 1974); o el Protocolo de Expansión Comercial (PEC -1975) entre Brasil y Uruguay.

La Alalc, luego de dos décadas de desarrollo, no logró cumplir ese rol integrador de la región latinoamericana y, ante su fracaso, en 1980, un nuevo Tratado de Montevideo intentó darle nueva vida a la integración regional. La Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), tenía como objetivo final la creación del Mercado Común Latinoamericano.

Aunque este objetivo tampoco llegó a cumplirse, producto de una serie de hechos, tales como: el adverso contexto socioeconómico a raíz de las sucesivas crisis de los procesos denominados "stop and go” y los brotes inflacionarios. A ellos le podemos sumar la inestabilidad política y social en varios países de la región como consecuencia de los golpes de Estados, las dictaduras militares y sus políticas represivas, el Plan Cóndor y las rivalidades y conflictividades de varios países de la región, entre otros aspectos.

Más allá que la Aladi cumplió hasta el presente una función importante en la regulación arancelaria entre las economías latinoamericanas, su gran logro de Aladi fue convertirse en la institución “paraguas” en el marco de la cual se han desarrollado todas las instancias de integración sub-regional surgidas desde entonces.

**1.5. Conferencia Económica Latinoamericana**

Otro hito destacado de la década del “80 se dio en enero de 1984, al realizarse la Conferencia Económica Latinoamericana, en Ecuador, reuniendo a 28 países latinoamericanos. Demostraba la intención de un gran número de países de la región de hacer frente a la crisis económica a través de un plan de acción conjunto. Se elaboraron dos documentos: la Declaración de Quito y el Plan de Acción. De esta declaración, surgía un pedido a los países acreedores y a los organismos internacionales de crédito de atender a la situación de urgencia de los países latinoamericanos, y se les solicitaban “criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda”.

La estrategia era conformar un “club de deudores”, afirmando la necesidad de responder al problema en forma política y multilateral. Además, Argentina incluía una propuesta de destinar al pago de la deuda un porcentaje de las exportaciones, sin que ello afectará las posibilidades de crecimiento interno. A partir de las ideas, Argentina se convirtió, junto a Brasil, México y Colombia, se pusieron a la cabeza de otras reuniones para tratar el tema del endeudamiento, como la realizada en Cartagena de India en julio del mismo año. Posteriormente se sumaron Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Bolivia y Perú. El “grupo de Cartagena” quedó sellado por el fracaso del “club de los deudores”, porque Brasil y México se negaron a pasar de la condena discursiva a la acción concreta (Lucrecia, 2019 pp.15).

**1.6. Acuerdos pre- Mercosur**

Desde comienzos de 1985, comenzaron a realizarse reuniones bilaterales entre los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, que derivaron en la creación del MERCOSUR. Influidos por factores de orden sistémico, como: la crisis de la deuda, la crisis centroamericana, y la agudización del conflicto Este-Oeste. Como ejemplos de ellos se encuentra:

La realizada en mayo de 1985, entre los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y Julio María Sanguinetti (Uruguay), en la ciudad de Colonia, el cual sentó los cimientos para encaminar definitivamente los esfuerzos de la ansiada integración bilateral. Durante esa reunión se manifestó la vigencia del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (Cauce) como instrumento para alcanzar las metas comunes y se dispuso la creación de un Consejo Ministerial de Coordinación y Consulta, como mecanismo político para llevarlas a cabo. El documento firmado en esa oportunidad, el “Acta de Colonia”, estableció medidas tendientes a lograr la integración económica y física y avanzar en la complementación agropecuaria. Así, se encaminaron medidas tales como la reducción de los aranceles aplicados y el equilibrio de la balanza comercial, a los fines de facilitar el comercio recíproco, y también se acordó la ayuda mutua en situaciones de desabastecimiento coyuntural.

El 30 de noviembre de 1985, durante la inauguración del puente “Tancredo Neves” que entre las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina) y Foz de Iguazú (Brasil), los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y Brasil, José Sarney, firmaron la “Declaración de Foz de Iguazú” que sentó las bases de la integración bilateral entre éstos dos países. Esta declaración estableció la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para “examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica”.

Los resultados del trabajo de la Comisión Mixta, comenzaron a mostrar sus frutos en junio de 1986 con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica que dio los primeros sesgos de institucionalización en la relación bilateral. El Programa se estructuró en torno a la negociación de acuerdos sectoriales que abarcaban desde la producción agrícola hasta los bienes de capital, incluyendo las finanzas, las industrias del hierro y el acero, nuclear y automotriz, así como la cooperación tecnológica.

Entre los años 1985 y 1990 Argentina y Brasil firmaron 24 protocolos sectoriales por los que acordaron reducciones arancelarias bilaterales en áreas determinadas. Estos primeros acuerdos tenían un fuerte carácter intra-sectorial, a la vez que establece un proceso “gradual, flexible y progresivo” para la consolidación de la integración en cada una de las ramas de las economías de los dos países.

Junto con los mencionados avances en el proceso de integración bilateral entre los tres países, no podemos dejar de lado los concretados en el ámbito de las relaciones tripartitas entre Uruguay, Argentina y Brasil:

Un primer paso importante en este sentido fue dado por el gobierno argentino el 29 de julio de 1986, cuando el presidente Sanguinetti fue invitado a Buenos Aires para presenciar la firma de los acuerdos argentino-brasileños y analizar el modo de inserción del Uruguay en el esquema de integración. El encuentro tripartito culminó con la firma de un comunicado conjunto que, entre otras cosas, expresaba el decidido respaldo uruguayo a la iniciativa de "fundamental trascendencia para el futuro de la subregión y del proceso de integración del conjunto de América Latina". Además, el comunicado dejaba constancia de la invitación extendida por parte de los presidentes Alfonsín y Sarney al Presidente de Uruguay para analizar conjuntamente los procedimientos que permitieran a ese país asociarse al proceso de negociación.

Tras la reunión de Buenos Aires, se sucedieron nuevos encuentros tripartitos: en el mes de diciembre en Brasilia; en mayo de 1987 durante la visita del presidente Alfonsín a Montevideo; y en febrero de 1988, en la ciudad de Colonia. En marzo del mismo año comenzaron a negociarse los términos concretos del ingreso uruguayo al proceso de integración, paso que se concretó en abril siguiente, durante el encuentro presidencial tripartito que tuvo lugar en Brasilia. En dicha ocasión, los mandatarios de la Argentina, Brasil y Uruguay firmaron el Acta de Alborada, que afirmaba que el proceso de incorporación uruguaya debería regirse "por los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio".

En 1988, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo cuyo objetivo era la formación de un mercado común en un plazo de diez años. El Tratado, además establecía que la remoción de los obstáculos al comercio de bienes y servicios y la armonización de políticas se realizaría a través de la negociación de acuerdos parciales específicos para cada sector.

**1.7. Referentes destacado:**

**1.7.1. Arturo Frondizi**

El desarrollismo durante el gobierno de Frondizi fue el encargado de llevar a cabo la “segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones”, seguida por el desarrollismo dictatorial. En este sentido se coloca como central el mercado interno y la integración nacional para generar un círculo virtuoso de incrementos del poder adquisitivo y expansión de la producción.

El tema de la integración regional como problemática en término de libre circulación de bienes está colocado como punto específico desde el comienzo del mandato de Frondizi, en su primer discurso. El mensaje inaugural leído ante la Asamblea Legislativa reunida el 1° de mayo de 1958 hace un llamado a la acción conjunta de acuerdos bilaterales y regionales de las naciones latinoamericanas para el desarrollo e integración de cada nación, con la perspectiva de alcanzar un mercado común latinoamericano. Como si se tratase de etapas evolutivas coloca como objetivo final la constitución de una comunidad de naciones latinoamericana mediante el comercio como vínculo de unión por excelencia, sin desestimar instancias previas como logros inmediatos supeditados a este objetivo mayor.

Algunos pasos concretos que se hicieron desde la  administración nacional en este sentido, fueron: la creación de un organismo destinado a estudiar los problemas del transporte y también la participación activa del Consejo Interamericano Económico Social de la Organización de Estados Americanos en los estudios sobre mercados regionales.

A dos años de mandato, luego de haber puesto en práctica la Batalla del Petróleo, el plan de estabilización económica y con un mercado en desventaja, el Presidente en un mensaje leído ante el Congreso de la Nación reunido en Asamblea Legislativa, el 1° de mayo de 1960, hace un balance positivo de la subsistencia de los dos grandes objetivos de su gestión, y tiene en cuenta el devenir del proceso de integración en el marco de la Alalc.

Al mencionar el plano regional hace hincapié en la expectativa puesta en la creación de la Zona de Libre Comercio, enfocado en el mercado de consumo como estímulo de desarrollo, como resalta después de su concluir su mandato en una conferencia dictada en un seminario internacional organizado por el Centre d ́Estudes de Politique Estrangere, de París, y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, llevado a cabo en la ciudad de Arica, Chile, entre el 23 de enero y el 2 de febrero de 1968. Con la intención de analizar comparativamente las experiencias de América Latina y Europa en materia de integración política y económica. Donde fueron invitados especialistas y comentaristas del Mercado Común Europeo e impulsores del camino de la integración de América Latina. Entre ellos el ex-presidente de Argentina Arturo Frondizi y quien fuera Secretario de Relaciones Económicas y Sociales de su gobierno, Rogelio Frigerio.

En su exposición en el seminario el presidente caracterizó de economicistas los argumentos utilizados para justificar los intereses monopólicos que intentan, mediante la integración, llevar adelante una división internacional del trabajo. Cuyo único y lamentable resultado, para él, sería ocasionar una especialización y congelamiento de la diversificación productiva de cada república. Los únicos beneficiarios de esta centralización serían los monopolios que obtienen mayor rentabilidad al invertir concentradamente en grandes “polos” que en cada nación por separado.

Considera que “Este gran esquema de hacer de América latina una sola unidad productiva, sin consideración de los intereses y las aspiraciones nacionales de sus pueblos, encaja perfectamente en el estilo supranacional de las inversiones y combinaciones en los monopolios de las grandes potencias (...) América latina se convertiría en un ancho espacio complementario de las economías de esos monopolios”. (Frondizi: 1967; pp.288)

Como defensor de la integración regional menciona los acuerdos con el presidente de Brasil en Uruguayana, los acuerdos con Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú y Brasil. O por ejemplo los intercambios vía carta con el presidente de Estados Unidos J. Kennedy para priorizar la cooperación financiera y técnica, pública o privada, para las inversiones reproductivas de la infraestructura económica y de la gran industria por sobre los proyectos sanitarios y educativos de la Alianza para el Progreso. En contraposición, sostiene que mediante la integración regional no sería “soberana” la obtención de la cooperación financiera internacional por lo cual no se podría canalizar para el desarrollo nacional.

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, a partir de la segunda mitad de los cincuenta, tomó el camino del diálogo y la convergencia retomado por los gobiernos desarrollistas de Frondizi, Kubitschek y Quadros. Durante este período se anunció la creación de un sistema permanente de consulta y  tuvo como punto culminante la firma de la Declaración de Uruguayana y el Convenio de Amistad y Consulta entre Frondizi y Quadros (presidente de Brasil) de abril de 1961. La declaración establecía como una de sus bases, la acción común de ambos países en la solución de los problemas internacionales, el rechazo de poderes extracontinentales en América Latina y la necesidad de una acción conjunta en pos de la estabilidad política y social de los países latinoamericanos. El convenio, por su parte, instituía un sistema permanente de consultas e informaciones y defendía una mayor integración entre Argentina y Brasil en los campos económico, financiero, jurídico y cultural.

Sin embargo, la debilidad interna del gobierno de Frondizi, fuertemente presionado por las fuerzas armadas, y al mismo tiempo enfrentado con el peronismo, vio frustrada su intención de ratificar estos acuerdos.

**1.7.2. Período militar**

El período militar fue dejado deliberadamente de lado porque no tuvo vocación integracionista, es decir, los procesos de integración siguieron su curso por ósmosis, sin estar acompañados o patrocinados estatalmente. En Brasil, se preocuparon por mantener el “milagro brasileño” en funcionamiento. En el caso argentino, los delirios de grandeza de la elite militar llevaron al país a uno de los conflictos más graves desde las luchas por la independencia. El predominio de los gobiernos militares en América Latina exaltó las percepciones conflictivas, particularmente entre Argentina y Brasil.

**1.7.3. Raúl Alfonsín**

En diciembre de 1983 asumió como presidente de Argentina Raúl Alfonsín. Su principal objetivo fue la inserción de Argentina en el mundo, proyectando una imagen distinta a la forjada por la dictadura militar.

Desde la campaña electoral, Alfonsín planteó su accionar futuro en política exterior, en cuatro puntos: 1) una reivindicación de la tesis yrigoyenista, de que los hombres son sagrados para los hombres como los pueblos son sagrados para los pueblos (en el marco de lo que fue su discurso sobre la democracia); 2) la delimitación de una fuerte presencia de América Latina en la futura política exterior radical; 3) la adopción de las tesis de Brandt que dividía al mundo en un enfrentamiento “Norte-Sur”; 4) una fuerte crítica a la actitud vacilante del gobierno militar, que pasó del discurso de la defensa de la seguridad hemisférica,  occidentalista y alineado con Estados Unidos antes del conflicto de Malvinas, a una actitud tercermundista a la que se vio obligado a adoptar tras él (Lucrecia, 2019 pp.6).

Se dio la recuperación por parte de la Cancillería, de su función tradicional de determinar la política exterior. Se propuso entonces como objetivo prioritario recuperar un rol central para el Estado en el direccionamiento de la economía nacional. Nos definió como: occidentales, no alienados y subdesarrollados.

Para Alfonsín y su par brasilero Sarney, la integración argentino-brasileña estuvo pensada en clave predominantemente política. Los consensos y los acuerdos bilaterales, ya mencionados en esta sección, fueron el resultado de una fuerte voluntad política para reemplazar de manera definitiva un patrón de conflicto por la cooperación. Esa cooperación ayudó a construir confianza entre las partes y operó como la base sobre la cual los gobiernos siguientes pudieron construir y ampliar la integración en el Cono Sur.

1. **Regionalismo abierto**

A mediados de la década de 1990, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos abandonaron el paradigma del Estado desarrollista, adoptando el paradigma neoliberal. En política exterior, la “nueva agenda” se basó en la adopción de los valores hegemónicos universalmente aceptados, de los cuales resultaban el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externas, por lo que se produjo un fuerte impulso a las políticas de privatización de los servicios públicos, venta de activos del Estado, flexibilización laboral, apertura comercial.

En la década de los “90, las directrices básicas de la Cepal para la integración se manifestaron en el documento “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe” de 1994. Allí se definió el regionalismo abierto como un proceso que buscaba conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por otro, la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, en que las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y su complementación.

Este modelo de desarrollo es pensado y promovido desde el norte global. Su propuesta parte del supuesto de que el orden económico es asimétrico y que la dependencia que caracteriza al subdesarrollo en materia de acceso al capital y a la tecnología se mantiene y se agravan, ya que en el cambio de contexto del capitalismo global emergen nuevos vínculos de dependencia. Para superar esta dependencia, sin embargo, los Estados no deben cerrarse y proteger su producción hacia terceros países, sino por el contrario abrirse a la economía global y buscar participar del comercio global potenciando la competitividad de sus empresas y potenciando sus capacidades productivas en los encadenamientos productivos globales.

Para alcanzar este modelo de desarrollo competitivo, los organismos de crédito internacional, desglosa la estrategia en tres niveles. En términos de directivas nacionales, el Consenso de Washington recomienda la no intervención de los Estados en la gestión económica, privatizando las empresas públicas tanto productivas como de servicios y propone desarrollar políticas que alienten a las empresas a competir en el mundo, a través de la desregulación normativa y la apertura de mercados.

En términos de estrategia regional, este paradigma de integración abierta justifica las ventajas de los esquemas institucionales flexibles y no burocratizados, como son las áreas de libre comercio. Ellas cumplen con dos objetivos y/o requisitos que buscan las empresas globales para invertir en una región: asegurar la eliminación de trabas y barreras arancelarias que reducen los costos de la transacción entre países; y al mismo tiempo, asegurarse de un mercado de producción y consumo ampliado donde producir y vender sus manufacturas globales.

En cuanto a las modalidades de relacionamiento exterior este esquema tampoco supone una estrategia de vinculación común con terceros países, sino que cada uno define su propia estrategia nacional. Sin embargo, en sus recomendaciones sobre qué tipo de relaciones y economías priorizar en la integración abierta, recomienda estrechar sus vínculos con países centrales o desarrollados. (Botto, 2019 pp. 60y 61)

**2.1. Área de Libre Comercio de las Américas (Alca)**

Es así que EE.UU. impulsó por su presidente Georg Bush (padre) en 1990 la “Iniciativa para las Américas” cuyos objetivos estaban estructurados en base a tres ejes: inversiones, deuda y comercio. Con relación a las inversiones, proponía la creación de incentivos para eliminar las barreras a las inversiones extranjeras en los países latinoamericanos. Con respecto al segundo eje, se establecía la necesidad de diferenciar la deuda oficial de la privada, otorgando nuevas funciones al FMI y al Banco Mundial. En el área comercial la Iniciativa Bush bregaba por una integración comercial, creando el Alac “una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego”.

Años más tarde, el Alca (Área de Libre Comercio de las Américas), fue lanzado definitivamente por el presidente estadounidense Bill Clinton en la Primera Cumbre de las Américas de 1994, en Miami, se convertía en la propuesta continental de creación de una zona de libre comercio. La reunión y el proyecto, contaron con la asistencia y aprobación de todos los países americanos, con la excepción de Cuba, no invitada a participar. El objetivo del proyecto era crear un área o zona hemisférica de libre comercio, eliminando las barreras comerciales y arancelarias para la circulación de mercancías.

Se proyectaba un mercado de 800 millones de personas con un producto bruto de trece billones de dólares (siendo el principal aporte Estados Unidos con nueve billones). Pero el acuerdo resultó dudoso, pues no se trataba sólo de remover las barreras comerciales, sino que incluía cuestiones como la protección de las inversiones extranjeras, un fortalecimiento de los derechos de propiedad por encima de lo recomendado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y luego la Organización Mundial del Comercio (OMC), o la obligación de llamar a licitación internacional las compras gubernamentales.

Las Cumbres de las Américas fueron las reuniones presidenciales donde se discutían los plazos y condiciones del acuerdo, aunque la discusión más fina tuvo lugar en las reuniones ministeriales o mini-cumbres. Desde la III Cumbre de las Américas de Quebec, realizada en 2001, las negociaciones comenzaron a trabarse y luego en las reuniones ministeriales de Miami en noviembre de 2003 y de Puebla en febrero de 2004, las negociaciones quedaron empantanadas. Si bien Estados Unidos pregonaba el libre comercio y para ello exigía la rebaja arancelaria de los países de la región, no garantiza la entrada de productos latinos a su país, sobré todo en el área de la agricultura, ya que continuaba manteniendo los subsidios internos a sus productores. Por lo tanto, las negociaciones se empantanaron y los plazos y formas del Alca, empezaron a rediscutirse. Paralelamente, se inició una creciente protesta social contra este modelo de integración comercialista neoliberal.

**2.2. Acuerdos anteriores al Tratado de Asunción**

Dicho avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, impregnó un nuevo modelo de integración que se manifestó en los acuerdos de conformación del MERCOSUR orientado, casi exclusivamente a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad, funcionales al modelo económico. En este contexto, los factores que motivaron las negociaciones que acabaron derivando en el Tratado de Asunción fueron:

* El cambio de visión

Históricamente, las relaciones entre Argentina y Brasil estuvieron dominadas por una larga y profunda cultura de rivalidad basada en el paradigma realista de posicionarse como potencia regional y en la visión del otro como el adversario a vencer para lograr el objetivo.

Esta visión comenzó a desarraigarse con la vuelta de los gobiernos democráticos, durante la década de 1980. Los nuevos líderes democráticos, basados en una nueva visión del vecino, avanzaron decididamente en la concreción de los acuerdos de cooperación e integración regional.

* La consolidación democrática:

Uno de los motivos manifiestos para el inicio de las negociaciones que derivaron en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fue la necesidad de consolidar los regímenes democráticos recientemente recuperados  y dejar definitivamente en el pasado las frecuentes interrupciones democráticas por golpes de estado.

Así, el proceso de integración encontró en la transición a los sistemas democráticos su mayor impulso pues, ante la necesidad de contar con un elemento de estabilidad en la región, los países miembros establecieron un vínculo directo entre la defensa de la democracia y la integración regional, por lo que el MERCOSUR pasó a proyectarse como una “Zona de Paz”. Este principio acabó por plasmarse en la “Cláusula Democrática” del MERCOSUR, que se convirtió en un compromiso de admisión al bloque regional.

El caso paradigmático en el que este fue el factor decisivo es la incorporación de Paraguay a las negociaciones del bloque económico, en 1990. Este país, que durante décadas había padecido regímenes autoritarios, necesitaba salir de la situación de aislamiento político en la que se hallaba y encontró en su anexión al proceso de negociación del MERCOSUR, un componente de estabilidad que facilitó y fortaleció su transición a la democracia.

* La inestabilidad económica:

A fines de 1970 y durante la década de 1980 los países de la región ingresaron en una etapa de estancamiento económico ocasionado por, los problemas generados por la interrupción inesperada de la inversión extranjera, lo que forzó a los país a severos ajustes económicos para enfrentar el peso de la deuda externa sobre las finanzas públicas (Crisis de la Deuda), la aceleración de la inflación y el abandono definitivo del modelo de sustitución de importaciones en toda la región.

Ante esta situación, la idea de una salida conjunta a la crisis comenzó a tomar fuerza entre las elites gobernantes: la reactivación del comercio intra-regional como motor de las golpeadas economías, la generación de un espacio económico ampliado que resultara más atractivo para las inversiones extranjeras, la generación de un instrumento para el consenso de políticas comunes, y la renegociación conjunta de la deuda de los países de la región fueron algunas de las razones que más influyeron para el comienzo de las negociaciones. (S/d, Dri pp. 3 y 4)

En junio de 1990 se firma el Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil, previendo la creación de un mercado común para el año 1995. Los presidentes de ambos países instruyeron a sus ministros de relaciones exteriores para que convoquen a una reunión binacional a nivel ministerial para dar una respuesta conjunta a la estrategia de la administración Bush. A  ésta se sumaron los ministros de  Chile y Uruguay.

Este convenio y la posterior reunión ministerial cambia la metodología del proceso de integración argentino-brasileño, dejando de lado la estrategia de acuerdos intersectoriales de la visión desarrollista y estableciendo rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al arancel cero en un plazo de cuatro años. La drástica reducción de los plazos se debió a que esta nueva estrategia de eliminación lineal de aranceles resultaba mucho más simple en su aplicación que la armonización y coordinación de políticas industriales y comerciales que se había planteado hasta ese momento.

En diciembre de 1990, todos los acuerdos firmados hasta ese momento, fueron reunidos en un único instrumento, denominado "Acuerdo de Complementación Económico No 14", firmado en el ámbito de la Aladi, que constituye la referencia adoptada posteriormente en el Tratado de Asunción.

**2.3. Primera fase del Mercosur: “Mercosur de negocios”**

Finalmente, el 26 de marzo de 1991, luego de tres años de negociación, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR. Este acuerdo subregional de integración, una vez concluido el proceso de ratificación parlamentaria, fue incorporado al marco contractual de la Aladi, mediante su protocolización como Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nº 18. Los socios se obligaron a definir una política comercial común teniendo como objetivo el logro de una unión aduanera a corto plazo.

Entre 1991 y 1995, período de transición hacia la unión aduanera, se produjo un crecimiento extraordinariamente rápido del comercio y la inversión intrarregionales. La acelerada eliminación de aranceles al comercio entre los socios sumada a las políticas de apertura unilateral, produjo que el comercio intrazona entre 1991 y 1997 registrara un incremento superior al 26% anual y aumentará así en un 223% su participación en las exportaciones totales de la subregión, pasando del 11,1% en 1991 al 24,8% en 1997 (INTAL, 1999).

El 29 de julio de 1994 se llevó a cabo la primera reunión técnica para analizar la conformación de un área de libre comercio entre MERCOSUR y Bolivia, cuyo espíritu fue ratificado durante la reunión de agosto de 1994 en Buenos Aires, durante la VI Reunión del Mercado Común, con la presencia de las autoridades de los cuatro socios, junto al presidente chileno Eduardo Frei y el vicepresidente de Bolivia, Víctor Hugo Cárdenas. Así mismo, se reafirmó el carácter de Bolivia como observador en los grupos de trabajo.

El 31 de diciembre de 1994, fecha en que concluyó el “Periodo de Transición” estipulado en el Tratado de Asunción, quedó constituida la Zona de Libre Comercio entre los adherentes.

La integración avanzó a través de la firma de una multiplicidad de protocolos adicionales al Tratado de Asunción, ya mencionados en el capítulo anterior. Entre ellos se pueden destacar el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994)  y el Protocolo de Ushuaia (julio de 1998), en tanto traslucen el clima de época imperante, los rasgos que caracterizan esta etapa son el énfasis comercial y la preservación del régimen político democrático:

Con el Protocolo de Ouro Preto, los socios intentarían conseguir la tan mentada estabilidad macroeconómica, mediante el aumento de la competitividad del bloque y el establecimiento del cronograma de convergencia hacia el Arancel Externo Común (AEC) para regular las relaciones comerciales con terceros Estados cuando la Unión Aduanera entrase en vigor. Por su parte, el Protocolo de Ushuaia representaría la importancia del proceso de redemocratización de la región, al establecer mecanismos de fortalecimiento democrático y al ayudar a estos países a sellar la paz ganada en las fronteras con una tradición de conflicto, con la creación de una Zona de Paz y Cooperación entre los Estados Parte y Asociados del Mercosur.

Todos ellos coincidían en la necesidad de crear un área de libre comercio para promover el comercio y la inversión extranjera directa (IED) asegurando al capital y a las empresas multinacionales un mercado ampliado para sus negocios y la seguridad jurídica de que las reformas estructurales se mantendrían en el tiempo. También coincidían en la necesidad de aunar la voz y ampliar su poder de negociación en los distintos foros y acuerdos internacionales  que en esos momentos estaban definiendo las reglas globales. Para ello, resultaba necesario avanzar hacia una unión aduanera, que a través de un arancel externo común coordinará la política comercial externa de todos los países miembros.

Sin embargo, había disconformidad sobre los alcances de esta coordinación al interior de la región y sobre cómo se distribuirán los costos y beneficios generados por un arancel común entre las distintas economías. Así, por ejemplo, las economías más pequeñas, como Paraguay y Uruguay entendían que se repetiría la experiencia europea. En ese sentido, a la coordinación de la política comercial externa se sumaría con el tiempo la política macroeconómica y productiva regional, con vistas a asegurar un desarrollo equitativo para la sociedad en su conjunto. Para las economías semi-industrializadas como Brasil, en cambio, las expectativas estaban centradas en la existencia de un arancel externo común que protegiera a la industria local de la competencia externa y de esta manera asegurar, que el Mercosur se constituye en un mercado cautivo de producción y consumo para las manufacturas elaboradas en la región. (Botto, 2019 pp: 63)

En términos del relacionamiento externo, esta etapa se caracterizó por un claro consenso en el seno del bloque sobre la necesidad de privilegiar los vínculos con los países del norte. Sin embargo, las estrategias variaron según los foros y los temas. En términos individuales, todos los países confirmaron su pertenencia a la OMC y ratificaron sus compromisos con la Ronda Uruguay, con la expectativa de que los países centrales eliminarían los subsidios agrícolas. Además, los países avanzaron en la firma de tratados bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones (TBIs) con los países centrales, con el fin de consolidar sus reformas estructurales en materia de inversiones.

En términos regionales, en cambio, el MERCOSUR inició negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio en múltiples direcciones. Si bien sus expectativas estaban centradas en el acceso a los mercados y en la IED de los Estados Unidos y de la Unión Europea; los logros obtenidos en esta etapa se limitaron a la firma de acuerdos con países limítrofes como Chile y Bolivia. (Botto, 2019 pp: 63)

Los resultados de esta primera etapa se notaron en los temas económicos: El intercambio comercial entre Argentina y Brasil sufrió un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del Mercosur en 1991 que se interrumpió recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del real en Brasil en 1999. Pero solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi triplicado y para 1997 se había quintuplicado: En 1991 alcanzaba 3 mil millones de dólares, en 1994 8 mil millones y en 1997 15 mil millones. Las exportaciones de Brasil a Argentina saltarán del 2 % al 13% del total en 1998. Y desde el lado argentino, las exportaciones a Brasil saltarán desde un 10 % del total en 1989 a un 30 % del total de las exportaciones en 1998.

Esta primera etapa del Mercosur tuvo como beneficiarias a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, quienes fueron favorecidas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60 % del intercambio entre ambos países (que se quintuplicó por 5 en esos años) fue acaparado por las empresas transnacionales. (Kan, 2011 pp.45)

A partir de 1991 la IED creció notablemente en Argentina y Brasil y en el Mercosur en general. El Mercosur pasó de recibir, en 1991 el 8,8% de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %. (Kan, 2011 pp.46)

**2.4. Referentes destacados:**

En la década de 1990, las administraciones de Carlos Menem, en Argentina, y Collor de Mello y Fernando Cardoso, en Brasil, centraron su atención y sus esfuerzos en los aspectos comerciales del MERCOSUR. Esa elección se fundamentó en la necesidad de resolver problemas económicos y comerciales de cada país, al emplear el MERCOSUR como un vehículo para alcanzar sus respectivos objetivos. La prioridad estuvo puesta en la ampliación de los mercados, de modo tal que potenciará las reformas económicas implementadas en lo doméstico.

**2.4.1. Carlos Saúl Menem**

En el caso argentino, el gobierno del presidente Carlos Saúl Menem electo en 1989, realizó un profundo viraje en su orientación internacional respecto del gobierno anterior y definió una nueva política exterior hacia un enfoque teórico de realismo periférico, que partía de la concepción de que todo país posee una suerte de autonomía básica, mayor o menor, según el poder acumulado. Esa autonomía es definida como es un activo crucial que no debería ser malgastado en gestos y actitudes simbólicas así como tampoco contestarías y desafiantes sino que, por el contrario, debería mantenerse y acrecentarse a través de decisiones y acciones que contribuyan a elevar el conjunto de atributos de poder de un país y a mejorar el bienestar material de la población en su totalidad.

Esta política exterior llevaba implícita una adhesión a la alianza occidental y sus principios de democracia y libre mercado, el abandono definitivo de las estrategias de sustitución de importaciones, y la reformulación del papel del Estado. En consonancia con ello, Menem colocó a las variables económicas en el primer lugar de las prioridades de la política exterior, por lo que el interés nacional quedó definido en términos esencialmente económicos.

Busco balancear la integración regional y la profundización de su alianza estratégica con Washington. El Mercosur era un trampolín de acceso al mercado internacional y a las potencias centrales. De este modo puede entenderse como uno de los logros principales del bloque durante esta etapa las negociaciones en bloque realizadas con Estados Unidos y la Unión Europea.

Dentro de la nueva estrategia de relacionamiento externo basada en el comercio, Menem incorporó a Brasil como un socio económico importante y ello fue el puntapié para fortalecer la interdependencia entre ambos países.  Dicha incorporación de Brasil manifestó un cambio relevante en la estrategia nacional que involucró la eliminación de hipótesis de conflicto entre ambos países; la restauración de la democracia en ambos países; y una mayor interdependencia económica que acrecentó la cantidad de intereses comunes.

El propio Menem lo expresaba en su mensaje, en 1999, a la Asamblea Legislativa al referirse al rol de la integración y su vinculación al mundo global y occidental como contracara del aislamiento anterior: “Hemos dejado atrás el aislamiento y la debilidad y encaramos las etapas del continentalismo y el universalismo que se presentan en este fin de milenio. Hoy nos encontramos cabalgando esos procesos, ubicados firmemente en la alianza occidental y consolidando el proceso de integración de nuestra América desde el Mercosur. Como tantas veces he dicho, los problemas del Mercosur se solucionan con más Mercosur, esto es con la profundización del proceso y con una batalla sin cuartel contra los enemigos de la integración.” (Menem, Carlos, 1999)

**2.4.2. Fernando Collor de Mello**

Por el lado brasileño, Fernando Collor de Melo fue  elegido presidente de Brasil, por el voto popular, el 17 de diciembre de 1989, luego de 22 años de gobiernos militares, (el anterior presidente elegido en elecciones generales, Tancredo Neves, falleció antes de asumir y en su lugar lo hizo el vicepresidente José Sarney).

Su política exterior y de integración regional sería dominada por el concepto del liberalismo económico y los intentos de lograr un más importante papel del país en el mundo. A partir de 1989 Brasil cambia de paradigma de integración abandonando la etapa de “estado desarrollista” para pasar a la de “estado normal” (de carácter neoliberal), Collor de Mello condujo al Brasil a una apertura económica. En este marco, buscó actualizar la agenda política a los nuevos temas de aquél momento, apuntando a una mejor relación con EE.UU., pretendiendo despojar a Brasil de un perfil tercermundista y adquiriendo un nuevo perfil compatible con el ideario neoliberal del Consenso de Washington.

Al analizar la política exterior de cada mandatario hay que tener en cuenta el «mito de Itamaraty». Esto es, que Brasil, conformar un cuerpo diplomático altamente profesionalizado, con autonomía del poder político de turno, y que ha sabido configurar una serie de principios y tradiciones inalteradas a lo largo del tiempo. Pasa lo mismo en el caso Argentino con los diplomáticos del palacio San Martín.

**2.4.3. Fernando Cardoso**

El 1º de enero de 1995, Fernando Henrique Cardoso asumió la presidencia de Brasil, siendo reelecto en 1999 por otro período, hasta diciembre de 2002.  La coalición electoral que lo llevó al gobierno estaba integrada por el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), el PFL (Partido del Frente Liberal) y el PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Tenía un gran prestigio en el ámbito académico, adquirido siendo  Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de Itamar Franco y a continuación nombrado Ministro de Hacienda de la misma administración y la capacidad para expresarse en seis idiomas diferentes le brindaron la posibilidad de ejercer una “Diplomacia Presidencial”.

Los objetivos inmediatos del nuevo presidente hicieron referencia a las cuestiones económicas, resaltando la necesidad de avanzar en el proceso de reforma económica interna. Las estrategias llevadas a la práctica se relacionaron con apertura, privatizaciones y desregulación, combinadas con cierta protección de  las empresas, el capital, el empleo y el mercado nacional, para facilitarles, también su inserción competitiva externa.

Para el diseño de su política exterior, Cardoso eligió a Luis Felipe Lampreia como su Canciller, quien sostenía que Brasil es un país periférico, no propiamente en el sentido cepalino o de la teoría de la dependencia, sino en el sentido geográfico.

En las dos gestiones del presidente Cardoso, el concepto “América Latina” es considerado muy amplio y de poca operacionalización. Se pueden establecer tres líneas de acción en la política externa brasileña durante su gestión: la afirmación de la dinámica democrática del país en el plano internacional; la búsqueda de inserción competitiva de Brasil en la economía internacional – a través de la asimilación del libre mercado como motor del desarrollo – y finalmente, la compatibilidad entre los valores aceptados por la sociedad brasileña y una ética cosmopolita en relación a los Derechos Humanos.

También consolidó su rol de mediador en las diversas crisis regionales, destacando la actuación de Brasil para apaciguar el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995 y durante los momentos de mayor turbulencia política en Paraguay.

En el contexto de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil, el presidente Cardoso convocó a la primera Reunión de Presidentes de América del Sur (CSP). En la Cumbre de Brasilia, realizada entre el 31 de julio y el 1º de agosto de 2000, participaron los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El encuentro de presidentes recuperaban un viejo anhelo de Brasil de erigirse como el líder de la región y representó un estímulo para la convivencia de los países sudamericanos, quienes en la declaración posterior de la reunión, caracterizaron a la región como un zona que privilegia los valores de la democracia, la paz, la cooperación solidaria, la integración y el desarrollo económico y social.

Dos años más tarde, en julio de 2002, tuvo lugar la segunda CSP en Guayaquil, Ecuador. Se reafirmó la voluntad de la Declaración de Brasilia aprobando el estatuto de la región como “zona de paz”, se volvía a poner el acento en las cuestiones comerciales y de inversión en infraestructura mediante la rúbrica del “Plan de Acción” de Brasilia que daba marcha a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), a fin de integrar físicamente la América del Sur por medio de la realización de las obras en los sectores de transportes, energía y telecomunicaciones fue el principal legado de ella, partir de una arquitectura institucional flexible, con una estructura financiera constituida por tres fondos multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

En cuanto a la respuesta de Brasil a la Iniciativa para las Américas impulsada por EEUU cabe resaltar que la diplomacia brasileña criticó la falta de amplitud de la propuesta, sobre todo por no incluir la cuestión de la transferencia de ciencia y tecnología, ya que era una referencia directa al embargo de tecnologías sensibles, debido a la desconfianza de las potencias occidentales con relación a los programas nucleares brasileños; y así ésa era una manera de cerrar la negociación antes de comenzar.

1. **Regionalismo Poshegemonía**

A partir de la crisis del paradigma neoliberal, y de la evidencia de sus límites, que se visualizan a través de las múltiples crisis económicas y sociales que se produjeron a fines del siglo XX y principios del siglo XXI en casi todos los países de la región. Se configuró un entorno proclive para el surgimiento de los gobiernos de izquierda, con el triunfo electoral de gobiernos con orientación nacionalista, desarrollista o socialista, estuvo en el centro de ese cambio: Hugo Chávez (Venezuela, 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003), Néstor Kirchner (Argentina, 2002), Evo Morales (Bolivia, 2006), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005), y Fernando Lugo (Paraguay, 2008).

Estos nuevos gobiernos reivindican mayor autonomía en el plan internacional para sus países ante los Estados Unidos y defienden un proyecto político económico sudamericanos, además, en el plan doméstico, buscarán justicia social con el cambio gradual en la agenda política y económica neoliberal que marcó la región desde el comienzo de la década de 1990.

Ascendió la corriente autonomista disminuyendo la convicción en los regímenes internacionales establecidos, que fue sustituida por un comportamiento activo a fin de modificarlos en favor de los países del Sur o en su propio beneficio.

**3.1. No al ALCA**

La reconfiguración del escenario de la integración regional que determinó esta etapa tuvo su primer hito en la renuncia al Alca por parte de los presidentes de los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y Venezuela, en la V Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005, con la afirmación de una tendencia de mayor autonomía, soberanía y cooperación política regional.

Uno de los principales impulsores de esta acción fue el entonces presidente venezolano Hugo Chávez, quien en el marco de la III Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá, durante abril de 2001, firmó la declaración final con objeciones, dejando constancia de la oposición del país a la integración comercialista contenida en el Alca.

**3.2. Segunda fase del Mercosur:** **“Mercosur productivo”**

En esta fase las prioridades de la agenda del Mercosur se cambiaron, en vez de focalizar sólo en la política comercial se amplió a temas vinculados con la coordinación y la integración productiva.

En esa dirección, se iniciaron discusiones en torno a la necesidad de vincular las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) a los encadenamientos productivos regionales y se buscó darles asistencia a través de un fondo de garantía y el Consejo Mercado Común aprobó en el año 2011 el “Plan Estratégico de Acción Social”, instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del Mercosur.

También se incluyeron reformas de procedimientos, se ajustaron los tiempos y mecanismos de internalización de las normas MERCOSUR y se crearon instituciones supranacionales: como un tribunal permanente como instancia de apelación para controversias comerciales; el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) del año 2004, que tiene como objetivo financiar proyectos en los Estados parte, a fin de reducir las asimetrías existentes entre ellos.

En el año 2007, se creó el Instituto Social del MERCOSUR a instancias de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur. El mismo, es una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales del MERCOSUR tiene como principal propósito que la dimensión social de la integración se haga realidad en cada ciudadano del bloque, promoviendo y generando acciones que hagan de esta región un espacio más inclusivo, con equidad e igualdad.

En materia de negocios comerciales, interrumpió las negociaciones para una zona de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea. En su reemplazo inició una estrategia de acercamiento comercial y de cooperación sur-sur con países en desarrollo, como África, Asia y Medio Oriente. Como bloque prioriza sus vínculos con América Latina a través de la creación de instituciones regionales –como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)– orientadas a la cooperación política y a la unificación de posiciones en los distintos foros de negociación internacionales.

Uno de los logros de estos presidentes fue la firma, en 2004, del acuerdo entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, se creó una zona de libre comercio en la América del Sur un espacio integrado empezó a ganar cuerpo. Esa nueva asociación regional reúne las tres regiones geopolíticas del subsistema sudamericano: el platino, el andino y el amazónico.

**3.2.1. Venezuela**

Otro logro que obtuvo este grupo de presidentes fue la ampliación de los socios del Mercosur con la incorporación de Venezuela en julio de 2006.

Proceso iniciado en diciembre de 1998 por el presidente Hugo Chávez el cual declaró que un objetivo estratégico de la política exterior de Venezuela sería lograr su integración con el Mercosur. Pero Chávez quería ir más allá de la integración económica, tomando como punto de partida las ideas integracionistas de Simón Bolívar, quien convocó el Congreso Anfictiónico de Panamá con el objeto de defender la soberanía e independencia de las naciones suramericanas e impulsar sus intereses comunes, Chávez propuso incluir, además del ámbito económico, el político, el militar y el social.

 Sin embargo, para que el protocolo entre en vigencia debe ser ratificado por los parlamentos de los países miembros. Los de Argentina y Uruguay lo ratificaron ese mismo año con el apoyo de los partidos de izquierda. Pero la historia fue diferente con los parlamentos de Brasil y Paraguay.

En el caso de Brasil hubo una fuerte oposición por parte de los partidos de la socialdemocracia brasileña (PSDB) y demócratas (DEM), que rechazaban lo que ellos denominaban posturas antidemocráticas de Chávez. El ex presidente José Sarney, quien gobernó Brasil entre 1985 y 1990, como miembro del Senado se opuso al ingreso de Venezuela alegando la «cláusula democrática» adoptada por el Mercosur, que obliga a sus miembros a tener regímenes democráticos. Otro ex mandatario, Fernando Collor de Mello, también manifestó su preocupación por la inestabilidad política en algunos países vecinos de Brasil, de la que responsabilizó a Chávez. A pesar de la fuerte oposición en el congreso brasileño, y con el apoyo del presidente Lula da Silva y del Partido de los Trabajadores, después de tres años Brasil aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Por su parte, en marzo de 2009 el Congreso de Paraguay no aprobó la recomendación del ingreso de Venezuela a pesar de contar con el apoyo del gobierno del presidente Fernando Lugo, quien llegó al poder postulado por la Alianza Patriótica para el Cambio, conformada por diversos partidos de centro e izquierda. El senador Alfredo Stroessner, del Partido Colorado, el principal de la oposición, afirmó que Venezuela no debería ingresar al Mercosur «porque no está cumpliendo con algunos requisitos establecidos por los países miembros como el Protocolo de Ushuaia», que obliga a gobernar con democracia. En mayo de 2012 el Congreso paraguayo volvió a rechazar la adhesión de Venezuela, por 31 votos en contra y 3 a favor, con 11 abstenciones. En diciembre de 2013, este ingreso fue aprobado por 29 votos a favor, 10 votos en contra, 1 abstención y 5 ausencias.

Cuando Paraguay fue suspendido del MERCOSUR tras la ruptura del orden democrático acaecido el 22 de junio de 2012 con la destitución de Fernando Lugo, presidente electo en aquél momento, Argentina, Brasil y Uruguay entendieron que dada la suspensión de Paraguay, correspondía el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, al ya haber sido aprobado su ingreso por los Estados Parte con pleno Derecho en aquel momento.  (Castillo, 2011)

El ingreso de Venezuela al bloque se tradujo en un incremento de las exportaciones entre los países miembros del esquema integracionista. Así, el entonces presidente venezolano Hugo Chávez, anunció la creación de un fondo de 500 millones de dólares tendiente a incrementar las exportaciones venezolanas hacia el Mercosur. En términos más generales, el volumen económico de Venezuela redundará en un mayor peso y potencial económico del bloque regional. Conviene apuntar, particularmente, la disminución en los precios de productos agrícolas-alimenticios que Venezuela importa de los países del Mercosur y de los que tiene gran necesidad debido a las características de su economía más volcada al sector energético.

Venezuela no es solo un país de cierta dimensión económica: es un Estado que cuenta con una gran cantidad de fuentes de energía, más concretamente, petróleo y gas. Paralelamente, Brasil y Argentina alaban la incorporación de Venezuela, pues representa un mercado de 29 millones de personas, en donde pueden vender los productos alimenticios de los que la economía venezolana carece.

Otro elemento importante lo constituye el hecho de que Venezuela lideraba Petrocaribe y la Alianza Bolivariana para América (ALBA), instrumentos con los cuales extiende su presencia en materia de política exterior y energética a muchos Estados insulares del Caribe y a algunos países centroamericanos. Lo anterior genera que con la incorporación de Venezuela el Mercosur pueda tener una “periferia” y zona de influencia en el Caribe y Centroamérica.

**3.3. Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**

En la tercera CSP, realizada en Cuzco en diciembre de 2004, los mandatarios de los doce países de América del Sur le dieron nacimiento a la instancia predecesora de Unasur: la Confederación Sudamericana de Naciones (CSN). El bloque pretendía constituirse en un área de libre comercio conformada por la Comunidad Andina (CAN), el Mercosur y Chile, pero también en un organismo de carácter geopolítico aunque con fines poco claros por aquel entonces.

Se observa en la Declaración de Cusco su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.

La cuarta y la quinta reunión de la CSP (Brasilia 2005 y Cochabamba 2006) funcionaron como cumbres de la CSN con declaraciones de ratificación y profundización de su construcción, pero sin avances concretos en el desarrollo de la propuesta.

Junto con acuerdos bilaterales, como el Consenso de Buenos Aires firmado por los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva en octubre del 2003 a través de una serie de acuerdos enumerados en 22 puntos  tal como lo establece en su primer párrafo, representa la voluntad de ambos gobiernos de “garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio”.

Sentaron las bases de Unasur así como también mostraron la relevancia del Mercosur como paradigma de integración.  Algunos de los puntos que allí aparecen y que obran como orientadores simbólicos del nuevo regionalismo del siglo XXI son: el impulso a la participación activa de la sociedad civil en el proceso regional; el trabajo como eje cardinal de combate a la pobreza y de mejora en la sociedad y en la redistribución de ingreso; la reafirmación del papel estratégico del Estado; la prioridad de la educación para la inclusión social; la convicción de que el Mercosur no es solamente un bloque comercial, sino también un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido y la idea de que el bloque también resulta una opción estratégica para negociar mejor los términos de la inserción internacional. El camino de la reintegración continuó con otros encuentros de comienzos de 2004 en que ratificaron la alianza mediante el “Acta de Copacabana”.

En abril de 2007, en el marco de la 1a Cumbre Energética de la Región, se anunciaba el relanzamiento de la CSN, pero bajo el nombre de Unasur. Un año más tarde, en mayo de 2008, en Brasilia, los doce presidentes de la región firmaron el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. Unasur introducía varias novedades en materia de integración regional. En su carta constitutiva se desplazaba el eje comercial de la integración, poniendo en el centro cuestiones de autonomía y soberanía.

El nuevo bloque presentaba una serie de características novedosas respecto de los esquemas previos como por ejemplo: la afirmación de una identidad sudamericana (que daría lugar a un proceso de “sudamericanización” de la integración); la adopción de agendas de cooperación no jerarquizadas que abarcan cuestiones económicas, pero también políticas, sociales, educativas, culturales, de seguridad, etc.; y la preeminencia de un esquema de inserción internacional entre los Estados miembros que priorizaría, entre otras cosas, a los mercados regionales por sobre los globales y la negociación conjunta frente a terceros.

**3.4. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)**

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) fue constituida el 23 de febrero de 2010 en ocasión de la celebración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe en Riviera Maya, México, y puesta en funcionamiento en diciembre de 2011 durante la Cumbre de Caracas, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de Río, culminando el proceso de convergencia entre ambas entidades.

Siendo México uno de sus impulsores aunque se mantiene en una línea de gobierno neoliberal. Sin embargo, la disposición del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) a construir esta iniciativa puede ser leída como un intento de México de volver a estrechar sus lazos con América Latina. Otro de sus impulsores fue Brasil, a través de su liderazgo en el Grupo Río y su lugar en la Unasur, al igual que Venezuela, que congeniaba con los otros países por tratarse de una instancia de unidad latinoamericana. Estos diversos impulsos, sumado a la participación de Cuba en el cónclave, otorgó diversidad y pragmatismo político para dar comienzo a una instancia paralela a la OEA. (Kan, 2021 pp.81)

De esta forma, se estableció un foro que agrupa a los 33 Estados soberanos de la región, y que busca profundizar la integración política, económica, social y cultural de latinoamérica y el caribe, basado en el pleno respeto por la democracia y los derechos humanos. Desde su creación hasta 2020 las 33 naciones del foro de diálogo político han firmado 164 acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales.

Centró su acción, entre otros, sobre tres temas: la relación entre Cuba y Estados Unidos, la relación entre Estados Unidos y la región América Latina y la cuestión Malvinas. Sobre todas ellas se reforzó la cooperación y acción conjunta, estimulando la conformación de este ámbito de mayor coordinación.

Por otro lado, La CELAC tiene como principal logro el haber avanzado en el proceso gradual de integración de la región, esto con equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, social y cultural de los 620 millones de habitantes de América Latina y el Caribe.  Este mecanismo ha presentado mejoras en el ámbito de la educación, gracias a las iniciativas de cooperación para intercambiar experiencias acerca de cómo hacer llegar la sociedad del conocimiento a las grandes mayorías y ha tenido un marcado estrechamiento de vínculos con el Caribe, principalmente por temas como cambio climático y atención a desastres, y fortalecimiento de vínculos extrarregionales.

**3.5. Referentes destacado:**

El binomio Kirchner-Da Silva recuperó el carácter político y los efectos sociales de la integración regional sin descuidar la dimensión comercial. Esa combinación de prioridades guardó relación con el surgimiento del regionalismo posliberal, las respectivas necesidades domésticas y se ajustó a los márgenes de maniobra disponibles en el contexto internacional del período.

**3.5.1. Lula da Silva**

Luiz Inácio Lula da Silva al ser nombrado presidente de Brasil en  2003, tenía en su plan de gobierno la idea de atraer a otros países del Sur, emergentes o con menos recursos y sirvió de base para la acción internacional del país. La percepción de su diplomacia para la región estaba orientada por una conciencia aguda de la interdependencia entre los destinos de Brasil y sus vecinos sudamericanos.

El liderazgo regional en América del Sur se convirtió en un objetivo y aún más, en una voluntad política de la Presidencia, que se apoyó en la articulación entre los autonomistas de Itamaraty y una comunidad epistémica pro integración con actores políticos progresistas vinculados al Partido de los Trabajadores y los académicos favorables a la integración regional.

El espacio que América del Sur ocupó en la agenda de la diplomacia del gobierno Lula da Silva se reflejó también en el área burocrática responsable por los temas de la región. En el Ministerio de las Relaciones Exteriores, la división encargada por la región ganó una Secretaría General para América del Sur (SGAS), que pasó a reunir el Departamento de América del Sur (DAS I y II), Departamento de Integración, Departamento de Negociaciones Internacionales y Departamento de México, América Central y Caribe. (Menzes, 2014 pp.84)

La nueva orientación regionalista del gobierno Lula da Silva se fundamentó en una concepción de integración regional diferente de la que predominó desde finales de los años 1980 con énfasis más fuerte en la dimensión comercial. Al operacionalizar un concepto más amplio de integración en el cual la dimensión política, juntamente con las bases económica y comercial, es la razón de ser de la formación de un espacio sudamericano integrado, la noción de regionalismo abierto se reveló insuficiente. Por regionalismo abierto se entiende la liberalización comercial amplia, visto como una etapa intermedia para la liberalización económica multilateral que orienta la formación de la Alianza del Pacífico. (Menzes, 2014 pp.83)

El tema de la solidaridad hacia la región, se convirtió en uno de los cimientos de la identidad sudamericana, así como uno de los principales puntos de divergencia entre el gobierno y los sectores de la oposición. Según aquella perspectiva, cabría al gobierno brasileño asumir parte de la responsabilidad del desarrollo de aquellos que comparten fronteras y proyectos de integración regional con Brasil, teniendo como objetivo reducir las asimetrías. Los episodios más emblemáticos en relación con esa articulación entre solidaridad, intereses y liderazgo involucraron temas estratégicos, por ejemplo: la nacionalización de los hidrocarburos promovida por Evo Morales en Bolivia; la exigencia del Paraguay de Fernando Lugo para que fuese aplicada una revisión del Tratado de Itaipú; y el uso ilegal del proteccionismo argentino contra productos brasileños. En todos los casos, el gobierno brasilero optó por ceder ante la presión de los vecinos.

En el rol de políticas realizadas por el gobierno Lula da Silva con el fin de mitigar las asimetrías políticas y estructurales en el Mercosur, aunque insuficientes, están la eliminación de cobranza dupla de la TEC y la institución del ya mencionado, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), aprobado en 2005 (Decisión CMC nº 45/04). Su presupuesto de US $100 millones anuales está compuesto de la siguiente forma: Brasil contribuye con 70%, Argentina con 27%, Uruguay con 2% y Paraguay con 1%. En la presentación de proyectos, Paraguay tendrá 48% de los recursos y Uruguay 32%. Brasil y Argentina quedan con 10% cada. Las propuestas brasileñas para atender las reivindicaciones de los socios menores, Paraguay y Uruguay, y mitigar las asimetrías, fueron rechazadas por Argentina. Hasta el momento, el FOCEM es el principal mecanismo institucionalizado usado para auxiliar en la reducción de las asimetrías en el Mercosur.

En operación desde 2006, el FOCEM está enfocado en la realización de obras de infraestructura, sobretodo, transporte, telecomunicaciones y energía en las economías menores, a fin de estimular y aumentar la interdependencia entre los países miembros y de facilitar el acceso a los principales mercados del acuerdo tanto al Paraguay cuanto al Uruguay. A pesar de ser un paso importante, solamente ese mecanismo no es suficiente para lidiar con las grandes asimetrías entre los socios del Mercosur. Para el gobierno brasileño, el FOCEM es el comienzo y su alcance es limitado.

**3.5.2. Néstor Kirchner**

En mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Argentina, en un contexto que si bien mostraba signos de recuperación económica e institucional aún podía caracterizarse con los rasgos más bien propios de las secuelas de la crisis de 2001. En dicho marco, en materia de política exterior se propuso modificar la situación de la Argentina, la cual, en su percepción, se encontraba “des-inserta” y debía “insertarse”, ello desde una posición de debilidad, y con una agenda limitada, especialmente a la renegociación de la deuda. Por su parte, tal reinserción pasaba por diseñar un proyecto que permitiera ingresar al mundo con identidad nacional, es decir, una Argentina que se pueda sustentar a sí misma. La apreciación del contexto, por su parte, advertía la presencia de una serie de dificultades tales como el acceso a los mercados de los países desarrollados, la poca vitalidad de las rondas de negociaciones globales, el peso de la deuda y los legítimos reclamos sociales en un contexto de bajos niveles de financiamiento internacional, que a su vez podían superarse, en un contexto de globalización, mediante la integración regional.

En su discurso inaugural ante la Asamblea Legislativa en 2003, Néstor Kirchner sostiene que “concluye en la Argentina una forma de hacer política y de cuestionar al Estado”, rompe con la ideología de los noventa y define una frontera política entre el pasado y el futuro. Desde lo simbólico, se observa que la presencia del mandatario cubano Fidel Castro y otros líderes protagonistas del “giro a la izquierda” de la región, especialmente invitados para el acto de asunción, no era casual. Néstor Kirchner estableció otra frontera política en el plano internacional y sostuvo que la prioridad para el gobierno en política exterior sería la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de la democracia y la justicia social. Así, la integración regional se convirtió en uno de los pilares dentro de las políticas de Estado en su gestión. Los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) serían desde entonces los socios políticos con quienes intentaría llevar adelante el proceso de integración regional y de alianza estratégica que permitiría ampliar y profundizar el Mercosur.

Para su modelo diplomático la estabilidad democrática está indisolublemente ligada al desarrollo sustentable de la región. Si los países no logran un desarrollo sustentable, las crisis institucionales y las caídas de los gobiernos seguirán siendo moneda corriente en el continente. La gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica y la inclusión social. Por eso, el Mercosur debe ser mucho más que un tratado de libre comercio, debe ser parte de un verdadero proyecto político regional, tiene que ser el motor de un formidable proceso de integración política, económica, comercial, social y cultural, que fortalezca a nuestras sociedades, refuerce su institucionalidad democrática, consolide el respeto por los derechos humanos y recupere niveles de dignidad social para todos los habitantes de la región, sin exclusiones

Uno de los matices que adquiere la definición de la relación con el MERCOSUR como estratégica fue la asunción del bloque como una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción económica internacional y para la generación de autonomía.

Asimismo, se recurrió al bloque para la participación en foros como los de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las negociaciones con terceros, buscando ampliar así los márgenes de maniobra. Pueden nombrarse la elaboración de documentos conjuntos para la Ronda de Doha así como la celebración de negociaciones con la CAN y la participación conjunta en las discusiones en torno al Alca

Con la preferencia hacia la integración regional coexistieron otros lineamientos: se buscó posicionar la política exterior de Néstor Kirchner dentro de la continuidad de las políticas exteriores democráticas, consistentes en un hilo conductor pacifista, latinoamericanista y respetuoso del derecho internacional. Conjuntamente con aquello, se le otorgó un peso importante al modelo de desarrollo, generando una impronta economicista fuerte dentro de la política exterior. En efecto, de los discursos de Néstor Kirchner se desprende que la inserción internacional es entendida en términos de comercio exterior e inversiones. Se sostiene que la inserción en el mundo debe ser comercio exterior e inversión extranjera productiva directa. Dentro de ello, el camino a seguir era profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas. (Zelicovich, 2011)

Otro eje abarca una mirada más amplia sobre la coyuntura mundial reclamando una revitalización de los organismos internacionales, criticando la supremacía militar y económica de los Estados Unidos que, haciendo uso de su posición preferencial dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, adopta decisiones unilaterales en temas de la agenda mundial.

Respecto a Unasur en 2004 Kirchner manifestó sus desacuerdos con el proyecto, dado que el mismo iba a contribuir a acentuar la hegemonía brasileña en la región sudamericana, pero en 2008 fue elegido como el Primer Secretario General de Unasur. Con esta designación, Brasil esperaba superar la desconfianza argentina frente al organismo a través del empoderamiento de uno de sus principales líderes políticos.

**3.5.3. Cristina Fernández**

En 2007 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner asumió en un contexto diverso, con mayor legitimación doméstica, una situación económica favorable y un sistema internacional más tendiente hacia la multipolaridad que en 2003. Por su parte, el escenario regional se había vuelto más complejo con el conflicto con Uruguay por las pasteras, y con crecientes cruces con Brasil por la política comercial externa.

Durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) los ejes de la gestión de Néstor Kirchnercontinuaron presentes en los discursos. En la primera gestión de gobierno, la integración transitaba un camino más fértil y se avanzaba hacia la consolidación de un bloque continental que, a modo de un círculo concéntrico, fuera conteniendo a las instituciones anteriores y ampliará además el campo de acción. Dicho círculo está compuesto por instituciones políticas como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y posteriormente por la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en la búsqueda de un mayor espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico, político y comercial entre los países miembros. Todas estas instituciones están basadas en la búsqueda del diálogo político, para acordar sobre asuntos relativos a la educación, energía, infraestructura, financiación, medio ambiente y seguridad. Temas que se imponen a las agendas nacionales y de la región en la búsqueda permanente de eliminar la desigualdad socioeconómica, desarrollar políticas sociales de inclusión y aumentar el interés de la participación ciudadana para fortalecer la democracia.

Dentro de ello las definiciones iniciales en torno al Mercosur siguieron la línea del gobierno precedente. En dicho sentido, se mantuvo la idea del Mercosur como una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción económica internacional, aunque ya sin menciones a la autonomía. El bloque era visto como mercado ampliado para sectores claves de la economía. En tal sentido surgieron en forma recurrente en los discursos las apelaciones a la complementación en los sectores de alimentos y energía a través del Mercosur.

En la etapa que le tocó gobernar a Cristina Fernández de Kirchner, la cuestión regional estuvo focalizada en la industrialización, con el objetivo de desarrollar productos con valor agregado, y en la utilización inteligente de los recursos naturales, que se tornaron estratégicos ante la crisis económica de los países centrales. Esta crisis que comenzó a mediados del año 2000 tomó dimensiones inesperadas y afectó sobre todo a los países desarrollados ante el encarecimiento de las materias primas, el valor del petróleo y los alimentos. En diversas alocuciones, Cristina Fernández de Kirchner hace referencia a esta nueva coyuntura regional: “Creo que estos son los desafíos de este siglo que viene, y creo que aquí en América Latina, aquí en América del Sur, aquí en el Mercosur, tenemos estos tres elementos: energía, alimentos y también conocimientos. Creo que podemos trabajar mucho también en este desarrollo de la investigación y renovación tecnológica como un modo de poder agregar calidad y competitividad a nuestros productos en agroindustria, energía; en in, en todo lo que pueda ser para el desarrollo de nuestras comunidades” (diciembre de 2007).

En la Cumbre de Tucumán del Mercosur en julio de 2008 los tres temas que se trataron: la creación de un Código Aduanero Común, el rechazo a la política inmigratoria europea y la eximición del uso de pasaporte para el traslado de habitantes, mercurianos a Ecuador, Perú y Colombia. La intención del gobierno argentino de incorporar las retenciones en el Código Aduanero Común, fue rechazada veladamente por Brasil y abiertamente por Uruguay en la reunión de ministros de economía y cancilleres.

En la reunión con la Presidente de Chile, Michelle Bachelet, se analizó la crisis financiera mundial y su impacto en la región, además de la reunión de Unasur para fin del año 2008. La mandataria chilena admitió la existencia de un competidor para Néstor Kirchner a la Secretaria General de dicho organismo sudamericano. Existió oposición del gobierno uruguayo y peruano que impidieron la postulación del argentino para el cargo, avalado por Correa de Ecuador y Chávez de Venezuela. En la reunión de Costa do Sauipe en diciembre de 2008, el gobierno uruguayo insistió en su veto a la candidatura de Kirchner para la Unasur, amenazando con abandonar el bloque, lo que aplazó la elección de dicha candidatura.

Este escenario va a comenzar a modificarse a partir del año 2009. Durante el mismo el Presidente de la Nación deja de hacer mención al Mercosur y a la Integración en los discursos de apertura de sesiones del Congreso de la Nación en los cuales se exponen los ejes de las principales políticas del país. Por el contrario, la inserción en el mundo pasa a ser definida a partir de la “actividad y presencia internacional” en los foros del G20 a nivel internacional y en la Unasur a nivel regional. El Mercosur aparece entonces como un elemento más dentro de una lista más amplia de estrategias de la política exterior, que se ve mediatizada con estas relaciones mencionadas y con otras definidas ahora como estratégicas, como es la relación con Venezuela.  (Busso, 2016)

La inserción en el mundo pasa a ser definida a partir de la “actividad y presencia internacional” evidenciado en los viajes de la mandataria, en ellos se contactó no solo con los socios tradicionales del gobierno en el plano regional (Brasil y Venezuela), existieron otros con la intención de revitalizar las relaciones, como en el caso de Cuba, e incluso a Estados Unidos y el Reino Unido, con motivo de la crisis global a la reunión del G20 financiero, y también existen visitas exploratorias, por sus potencialidades económicas y políticas, como puede interpretarse las visitas a Moscú y al Magreb.

Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, las principales áreas de comercialización: Mercosur (22%), Chile y el resto de la Aladi (14%), el Sudeste Asiático y China (11%), el Nafta (10%) y la Unión Europea (20%), nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del Mercosur en casi un 36,1%, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino, 11,8%.

1. **Nuevo regionalismo**

A partir del año 2015 empezaron a asumir  nuevos gobiernos en la región, con una ideología neoliberal, que se intentaron diferenciar lo máximo posible con las gestiones anteriores y recuperaron tanto para las políticas internacionales como para la exterior ideas y medidas de la década de 1990.

**4.1. Tercera fase del Mercosur**: **“Nuevo Mercosur comercialista”**

El contexto que rodea al Mercosur, se basa en una percepción de una situación donde prima la necesidad de hacer frente a los grandes desafíos globales, a los cambios regionales y globales. Se posiciona al bloque frente a un contexto enmarcado por tiempos de cambios, donde la globalización presenta desafíos y el Mercosur debe lograr enfrentarlos, debe “comprometerse a ser protagonista del futuro, a ser un actor central a la hora de afrontar los desafíos internacionales”.

En este periodo se produjo una reducción del perfil político del bloque, algunas decisiones notables fueron:

La eliminación de la figura del Alto Representante General del Mercosur (ARGM), este organismo había sido creado en el año 2010, teniendo bajo su cargo dos tareas: la coordinación de actividades de índole social, coordinando las acciones del Plan Estratégico de Acción Social y la representación externa del bloque. Su eliminación se justifica con la superposición de funciones con otros órganos. Su responsabilidad social se busca compensar mediante el fortalecimiento de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) y la transferencia de esta unidad a la órbita de la secretaría del Mercosur.

Y la suspensión de la República de Venezuela, tras la profundización de la crisis interna en el país, con la creación de la Asamblea Nacional Constituyente y la suspensión por el gobierno de la Asamblea Nacional en agosto de 2017, se decidió por unanimidad suspender a Venezuela aplicando la Cláusula Democrática del MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia).

Se continuó con el proceso de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia iniciado en 2015, en 2020 Brasil era el único país que faltaba aprobar el ingreso de Bolivia al Mercosur. En 2013 ya lo había hecho Venezuela antes de su suspensión del organismo; en 2014 lo hicieron la República Argentina y la República Oriental del Uruguay; y en 2016, la República del Paraguay.

Se presentaron avances en materia de derechos humanos donde se destaca el “Memorándum de entendimiento sobre el intercambio de información sobre graves violaciones a los derechos humanos” presentado por la reunión de altos autoridades para los derechos humanos y la creación del programa para el fortalecimiento de las capacitaciones internacionales para la gestión de políticas públicas en derechos humanos.

Durante este periodo los principales avances en la integración regional se presentaron a la dimensión económica y los esfuerzos de las presidencias pretemporáneas fueron puestos especialmente a esta dimensión lo que marca una concentración de la agenda en esta arista de la integración. Se busca un retorno a la jerarquización del libre comercio intra y extra zona, así como se promueven negociaciones comerciales internacionales en contextos de gran asimetría de desarrollo

Un acuerdo destacado fue el “Protocolo de cooperación y facilitación de inversiones intra-mercosur" que se firmó en abril de 2017, el protocolo tiene como objetivo general atraer inversiones a la región proyectando un marco jurídico seguro a través de la regulación de las inversiones entre los estados miembros. Otro avance fue la firma del “Acuerdo del mercosur sobre derechos aplicados en materia de contratos internacionales de consumo”, orientado a la protección del consumidor en contratos con proveedores de bienes y servicios armonizando soluciones de cuestiones relacionados al consumo internacional y aportando un marco normativo que facilite la contratación internacional y estimula el mercado internacional.

Otro acuerdo que representa un avance en materia de integración comercial fue el “Protocolo de contratación pública del mercosur” que se orienta a fortalecer oportunidades de negocios para el sector privado y reducir costos de sector público y permitir que las empresas de los estados parte participen en licitaciones públicas dentro del Mercosur en igualdad de condiciones.

Pensando en la nueva aérea se creó la “Agenda digital del mercosur” y su coordinador el grupo Agenda Digital, el objetivo de esta medida apunta que el Mercosur logre el desarrollo de una agenda digital actualizarse en concordancia con la época actual de cambio tecnológico en lo que respecta a la economía y a los gobiernos, está orientado principalmente a fomentar el comercio electrónico en el bloque y promover el acceso de ciudadanos y empresas al comercio a través de la conectividad digital.

**4.2. Alianza del Pacifico (AP)**

La Alianza del Pacífico (AP) creada en el 2011 y cuyos miembros plenos son cuatro países: México, Perú, Chile y Colombia, fue un proceso de integración que se consolidó y concretó a través del objetivo de retomar una integración abierta con miras a fortalecer el mercado con Asia Pacífico. El discurso político que acompañó esta alianza implícitamente pudo contradecir y criticar espacios como la Unasur.

Es un proceso de integración inspirado en el intergubernamentalismo con tintes presidencialistas en el que la autoridad de los Estados y de los gobiernos, orientan las agendas comunitarias reconciliando una alianza comercial abierta con las demandas políticas y económicas producto de la articulación de intereses y de la simetría en el proceso de toma de decisiones.

La Alianza del Pacífico se presenta a sí misma como un mecanismo que integra dos discursos que antes se exhibía como antagónicos: el de la desregulación y apertura neoliberal con miras al mercado internacional siguiendo una lógica similar a los Tratados de Libre Comercio  y el discurso de la recuperación del potencial económico regional sobre la base de las ventajas competitivas y comparativas de América Latina y en consonancia con una dinámica más simétrica del poder y con referencia a cuestiones sociales de la realidad latinoamericana.

Desde la declaración de Lima del 2011 y reiterativamente en todas las cumbres presidenciales, así como desde lo que se plantea en la visión estratégica para el año 2030, hay un entramado de postulaciones e intenciones que buscan concretar un área de mercado intrarregional y comercio externo, privilegiando las rutas hacia Asia Pacífico mediante plataformas económicas y comerciales más competitivas y con mejores posibilidades de atracción de inversión extranjera que fomenten el crecimiento económico regional y la relación estratégica con una de las regiones con mayor potencial económico global.

Es un escenario de negociaciones políticas y de inclusión de agendas sociales que convergen en el proceso de cooperación Sur-Sur con una mención explícita a la intención de lograr acuerdos profundos tales como la flexibilización de las condiciones para la movilidad de personas entre los países partes de este acuerdo. La decisión más destacable en este sentido fue la exención de visas para peruanos y colombianos por parte de México en noviembre de 2012 y la intención de promover programas de movilidad laboral y estudiantil, de turismo y de personas de negocios.

En la declaración de Paraná de junio de 2011, a pocos meses de la Declaración de Lima, se expuso la importancia de avanzar hacia la liberalización plena de los flujos migratorios, un elemento clave que, en la historia de la integración regional en América Latina, ha sido un símbolo de fricción y conflicto o de avance y profundización de los proyectos comunitarios.

Algunos de sus logros son: Supresión de visas de turismo y de negocios entre los 4 países; siete sedes de Embajadas compartidas (Argelia, Vietnam, Azerbaiyán, Ghana, Hungría, Marruecos y Singapur); suscripción de un Acuerdo de Asistencia Consular que permite a los nacionales de los cuatro países recibir asistencia consular en aquellos estados donde no haya representación diplomática o consular de su país de origen.

Lanzamiento y ejecución de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica. Este programa promueve la formación de capital humano de los cuatro países mediante el otorgamiento de 100 becas por país. A la fecha, se han beneficiado 2813 estudiantes de los 4 países. Elaboración y lanzamiento del plan piloto del Sistema Operativo para la Homologación y Reconocimiento de las Certificaciones de Competencias Laborales, que facilitará la movilidad de las personas en la búsqueda de oportunidades laborales al interior de la Alianza del Pacífico, favoreciendo a quienes ejercen distintos oficios y que han accedido a la evaluación y certificación de dichas competencias.

En materia de promoción se han desarrollado más de 180 actividades de promoción en exportaciones, inversión y turismo contando con más de 3500 participaciones de empresas exportadoras/receptivas Integración de las bolsas de valores en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), se constituye en el brazo financiero de la Alianza.

**4.3. Mercosur y Alianza del Pacifico**

Una primera distinción entre la AP y Mercosur es la existencia o no de una dimensión externa, a partir de la presencia o ausencia de un arancel externo común (AEC). Mientras que en el caso del Mercosur  el AEC ha llevado a establecer patrones comunes en materia de política comercial entre los países miembros, contribuyendo a mitigar el crecimiento de las asimetrías, en la AP observamos una dispersión en materia de políticas arancelarias de hasta tres veces la del Mercosur. Si bien todos los miembros de la AP tienen acuerdos de libre comercio con EEUU, la UE, y con algún país asiático, en sus vinculaciones con el resto del mundo difícilmente puedan ser considerados como un bloque homogéneo y, de surgir diferencias entre sus gobiernos, existirían menor cantidad de elementos para mantener su cohesión.

La AP plantea ser una plataforma para las relaciones externas de sus miembros, su potencialidad y atractivo, como proceso de integración, radica en su mercado interno, el cual combina el 35% del PBI de América Latina, y podría ubicarse en el octavo lugar como bloque comercial a nivel mundial. En comparación el Mercosur  puede ser considerado, según datos del Banco Mundial, la quinta mayor economía del mundo, reuniendo un PBI de US$3,5 billones.

El comercio de intrazona es mucho más variado y significativo en el marco del Mercosur que en la AP. Entre el 2010 y 2015 el comercio intrazona del Mercosur  fue de un 15.9%, en promedio respecto de las exportaciones e importaciones totales de los países miembros; mientras que en la AP el comercio intrazona alcanzó apenas un 3.5% promedio, para el mismo período. De hecho en la comparación entre uno y otro bloque debe notarse que el comercio de los países de la AP con el Mercosur supera al comercio intrazona, siendo el 4.3% del comercio total.

Con el nombre de “convergencia en la diversidad” fue que en el año 2014 tanto desde el sector público, como desde organismos internacionales como la CEPAL comenzó a promoverse el acercamiento entre los dos principales bloques comerciales de América Latina.

Como punto de partida debe reconocerse que los países del Mercosur ya poseen acuerdos con beneficios arancelarios con los países miembros de la AP. Mantienen tratados de libre comercio con Chile (1996); Perú (2004); y Colombia (2005); mientras que con México han firmado un Acuerdo Marco (2002). Con esa base durante los años 2014 y 2019 se trabajó en la exploración de agendas “posibles” por fuera de la arancelaria.

El gobierno chileno organizó el seminario “Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur” en noviembre de 2014. Allí se expresó que, si bien los bloques siguen modelos económicos y formas de inserción distintas, debido a la importancia económica de ambos, su convergencia beneficiará a toda la región.

En abril del año 2017 sus representantes se reunieron en Buenos Aires para definir una “Hoja de Ruta”. El mismo año, en el marco de la Cumbre del Mercosur, se desarrolló un “Diálogo de Alto Nivel Mercosur-Alianza del Pacífico. Una Agenda Positiva para la Integración”, organizado por el BID. Posteriormente, en Aladi, autoridades de ambos bloques discutieron sobre la convergencia en áreas específicas.

En 2018 se realizó la primera y única Cumbre de ambos bloques en Puerto Vallarta, México. En esta ocasión, se reafirmó el compromiso por profundizar el camino de la integración y se acordó un seguimiento semestral del proceso para alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio. La reunión marcó un hito importante al adoptar un Plan de Acción, que complementa y amplía la Hoja de Ruta de abril de 2017 (Buenos Aires), incluyendo temas como las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación del comercio, barreras no arancelarias, cooperación aduanera y regulatoria, promoción comercial y MIPYME, comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas.

**4.4. Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)**

En marzo de 2019 en Santiago de Chile los presidentes de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y el embajador de la República de Guyana en Chile firmaron la Declaración de Santiago para la renovación y el fortalecimiento de América del Sur. Los representantes de Bolivia, Surinam y Uruguay se abstuvieron de firmar la declaración. Prosur fue creado sobre la impugnación de su antecesor: los países abandonaron la Unasur aduciendo que era un bloque con «exceso de ideologismo y burocracia»

Su objetivo principal consiste en promover, renovar y fortalecer la integración de todos los países de América del Sur para contribuir a su crecimiento, progreso y desarrollo. A través de una estructura flexible y liviana, con reglas de funcionamiento claras y de beneficio mutuo, sin excesiva burocracia, se reforzará la práctica de construcción de consensos en los temas centrales de la agenda internacional y se promoverá iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Los requisitos esenciales para participar en este espacio serán la plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales, el respeto del principio de separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la soberanía e integridad territorial de los Estados, con respeto al derecho internacional.

En el año 2020 tuvo una gran actividad con cuatro reuniones presidenciales virtuales extraordinarias y la II Cumbre de presidentes, marcadas por las actividades comunes para combatir la pandemia del COVID-19.

**4.5. Referentes destacado:**

**4.5.1. Mauricio Macri**

Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales en 2015 y finalizó su periodo en 2019. Su gobierno buscaba un cambio radical dejando atrás el peronismo y kirchnerismo, promoviendo la integración de Argentina al mundo. En un contexto que se basa en una percepción donde prima la necesidad de hacer frente a los grandes desafíos globales, a los cambios regionales y globales.

El gobierno de Mauricio Macri expresó una cosmovisión diferenciada de sus sucesores en tanto tuvo un carácter más aperturista. En consonancia con ello, se buscó recuperar la importancia de la dimensión comercial. Al igual que en la década de 1990, el Mercosur era visualizado como una herramienta para gestionar, de manera más efectiva, las relaciones económicas internacionales de un gobierno con grandes necesidades en esa área. Impulsando un rediseño de la integración como plataforma para insertarse en los mercados globales, generar confianza internacional para la atracción de capitales y para potenciar el carácter exportador de commodities a través de la reducción de barreras arancelarias.

Durante el macrismo se percibió que mediante el impulso de un acercamiento hacia Chile, junto a Colombia, Perú y México, se marcaría una ruptura con el pasado. La Alianza del Pacífico se convirtió en un instrumento de ruptura con el eje bolivariano y un alejamiento de la Unasur que era percibida como un subproducto de las estrategias de Bolivia, Ecuador y Venezuela. En julio de 2016, Argentina se transformó en miembro observador de la Alianza, el primero de los miembros del Mercosur, seguido en 2017 por Uruguay.

Respecto a la Unasur el gobierno de Mauricio Macri tuvo una  percepción negativa de este organismo estuvo también intrínsecamente relacionada con el hecho de que el mismo fue un actor relevante a la hora de abordar la cuestión venezolana; ya que sin lugar a dudas, uno de los reveses más importantes de Unasur fue su ineficacia en resolver la crisis de gobernabilidad en Venezuela.

Fue así como en abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en el organismo por tiempo indefinido debido a la falta de resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización. A partir de ese momento varios países anunciaron su salida definitiva; en el caso argentino, esta se materializó en abril de 2019.

 En el mismo año en Santiago de Chile firmó la declaración que dio creación al Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). El mismo fue caracterizado como una opción más pragmática, desideologización, eficaz, abierta al mundo y a la globalización.

**4.5.2. Jair Bolsonaro**

Jair Bolsonaro, arrasó en las urnas brasileñas en 2018, estando apenas a 4% de ganar en la primera vuelta. En un contexto doméstico complicado, la carrera por la presidencia fue turbulenta, debido a un escenario electoral polarizado en esquemas de izquierda-derecha, que perdió su razón de ser sin la candidatura de Lula.

Su gobierno radicalizó el giro en la política externa, cuyos puntos centrales pasaron a ser: un alineamiento acrítico con los EEUU de Donald Trump; una reivindicación ideológica de la soberanía y los valores conservadores en contraposición al «globalismo», y un desentendimiento respecto de la región sudamericana.

Bajo este programa de ortodoxia neoliberal, Bolsonaro hizo su primera visita a Washington, en marzo de 2019, y firmó con Trump la Agenda para la Prosperidad, el acuerdo-marco que sentó las bases de la política de alineamiento con EEUU. En el plano político, este se hizo evidente en las críticas al multilateralismo y en el apoyo a la conformación de una suerte de alianza internacional conservadora para contrarrestar el «globalismo». Las posturas negacionistas en materia ambiental, los ataques a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la reprobación de la agenda de defensa de los derechos humanos y el abandono del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración, son ejemplos elocuentes del alineamiento con el trumpismo.

En el ámbito económico, Washington y Brasilia firmaron diversos acuerdos sobre facilitación comercial, buenas prácticas regulatorias y medidas anticorrupción, cuyo objetivo es eliminar barreras no arancelarias y adecuar la normativa brasileña a los estándares jurídico-administrativos estadounidenses. Sumado a ello, Bolsonaro renunció al estatus de «país en desarrollo» en la OMS y de ese modo resignó el trato especial y diferenciado que tiene ese tipo de países y abrió la importación de trigo estadounidense, en perjuicio de Argentina, tradicional proveedor y socio estratégico en el Mercosur. (Frenkel y Azzi, 2021 pp. 175)

En el gobierno bolsonarista, Brasil consolidó su salida de la Unasur en 2019, abandonó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2020, asumió un rol secundario en el Grupo de Lima y no mostró mucho entusiasmo hacia el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

Bolsonaro también pasó de plantear la irrelevancia del Mercosur y amenazar con salir del bloque a reivindicar su utilidad, pero como una mera plataforma para firmar acuerdos comerciales según la conveniencia de cada miembro. Para ello, propuso reducir el arancel externo común, derogar la normativa que impide comerciar individualmente con otros países y llevar a cabo una reforma institucional que minimice la estructura del organismo. Asimismo, el gobierno brasileño prácticamente ha dejado de aportar al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), lo cual marca el abandono por parte de Brasil de la agenda de desarrollo y de reducción de asimetrías entre los miembros del bloque.

El gobierno implementó una serie de reformas institucionales en Itamaraty que habilitaron el ingreso de personas por fuera de la carrera diplomática a cargos claves y apuntalaron al sector más antiglobalista de la Cancillería.

Dos medidas simbolizan la avanzada del gobierno sobre la diplomacia, el relegamiento de la región y la priorización del vínculo con EEUU: por un lado, la eliminación de la Subsecretaría de América Latina y del Caribe y el traslado de sus funciones a la nueva Secretaría de las Américas. Y, por otro, la decisión de quitar la asignatura Historia de los Países de América Latina del curso de formación diplomática del Instituto Río Branco e incrementar en su lugar la carga horaria de los cursos dedicados a la «cultura clásica occidental». (Frenkel y Azzi, 2021 pp. 178)

**5. Recapitulación**

A lo largo de más de 50 años de procesos de integración en Latinoamérica, se observa una notable variación en las ideologías de los líderes regionales en cada etapa, influenciadas por contextos políticos y económicos cambiantes. Sin embargo, desde su creación, destaca el predominio del Mercosur, principalmente en temas económicos, como el principal órgano de integración regional. Posteriormente, este fue complementado con organismos políticos como Unasur, Celac y Prosur, los cuales buscaban ampliar la cooperación en áreas como la seguridad, la gobernanza y el desarrollo social.

**Conclusión**

En el desarrollo de esta tesina logré cumplir tanto el objetivo principal como los objetivos específicos, identificando los logros alcanzados por los organismos de integración regional en América Latina entre 1969 y 2021, y se describió el funcionamiento de los siguientes organismos internacionales: ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), MERCOSUR (Mercado Común del Sur), UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la Alianza del Pacífico (AP).

El primer capítulo establece la base teórica para el desarrollo posterior, definiendo el concepto de integración regional y destacando su proceso de construcción. Además, se incorporaron conceptos complementarios que aportan dinamismo al análisis, como el rol de los tratados, las cumbres y la diplomacia presidencial ejercida por los/as jefes/as de Estado.

En el segundo capítulo, a través del análisis institucional de los tratados fundacionales y las normativas complementarias de cada organización, se evidenció que todas comparten configuraciones similares, con un marcado protagonismo de los jefes de Estado en la toma de decisiones estratégicas y políticas. Asimismo, se destacó la existencia de órganos complementarios —como comisiones, secretarías o agencias especializadas— responsables de la ejecución técnica y operativa de los acuerdos alcanzados.

El tercer capítulo proporcionó un contexto político y social a las normativas analizadas en el capítulo anterior, identificando los hechos y actores relevantes en cada etapa de la integración. Se observaron las variaciones ideológicas de los jefes de Estado de los principales países de la región, que han influido en el proceso de integración.

Al finalizar la tesina, pude contrastar la hipótesis inicial: los objetivos planteados en los tratados fundacionales han sido modificados e incluso obstaculizados debido a las diferencias ideológicas entre los jefes de Estado de los países miembros. Este fenómeno es más evidente en los organismos creados después del año 2000 —como UNASUR, CELAC, la Alianza del Pacífico y PROSUR—, y menos notorio en el caso de ALALC-ALADI, que sigue funcionando como un paraguas para el resto de los tratados.

Un caso particular es el MERCOSUR, que ha mantenido su objetivo de integración durante más de 30 años, aunque las variaciones ideológicas han desplazado su enfoque principal entre lo económico y lo social, sin abandonar su perspectiva integradora.

Mantengo una visión optimista sobre la integración regional, sustentada en la interdependencia económica y social entre Argentina y Brasil, los dos principales líderes de la región. Sin embargo, este proceso se ve dificultado por las variables internas de cada país y la falta de continuidad en los organismos regionales.

Espero que este estudio aporte a la disciplina y que sirva de base para futuros análisis en el ámbito de la integración regional en América Latina.

**Biografía:**

Balassa, B. (1961). Towards a theory of economic integration. Classical Regional Integration, 171-180. SAGE.

Bartesaghi, I. (2019). La Alianza del Pacífico: ¿una nueva etapa para el MERCOSUR? Real Instituto Elcano.

Botero, L., & Guzmán, M. F. (2022). MERCOSUR: Esquema de integración intergubernamental influenciado por las coincidencias ideológicas. Revista Integración y Cooperación Internacional, 34(enero-junio), 6-23.

Briceño Ruiz, J. (2018). El estudio de la integración regional del regionalismo en América Latina: Entre la influencia europea y el pensamiento propio. Revista Análisis Político, 94, 49-74.

Bown, C., Lederman, D., Pienknagura, S., & Robertson, R. (2017). Mejores vecinos: Hacia una renovación de la integración económica en América Latina. Banco Mundial.

Burton, V. M. (2021). Néstor Kirchner: Una mirada sobre la política exterior de su presidencia. Integracionismo, internacionalismo y (re)construcción de un discurso hegemónico latinoamericanista. En R. Aronskind (Coord.), La integración regional en América Latina: Lecciones de una experiencia compleja (pp. 93-118). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Busso, A., & Zeliovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿Desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? Revista Conjuntura Austral, 7(37), 17-24.

Caldentey del Pozo, P. (2019). El Kairós del regionalismo latinoamericano y la integración centroamericana. Revista Debates Latinoamericanos, 17(35), 52-74.

Cooper, C. A., & Massell, B. F. (1965). Toward a general theory of customs unions for developing countries. The Journal of Political Economy, 73(October), 461-477.

Crisorio, B. C., & Aguirre, N. R. (1997). Integración regional en el Cono Sur: Antecedentes y perspectivas del Mercosur. Revista Relaciones Internacionales, 73(enero-abril).

Dri, E. (s.f.). La integración del MERCOSUR: Análisis del proceso de negociación del Tratado de Asunción. Working Paper #46. Programa de Integración Regional, Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Frenkel, A., & Azzi, D. (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿Un paréntesis? Revista Nueva Sociedad, 291, 169-181.

Gavião, L., & Gomes Saraiva, M. (2019). América del Sur en la política exterior brasileña de Lula da Silva. América Latina Hoy, 82, 63-83.

Gil, L., & Paikin, D. (2013). Mapa de la integración regional en América Latina: Procesos e instituciones. Nueva Sociedad.

Hoffmann, S. (1960). Contemporary theory in international relations. Journal of International Affairs, 14(1), 73-91.

Ibáñez, J. (1999). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 1, 1-15.

Jaguaribe, H. (1964). Desarrollo económico y desarrollo político. EUDEBA.

Jaguaribe, H. (1969). Dependencia y autonomía en América Latina. En H. Jaguaribe et al. (Eds.), La dependencia político-económica de América Latina (pp. 1-85). Siglo XXI.

Kan, J. (2011). Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR: Desde la Declaración de Iguazú hasta la crisis de 1999. Revista Densidades, 6(mayo), 1-22.

Kan, J. (2017). Una revisión del modelo de integración regional en América Latina durante los años noventa: Insumos para analizar el escenario actual. Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea, 4(6), 1-18.

Kan, J. (2021). Autonomía, soberanía y cooperación política: La integración latinoamericana en los comienzos del siglo XXI. En R. Aronskind (Coord.), La integración regional en América Latina: Lecciones de una experiencia compleja (pp. 55-93). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Kenen, P. (1969). The optimum currency area: An eclectic view. En R. Mundell & A. Swoboda (Eds.), Monetary problems of the international economy (pp. 41-60). University of Chicago Press.

Leiras, S. C. (2005). Carlos Menem y Fernando Collor de Mello: ¿Arquitectos del Mercosur? Reflexiones sobre calidad democrática e integración regional. Ponencia presentada en Ao sul da América do Sul: Diálogos além y aquém de Prata, Universidad de Caxias do Sul, Brasil, 6 de octubre de 2005.

Lipsey, R., & Lancaster, K. (1956). The general theory of the second best. Review of Economic Studies, 24(1), 11-32.

Lorenzini, M. E., & Pereyra Doval, G. (2023). Cuarenta años de política exterior en democracia: La integración regional como política de Estado. Revista Temas y Debates, 27(especial), 113-123.

Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico. Revista de Relaciones Internacionales UAM, 15, 113-138.

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

Malamud, A. (2013). El Mercosur: Misión cumplida. Revista SAAP, 7(2), 275-282.

Malamud, A., & Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. Revista Desarrollo Económico, 46(181), 3-31.

Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. Revista Nueva Sociedad, 219, 97-112.

Martínez Castillo, A. (2011). Venezuela: Política e integración regional. Cuadernos del CENDES, 28(78), 95-114.

Maya, S. (2020). Mirando a Europa de reojo: La transición de la ALALC a la ALADI y su relación con los enfoques de integración europea. Trabajo final de grado, Pontificia Universidad Javeriana.

McKinnon, R. (1963). Optimum currency areas. American Economic Review, 52, 717-725.

Mundell, R. A. (1961). A theory of optimum currency areas. The American Economic Review, 51, 657-665.

Ospina Grajales, M. del P., & Ramírez, J. (2011). La Alianza del Pacífico: Nuevas lógicas de la integración regional, los giros políticos y la geopolítica latinoamericana. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, 8(2), 78-95.

Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales: Una mirada desde América Latina. Revista Relaciones Internacionales, 38, 9-39.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. CELAP.

Puig, J. C. (1978). Derecho internacional americano, nacionalismo latinoamericano y régimen internacional. Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos, 1, 83-109.

Puig, J. C. (1984). América Latina: Políticas exteriores comparadas. Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX. Integración Latinoamericana, 11(109), 40-62.

Sanahuja, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe, 7, 11-54. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Schenoni, L., & Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. Revista Nueva Sociedad, 291, 66-79.

Simonoff, A. (2010). La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2010). En A. Simonoff (Comp.), La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad (pp. 435-453). Universidad Nacional de La Plata.

Tonti, D. (2021). Giro a la izquierda en América Latina: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora? En R. Aronskind (Coord.), La integración regional en América Latina: Lecciones de una experiencia compleja (pp. 19-54). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Torrijo Di Marco, G. (2021). La posición política de integración regional del gobierno desarrollista en el marco de la ALALC (1958-1962). Revista Ciclos, 28(57).

Vasquez, M. (2018). El MERCOSUR de Bolsonaro y Macri o el MERCOSUR de las tres renuncias. Revista Bordes: Política, Derecho y Sociedad, noviembre-enero, 111-119.

Viner, J. (1950). The customs union issue. Carnegie Endowment for International Peace.

Zelicovich, J. (2011). El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Revista Relaciones Internacionales, 41, 179-194