

CONCLUSIONES

Primera. Los regímenes de integración vigentes en América Latina han tenido un éxito limitado por lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. Esto permite afirmar que el regionalismo latinoamericano se encuentra actualmente en crisis.

Segunda. La ineficacia de los regímenes de integración latinoamericanos se debe a diferentes factores de estrés endógenos y exógenos, destacando los siguientes:

- La mayoría de los países de la región participan en múltiples regionalismos y regímenes de integración regional (superposición) que difieren sustancialmente o incluso ya son inoperantes.
- Los regímenes de integración latinoamericanos responden a diferentes modelos socioeconómicos que reflejan distintas doctrinas políticas, lo cual propicia una confrontación entre ellos que dificulta la consecución de sus objetivos.
- Los regímenes de integración latinoamericanos, sobre todo aquellos que se crearon durante el siglo XX, no se han adaptado al contexto actual, lo cual se refleja en una estructura y funcionamiento que no les permite hacer frente a los retos que surgen a nivel regional e internacional.
- Los Gobiernos latinoamericanos, sobre todo aquellos que pertenecen a Estados con cierta fortaleza económica, han prestado poca atención a los requerimientos internos de los propios regímenes de integración, privilegiando las relaciones bilaterales con otros actores, incluso ajenos a la región, para alcanzar sus objetivos nacionales, disminuyendo así la voluntad política que resulta indispensable para fortalecer cualquier proceso de integración.
- Existe una disparidad entre aquellos regímenes de integración que agrupan a la mayoría de los Estados de la región y aquellos que tienen un alcance limitado, por tratarse de esfuerzos subregionales. Sin embargo, esto no significa que estos últimos sean inoperantes, pues han aprovechado la colindancia de sus miembros para esta-

blecer regímenes de integración de carácter económico y comercial que facilitan el comercio y las inversiones.

- En términos generales, y por contradictorio que parezca, la superposición de regímenes de integración acentúa la disgregación latinoamericana.
- Los regímenes de integración regional que no gozan de personalidad jurídica tienen una capacidad limitada como actores de las relaciones internacionales, además de que carecen de una representación hacia el exterior unificada. Por el contrario, aquellos regímenes de integración que tienen personalidad jurídica propia cuentan con facultades para articular los intereses de los Estados miembros y tener una representación más homogénea en el concierto internacional.
- Actualmente, se advierte en América Latina un aumento considerable de los discursos que evocan la reafirmación de la soberanía nacional de los Estados, impidiendo la creación de instituciones supranacionales que tengan facultades que trascienden las fronteras nacionales.
- En el mismo sentido, se ha obstaculizado la creación de un derecho de la integración propio de cada régimen de integración latinoamericano, con aplicabilidad inmediata y directa, que pueda ser incorporado en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, ocasionando que este último siempre tenga preeminencia.
- La mayoría de los regímenes de integración latinoamericanos muestran, en sus respectivos instrumentos constitutivos, un exceso de carga temática que supera su capacidad para cumplir con los objetivos fundacionales. En ese sentido, se advierte que aquellos regímenes de integración que buscan establecer una zona de libre comercio o algún fin más pragmático resultan ser más eficaces.
- Los regímenes de integración latinoamericanos, salvo la CAN, muestran una naturaleza meramente intergubernamental. Esto implica que las decisiones finales deben ser aprobadas por los Gobiernos de los Estados miembros, lo cual implica una subordinación a las ideologías cambiantes de los sistemas presidenciales en turno, que, por lo regular, se centran en la defensa a ultranza de la soberanía nacional, aun cuando esto afecta la capacidad de acción de los regímenes de integración a los que pertenecen.
- Otros factores de estrés que permiten corroborar la idea de que el regionalismo latinoamericano se encuentra en crisis son: la falta

de una integración económica sólida; la ausencia de mecanismos correctores de las asimetrías regionales; y la poca efectividad de los marcos reguladores.

- Algunos regímenes de integración se inclinan por el arbitraje y la solución judicial para resolver las controversias que deriven de la interpretación o aplicación de los instrumentos constitutivos, mientras que la mayoría de los estudios de caso dirimen sus controversias mediante consultas político-diplomáticas, es decir, son los Gobiernos de los Estados miembros los que deciden la manera de resolver algún problema que surja por la interpretación de los instrumentos jurídicos constitutivos o por la acción de un Estado miembro.
- El comercio intrarregional es marginal, sobre todo si se le compara con los niveles alcanzados por regímenes de integración de otras partes del mundo. Esto se debe a que la mayoría de los Estados de la región han optado por suscribir los TLC con países extrarregionales, especialmente con potencias económicas como EUA, China, Japón y la UE, lo cual ocasiona que su situación económica dependa de estos últimos.
- La integración latinoamericana ha priorizado los objetivos de carácter económico-comercial, dejando fuera de los procesos las dimensiones política, social, cultural, medioambiental e institucional. Pese a ello, aun se advierte un escenario de multipolaridad descentrada en el ámbito económico.
- La presencia cuasi omnipresente de EUA en la región y la progresiva incorporación de China han mermado considerablemente el interés de los Estados latinoamericanos en fortalecer los esquemas de integración regional, sobre todo de aquellos que mantienen una relación estrecha, e incluso de dependencia, con cualquiera de las dos potencias globales.
- Existe una falta de liderazgo en América Latina que promueva los regímenes de integración regional vigentes o, incluso, la creación de nuevos que se erijan como verdaderas organizaciones internacionales. Por ejemplo, si bien México tuvo la oportunidad de reactivar la CELAC cuando asumió la presidencia *pro tempore* en 2020 y 2021, en realidad mostró un bajo perfil que permitió alcanzar objetivos interesantes, pero que no contribuyen a la consecución de sus objetivos fundacionales.
- En términos generales, la región atraviesa por múltiples crisis que provocan su fragmentación y polarización política, la reivindicación

ción del nacionalismo y otras conductas que van en contra del regionalismo *per se*. A esto habría que sumarle la falta de consensos sobre la forma en que debería integrarse la región, y los esfuerzos unilaterales para lograr el desarrollo y la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

Tercera. Derivado del análisis de los regímenes de integración en los que participa México, se puede concluir lo siguiente:

- La inmensa mayoría de los Estados miembros de la ALADI han optado por no contribuir en su profundización como proceso de integración, pues a más de 40 años de existencia, este régimen no ha logrado cumplir de manera exitosa con los objetivos para los cuales fue creado.
- La falta de personalidad jurídica propia de la CELAC, la indiferencia de los Estados miembros hacia el propio régimen de integración y la falta de liderazgo a su interior, aunado a los retos que enfrenta la región en su conjunto, han ocasionado que los Estados de la región busquen alternativas fuera de este régimen de integración, causando, al mismo tiempo, que mantenga su carácter de foro de concertación política que no aportará beneficios tangibles, al menos en términos de crecimiento y desarrollo económicos.
- La Alianza del Pacífico, a pesar de ser un esfuerzo de integración que tiene un fin netamente económico, no ha logrado aumentar el comercio intrarregional y, por ende, tampoco el crecimiento y desarrollo económicos y el aumento de la competitividad de las economías pronosticados desde su creación. Esto, debido, entre otros factores, a que no goza de personalidad jurídica propia, carece de instituciones supranacionales, sus pronunciamientos son declarativos y no tienen efecto directo, los Estados miembros tienen intereses fuera de la región latinoamericana y negocian acuerdos comerciales de forma independiente.

Cuarta. La crisis del regionalismo latinoamericano, especialmente de los regímenes de integración regional en los que México participa, plantea la necesidad de buscar diferentes estrategias de política exterior que ofrezcan nuevas oportunidades para alcanzar objetivos nacionales específicos.

Quinta. La Zona de Libre Comercio de América del Norte continúa y continuará siendo la región más importante para México, aun cuando su principal instrumento jurídico vigente (T-MEC) no contempla la crea-

ción de una organización internacional de Estados y, por si fuera poco, la región está subordinada a los intereses estadounidenses. No obstante, esto no debería desincentivar la política de diversificación del país, sino todo lo contrario.

Sexta. Aun cuando se ha corroborado la ineficacia de los regímenes de integración latinoamericana, concretamente de aquéllos en los que participa México, no se puede soslayar su importancia como mecanismos de cooperación que han coadyuvado a mantener cierta estabilidad en la región.

Séptima. La política exterior de México continuará siendo reactiva y mantendrá cierta distancia hacia la región latinoamericana; sin embargo, se favorecerá la integración con EUA y Canadá. El acercamiento de México a EUA y su alejamiento de América Latina no es un hecho fortuito, pues responde a necesidades económicas y comerciales. Es por ello que los Gobiernos, principalmente el mexicano, han centrado su agenda de política exterior en la relación bilateral, dejando de lado otras que fueron importantes en el pasado o que tienen un gran potencial en el futuro.

Octava. Debido a los problemas intrínsecos del regionalismo americano, México debe orientar su política exterior hacia otros regímenes de integración regional (cuasi interregionalismo), de forma que esto le permita una mayor inserción en el orden geopolítico y geoeconómico mundial, obteniendo los beneficios que esto conlleva.

Novena. El cuasi interregionalismo, definido como la relación formal de un Estado con un régimen de integración regional, se visualiza como una estrategia de política exterior con mucho potencial, especialmente para el Estado que actúa unilateralmente, pues le permite establecer relaciones con un amplio número de Estados que forman parte de la región con la que se relaciona, sin la necesidad de depender de otros elementos como la pertenencia a un bloque, en particular. Además, el Estado unitario tendría un mayor margen de maniobra para que sus intereses se vuelvan colectivos y se presenten en foros internacionales como posturas consensuadas previamente en el marco de la relación cuasi interregional. Asimismo, se obtendrían beneficios derivados del apoyo y asistencia técnica que se reciba, de las relaciones entre personas empresarias de ambas partes, del intercambio de mejores prácticas y la transferencia de tecnologías, por mencionar algunos ejemplos.

Décima. El análisis de cinco regímenes de integración regional, específicamente de sus relaciones cuasi interregionales, permitió concluir:

- En términos generales, la UE, al ser el régimen de integración más sólido, ha establecido relaciones cuasi interregionales con Estados

estratégicos mediante la suscripción de acuerdos internacionales vinculantes aprobados e incorporados en los ordenamientos jurídicos internos respectivos, siendo México uno de ellos. No obstante, es preciso considerar que, eventualmente, la UE retomará sus relaciones interregionales con América Latina y con otras regiones del mundo, abriendo la posibilidad de establecer relaciones interregionales más amplias.

- Las relaciones interregionales de la ASEAN, salvo con la UE, son poco sustanciales y se sustentan en instrumentos de *soft law*, lo que ocasiona que las acciones dependan exclusivamente de la voluntad de los Estados participantes, mismos que, por cierto, frenan el proceso de integración por diferencias ideológicas y problemas internos. No obstante, las relaciones cuasi interregionales han sido más fructíferas por los resultados alcanzados, incluyendo, en algunos casos, la creación de zonas de libre comercio. Esto se debe a que las relaciones cuasi interregionales de la ASEAN no son tan legalistas y son meramente de índole comercial
- La SAARC es un régimen de integración regional que no ha logrado establecer relaciones interregionales y cuasi interregionales sólidas por múltiples factores de estrés, principalmente endógenos. Destaca el hecho de que los Estados miembros son muy desiguales en términos económicos y poblacionales, no se tienen confianza y, por si fuera poco, la potencia regional (India) ha perdido interés en profundizar el proceso de integración.
- El CCG ha optado por establecer, por un lado, relaciones exteriores a diferentes velocidades y mediante instrumentos jurídicos diversos, tomando en consideración sus prioridades e intereses, y, por el otro, relaciones cuasi interregionales informales con algunos Estados asiáticos y de Oceanía. Sin embargo, la región se ve envuelta constantemente en problemas de carácter interno que no le han permitido avanzar hacia la consolidación de zonas de libre comercio con actores extrarregionales estratégicos. Pese a ello, la fortaleza y estabilidad económica de sus Estados miembros hacen que este régimen de integración resulte atractivo para aquellos Estados que buscan diversificar sus relaciones exteriores y cuentan con los recursos a nivel interno para garantizar una relación fructífera para ambas partes.
- El regionalismo africano se caracteriza por la superposición de múltiples regímenes de integración regional que no han logrado

la solidez suficiente para alcanzar los objetivos generales de paz, crecimiento y desarrollo económico. De entre ellos, destaca la UA por ser el único régimen de integración continental, aunque sus relaciones interregionales y cuasi interregionales son limitadas y, por lo general, solamente se formalizan con aquellos Estados que cuentan con recursos económicos suficientes para financiar proyectos o acciones concretas que beneficien exclusivamente a los Estados africanos.

Undécima. El cuasi interregionalismo no ha sido una estrategia de política exterior recurrente, salvo en casos excepcionales como EUA y China, que mantienen relaciones formales con los cinco regímenes de integración regional que se analizaron como casos de estudio. Esto se debe a que las potencias globales cuentan con la voluntad política y los recursos y capacidades necesarias para tener presencia en múltiples regiones del planeta.

Duodécima. Se advierte que la mayoría de las relaciones cuasi interregionales se sustentan en instrumentos de *soft law* breves en extensión y con un contenido muy general (acuerdos-marco). Esto disminuye las posibilidades de que la relación se traduzca en beneficios sustanciales para las partes, aunque, en realidad, la principal limitante es la falta de voluntad política para concretar actividades conjuntas.

Décima tercera. Los instrumentos de *soft law* revisados son eminentemente políticos, aun cuando el objetivo central de la integración sea de carácter económico. Esto significa que el intergubernamentalismo prima sobre el supranacionalismo y, en la práctica, que su contenido es adaptable a la voluntad política de los Estados.

Décima cuarta. La falta de cesión de ciertas facultades soberanas de los Estados a instituciones internacionales es una de las principales limitantes de los regímenes de integración regional, sobre todo de aquellos que se han planteado objetivos ambiciosos que van más allá de los intercambios económicos.

Décima quinta. Cuando se establece una relación cuasi interregional mediante la suscripción de un instrumento jurídico, por lo general su contenido responde a los intereses de la parte más fuerte.

Décima sexta. Más allá de las limitaciones del interregionalismo y el cuasi interregionalismo, se considera que ambas estrategias, si se aplican adecuadamente, podrían conllevar beneficios importantes para Estados que tienen la necesidad de formar alianzas con actores internacionales para diversificar sus relaciones exteriores.

Décima séptima. Cada régimen de integración regional tiene fortalezas e intereses específicos que pueden coincidir con las necesidades de México en materia de política exterior. En ese sentido, resulta indispensable evaluar los posibles resultados antes de optar por establecer una relación cuasi interregional o de cualquier otro tipo. También es importante determinar qué puede ofrecer México para garantizar su nivel de atracción frente a otros Estados que también buscan diversificar sus relaciones exteriores.

Décima octava. Del análisis realizado, se hacen las siguientes propuestas concretas:

- Aun cuando existe la voluntad política para fortalecer cada vez más la relación cuasi interregional con la UE, es necesario trabajar para superar los aspectos técnicos que no han sido plenamente acordados por las partes. Además, el Gobierno mexicano debe dejar de lado divisiones ideológicas y aumentar la coordinación entre las instancias públicas encargadas de las relaciones exteriores, así como revalorar el papel que puede desempeñar la UE como socio estratégico de México, para obtener los resultados esperados.
- Suscribir un memorando de entendimiento con la Secretaría de la ASEAN para el establecimiento de consultas en temas de interés mutuo, al tiempo que se aprovechan los beneficios del CPTPP, del Área de Libre Comercio de la ASEAN y de la RCEP. Esto permitirá establecer una relación cuasi interregional que, eventualmente, fungirá como un puente para que México sostenga intercambios comerciales y de otra índole con China, pues este último pertenece a ciertos regímenes de integración regional en los que participa la membresía de la ASEAN.
- Los problemas internos de los Estados miembros de la SAARC, así como del propio régimen de integración, reducen el interés de cualquier país en establecer una relación cuasi interregional; sin embargo, existen otros regímenes en el continente asiático que se podrían estudiar para valorar la conveniencia de incluirlos en el horizonte de la política exterior mexicana (por ejemplo, BIMSTEC, Organización de Cooperación de Shanghái, entre otros).
- Establecer acciones concretas en el marco del Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de Consultas en Materias de Interés Común entre la SRE y la Secretaría General del CCG de 2014, para, posteriormente, suscribir un instrumento similar en su estructura, pero enfocado principalmente en el sector energético. Hecho esto, se podría pensar en la suscripción de un acuerdo comercial

que, entre otras cosas, plantee la eventual constitución de una zona de libre comercio, con todos los beneficios que implicaría.

- Por el momento, no existen las condiciones para que México suscriba un instrumento jurídico con la UA para formalizar una relación cuasi interregional, aunque esto no significa que el país excluya de su política exterior a los Estados africanos. No obstante, se abre una ventana de oportunidad por el creciente reconocimiento de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, incluso por parte de EUA como una de sus estrategias de diversificación y de contención del avance de China.

Décima novena. Coincidiendo con lo señalado en la introducción de la obra, debido al éxito limitado de los regímenes de integración regional en los que participa México, y a la expansión del regionalismo e interregionalismo en otras regiones del mundo, el país podría beneficiarse de la búsqueda de una estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo, para establecer vínculos con los actores regionales más relevantes a nivel internacional y alcanzar objetivos específicos.