

## INTRODUCCIÓN

La realidad ha demostrado que el regionalismo latinoamericano se encuentra en crisis, pues los Estados, incluyendo a México, actúan apegados al criterio absoluto de soberanía estatal y, por ende, a sus proyectos nacionales, que generalmente responden a coyunturas de los partidos en el poder y a las decisiones de los presidentes en turno, propiciando un alejamiento de los regímenes de integración a los que pertenecen.

En 1945, al terminar la Segunda Guerra Mundial, inició a nivel internacional un proceso de reordenamiento jurídico-institucional a partir de la creación de mecanismos regionales e internacionales de cooperación. Como ejemplo, por un lado, se encontraban instituciones occidentales lideradas por Estados Unidos (EUA) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, por el otro, aquéllas encabezadas por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como el Pacto de Varsovia.

Si bien este sistema institucional, sustentado en instrumentos jurídicos formalmente constituidos, contribuyó a mantener una paz relativa durante 45 años, con el fin de la Guerra Fría en la década de los años noventa, las instituciones internacionales de ideología capitalista, que por cierto se crearon en la década de los años cuarenta (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) adquirieron supremacía y coadyuvaron a la construcción de un orden internacional caracterizado por la existencia de un sistema jurídico, cuyas normas y principios deben ser reconocidos y respetados por los sujetos de derecho internacional.

Como parte de estos cambios geopolíticos que impactan la estructura internacional, surgen con mayor ímpetu los regímenes de integración regional, sobre todo como un mecanismo idóneo para que los Estados, que voluntariamente decidan adherirse a ellos, puedan enfrentar de manera coordinada los retos que surgen en el sistema internacional, particularmente aquellos que trascienden las fronteras nacionales.

En el contexto de la post Segunda Guerra Mundial, y gracias a la voluntad política de seis Estados europeos que padecieron de manera directa,

aunque también en modo diferenciado, las consecuencias de las dos guerras mundiales (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) surgió, en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) como una entidad supranacional que buscaba, en un principio, regular la producción de dos elementos fundamentales para la industria armamentística. Posteriormente, como consecuencia de los resultados positivos y gracias a la existencia de un bagaje jurídico muy sólido (*acquis communautaire*), la CECA, junto con la Comunidad Económica Europea (CEE) creada en 1957, se transformarían en lo que, desde 1992, se conoce como la Unión Europea (UE), un bloque regional con personalidad jurídica propia a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que, hasta el 31 de enero de 2020, estaba integrado por 28 Estados europeos.

Al margen del proceso de la UE, han surgido diferentes regímenes de integración regional aunque con mucho menor nivel de fortaleza jurídica, económica, política, social e institucional, toda vez que los Estados se percataron de que la cooperación reforzada mediante el establecimiento de normas jurídicas comunes resultaba eficaz ante el surgimiento de retos que trascendían las fronteras estatales y cuya atenuación requería algo más que acciones unilaterales e, incluso, que acciones coordinadas a través de mecanismos tradicionales de cooperación. A guisa de ejemplo, destaca la Comunidad Andina (CAN) creada en 1969, el Mercado Común del Sur (Mercosur) constituido en 1991, la ALADI de 1980 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 2010; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) creada en 1967; y la Unión Africana (UA) que data de 2002, la Unión del Magreb Árabe (UMA) de 1989 y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) de 1975.

Sin embargo, la manifestación de diversos factores de estrés, tanto al interior de los regímenes de integración regional como fuera de éstos, tales como crisis económicas y financieras, el fortalecimiento de movimientos separatistas, nacionalistas y xenófobos en diversos Estados del orbe, conflictos internos, crisis humanitarias, terrorismo, flujos migratorios, Gobiernos autoritarios, redistribuciones de poder en el sistema internacional, la pérdida progresiva de legitimidad de los proyectos de integración, por mencionar tan sólo algunos ejemplos, han mermado su eficacia, al grado que muchos de los ejemplos citados están por desaparecer, mientras que algunos de los Estados que forman parte de tales esfuerzos de cooperación han decidido actuar de manera unilateral, sustentados en el criterio absoluto de soberanía estatal y en beneficio de sus intereses nacionales, en detrimento de los intereses que en un principio compartían con otros Estados de su región.

En cuanto a los factores de estrés endógenos, es importante reconocer que éstos han tenido una mayor o menor presencia en ciertas etapas históricas concretas. Por ejemplo, los regímenes de integración centroamericanos y sudamericanos han sorteado, especialmente durante las décadas de los setenta y ochenta, dificultades vinculadas con Gobiernos militares y dictatoriales, así como con la presencia de grupos armados internos que pusieron en peligro la estabilidad política, institucional y social de los Estados y de sus intentos de integración.

También en la década de los ochenta, la región enfrentó una crisis económica inédita, hasta ese momento, que se tradujo en un endeudamiento público insostenible por la excesiva cantidad de créditos que se pidieron al exterior, provocando, entre otras cosas, el retraso del crecimiento económico y el desmantelamiento del modelo económico de sustitución de importaciones que fue rápidamente remplazado por el modelo neoliberal, con todas las consecuencias negativas que esto implicó.

Ya en el siglo XXI, inició un proceso de polarización ideológica como consecuencia del ascenso de Gobiernos, tanto de izquierda como de derecha, que planteaban objetivos distintos para los regímenes de integración a los que pertenecían sus respectivos Estados, propiciando que éstos fueran, hasta cierto punto, inoperantes. Además, es preciso recordar que algunos regímenes de integración buscaron alinearse cada vez más a las políticas económicas estadounidenses, mientras que otros, los que más han fracasado, intentaron presentarse como una alternativa no alineada.

Como se puede apreciar, los distintos factores de estrés endógenos que han afectado en términos generales a todos los regímenes de integración latinoamericanos han surgido en momentos históricos muy precisos. No obstante, en esta obra no se presentarán siguiendo un criterio cronológico, sino que se mencionarán aleatoriamente cuando se haga referencia a cada uno de los regímenes elegidos como casos de estudio.

Dicho esto, es posible afirmar que los regímenes latinoamericanos de integración no han tenido efectos positivos tangibles, sobre todo en las dos últimas décadas del siglo XXI, ya que cada uno responde a los intereses particulares de determinados Estados, especialmente de aquellos que no tienen una influencia considerable en la región. Por el contrario, son una barrera, al menos ideológica, para aquellos Estados, como México y Brasil, que han optado por adoptar una estrategia de política exterior bilateral, persiguiendo sus intereses nacionales incluso en contra de los de la región en su conjunto.

En el caso específico de los regímenes de integración en los que participa México, éstos también han demostrado no ser eficaces en términos del cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. *Grosso modo*, la ALADI, a más de 40 años de su creación, se encuentra en un *impasse*, sin una solución a corto plazo, porque los objetivos planteados en su instrumento constitutivo están aún lejos de materializarse; la Alianza del Pacífico, aun cuando ha alcanzado ciertos logros, éstos han sido modestos debido, en gran medida, a la falta de voluntad de los cuatro Estados miembros y a trámites burocráticos que aletargan cualquier proceso; y finalmente la CELAC, pese a su reciente reactivación e impulso, mantendrá su carácter de foro de concertación política que no aportará beneficios tangibles para los Estados miembros, al menos por lo que se refiere al crecimiento y desarrollo económicos.

Es por ello que la política exterior de México se ha concentrado en fortalecer su pertenencia a la Zona de Libre Comercio de América del Norte, y todo indica que así continuará siendo en el corto y mediano plazo. Esto, a pesar de que, si bien esta zona es considerada una de las principales regiones económicas del mundo, en realidad, quien lleva el control es EUA, lo cual merma las oportunidades que esta situación podría representar para México y Canadá. En ese sentido, al tratarse de una subregión asimétrica que lo único que tiene en común es un tratado de libre comercio desigual, las posibilidades de cooperación conjunta con otras regiones son muy limitadas, abriendo paso al bilateralismo y al unilateralismo.

Si se retoma el argumento de que la región de América Latina ya no representa un área de oportunidad para la realización de acciones públicas enfocadas al logro de determinados objetivos nacionales, y que EUA sigue y seguirá siendo el principal destino de todo lo que exporta México en el futuro previsible, y que éste no está interesado en asumir un verdadero liderazgo en los procesos de integración en los que participa, es necesario que el Gobierno busque diversificar sus relaciones, no con países específicos, sino con procesos de integración consolidados para obtener beneficios que redunden en la mejora general de la calidad de vida de la población.

En pocas palabras, el regionalismo latinoamericano fragmentado y defensivo que no logra cumplir su objetivo prioritario, es decir, contrarrestar la hegemonía estadounidense y crear espacios de autonomía y emancipación para los Estados miembros, no resulta atractivo para un país que, como México, ya se encuentra inserto en la dinámica internacional, a diferencia de algunos países centroamericanos, caribeños y de Sudamérica que mantienen un interés creciente en el regionalismo para aumentar su poder de

negociación colectiva. Además, esta realidad impide que se construya una base sólida para generar relaciones entre los distintos bloques de integración regional como ya se ha intentado en varias ocasiones con la UE (relaciones UE-CELAC, UE-Mercosur, etcétera).

Estos argumentos refuerzan la idea de que 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.

En términos teóricos, el interregionalismo se puede definir como las relaciones formales y regulares de cooperación en sentido amplio entre regiones, entre actores de diferentes regiones o entre una región formalmente constituida y un Estado o una organización internacional en particular. Este último ejemplo, es decir, la relación de un Estado con un régimen de integración regional, se denomina cuasi interregionalismo, el cual, en esta obra, se presenta 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 la región con la que se relaciona, sin la necesidad de depender de otros elementos como la pertenencia a un bloque en particular, como lo han hecho Brasil, Sudáfrica o algunos Estados del sudeste asiático.

Es así que resulta fundamental que México, tomando en consideración la afectación por múltiples factores de estrés endógenos y exógenos, se adapte a esta nueva realidad del sistema internacional y adopte una política exterior de vanguardia que vaya más allá de sus relaciones bilaterales, especialmente con EUA, y tienda hacia el cuasi interregionalismo para fortalecer su asociación estratégica con la UE y, eventualmente, establecer relaciones formales con la ASEAN, la UA, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC), por mencionar algunos ejemplos. Esta estrategia permitirá que el país, además de incrementar sus flujos comerciales con países que tienen un potencial creciente, se beneficie de elementos adicionales (tecnología, cultura, avances científicos, entre otros) que son necesarios para fomentar el crecimiento y el desarrollo económico sostenible, inclusivo y sustentable.

Es conveniente precisar que el logro de estos objetivos no depende exclusivamente de la articulación de una política exterior progresista que in-

cluya al cuasi interregionalismo como una de sus estrategias, sino que también hay que considerar las condiciones internas del país y los intereses propios de los Gobiernos en turno, que pueden ser más proclives a una política exterior activa o de corte proteccionista.

De igual manera, es necesario que exista un contexto regional y global favorables, sumado a que los regímenes de integración con los que se busque establecer una relación formal muestren un interés genuino hacia México. Es por ello que en los capítulos subsecuentes no sólo se hace referencia a los intereses nacionales, sino también a aquello que puede ofrecer el país para resultar atractivo en función de las necesidades de los regímenes de integración analizados.

Ya es tiempo de que la política exterior de México se diversifique, pero no firmando más acuerdos comerciales, pues se ha demostrado que ser el segundo país del mundo con más tratados de libre comercio ratificados no ha propiciado el crecimiento y, mucho menos, el desarrollo económico esperado, pero sí ha intensificado la dependencia hacia EUA y, con ello, la pérdida relativa de liderazgo e incluso de interés en América Latina. Fue así como desde el gobierno del expresidente Felipe Calderón Hinojosa el país se ha mantenido al margen de muchos acontecimientos importantes que debilitan el regionalismo latinoamericano, como el golpe de Estado en Honduras de 2009 o la crisis vigente en Venezuela por el gobierno dictatorial del presidente Nicolás Maduro Moros.

La participación de México en mecanismos internacionales y regionales de cooperación, tales como la ONU, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el G-20, el Grupo MITKA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), por mencionar tan sólo algunos ejemplos, ha demostrado el interés del país en fomentar el multilateralismo, pero también está claro que esta manera de negociar ha perdido su eficacia y está siendo sustituida por otras formas de entablar relaciones formales y, particularmente, informales. Es decir, los espacios multilaterales ya no son sinónimo de articulación de posturas regionales, sino un espacio más para tratar de posicionar, en primera instancia, el interés nacional.

Asimismo, el giro drástico que ha tenido la política exterior durante el gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, al pasar de una de corte neoliberal, globalizada y librecambista a una más cerrada y ortodoxa por lo que se refiere a la implementación de los principios de política exterior, abre una ventana de oportunidad para hacer, por un lado, un balance de los efectos positivos y negativos de su ejecución en los

últimos treinta años y, al mismo tiempo, un análisis prospectivo que la ponga en sintonía con el orden internacional actual.

En este libro se utiliza una metodología mixta que incluye métodos cuantitativos, principalmente estadísticas, y métodos cualitativos, como el inductivo-deductivo, el analítico-sintético y el comparativo.

Por otro lado, destaca la revisión jurídica de los instrumentos constitutivos de los diversos regímenes de integración regional contemplados (latinoamericanos y extrarregionales), así como de los instrumentos que han celebrado con diferentes Estados para establecer relaciones cuasi interregionales que podrían servir de ejemplo para una eventual estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo.

Por lo que se refiere al marco conceptual, se recurre a vocablos y postulados de la teoría de la integración regional, que a su vez se basa en cuestiones ligadas al derecho internacional público y a las relaciones internacionales. Esta postura interdisciplinaria tiene como objetivo explicar un tema complejo como el interregionalismo y el cuasi interregionalismo como estrategias de la política exterior de los Estados y las organizaciones internacionales.

En cuanto a la estructura del libro, éste se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos versará sobre los conceptos transversales (regionalismo, región, regionalización, cooperación regional, integración regional), haciendo énfasis en el interregionalismo y sus variantes. Asimismo, se hará referencia a la perspectiva teórica del interregionalismo desde la visión de las teorías clásicas y modernas de la integración regional. Además, se explicarán algunas ventajas de adoptar una estrategia de política exterior orientada hacia el cuasi interregionalismo.

El segundo capítulo se enfocará en el regionalismo latinoamericano, específicamente en el análisis de los resultados de los regímenes de integración en los que participa México (ALADI, CELAC y Alianza del Pacífico), incluyendo la Zona de Libre Comercio de América del Norte, para después presentar dos apartados sobre el futuro de las relaciones de México con América Latina y América del Norte.

El tercer capítulo, semejante al segundo en estructura, se centrará en el análisis de cinco regímenes de integración regional seleccionados como casos de estudio (UE, ASEAN, SAARC, GCC y UA), especialmente de los instrumentos jurídicos constitutivos de sus relaciones cuasi interregionales. Cabe aclarar que en la introducción del capítulo referido se justifica la razón de la elección de estos regímenes de integración.

También se hará un balance sucinto de la situación actual del cuasi interregionalismo como estrategia de política exterior de los Estados, así como del interregionalismo en términos generales. Esto permitirá demostrar que México podría obtener beneficios concretos si estableciera relaciones más estrechas con ciertos regímenes de integración regional.

El cuarto capítulo consistirá en un análisis de las fortalezas del Estado mexicano como un socio potencial de los regímenes de integración regional, así como de la viabilidad del fortalecimiento de las relaciones cuasi interregionales, tomando en consideración el nivel de solidez de los cinco casos de estudio. Lo anterior, con el objetivo de proponer con cuáles debe plantearse una relación más profunda, incluso mediante la suscripción de un instrumento jurídico, ya sea vinculante o de *soft law*.

Este libro abre una ventana de oportunidad para realizar investigaciones futuras sobre el potencial de las relaciones exteriores de México con regímenes de integración regional distintos a los seleccionados como casos de estudio.