

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CRISIS DE LOS ESQUEMAS DE REGIONALISMO EN LOS QUE PARTICIPA MÉXICO (HASTA 2022)

El presente capítulo tiene como propósito explicar de manera sucinta, en un primer momento, el desarrollo y evolución de la integración latinoamericana, haciendo énfasis en los factores de estrés que han propiciado un desgaste de los proyectos aún vigentes, desde el surgimiento del Pacto Andino en 1969, ahora Comunidad Andina (CAN), hasta la aparición del último esfuerzo de integración en el continente, es decir, la Alianza del Pacífico en 2011, pasando por la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Asimismo, se hará referencia al régimen de integración de América del Norte sustentado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y sustituido en 2020 por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Es importante aclarar que, aun cuando los regímenes de integración y los regionalismos⁹⁴ mencionados son significativos, pues han tenido resultados positivos, aunque de manera moderada y diferenciada, para la región y sus sociedades, en esta ocasión sólo se estudiarán con mayor profundidad aquéllos en los que participa el Estado mexicano, concretamente el T-MEC (antes TLCAN), la ALADI, la CELAC y la Alianza del Pacífico. Lo anterior para ser congruentes y coherentes con el objetivo del capítulo y de la obra en general: demostrar que diversos factores de estrés, tanto endógenos

⁹⁴ En el libro se utiliza el término “regionalismo” para referirse a los proyectos de integración menos ambiciosos y más flexibles o, incluso, menos formales, mientras que los “regímenes de integración” hacen alusión a proyectos de integración que, si bien están inmersos en el regionalismo, suelen ser más formales y legalistas, sobre todo porque se sustentan en instrumentos jurídicos constitutivos que les otorgan personalidad jurídica propia y, por lo mismo, pueden tener objetivos más específicos y de difícil alcance.

como exógenos, han debilitado a los regímenes referidos, razón suficiente para que México reoriente su política exterior recurriendo a estrategias novedosas, como el cuasi interregionalismo, para poder alcanzar ciertos objetivos nacionales.

Es por ello que, en los casos referidos, así como también ocurrirá en el tercer capítulo relativo a los regímenes de integración que se ubican fuera del continente americano, se hará énfasis en elementos concretos que, de acuerdo con Susana Czar de Zalduendo, es necesario cubrir cuando se estudia la disciplina jurídica denominada derecho de la integración, a saber: “la institucionalidad de los esquemas de integración; el ordenamiento jurídico que regula su funcionamiento y la solución de las controversias que ese funcionamiento pueda ocasionar”.⁹⁵

Finalmente, en el último apartado se analizará el impacto de las crisis⁹⁶ de los regímenes de integración y, en general, del regionalismo latinoamericano, en la política exterior actual de México, para después presentar un estudio prospectivo de las relaciones del país con las subregiones a las que pertenece: América del Norte y América Latina.

Sin ánimo de adelantar conclusiones, conviene señalar que el argumento del futuro incierto y poco prometedor de las relaciones intrarregionales de México será el sustento principal de los capítulos subsecuentes, mismos que se enfocarán en analizar regímenes de integración de otras regiones del orbe con los que México debería establecer y/o estrechar sus relaciones formales para mejorar su posición global y, con ello, propiciar un crecimiento y desarrollo económicos en el sentido más amplio de las palabras, incluyendo, en la medida de lo posible, elementos de carácter político, social, cultural, educativo, entre otros.

Ahora bien, antes de entrar en materia, es preciso referirse a la propuesta de Brigitte Weiffen sobre la utilización del concepto “factores de estrés” en el análisis de los regionalismos y regímenes de integración regional, pues se utilizará de manera recurrente para señalar puntualmente las fallas de

⁹⁵ Czar de Zalduendo, Susana, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁶ En el libro se utiliza el término “crisis” para referirse a “un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema en examen. Las crisis se caracterizan usualmente por tres elementos. Ante todo, por el carácter instantáneo, y frecuentemente de impredecibilidad; en segundo lugar, por su duración, que es a menudo limitada, y, finalmente, por su incidencia sobre el funcionamiento del sistema”. *Definiendo el concepto de crisis*, Santiago, 2021, disponible en: https://www.fahu.usach.cl/sites/fahu/files/paginas/articulo_concepto_de_crisis_2021.pdf.

distinta índole y de diferente procedencia que aquejan a los procesos estudiados y que, en el caso latinoamericano en particular, los han colocado en un contexto de crisis que, incluso, permite calificarlos de poco eficaces.

En su artículo,⁹⁷ Brigitte Weiffen define los factores de estrés de la siguiente manera:

los retos que, de manera individual, presentan un problema de política pública, pero no desencadenan automáticamente una crisis de regionalismo. Sin embargo, cuando los factores de estrés se agravan, permanecen en la agenda política durante un período de tiempo prolongado, o cuando se acumulan varios factores de estrés y se refuerzan mutuamente, su presencia aumenta la vulnerabilidad de las organizaciones regionales y puede provocar una crisis.⁹⁸

Estos factores de estrés, continúa la autora, se pueden clasificar en función de su origen y causa. Para realizar tal taxonomía, parte de las teorías de la integración regional, mismas que se explicaron en el capítulo anterior. Es así como el

intergubernamentalismo ve las crisis como el resultado de factores que son exógenos a los procesos de integración. En este paradigma, las crisis pueden ser provocadas internacional o domésticamente. [Por su parte,] el neofuncionalismo y el posfuncionalismo asumen que las crisis son provocadas por el propio funcionamiento del proceso de integración. Se trata de fenómenos endógenos.⁹⁹

Por consiguiente, tanto los factores de estrés exógenos (ajenos al propio régimen de integración) como endógenos (características del régimen de integración en su conjunto, es decir, limitaciones estructurales e institucionales), pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Retos económicos: crisis macroeconómicas que provocan protestas masivas e inestabilidad política.
- b) Retos de seguridad: guerras, conflictos internos, crisis humanitaria, conflictos interestatales, terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado, inmigración, flujos migratorios.

⁹⁷ Weiffen, Brigitte, "Stress Factors and their Impact on Regionalism", en Nolte, Detlef e id. (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 15-33.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 21.

⁹⁹ *Idem*.

- c) Retos socioculturales: nacionalismo, xenofobia, separatismo, secesionismo.
- d) Retos políticos: protestas, Gobiernos corruptos, abusos de poder, líderes populistas, nacionalistas y autoritarios.
- e) Cambios de poder: multipolaridad, poderes emergentes, acciones de Gobiernos en específico.¹⁰⁰

A la clasificación propuesta se le podrían agregar los retos institucionales y jurídicos, ya que, más adelante, se demostrará que existen, por ejemplo, limitaciones en los tratados constitutivos de algunos sistemas de integración, principalmente latinoamericanos, que, desde un inicio, los hacen inoperables e ineficientes para alcanzar ciertos objetivos. En el caso específico de los factores de estrés exógenos de carácter jurídico, destaca la crisis del Estado de derecho en algunos países de la región, así como la ausencia de un Estado de derecho regional; el carácter intrusivo del derecho de la integración en el ordenamiento jurídico interno de los Estados y su falta de eficacia.

En el mismo orden de ideas, Mariano Bullón Méndez señala que, además de los rasgos esenciales de la integración regional,

lo endógeno y lo exógeno son... factores que hacen complejo el proceso de integración, puesto que conciernen tanto a las condiciones internas de los países, sub-regiones y regiones, como al contexto o circunstancias externas en que se mueven los procesos de integración y que pueden constituirse tanto en elementos facilitadores como en obstaculizadores.¹⁰¹

Dicho lo anterior, la utilización de los factores de estrés en el análisis del regionalismo permitirá corroborar si “el mosaico de organizaciones regionales segmentadas y superpuestas [en el continente americano y en otras latitudes] indica fragmentación, ineficiencia y desintegración regional, o más bien señala una «geometría variable» de cooperación que facilita una densa pauta de interacciones regionales”.¹⁰²

Sin ánimo de adelantarse a las conclusiones del capítulo, todo indica que se presenta un fenómeno de fragmentación que Andrew F. Cooper y Richard Stubbs explican de la siguiente manera y que, como se comprobará en los siguientes capítulos, no es privativo de América Latina y el Caribe.

¹⁰⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 22-24.

¹⁰¹ Bullón Méndez, Mariano, *Procesos de integración en América Latina y el Caribe. Los Mega-acuerdos*, Beau Bassin, Académica Española, 2019, p. 6.

¹⁰² Weiffen, Brigitte, *op. cit.*, p. 27.

el creciente número de organizaciones regionales ha acentuado la fragmentación institucional en el seno de las regiones, arraigada en los intereses nacionales de determinados países o en una noción más estrecha de afinidad o “nosotros”. Esta fragmentación ha dado lugar a lo que [T. J.] Pempel... considera un proceso de “darwinismo institucional” que se desarrollará en el futuro con diversas organizaciones compitiendo por ser el principal foro regional. Como resultado, en cualquier momento, las organizaciones centrales pueden ser cuestionadas.¹⁰³

I. LA CRISIS DEL REGIONALISMO EN EL CONTINENTE AMERICANO COMO CONSECUENCIA DE FACTORES DE ESTRÉS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

En el continente americano, y en especial en América Latina, ha permeado desde el siglo XIX una idea de integración regional, resentida por la falta de cesión de ciertas facultades soberanas por parte de los Estados, que se ha materializado de manera muy diversa, ya sea en discursos, reuniones informales y más recientemente en la suscripción de instrumentos internacionales vinculantes que generan obligaciones recíprocas para los Estados parte, en beneficio de la estabilidad de determinado régimen de integración regional. Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño se refieren a la evolución de la integración latinoamericana en los siguientes términos:

Desde el siglo XIX, los procesos independentistas en el continente americano fueron el preámbulo para el establecimiento de estructuras subregionales que, lejos de tener un fundamento integracionista, surgieron en respuesta a la vulnerabilidad y dependencia de los Estados de la región respecto de las potencias coloniales... Consecuentemente, esto no propició la consolidación de mecanismos de integración jurídica, por lo que se dio prevalencia a la adopción de formas de cooperación y asociatividad internacional caracterizadas por el rechazo a la cesión de soberanía estatal hacia instituciones supranacionales. [Es así como] América Latina ha sido epicentro de la creación de modelos institucionales de cooperación internacional, cuya peculiaridad es la protección de la identidad estatal mediante el control de las decisiones por parte de los Estados. Este particular constituye el punto de inflexión entre las

¹⁰³ Cooper, Andrew F. y Stubbs, Richard, “Contending Regionalisms: Hubs and Challengers in the Americas and the Asia-Pacific”, *The Pacific Review*, Londres, vol. 30, núm. 5, 2017, p. 616.

dos grandes corrientes que dominan los estudios sobre integración regional: el intergubernamentalismo y el supranacionalismo.¹⁰⁴

En un primer momento, durante los procesos independentistas de los actuales Estados latinoamericanos, Simón Bolívar, por mencionar tan sólo un ejemplo, propugnaba no sólo por la liberación e independencia del continente americano, sino que puso en el centro del debate de aquella época las ideas de la integración regional, aunque él mismo estaba consciente de las dificultades de tal hazaña. Hacia 1915, en su famosa *Carta de Jamaica*, escribió lo siguiente:

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América.¹⁰⁵

Otro ejemplo, también impulsado por Simón Bolívar, fue la celebración del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 que tenía como objetivo principal la utopía de crear una confederación de Estados latinoamericanos. El producto de esta reunión fue la firma del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y México, mismo que no se operacionalizó por problemas internos, principalmente económicos y políticos (falta de voluntad), de los Estados signatarios y por las ambiciones del Gobierno estadounidense encabezado por el presidente James Monroe y posteriormente por John Quincy Adams.

A esta etapa denominada “hispanoamericanismo”, caracterizada por esfuerzos retóricos, le siguió una segunda fase en la que

aparecen las primeras iniciativas de integración jurídica [basándose en el] reconocimiento de una identidad cultural que busca resguardarse bajo algunos de los ejes vertebrales del sistema de Westfalia, como lo son la igualdad jurí-

¹⁰⁴ Thoene, Ulf *et al.*, “La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración”, *Análisis Político*, Bogotá, núm. 89, enero-abril de 2017, p. 92.

¹⁰⁵ Bolívar, Simón, *Carta de Jamaica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Vi-Da Global, disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/151967/carta-de-jamaica-de-simon-bolivar/download/inline>.

dica de los Estados, la [libre] autodeterminación de los pueblos, la integridad y soberanía territorial [y] el principio de no intervención.¹⁰⁶

Posteriormente, en plena Guerra Fría y debido a los cambios en el sistema internacional, los Gobiernos latinoamericanos comenzaron a vislumbrar las posibilidades de mejorar sus economías internas con todo lo que ello implicaba en términos de las condiciones sociales de su población a partir de la cooperación económica y comercial, tomando como ejemplo los esfuerzos de las entonces Comunidades Europeas.

Fue así como inició realmente el regionalismo latinoamericano y, de manera progresiva, surgieron regímenes de integración regional con diferentes objetivos, enfoques y Estados miembros que ubicaron a la integración regional como una de las prioridades de su política exterior.

Ahora bien, el análisis de los regímenes de integración regional y de los regionalismos debe iniciar mostrando lo que Brigitte Weiffen denomina el “mosaico de organizaciones regionales segmentadas y superpuestas”. Para tal efecto, en las siguientes páginas se presenta una tabla que indica la pertenencia de los Estados y territorios de América Latina y el Caribe a los principales regímenes y regionalismos vigentes.

Como se puede advertir, muchos países, sobre todo de América Latina, participan en múltiples regionalismos y regímenes de integración regional que, como se verá más adelante, difieren sustancialmente o incluso ya son inoperantes, mientras que los países y territorios del Caribe tienen una participación marginal o incluso nula, lo cual indica, por un lado, el desinterés de esta subregión que tiene un gran potencial y, por el otro, la poca cohesión en términos políticos y económicos. Esta situación constituye un primer factor de estrés exógeno que dificulta la integración latinoamericana y caribeña.

Esta multiplicidad de regímenes de integración y regionalismos, como bien señala Susanne Gratius, indica

a la vez la fragilidad y la continuidad del proceso de integración latinoamericano. Fragilidad, porque algunos de los esquemas y organizaciones se han desarticulado o no existen más que en el papel... y continuidad, porque a pesar de los fracasos siguen surgiendo nuevas iniciativas... que indican que la integración forma parte de la búsqueda de identidad y autonomía de América Latina.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 98.

¹⁰⁷ Gratius, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?*, Madrid, Fundación Ideas, 2012, p. 7.

TABLA 3. PERTENENCIA DE LOS ESTADOS Y TERRITORIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A DISTINTOS REGIONALISMOS Y RÉGIMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL (DICIEMBRE DE 2022)

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
Anguila		Asociado							
Antigua y Barbuda		Miembro				Miembro		Miembro	
Argentina	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	Observador
Aruba									
Bahamas		Miembro						Miembro	
Barbados		Miembro						Miembro	
Belice		Miembro			Miembro			Miembro	
Bermuda		Asociado							
Bolivia	Miembro		Miembro	Asociado (en proceso de adhesión)		Miembro	Miembro	Miembro	
Bonaire, San Eustaquio y Saba									
Brasil	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	
Chile	Asociado		Miembro	Asociado				Miembro	Miembro

* La lista de países y territorios se obtuvo del sitio web oficial de la División de Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

** El 6 de abril de 2023, Argentina confirmó su regreso formal a la UNASUR, mientras que Brasil realizó dicha notificación al día siguiente.

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
Colombia	Miembro		Miembro	Asociado				Miembro	Miembro
Costa Rica			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Cuba			Miembro			Miembro		Miembro	
Curazao									
Dominica		Miembro				Miembro		Miembro	
Ecuador	Miembro		Miembro	Asociado				Miembro	Observador
El Salvador			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Granada		Miembro				Miembro		Miembro	
Guadalupe									
Guatemala			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Guayana Francesa									
Guyana		Miembro		Asociado			Miembro	Miembro	
Haití		Miembro						Miembro	Observador
Honduras			Observador		Miembro			Miembro	Observador
Isla Bouvet									
Islas Caimán		Asociado							
Islas Georgias del Sur									

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
y Sándwich del Sur									
Islas Malvinas									
Islas Turcas y Caicos		Asociado							
Islas Vírgenes Británicas		Asociado							
Islas Vírgenes de Estados Unidos									
Jamaica		Miembro						Miembro	
Martinica									
México			Miembro				Observador	Miembro	Miembro
Montserrat		Miembro							
Nicaragua			Observador		Miembro	Miembro		Miembro	
Panamá			Miembro		Miembro		Observador	Miembro	Observador
Paraguay	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	Observador
Perú	Miembro		Miembro	Asociado			Miembro (suspendió participación)	Miembro	Miembro

<i>País o territorio*</i>	<i>CAN</i>	<i>CARICOM</i>	<i>ALADI</i>	<i>Mercosur</i>	<i>SICA</i>	<i>ALBA-TCP</i>	<i>UNASUR**</i>	<i>CELAC</i>	<i>Alianza del Pacífico</i>
Puerto Rico									
República Dominicana		Observador			Miembro			Miembro	Observador
Saint Barthélemy									
San Cristóbal y Nieves		Miembro				Miembro		Miembro	
San Martín									
San Vicente y las Granadinas		Miembro				Miembro		Miembro	
Santa Lucía		Miembro						Miembro	
Sint Maarten									
Surinam		Miembro		Asociado			Miembro	Miembro	
Trinidad y Tobago		Miembro						Miembro	Observador
Uruguay	Asociado		Miembro	Miembro				Miembro	Observador
Venezuela			Miembro	Miembro (suspendido)		Miembro	Miembro	Miembro	

FUENTE: elaboración propia con información de los sitios web oficiales de los regímenes de integración.

En ese sentido, se puede afirmar que uno de los principales problemas del regionalismo latinoamericano radica en la diversidad de iniciativas que se superponen, pues en muchas ocasiones, al buscar la consecución de sus objetivos, dificultan las labores de otras. Este escenario se acentúa y perpetúa porque los regímenes responden a diferentes modelos socioeconómicos que reflejan distintas doctrinas políticas y, por si fuera poco, predominan las contradicciones relacionadas con los intereses nacionales de los Estados miembros, principalmente de aquellos que como México y Brasil ocupan un lugar preponderante en la región. Éste es otro factor exógeno que impide una integración real que aporte resultados positivos y tangibles.

En esencia,

el momento [para analizar los distintos regionalismos y regímenes de integración latinoamericanos] no puede ser más propicio: las políticas exteriores de los países... ponen en evidencia preferencias cada vez más complejas y más amplias. Y, al mismo tiempo, se vive una ebullición de varios proyectos de integración que se yuxtaponen entre sí y aún no marcan un norte fijo o, por lo menos consensuado.¹⁰⁸

Continuando con el análisis del “mosaico” de regionalismos y regímenes de integración, y como complemento de la tabla anterior, se listarán los principales proyectos vigentes, pero a partir de nueve variables que permitan corroborar que existen diferencias sustanciales entre ellos que, más que hacerlos complementarios, los contraponen. A continuación, se definen dichas variables y se explica su operacionalización, es decir, cuál es el argumento que subyace a su adjudicación para cada uno de los regionalismos y regímenes de integración considerados.

1. Año de firma del instrumento constitutivo: se refiere al año en el que los Estados fundadores suscribieron el instrumento jurídico que crea el régimen de integración regional, independientemente del estatus de la ratificación y la entrada en vigor.
2. Número de miembros: se refiere al número de Estados que, a diciembre de 2022, son miembros del régimen de integración regional, número que concuerda con la tabla titulada “Pertenencia de los Estados y territorios de América Latina y el Caribe a distintos regímenes de integración regional”.

¹⁰⁸ Jaramillo, Grace, “Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis”, en Bonilla, Adrián e *id.* (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014, p. 8.

3. Naturaleza jurídica: se refiere tanto a la forma en que se constituye el régimen de integración regional en términos del derecho internacional público y de conformidad con su instrumento constitutivo, así como a la posesión de personalidad jurídica propia y distinta a la de los Estados que lo integran. Por personalidad jurídica se comprende la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones en función de los objetivos y funciones que le fueron conferidos legalmente. En términos generales, un régimen de integración regional o cualquier organización internacional que goza de personalidad jurídica propia puede, en mayor o menor medida, celebrar tratados internacionales, establecer relaciones internacionales con organizaciones homólogas o con Estados, participar en procedimientos de solución de controversias internacionales, exigir responsabilidad internacional y ser internacionalmente responsable, contar con representación en distintos organismos intergubernamentales, gozar de privilegios e inmunidades, entre otros elementos.
4. Tipo de proceso: se refiere al objetivo del régimen de integración regional; si en el instrumento constitutivo se especifica que la intención es constituir un espacio de integración económica y comercial (cooperación económica) o si la integración incluirá aspectos políticos, sociales, culturales, medioambientales, entre otros (concertación).
5. Tipo de regionalismo: de acuerdo con Susanne Gratius, “en la historia reciente de la integración latinoamericana han surgido varios modelos socioeconómicos que reflejaron las respectivas doctrinas políticas de cada periodo y condujeron a tres olas de regionalismo”:¹⁰⁹
 - Regionalismo cerrado: en la década de los sesenta y setenta, e incluso de los ochenta, los regímenes de integración regional se centraron en el modelo de sustitución de importaciones que tenía como objetivo el desarrollo industrial, ya sea en términos económico-comerciales o, en la mayoría de los casos, contemplando otros temas que coadyuvaran al objetivo central.
 - Regionalismo abierto: los regímenes de integración regional que surgieron en la década de los noventa aprovecharon las políticas de apertura económica hacia el exterior de los Estados miembros para propiciar la disminución de los aranceles, la creación de uniones aduaneras, la privatización de empresas estatales y, en general, apostar por la marginación del Estado como actor económico.

¹⁰⁹ Gratius, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?*, cit., p. 14.

- Regionalismo posliberal: las crisis económicas de los primeros años del siglo XXI pusieron en entredicho la continuidad de los regímenes de integración regional sustentados en ideas liberales y neoliberales, por lo que surgieron regímenes que buscan hacer frente al proyecto ideológico intervencionista de EUA, asumiendo, en mayor o menor medida, una postura antiimperialista y antineoliberal. Estos regímenes centran su discurso en la importancia del Estado en la economía y como agente de desarrollo.¹¹⁰
6. Etapa de integración económica (funcionamiento efectivo): como se señaló en el capítulo anterior, Bela Balassa considera que las integraciones económicas y comerciales consisten en un proceso de cinco etapas con características particulares (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total). Si bien los instrumentos constitutivos de los regímenes de integración regional pueden señalar de manera expresa la etapa de integración que se pretende alcanzar, en el caso específico de la tabla 4 (véase página siguiente), la asignación se realiza a partir del funcionamiento efectivo del régimen correspondiente, es decir, qué etapa se ha alcanzado en la práctica. Cuando se asigna la categoría “no aplica”, significa que dicho régimen de integración no ha logrado alcanzar ninguna de las etapas propuestas por Bela Balassa. En cuanto al concepto “unión aduanera imperfecta”, éste significa que los Estados miembros del régimen de integración regional permiten el libre flujo de casi la totalidad de sus productos y aplican un arancel externo común a la mayoría de las importaciones provenientes del exterior de la zona integrada, pero no a todas ellas.
7. Institucionalidad: se refiere a la organización institucional de los regímenes de integración regional. Las unidades que los integran pueden estar conformadas exclusivamente por representantes de diferente jerarquía de los Estados miembros y, por ende, responden principalmente a los intereses de sus Gobiernos (intergubernamentales) o por funcionarias y funcionarios que actúan con independencia de los Gobiernos de los Estados miembros para alcanzar los objetivos de los regímenes de integración, amparados en las competencias propias derivadas de la cesión de ciertas facultades soberanas por parte de los Estados miembros y con estricto apego a los instrumentos que integran un derecho de la integración (supranacionales).

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 14-16.

TABLA 4. PRINCIPALES REGIONALISMOS Y RÉGIMENES DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2022)

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año de firma del instrumento constitutivo</i>	<i>Número de miembros (agosto de 2022)</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Tipo de proceso</i>	<i>Tipo de regionalismo</i>	<i>Etapas de integración económica (funcionamiento efectivo)</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Mecanismo de solución de controversias</i>	<i>Relaciones inter-regionales</i>
CAN	1969	4	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo cerrado y posteriormente regionalismo abierto	Zona de libre comercio con liberalización gradual de servicios y armonización de políticas económicas y sociales	Intergubernamental / supranacional	Solución judicial	Sí
CARICOM	1973	15	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo cerrado	Unión aduanera	Intergubernamental	Solución judicial	Sí
ALADI	1980	13	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo cerrado	Acuerdo de alcance parcial	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
Mercosur	1991	5	Organización internacional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Unión aduanera imperfecta	Intergubernamental	Arbitraje	Sí
SICA	1991	8	Organización regional con personalidad jurídica	Concertación	Regionalismo abierto	Unión aduanera en ciernes	Intergubernamental	Solución judicial	Sí

<i>Régimen de integración regional</i>	<i>Año de firma del instrumento constitutivo</i>	<i>Número de miembros (agosto de 2022)</i>	<i>Naturaleza jurídica</i>	<i>Tipo de proceso</i>	<i>Tipo de regionalismo</i>	<i>Etapas de integración económica (funcionamiento efectivo)</i>	<i>Institucionalidad</i>	<i>Mecanismo de solución de controversias</i>	<i>Relaciones interregionales</i>
ALBA-TCP	2004	8	Organización internacional sin personalidad jurídica	Concertación	Posliberal	Modelo de integración no capitalista	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	No
UNASUR	2008	5	Organización regional con personalidad jurídica	Concertación	Posliberal	No aplica	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
CELAC	2010	33	Mecanismo de concertación e integración regional sin personalidad jurídica	Concertación	Posliberal	No aplica	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas	Sí
Alianza del Pacífico	2012	4	Acuerdo internacional sin personalidad jurídica	Cooperación económica	Regionalismo abierto	Zona de libre comercio	Intergubernamental	Consultas político-diplomáticas Arbitraje	Sí

FUENTE: elaboración propia.

8. Solución de controversias: los regímenes de integración regional pueden contemplar, desde su creación, mecanismos o medios de solución pacífica de las controversias, definidas como “un desacuerdo sobre una cuestión de hecho o de derecho, un conflicto de opiniones jurídicas o de intereses entre dos personas”¹¹¹ o, en este caso, entre dos Estados miembros del régimen. Los mecanismos pueden ser jurídicos (solución judicial o arbitraje) o políticos/diplomáticos (negociación directa, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación).¹¹²
9. Relaciones interregionales: un régimen de integración regional mantiene relaciones interregionales cuando sostiene vínculos formales y regulares de cooperación en sentido amplio con otras regiones, con actores de diferentes regiones o con un Estado o una organización internacional en particular.

De la tabla anterior, es posible reconocer una serie de factores de estrés endógenos que no han permitido que los regionalismos y regímenes de integración latinoamericanos sean resilientes ante los factores exógenos que tienen un origen internacional, como podrían ser las crisis económicas y financieras o el ascenso al poder de mandatarios que, como el presidente Donald Trump, ponen en entredicho la estabilidad del sistema internacional, de sus instituciones y de los instrumentos jurídicos emanados de aquéllas.

En primera instancia, es importante destacar que existen proyectos que fueron creados en momentos históricos que difieren del contexto actual y que no han sido reformados para adecuar su estructura y funcionamiento y, de esta manera, tener la capacidad de atender las necesidades de los Estados miembros. Como apunta José Antonio Sanahuja,

los procesos de integración... se han enfrentado en los últimos años a una agenda muy exigente en la que se negocian a nivel bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en un contexto de gran incertidumbre en el que se han ido acumulando compromisos extracomunitarios y se observan ten-

¹¹¹ Caso de las Concesiones de *Mavrommatis* en Palestina, Corte Permanente de Justicia Internacional, serie A, núm. 2, 30 de agosto de 1924, p. 11.

¹¹² Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, *Solución de controversias en el derecho internacional*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, 2014, disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xliCurso_derecho_internacional_2014_ana_elizabeth_villalta_vizcarra.pdf.

dencias centrífugas, en desmedro de la atención que requieren sus carencias internas.¹¹³

La falta de atención por parte de los Estados miembros a los requerimientos internos de los propios regímenes de integración se debe a que los Gobiernos prefieren establecer 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. Esta situación constituye un factor de estrés exógeno porque se genera a nivel interno de cada Estado, es decir, es independiente a los regímenes de integración regional.

Lo anterior se vincula estrechamente con la política exterior de los Estados, pues cada una de ellas responde a un contexto particular, generalmente en términos económicos y comerciales; a las necesidades de los actores dominantes en la construcción de la propia política, siendo el presidencialismo una característica del contexto latinoamericano; a los instrumentos y estrategias que de manera recurrente se utilizan para su implementación; y, finalmente, al interés real del Gobierno hacia los procesos de integración, el cual tiene que trascender lo discursivo para traducirse en acciones concretas.

En cuanto a la variable relativa al número de Estados que participan en los regionalismos y regímenes de integración con el estatus de miembro de pleno derecho, se advierte una disparidad importante entre organizaciones como la CELAC que aglutinan a la mayoría de los Estados de la región y aquellas que tienen un alcance mucho más limitado por tratarse de esfuerzos subregionales. Esta diversidad se debe, en esencia, a que los Estados de América Latina y el Caribe no se perciben como parte de una región consolidada, pues se han percatado de que existe una descoordinación importante que no permite llevar a buen puerto los esfuerzos de amplio alcance.

Es por ello que los Estados que conforman subregiones (América Central, el Caribe y América del Sur, por mencionar las más reconocidas) han aprovechado su colindancia para crear regímenes de integración de carácter económico y comercial que, idealmente, constituyan una estrategia para sortear los efectos negativos de factores de estrés exógenos, particularmente retos económicos, políticos, de seguridad y, en menor medida, por cambios de poder.

Al respecto, Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño afirman que

¹¹³ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 18.

la variedad de mecanismos de integración regional fue el producto de esfuerzos de coordinación y cooperación política que buscaban blindar a los países de la región de externalidades negativas generadas por la propensión hacia los tradicionales centros de poder. En cualquier caso, la coexistencia de sistemas subregionales acentuó la disgregación latinoamericana.¹¹⁴

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica, conviene destacar que, de los once casos analizados, solamente tres no tienen personalidad jurídica propia (ALBA-TCP, CELAC y la Alianza del Pacífico) y son ejemplos de regionalismos, lo cual, en principio, limita considerablemente su capacidad como actores de las relaciones internacionales y sujetos de derecho internacional. Esto, ya que no constituyen regiones con políticas institucionalizadas y, por ende, no tienen una representación hacia el exterior unificada, sino que se presentan como un conjunto de Estados con intereses propios que, de manera conjunta, no pueden suscribir acuerdos jurídicos vinculantes con otros actores del sistema internacional.

El resto, que se podrían catalogar como regímenes de integración regional, cuentan con personalidad jurídica propia, porque los Estados que los conforman se vieron inmersos en un proceso de regionalización para transformar el área geográfica a la que pertenecen en un sujeto activo (actor) capaz de articular intereses y tener una representación más homogénea en el concierto internacional. No obstante, la capacidad de celebrar tratados internacionales, establecer relaciones internacionales con terceros actores (interregionales, por ejemplo), contar con representación en distintos organismos intergubernamentales, entre otras prerrogativas, no han podido eclipsar el desinterés creciente de los Estados hacia los regímenes de integración a los que pertenecen, aunado al discurso perenne sobre la reafirmación de su soberanía nacional en detrimento de una mayor institucionalidad de los regímenes que, para funcionar realmente, requieren de la cesión de facultades a entidades regionales que trascienden las fronteras nacionales.

El análisis de la personalidad jurídica, para ser más preciso y coadyuvar a la corroboración del carácter intergubernamental de los regímenes de integración y la ausencia de una cesión real de soberanía por parte de los Estados miembros, requiere de la revisión de aspectos jurídico-institucionales, tales como:

- La estructura institucional, el ordenamiento jurídico y, de ser el caso, el mecanismo de solución de controversias de los regímenes de integración.

¹¹⁴ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 100.

- La naturaleza de las funciones de los órganos políticos y administrativos de los regímenes de integración para determinar si son intergubernamentales o supranacionales y su sistema de votación (unanimidad, mayoría absoluta, mayoría simple o mayoría cualificada).
- El tipo de mecanismos de solución de las controversias (mediación, conciliación, arbitraje, órganos judiciales), su función (resolución de disputas, control de legalidad, interpretación y aplicación uniforme del derecho de la integración), procedimiento y alcance (Estados, Estados y órganos; órganos entre sí; particulares).
- El grado de incorporación de las normas del derecho de la integración, o derecho comunitario en el caso de la UE, en los sistemas jurídicos internos de los Estados miembros.

Sobre este último aspecto jurídico, conviene aclarar que el derecho de la integración se define como

el complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, capaces de ser sujetos de derecho y obligaciones en los Estados miembros.¹¹⁵

Este ordenamiento jurídico nuevo que deriva de los tratados constitutivos de los regímenes de integración regional y, por lo tanto, es acordado previamente por los Estados signatarios, para ser realmente efectivo, debe cumplir con cuatro principios que garantizan su incorporación en el derecho interno de los Estados miembros y, con ello, su plena observancia.

- a) **Aplicabilidad inmediata:** las normas del derecho de la integración se convierten en normas de derecho interno de los Estados miembros, esto es, se integran plenamente en los ordenamientos jurídicos, y las y los jueces, tribunales y cortes nacionales deben observarlas.
- b) **Aplicabilidad directa:** las normas del derecho de la integración crean por sí mismas derechos y obligaciones para las y los particulares de los Estados miembros, lo que implica que cualquier nacional tiene derecho a solicitar que se le apliquen las normas comunitarias que le afectan y los Estados miembros están obligados a hacerlo.

¹¹⁵ Guerrero Mayorga, Orlando, “El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2005, t. II, p. 760.

- c) Primacía: las normas comunitarias están por encima de las normas internas de los Estados miembros y, por ende, las primeras tienen aplicación preferente en el caso de un conflicto entre ambos ordenamientos.
- d) Responsabilidad del Estado: los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a las y los particulares como consecuencia de la violación de normas comunitarias.¹¹⁶

El principal problema de la falta de incorporación del derecho de la integración en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, como ocurre en el contexto de los regímenes de integración latinoamericanos y caribeños, salvo en contadas excepciones, es que, ante el conflicto entre una norma de derecho de la integración y una norma de derecho interno, puede prevalecer esta última. Lo anterior, en la práctica, deja en letra muerta el derecho de la integración, lo cual obstaculiza el avance y la eficacia de los regímenes de integración regional en su conjunto, y los hace dependientes de las coyunturas y voluntades políticas.

Además, las normas del derecho de la integración, al no tener efecto directo, no crean derechos y obligaciones en el patrimonio jurídico de las y los particulares. Por ende, las personas privadas no pueden hacer valer las normas del derecho de la integración en procedimientos iniciados ante tribunales internos, hecho que debilita la eficacia de dichas normas y las priva de mecanismos que controlen el cumplimiento de los compromisos que asumen los Estados en virtud de este derecho, contribuyendo a que este último, como se mencionó en el párrafo anterior, sea letra muerta.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los Estados, si bien en el derecho internacional clásico los Estados son responsables frente a otros Estados por la violación de cualquier norma o principio internacional, lo que deriva de una demanda ante la Corte Internacional de Justicia al invocar la comisión de un hecho internacionalmente ilícito para obtener reparación, en el caso específico del derecho de un régimen de integración regional, se esperaría que, tal y como ocurre en la UE, dicho cuerpo normativo tuviera aplicabilidad inmediata y directa en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros para que una persona privada, ya sea física o moral, pueda demandar a un Estado miembro ante un tribunal interno de su respectiva jurisdicción, para que éste repare el daño ocasionado por una violación al derecho de la integración. Al respecto, Virdzhiniya Petrova Georgieva explica lo siguiente sobre el caso europeo:

¹¹⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 772-774.

Tratándose de la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros, el principio de responsabilidad de los Estados puede considerarse como el principio más innovador establecido por el [Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)]. Su importancia es primordial porque permite la imposición de sanciones concretas a los Estados que violan el Derecho comunitario. En este sentido, una cuestión agitaba durante largo tiempo la doctrina europea. Se trataba de saber si el Derecho comunitario impone a los Estados miembros la obligación de reparar los perjuicios causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario; y, en la afirmativa, cuál sería el fundamento jurídico [de una obligación de esta índole]. El Tribunal respondió tarde pero de manera muy categórica: “el Derecho comunitario impone el principio según el cual los Estados miembros son obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les son imputables”. Con el establecimiento del principio de responsabilidad de los Estados miembros por violación del Derecho comunitario el TJUE marcó claramente su preocupación de promover una correcta aplicación de las normas comunes en los órdenes jurídicos nacionales. Si con los principios de efecto directo y primacía el TJUE desempeñó un papel de constructor de la integración europea, el establecimiento del principio de responsabilidad de los Estados por violación del Derecho comunitario le permitió afirmarse como guardián de último nivel de la preservación de los objetivos de dicha integración.¹¹⁷

En el caso particular de los regionalismos y regímenes de integración latinoamericanos, lo anterior resulta improcedente, ya que no existe un derecho de la integración que tenga aplicabilidad inmediata y directa a nivel interno de los Estados que forman parte de dichos regímenes. Bajo este supuesto, cuando una persona particular presenta una queja ante un tribunal interno aludiendo una violación por parte de un Estado miembro al derecho derivado del propio proceso de integración, tal queja resulta improcedente porque el Estado no se encuentra legalmente obligado a cumplir con las normas comunitarias y, por ende, tampoco a reparar el daño por una violación.

La cuarta variable de la tabla se refiere a los objetivos de los regionalismos y regímenes de integración y, como se puede ver, la inmensa mayoría busca un acercamiento no sólo en términos económicos y comerciales, como la Alianza del Pacífico, sino que son mucho más ambiciosos al tratar de abarcar temas políticos, sociales, culturales, normativos, estructurales,

¹¹⁷ Petrova Georgieva, Virdzhiniya, *La contribución del “juez” al desarrollo de las integraciones regionales: los casos europeo y latinoamericano*, México, UNAM, 2011, pp. 92 y ss., disponible en: <http://132.248.9.195/ptb2011/mayo/0668999/Index.html>.

entre otros. Este alcance, que se puede encontrar de manera expresa en los respectivos instrumentos constitutivos, también es un factor de estrés endógeno, pues el exceso de carga temática supera la capacidad de acción de los regímenes de integración que, de por sí, carecen de instituciones independientes que puedan actuar por encima de la soberanía de los Estados miembros. Es por ello que los procesos de integración que pretenden establecer una zona de libre comercio o algún fin más pragmático resultan ser más eficaces, mientras que los de concertación suelen estancarse en declaraciones políticas no vinculantes.

En cuanto al tipo de regionalismo, éste se relaciona estrechamente con el momento en el que surgieron los diferentes regímenes de integración, siendo un elemento que demuestra su falta de adaptación al contexto actual. Los regímenes de integración que adoptaron un regionalismo cerrado continúan enfrascados en la consecución de objetivos relacionados con el desarrollo industrial, lo cual resulta efectivo sólo para los Estados menos desarrollados o que se encuentran en vías de desarrollo, pero que adolecen de un sistema de industrialización consolidado.

Por su parte, los regímenes de integración sustentados en las ideas neoliberales de apertura hacia el exterior (regionalismo abierto), si bien han tenido cierto grado de éxito en cuanto a la liberalización comercial, todavía no logran una interdependencia efectiva a partir de economías complementarias que aumente el flujo de los bienes y servicios entre los Estados miembros, es decir, al tratarse de economías con características similares en términos de lo que producen, no se ha propiciado la implementación del modelo de las “ventajas comparativas” o la teoría de la distinta dotación de factores de producción. En palabras de José Antonio Sanahuja:

Los modelos de “nuevo regionalismo” o de “regionalismo abierto” han logrado que la integración latinoamericana haya alcanzado logros notables en materia de liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios. Pese a ello, los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos... Esta paradoja, sólo aparente, responde a la estructura de las economías de la región, así como a las carencias del modelo regionalista vigente: persisten barreras no arancelarias; no hay verdaderas instituciones comunitarias; los mecanismos de solución de diferencias son débiles, lo que genera inseguridad jurídica; las normas no se incorporan a las legislaciones nacionales o no se aplican; hay falta de coordinación macroeconómica y de políticas sectoriales; y los mecanismos correctores de las asimetrías regionales están ausentes... Estas carencias también explican la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela su debilidad como marcos reguladores,

ya que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...— que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos.¹¹⁸

La referencia anterior deja al descubierto un número importante de factores de estrés endógenos (características de los regímenes de integración) que sustentan el argumento de que se encuentran en crisis y no sólo por la coyuntura actual, sino por su falta de capacidad de adaptación y resiliencia. Entre ellos, destaca la falta de una integración económica sólida; la ausencia de mecanismos correctores de las asimetrías regionales; y la poca efectividad de los marcos reguladores.

Relacionada con la variable anterior, se encuentra la etapa de integración económica que han alcanzado los distintos regionalismos y regímenes de integración regional, si es que ello ha ocurrido, pues, por ejemplo, la UNASUR y la CELAC no han dado muestras de un avance significativo que permita ubicarlos en la tipología elaborada por Bela Balassa. Es más, por lo que se refiere a la UNASUR, incluso se ha cuestionado su vigencia, debido, en gran medida, a la combinación de los cambios en los intereses nacionales de los Estados que la conformaron y la crisis en Venezuela. Es así como su ausencia en términos prácticos ha provocado el surgimiento de un proyecto alternativo denominado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) que está integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y Surinam.

En el caso de la CARICOM, ésta constituye una unión aduanera, mientras que el Mercosur, debido a la falta de la liberalización total de bienes y servicios y del establecimiento de un arancel externo que aún no es común para todos los productos, se considera una unión aduanera imperfecta, y el SICA apenas está iniciando el proceso de constitución de una unión aduanera.

La ALADI, por su parte, es un ejemplo de menor nivel de integración, pues, como se explicará más adelante, se erigió como un acuerdo de alcance parcial, es decir, se signó un acuerdo en el que participan apenas algunos de los Estados miembros, sin que esto signifique la eventual adhesión del resto de ellos.

Finalmente, la Alianza del Pacífico, de manera análoga al T-MEC, constituye una zona de libre comercio, mientras que la CAN, si bien tuvo

¹¹⁸ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

avances para alcanzar la etapa de unión aduanera, en la actualidad constituye una zona de libre comercio, pero con liberalización gradual de servicios y armonización de políticas económicas y sociales.

Cabe aclarar que el T-MEC y la Alianza del Pacífico, junto con la ALADI y la CELAC, serán objeto de un análisis más riguroso pues se encuentran inmersos, aunque en diferente nivel, en la visión de la política exterior de México.

La séptima variable se refiere a la forma en que se estructuran los regionalismos y los regímenes de integración o, dicho de otro modo, a su grado de institucionalidad. Todos los casos de estudio, salvo la CAN, muestran una naturaleza meramente intergubernamental, lo cual “impide el desarrollo de cláusulas de ejecución u órganos con capacidad de evitar repliegues de dichos procesos como consecuencia de la falta de voluntad política”.¹¹⁹ Este hecho, que constituye uno de los principales factores de estrés endógenos, se debe a que

se tiende a asociar la integración jurídica con la amputación de las prerrogativas estatales. Esto, aunado a la promoción de valores y principios mediante declaraciones que carecen de fuerza vinculante, retrasa la creación de un derecho supranacional y la imposición de medidas jurídicas ante su eventual incumplimiento, dejando en el plano del voluntarismo el alcance y efectividad de los procesos.¹²⁰

Al respecto, Susanne Gratius señala que el enfoque intergubernamental que caracteriza al regionalismo latinoamericano y caribeño “es el resultado de una combinación de toma de decisiones presidenciales e ideologías cambiantes en los sistemas presidenciales y la defensa de la soberanía nacional por parte de los Estados miembros. Esto se hace para contrarrestar la hegemonía de los Estados Unidos”.¹²¹ De hecho, agrega que el Mercosur, la UNASUR, la CELAC y la Alianza del Pacífico “siguieron un enfoque intergubernamental y no tenían la intención de establecer instituciones supranacionales. Eran el resultado de afinidades ideológicas entre líderes políticos y del impulso de un retiro gradual del enfoque hegemónico de Estados Unidos hacia América Latina”.¹²²

¹¹⁹ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 106.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 106 y 107.

¹²¹ Gratius, Susanne, “EU-LAC Relations after Brexit. Regionalism and Inter-Regionalism à la Carte”, en Nolte, Detlef y Weiffen, Brigitte (eds.), *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, 2021, p. 173.

¹²² *Ibidem*, p. 172.

De lo anterior se desprende un factor de estrés exógeno que de hecho propicia la institucionalidad laxa de los regionalismos y regímenes de integración: su 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. De hecho, como señala Sandra C. Negro:

las decisiones políticas en el ámbito interno de cada Estado normalmente son fundamentales en la constitución de los procesos de integración y, en particular, pueden identificarse los apellidos de los “hacedores” políticos, es decir, de aquellas personas que, ocupando cargos políticos —a nivel nacional—, hicieron un aporte decisivo en pro [o en contra] de la integración regional.¹²³

Abonando al factor de estrés anterior, Andrew F. Cooper y Richard Stubbs señalan lo siguiente:

las aspiraciones normativas de las organizaciones aspirantes suelen estar entrelazadas con las ambiciones de individuos clave. Este es sin duda el caso de la conexión entre Chávez y el auge (y declive) del ALBA. Pero también es un factor en el estancamiento de Mercosur y UNASUR con el cambio del liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva a Dilma Rousseff. Mientras que Lula era un defensor tanto de los componentes normativos como técnicos de estos proyectos, Rousseff se distrajo con su cada vez más peligrosa situación política interna. No sólo se tambaleó la parte de la cumbre, sino que también se erosionó la subestructura con respecto a los comités.¹²⁴

En cuanto a los mecanismos de solución de controversias (octava variable), se advierte que tres regímenes de integración latinoamericanos se decantan por la solución judicial (CAN, CARICOM y SICA), mientras que el Mercosur y la Alianza del Pacífico optaron por el arbitraje. Si bien ambas opciones son de carácter jurídico, lo cual da mayor fortaleza a los regímenes de integración porque las controversias son resueltas de tal forma que se garantiza, al menos en teoría, la toma de decisiones al margen de los intereses de los Gobiernos de los Estados miembros, existe una diferencia importante. En palabras de Ana Elizabeth Villalta:

Los medios jurídicos de solución pacífica de las controversias internacionales son el arbitraje y la solución judicial (justicia internacional), ambos terminan

¹²³ Negro, Sandra C., *op. cit.*, p. 45.

¹²⁴ Cooper, Andrew F. y Stubbs, Richard, *op. cit.*, p. 628.

con la decisión obligatoria de un Tribunal, pero con la diferencia de que en el arbitraje las Partes constituyen el Tribunal, escogen los árbitros y convienen el procedimiento; y en el arreglo judicial se presupone la existencia de un Tribunal o Corte Permanente preconstituido que tiene sus propios jueces y reglas de procedimiento.¹²⁵

En cuanto a la ALADI, el ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC, estos regímenes 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. A diferencia de los medios jurídicos, éstos son más propensos a ajustarse a los intereses particulares de los Estados miembros, lo cual reduce considerablemente el nivel de integración de los regímenes.

En el caso particular de la CAN, conviene aclarar que tal régimen de integración regional cuenta con un Tribunal de Justicia que actúa como mecanismo de solución de controversias cuyo objetivo, al igual que el de cualquier otro Tribunal o mecanismo de solución de conflictos, es ejercer el control jurisdiccional para garantizar “la seguridad jurídica, a través de la existencia de una jurisprudencia única y permanente para que los Estados, los inversionistas, los comerciantes y los ciudadanos comunitarios, sepan de antemano a qué atenerse en sus actividades y actuaciones en el marco de la integración”.¹²⁶

Además, el Tribunal de Justicia de la CAN tiene la atribución de interpretación judicial, lo que implica que las y los jueces nacionales de los Estados miembros deben preguntar al Tribunal sobre la forma en que se interpreta determinada legislación, de conformidad con la normativa andina para resolver un juicio concreto. Éstos son tan sólo algunos ejemplos que demuestran que la CAN se ha articulado como un organismo supranacional, aunque es cierto que persiste, en muchas materias, la praxis intergubernamental.

Pese a esto último, se reconoce la importancia de que los Estados miembros hayan aceptado la supranacionalidad, lo que significa, entre otras cosas, que existe una cesión de competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a instituciones comunitarias independientes de los Gobiernos; la adopción, por parte de estas últimas, de decisiones y resoluciones obligato-

¹²⁵ Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, *op. cit.*

¹²⁶ Gómez Apac, Hugo R. *et al.*, *Apuntes de derecho comunitario andino. A propósito de los 50 años de la Comunidad Andina y los 40 años de creación de su Tribunal de Justicia*, Portoviejo, San Gregorio, 2019, p. 139.

rias, de aplicación inmediata, con efecto directo y preeminencia; y el hecho de que no sólo los Estados miembros y las instituciones sean destinatarios de las normas andinas, sino también las y los particulares.

Por último, el interregionalismo como elemento de análisis, tal y como se definió en el capítulo anterior, se refiere al establecimiento de relaciones formales y regulares de cooperación en sentido amplio con otras regiones o con actores en específico que pertenecen a estas últimas. Los proyectos latinoamericanos, menos el ALBA-TCP, mantienen vínculos con regímenes de otras latitudes, especialmente con la UE y la ASEAN, aunque éstos, en su mayoría, se enfocan en temas comerciales o cuestiones que tienen un impacto positivo relativo en el nivel de vida de las sociedades. Por ejemplo, de acuerdo con José Antonio Sanahuja:

Las negociaciones para constituir una “red” de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina han tenido resultados desiguales a la hora de promover la integración y contribuir al fortalecimiento institucional de sus distintos grupos regionales. Ello se debe, en gran medida, a distintos problemas de coherencia de políticas, y a las vicisitudes de los esquemas de integración en Latinoamérica, que afectan negativamente a la capacidad de cada grupo para constituirse como “actores” a través de una relación interregional.¹²⁷

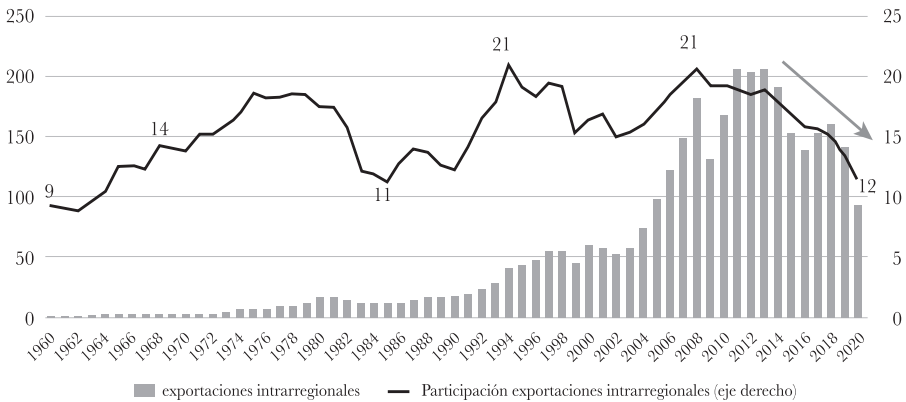
Ahora bien, es importante aclarar que el regionalismo latinoamericano tiene aspectos positivos, aunque en muchas ocasiones éstos son opacados por situaciones adversas. A guisa de ejemplo, conviene señalar que alrededor del 70% del comercio intrarregional no tiene aranceles (ALADI); sin embargo, el comercio entre los Estados miembros de los distintos regímenes de integración continúa siendo marginal, sobre todo porque han preferido a China, Asia del este y EUA. Además, al tratarse de economías no complementarias, se impide la formación de cadenas de valor. A este escenario habría que agregarle otros factores de estrés como la falta de voluntad política para profundizar los procesos de integración y de armonización de políticas comerciales.

Otro aspecto positivo, concretamente del Mercosur, la CAN y el Mercado Común Centroamericano, consiste en su adaptación a múltiples contextos como estrategia para garantizar su supervivencia. Asimismo, en su momento, propiciaron diferentes prácticas propias del regionalismo que los convirtieron en regímenes de integración catalizadores del modelo de desarrollo en sus respectivos Estados miembros.

¹²⁷ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 29.

Volviendo al comercio intrarregional, a continuación se presenta una gráfica elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹²⁸ que muestra que, aun cuando el comercio ha mantenido una tendencia creciente, al menos hasta 2014, éste continúa siendo muy bajo, sobre todo si se le compara con la UE y el continente asiático, cuyas cifras en 2019 ascendieron a 68% y 60% respectivamente.¹²⁹ Este comportamiento, en el caso de América Latina y el Caribe, es consecuencia de la caída en la demanda y la baja integración comercial.

GRÁFICA 1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1960-2020^a (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES)



^a Las cifras para 2020 son proyecciones.

FUENTE: CEPAL, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2020*.

Por éste y otros factores, Mariano Bullón Méndez asegura que

el proceso de integración regional en el área de América Latina no ha aportado todo lo necesario para lograr el desarrollo, a pesar de sus avances nada despreciables en algunos campos (toma de conciencia sobre su necesidad, elementos de integración comercial y física, cierto grado de institucionalidad, entre otros avances).¹³⁰

¹²⁸ CEPAL, *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, CEPAL, 2021, disponible en: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/pp_t_perspectivascomercio2020_es.

¹²⁹ UNCTAD, *Trade Structure by Partner*, Ginebra, UNCTAD, 2020, disponible en: <https://stats.unctad.org/handbook/MerchandiseTrade/ByPartner.html>.

¹³⁰ Bullón Méndez, Mariano, *op. cit.*, p. 5.

Además, la experiencia histórica ha demostrado que

la región de América Latina y el Caribe no ha podido desarrollarse en múltiples dimensiones, de forma integral, sólo ha logrado algún avance en el plano económico y comercial, específicamente, ya que ha predominado la integración desigual y subordinada a América del Norte, en particular a Estados Unidos, mercado natural de la región.¹³¹

El autor también hace alusión a “barreras” de la integración latinoamericana que se podrían calificar como factores de estrés exógenos, algunos de los cuales se mencionaron anteriormente, pero que se enlistan para pronta referencia.

- Asimetría y no complementariedad de las economías.
- Existencia de conflictos regionales o bilaterales tanto históricos como de reciente aparición.
- Diversidad, contradicciones y solapamiento de los diferentes esquemas de integración en la región.
- Proliferación de Tratados de Libre Comercio firmados con EUA, Europa y otros actores extrarregionales, que subordinan a la región y a los Estados a intereses hegemónicos de las potencias.
- La multiplicidad de acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, que no son propiamente de integración.
- La diversidad de actores que no tienen siempre los mismos intereses, aunque manifiesten frecuentemente voluntad política para emprender los procesos de integración.
- Enfoques estrechos de la integración, con predominio de la visión económico-comercial, que obvia las dimensiones política, social, cultural, medioambiental, institucional, entre otras.¹³²

En cuanto a los factores de estrés exógenos que se generan fuera de la región, destaca la evolución de las crisis económicas en diferentes partes del mundo, las cuales afectan la exportación de bienes provenientes de América Latina y el Caribe, propiciando que los Estados busquen otras alternativas que trascienden las fronteras de los regímenes regionales. En otras palabras, el comercio latinoamericano y caribeño depende de la situación económica de las grandes potencias y de las regiones más estables, lo cual, por defecto, constituye un factor de estrés.

¹³¹ *Ibidem*, p. 11.

¹³² *Ibidem*, pp. 12 y 13.

Además, es preciso recordar que la región es una zona de influencia de EUA, lo que se hace cada vez más evidente con la suscripción de múltiples tratados de libre comercio o acuerdos de otro tipo con los Estados latinoamericanos y caribeños. En el caso de México, este factor de estrés exógeno para la región en su conjunto se percibe como una de sus fortalezas, mientras que su participación en múltiples regímenes de integración podría suponer una debilidad.

No obstante, para aquellos Estados que consideran la presencia estadounidense como una amenaza a su soberanía nacional, la integración constituye una forma de contrarrestar dicha situación y, de esta forma, superar la tradicional dependencia y diversificar sus relaciones. Dicho de otro modo, “la variedad de mecanismos de integración regional fue el producto de esfuerzos de coordinación y cooperación política que buscaban blindar a los países de la región de externalidades negativas generadas por la propensión hacia los tradicionales centros de poder”.¹³³ Bajo este supuesto nació, por ejemplo, el ALBA-TCP:

[En conclusión,] en América Latina, se pueden constatar procesos de integración que, en un mismo espacio geográfico, contraponen distintas visiones del mundo en torno a una variedad de temas de capital importancia como el desarrollo, la inserción internacional de la región, la política exterior, y que dan como resultado, insistimos, una esfera regional marcada por la heterogeneidad, la fragmentación, la complejidad y las variaciones constantes en las lógicas de integración. Coexisten en una misma región, por sólo recordar, iniciativas de acuerdos de libre comercio entre países latinoamericanos y Estados Unidos, esquemas de integración entre países de la región en los parámetros del modelo de regionalismo abierto (como la Alianza del Pacífico) e iniciativas de integración económica, político e ideológica que responden al modelo de integración post-hegemónico (como el ALBA-TCP).¹³⁴

La heterogeneidad y fragmentación progresiva del proceso integracionista latinoamericano y caribeño demuestra que las formas en que se han fraguado los distintos regionalismos y regímenes de integración regional no han sido completamente efectivas. Mientras unos carecen de personalidad jurídica propia, otros continúan anclados en ideas del siglo pasado. Mientras

¹³³ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 100.

¹³⁴ Díaz Galán, Elena Carolina y Bertot Triana, Harold, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): un enfoque desde la perspectiva de la integración”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, Rosario, núm. 126, julio-diciembre de 2017, p. 60.

unos buscan contrarrestar la presencia estadounidense en la región, descalificando toda política emanada de Washington D. C., otros mantienen una relación muy estrecha con la potencia del continente. Mientras unos buscan generar espacios de libre comercio, otros pretenden crear espacios de seguridad. Mientras algunos Estados desean profundizar los procesos de integración, otros, que se clasifican como potencias medias, han dejado de lado el regionalismo en beneficio de otras estrategias de política exterior.

En el mismo sentido, Catherine Ortiz Morales afirma que

desde la perspectiva de la heterogeneidad se hace alusión al concepto de “complejo integracionista” en el que se establece que la región latinoamericana enfrenta baja integración económica, debilidad en lo institucional, laxitud en el manejo de los compromisos y enormes dificultades en relación a problemas internos, nacionales, domésticos y locales que limitan una proyección de poder mancomunada.¹³⁵

Adicionalmente, Detlef Nolte identifica una serie de factores de estrés, que él denomina fisuras y limitaciones del regionalismo latinoamericano, tanto endógenos como exógenos, que se enlistan para fines prácticos, pero que, si aplican, se explicarán con detalle en cada uno de los casos de análisis de esta investigación.

- América Latina es una región fragmentada, en la que se superponen diferentes tipos de integración regional y subregional, tanto en términos ideológicos como geográficos.
- La sobreposición ha ocasionado, en muchos casos, conflictos interorganizacionales y la implementación de estrategias para debilitar o esquivar la jurisdicción de estos regímenes de integración regional por parte de los Estados miembros.
- Los acuerdos de comercio preferencial no han impulsado la competitividad de las empresas locales y sus exportaciones al mercado global.
- La predominancia del sector primario en las exportaciones de los países latinoamericanos ha sido un obstáculo importante para alcanzar una mayor regionalización económica basada en sectores industriales interesados en la creación de cadenas de valor regionales.

¹³⁵ Ortiz Morales, Catherine, “La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional”, *Desafíos*, Bogotá, vol. 29, núm. 1, enero-junio de 2017, pp. 67 y 68.

- América Latina es una región porosa, por lo que las presiones externas, particularmente de EUA y China, desincentivan la integración.
- Se advierte el resurgimiento de ideas nacionalistas sobre la ultradefensa de la soberanía y la búsqueda de mayor autonomía, lo cual impide esfuerzos integracionistas que impliquen una cesión de prerrogativas a instancias supranacionales que tradicionalmente son competencia de los Estados.
- En un escenario de multipolaridad descentrada en el ámbito económico internacional, existen muchas fuerzas centrífugas que son adversas a la integración regional económica. En el caso de América Latina y el Caribe, por ejemplo, Brasil, que tradicionalmente ha favorecido la creación de esquemas y mecanismos de cooperación regional, busca ahora la cooperación extrarregional para aumentar su autonomía y disminuir su dependencia con respecto a la potencia regional, en este caso EUA.
- Existen incentivos sistémicos que estimulan a que las potencias regionales, como podría ser Brasil durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) y México durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), prescindan de las ventajas que tiene la integración regional y, por lo tanto, actúen de manera unilateral para maximizar los beneficios en sus relaciones con Estados externos a la región.
- Los regímenes de integración latinoamericanos y caribeños se han caracterizado a lo largo del tiempo por incumplir los objetivos y las decisiones pactadas.
- En casos de controversias y conflictos intrarregionales, los Estados latinoamericanos tienden a recurrir a mecanismos de solución externos y neutros, más que a mecanismos regionales.
- La tendencia de los procesos de integración regional es que tengan una estructura institucional cada vez más ligera.
- Actualmente no existe un liderazgo lo suficientemente fuerte en América Latina que promueva los proyectos regionales de integración o impulse los aún vigentes.
- Se advierte un aumento de acuerdos minilaterales entre Estados de diferentes regiones.¹³⁶

¹³⁶ Cfr. Nolte, Detlef, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, vol. 28, núm. 1, enero-junio de 2019, pp. 131-156.

Un último factor de estrés general se refiere al hecho de que

el regionalismo continental se ve afectado por la presencia hegemónica de algún o algunos Estados (p. e., [EUA] en la OEA, Argentina, [México] y Brasil en la ALADI, Jamaica en el CARICOM), lo que provocara como reacción la eclosión de sistemas subregionales, como el MCCA, el Pacto Andino, la Organización de Estados del Caribe Oriental.¹³⁷

Es en este contexto que resulta indispensable:

desarrollar [a nivel regional] una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales... esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; y la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local.¹³⁸

De manera complementaria, debe promover “las capacidades institucionales en ámbitos relevantes...: armonización de políticas sectoriales; integración física y de la infraestructura; participación de las sociedades como actores y sujetos; tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales”.¹³⁹

Partiendo de la experiencia latinoamericana y caribeña, se advierte que esta propuesta, por más loable que pueda parecer, no resulta viable, al menos en el corto y mediano plazo, sobre todo si se considera que en los últimos sesenta años no se ha consolidado un verdadero régimen de integración regional que garantice las ventajas de un proyecto de tal magnitud (acceso garantizado a los mercados; intercambio de conocimientos; disponibilidad de recursos; diversificación de relaciones comerciales, financieras y productivas; esquemas de cooperación y solidaridad; disminución de la exclusión y de la competencia desleal, entre muchos otros). De hecho, Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, retomando a Nicola Phillips y German Camilo Prieto, señalan que “el regionalismo en América Latina puede entenderse mejor como un conjunto de objetivos políticos, pero... ya no puede considerarse que desempeñe un papel significativo en el impulso de los procesos de cambio político-económico estructural en la región”.¹⁴⁰

¹³⁷ Sobrino Heredia, José Manuel, “La institucionalización del regionalismo internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 20, 1991, p. 127.

¹³⁸ Sanahuja, José Antonio, *op. cit.*, p. 35.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 18.

¹⁴⁰ Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, Roma, vol. 47, núm. 1, marzo 2012, p. 130.

Ante esta realidad poco halagüeña, misma que se corroborará con mayor detalle al analizar los regionalismos y regímenes de integración en los que participa México, resulta indispensable reorientar la política exterior hacia estrategias como el cuasi interregionalismo, ya que ofrecen nuevas oportunidades para alcanzar ciertos objetivos nacionales. Es así como se coincide plenamente con la conclusión a la que llegan Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño: “Los cambios en el sistema internacional [y en la región latinoamericana y caribeña] pueden generar una divergencia en la forma a través de la cual los Estados, [México en concreto,] desean lograr sus objetivos”.¹⁴¹

1. *La Asociación Latinoamericana de Integración: el impasse del primer esfuerzo de integración regional*

Heredera de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la ALADI se constituyó en 1980, cuando los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela firmaron el Tratado de Montevideo,¹⁴² en el cual se estableció de manera general lo siguiente:

- La intención de los Estados signatarios de continuar con el proceso de integración para establecer de manera gradual y progresiva un mercado común que coadyuve a promover, de manera armónica y equilibrada, el desarrollo económico y social de la región.
- Los Estados signatarios promoverán y regularán el comercio intrarregional y la complementación y cooperación económicas.
- El establecimiento de un área de preferencias económicas integrada por una preferencia arancelaria regional recíproca, por acuerdos de alcance regional (todos los miembros) y por acuerdos de alcance parcial de carácter comercial, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, entre otras áreas.
- El establecimiento de condiciones que favorezcan la participación de los Estados de menor desarrollo económico... a través de acuerdos de alcance regional y parcial.

¹⁴¹ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

¹⁴² Posteriormente, Cuba y Panamá se adhirieron a la ALADI en 1999 y 2012, respectivamente.

- La posibilidad de establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, así como acuerdos de alcance parcial, para propiciar la convergencia con otros Estados y áreas de integración económica de América Latina.
- La posibilidad de establecer vínculos de solidaridad y cooperación, así como suscribir acuerdos de alcance parcial con áreas de integración económica de otras partes del mundo.
- El goce de completa personalidad jurídica y de inmunidades y privilegios para los representantes y demás funcionarias y funcionarios diplomáticos de los Estados miembros acreditados ante la Asociación, así como para las y los funcionarios y asesores internacionales de la Asociación.¹⁴³

Tomando en consideración el contenido del Tratado de Montevideo, y al contrastarlo con la realidad de la región, se advierte, en primera instancia que, a más de 40 años de creación, la ALADI no ha alcanzado su objetivo primario: crear un mercado común latinoamericano. De hecho, hasta el momento, sólo ha alcanzado de manera limitada los objetivos de promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el estímulo de las acciones de cooperación, siendo la liberalización aproximada del 82% de los productos el logro más destacado.

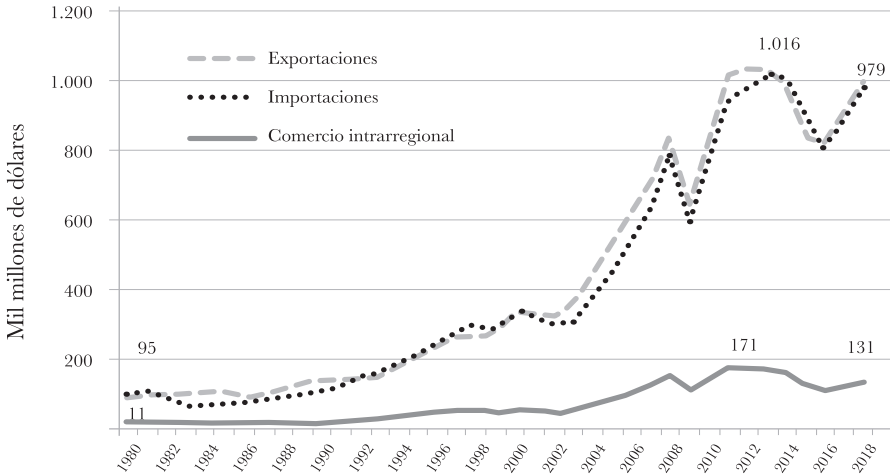
Pese a este escenario positivo, el comercio intrarregional continúa siendo marginal (factor de estrés endógeno), particularmente al compararlo con las exportaciones e importaciones hacia el exterior de la propia ALADI o incluso con el comercio intrarregional de otros regímenes de integración regional como la UE, el TLCAN (ahora T-MEC), la ASEAN, el Mercado Común Centroamericano o el Mercosur. A continuación, se presentan dos gráficas que muestran, por un lado, el comercio exterior de la ALADI y el comercio intrarregional;¹⁴⁴ y, por el otro, el comercio intrarregional de distintos regímenes de integración regional.¹⁴⁵

¹⁴³ Tratado de Montevideo, 1980, Montevideo.

¹⁴⁴ Espinoza, Álvaro y Leroux, Christian, *La ALADI, sus instrumentos de cohesión y la necesaria convergencia regional*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración, 2019, p. 12, disponible en: <http://www.sela.org/media/3211724/la-aladi-instrumentos-cohesin-y-la-necesaria-convergencia-regional-christian-leroux.pdf>.

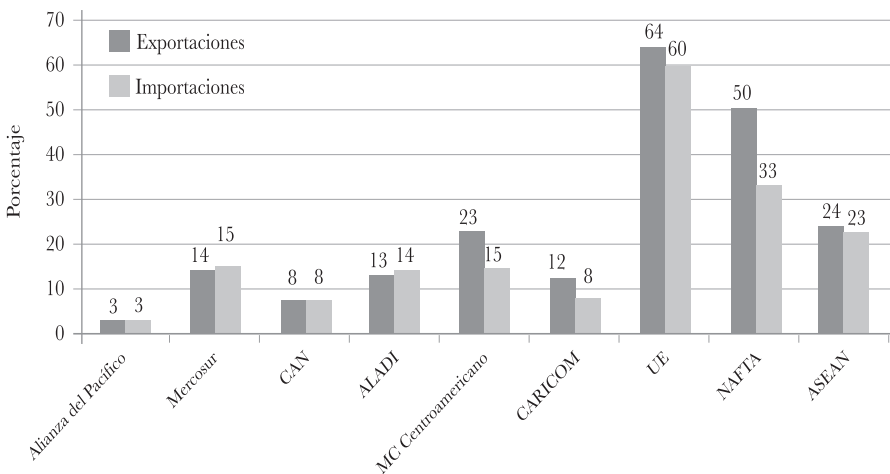
¹⁴⁵ Leroux, Christian, *El proceso de integración de la ALADI*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración, 2018, p. 16, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2christian_leroux.pdf.

GRÁFICA 2. COMERCIO EXTERIOR DE LA ALADI (1980-2018)



FUENTE: ALADI.

GRÁFICA 3. PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL TOTAL (2016)



FUENTE: ALADI.

Por lo que se refiere a los acuerdos de alcance regional y parcial, a mayo de 2019, se tenían contabilizados 78 acuerdos vigentes (7 de alcance regional y 71 de alcance parcial), de los cuales 50 son preferenciales y, de éstos, 21 son de amplia cobertura y, por ende, propician el libre comercio,¹⁴⁶ mientras que el resto se concentra en otras áreas como la cooperación técnica y científica, la cooperación e intercambio de bienes culturales y de otro tipo. No obstante, estos acuerdos no tienen un impacto importante y tangible en las economías de los Estados miembros, porque, entre otros factores, “el avance en la integración comercial a través del desarrollo productivo industrial ha recibido poca atención por parte de los responsables políticos”.¹⁴⁷

Lo anterior se debe, según María Guillermina D’Onofrio, a que los Estados miembros tienen visiones diferentes, a saber:

- Aquellos que tienen acuerdos de libre comercio con EUA como Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, y apoyan el establecimiento de un área de libre comercio que asuma el modelo del North American Free Trade Agreement (NAFTA o TLCAN).
- Los que propugnan por esquemas de liberalización más modestos, como los Estados miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).
- Los que no tienen interés en avanzar en la liberalización del comercio y defienden una agenda alternativa para la integración regional, como los Estados miembros del ALBA-TCP (Bolivia, Cuba y Venezuela).¹⁴⁸

Como se puede advertir, ninguno de los Estados miembros de la ALADI ha tenido la intención de profundizar el proceso de integración, ya que sus intereses, además de divergir, se dirigen hacia otras latitudes, incluso fuera del continente americano. En el caso específico de México, es claro que el comercio con socios extrarregionales es mucho más importante, especialmente con EUA y, en segundo lugar, con la UE. Como lo señaló Renato Baumann,

los argumentos a favor de la integración en América Latina eran mucho más identificables en décadas pasadas que en la actualidad, ya sea por la alterna-

¹⁴⁶ Espinoza, Álvaro y Leroux, Christian, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁷ Corbella, Virginia I., “La integración comercial y productiva de ALADI y su cambio estructural”, *ECONOMÍAUnam*, México, vol. 14, núm. 41, mayo-agosto de 2017, p. 92.

¹⁴⁸ *Cfr.* D’Onofrio, María Guillermina, “ALADI y su inserción en el sistema multilateral de comercio”, *Boletín Informativo*, La Plata, núm. 37, enero-febrero de 2013, p. 12, disponible en: https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/37/art_donofrio.pdf.

tiva cada vez más importante de las preferencias extrarregionales, o por la necesidad de una agenda negociadora más ambiciosa o incluso por la probabilidad de que las variables globales influyan en los resultados de las relaciones intrarregionales.¹⁴⁹

En cuanto a las relaciones con otros Estados de la región y del mundo, así como con organismos internacionales, la ALADI, al igual que otros regímenes de integración regional como la Alianza del Pacífico, contempla la figura de observadores, estatus que les permite participar en las sesiones públicas del Comité de Representantes y conocer documentos que no tengan el carácter de reservados. A diciembre de 2022, tienen la categoría de observador dieciocho Estados¹⁵⁰ y diez organismos regionales e internacionales.¹⁵¹ Por lo general, esto demuestra que los regímenes de integración siempre buscan su proyección externa y, por ende, la posible apertura de sus miembros hacia el interregionalismo.

Otras dos características del Tratado de Montevideo, que en realidad comparte con los instrumentos constitutivos de la mayoría de los regímenes de integración de América Latina y el Caribe, y que constituyen factores de estrés endógenos que inhiben la profundización del proceso de integración, es la imposibilidad de crear un derecho propio que se incorpore a los derechos internos de los Estados miembros y el carácter intergubernamental de la organización, esto es, no prevé la creación de instituciones supranacionales que tomen decisiones en nombre del régimen de integración en su conjunto, sino que los distintos órganos que la conforman responden a los intereses particulares de los Estados miembros, al tiempo que la Secretaría General es una entidad con funciones meramente técnicas que difícilmente puede sobreponerse a las decisiones de los Estados soberanos.

En efecto, la ALADI es presidida por un Consejo integrado por los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros, que a su vez es

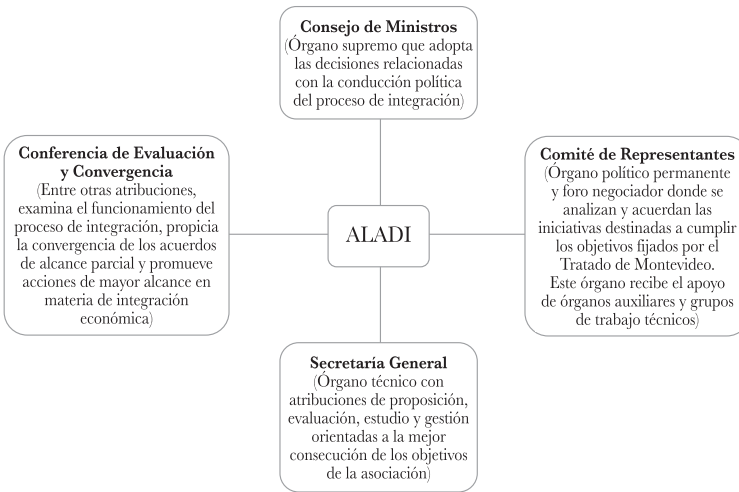
¹⁴⁹ Baumann, Renato, *Integration in Latin America - Trends and Challenges*, Brasilia, CEPAL, 2008, p. 20, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37936/LCbrsR190_en.pdf?Sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵⁰ El Salvador, Honduras, España, Portugal, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, Italia, Suiza, Rusia, Rumania, China, Corea del Sur, Japón, Ucrania, San Marino y Pakistán.

¹⁵¹ CEPAL, Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión de las Comunidades Europeas, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Banco de Desarrollo Latinoamericano (CAF), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

apoyado por un Comité de Representantes, una Conferencia de Evaluación y Convergencia y una Secretaría General. A continuación, se presenta un diagrama de la organización institucional con las funciones principales de cada órgano político y técnico.

DIAGRAMA 3. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ALADI



FUENTE: elaboración propia con información del sitio web oficial de la ALADI.

Este carácter intergubernamental provoca que los regímenes de integración regional se vean constantemente comprometidos por las distintas realidades políticas, sociales, económicas y culturales de los Estados que los conforman, ocasionando que la voluntad y el criterio político sean el principal impulsor o, en este caso particular, el principal obstáculo para la profundización de los procesos de la ALADI.

Por otro lado, la personalidad jurídica de la que goza el régimen de integración, lo cual es básico para garantizar su buen funcionamiento, se ve eclipsada de igual manera por la subordinación de la ALADI a los intereses nacionales de los Estados miembros, quienes, finalmente, son los que deciden qué curso toma la Asociación en términos de sus relaciones con el exterior (celebración de tratados internacionales, establecimiento de relaciones internacionales y participación en distintos organismos internacionales e intergubernamentales con una sola voz) y, en general, de cualquier otro tema que surja al interior de la organización.

Sin embargo, esta subordinación se trata de mermar mediante el sistema de votación de los órganos políticos de la organización, pues de conformidad con el Tratado de Montevideo, las decisiones se adoptan con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros, salvo en ciertos casos que se aprueban con los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo. Esta excepción aplica para los temas más relevantes como la modificación del tratado constitutivo, las decisiones relacionadas con la conducción política superior del proceso de integración, la formalización del resultado de las negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional, la adhesión de nuevos Estados miembros, la fijación de normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales, entre otras.¹⁵²

En cuanto a la solución de controversias, el tratado constitutivo de la ALADI no establece un mecanismo para dirimir los problemas que se susciten entre los Estados miembros por la inaplicación del instrumento jurídico o de las normas que se adopten en el seno de la organización. Solamente se faculta al Comité de Representantes para proponer fórmulas para resolver cuestiones planteadas por los Estados miembros relativas a la inobservancia de algunas normas o principios contenidos en el tratado, mientras que la Secretaría General puede analizar, por iniciativa propia o a petición del Comité de Representantes, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros y evaluar las disposiciones legales en los respectivos ordenamientos jurídicos que resulten aplicables por la alteración directa o indirecta de las concesiones pactadas.

Conviene aclarar que la importancia de contar con un mecanismo interno para la solución de controversias se ha discutido en diferentes ocasiones durante las reuniones de los distintos órganos políticos de la ALADI, destacando la Decimoquinta Reunión del Consejo de Ministros, celebrada el 29 de abril de 2009 en Montevideo, Uruguay, en cuya Resolución 67(XV) se encomendó al Comité de Representantes “continuar con el actual proceso negociador para contar con un Régimen Regional de Solución de Controversias... que incluya una instancia arbitral obligatoria”.¹⁵³ Sin embargo, dicha tarea no ha prosperado.

A todo lo anterior habría que sumarle una serie de factores de estrés endógenos y exógenos como “el carácter defensivo de la integración [lati-

¹⁵² Tratado de Montevideo, *cit.*

¹⁵³ Resolución 67 (XV), Directrices para la Elaboración de un Régimen Regional de Solución de Controversias del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 2009.

noamericana y caribeña], el nacionalismo y la defensa de la soberanía, la posición hegemónica de EUA, la exportación de productos similares y la falta de un fuerte motivo para la integración [que] siguen siendo los principales obstáculos a la integración regional”.¹⁵⁴

Es importante aclarar que lo señalado hasta el momento no significa que la ALADI no haya tenido avances importantes, pues, como se advierte en el sitio web oficial del régimen de integración, existen muchas evidencias de trabajos sustantivos para apoyar a los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), promocionar el comercio y brindar cooperación técnica para el desarrollo. Además, entre 2017 y 2020 se concretaron acciones para facilitar la integración, entre las cuales destacan las siguientes:

- Desarrollo del Sistema de Certificación de Origen Digital: implica que la emisión, firma, transmisión y recepción de los certificados de origen se realicen digitalmente, en sustitución de la firma autógrafa y del documento en formato papel, lo cual reduce costos operativos, favorece el dinamismo, rapidez, celeridad y seguridad en los procedimientos propios de la actividad aduanera, se ahorra tiempo y recursos, contribuye a la protección del medio ambiente y propicia la integración económica y comercial entre los países.
- Firma digital: se explora la posibilidad de contar con un acuerdo de uso y reconocimiento de firma digital entre los países de la región.
- Logística: se coorganizaron eventos con la Asociación Latinoamericana de Logística para mejorar la actividad logística en el proceso de producción y comercialización de mercancías.
- Facilitación aduanera: actividades diversas para identificar aquellos procedimientos aduaneros susceptibles de ser simplificados y armonizados, y brindar apoyo a aquellas acciones que tiendan a orientar las funciones de las aduanas de la región hacia la facilitación del comercio.¹⁵⁵

La efectividad de estos avances, que por sí solos son plausibles, dependerá en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros, sobre todo si la integración regional a través de la ALADI es uno de los objetivos

¹⁵⁴ Gratius, Susanne, *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?*, cit., p. 27.

¹⁵⁵ Cfr. ALADI, *Informe del secretario general Alejandro de la Peña Navarrete (2017-2020)*, Montevideo, ALADI, 2020, pp. 32-37, disponible en: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_di/2900/2913.pdf.

de su política exterior. México, por ejemplo, aunque se propone impulsar “con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana [se inclina] hacia las naciones centroamericanas, con las cuales hay estrechos vínculos por vecindad, cercanía, cultura e historia compartida”.¹⁵⁶ Dicho de otro modo, la ALADI no es una prioridad en su política exterior, por lo que se infiere que, al menos en el corto plazo, propugnará por el mantenimiento del *statu quo*. Esto también se debe a que los beneficios de la pertenencia del país a este régimen de integración no han ido más allá de las preferencias arancelarias que se otorgan a los exportadores mexicanos en los mercados de los Estados miembros y de la firma de acuerdos comerciales y del acceso a información que les permite a las y los empresarios nacionales conocer las formas de obtener mayores ganancias de la exportación e importación intrarregional.

Y México no es el único miembro que ha optado por mantenerse al margen de la inercia del propio proceso de integración. De hecho, se podría afirmar que la mayoría de los países así lo ha hecho, pues a más de 40 años de la creación de la ALADI, o de 60 años si se considera a su antecesora (ALALC), este régimen se encuentra en un *impasse*, además de que los objetivos planteados en su instrumento constitutivo están aún lejos de materializarse y, por si fuera poco, los Estados miembros se han comprometido con otros regímenes de integración que tienen un alcance subregional. En pocas palabras, la unidad latinoamericana continúa sin ser sinónimo de integración regional.

2. *La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: un intento incipiente para articular las respuestas descoordinadas de los Estados miembros*

Los antecedentes más remotos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son el Congreso Anfictiónico de Panamá celebrado en 1826, la Alianza del Progreso de 1961 y la Carta de Punta del Este de ese mismo año. Sin embargo, para fines prácticos, se considera que este régimen de integración regional heredó el legado del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mejor conocido como Grupo de Río, el cual surgió en 1986 de la fusión del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora (Grupo de Lima), ambos mecanismos multilaterales de cooperación integrados por algunos Estados latinoamericanos que pretendían promover la estabilidad en Centroamérica.

¹⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, 2019.

El Grupo de Río, integrado por 24 Estados de América Latina y el Caribe e impulsado en su momento por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, en su calidad de mecanismo de consulta y concertación política, tenía, entre sus principales objetivos, los siguientes: ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Gobiernos de los Estados miembros; concertar posiciones comunes sobre temas internacionales de interés común; promover e impulsar los organismos latinoamericanos de cooperación e integración; y propiciar soluciones pacíficas a los problemas que afecten a la región.¹⁵⁷

Durante sus 24 años de existencia, el Grupo de Río celebró 21 cumbres de jefas y jefes de Estado y de Gobierno y dos cumbres extraordinarias en las que se suscribieron múltiples instrumentos de carácter declarativo sobre los temas de coyuntura,¹⁵⁸ como la crisis en Venezuela, el deterioro ambiental, el combate al narcotráfico, la solución pacífica del conflicto centroamericano, entre muchos otros. Como se puede advertir, un factor de estrés endógeno que afectó la eficacia del Grupo de Río fue la falta de obligatoriedad de sus decisiones. Aunado a esto, Paz Verónica Milet señala lo siguiente:

Los propios miembros de esta iniciativa se niegan a generar una mayor institucionalidad, pues consideran que los logros del Grupo se sustentan en el sistema de organización no tan institucionalizado. Sin embargo, las condiciones imperantes en la región —la actual crisis económica, la debilidad institucional que enfrentan algunos países y el contexto global y regional después de los atentados del 11 de septiembre— exigen una mayor coordinación y una acción decidida a nivel internacional. En este marco, es necesario replantearse la agenda del Grupo frente a la necesidad de responder adecuadamente a las nuevas amenazas.¹⁵⁹

Si bien el argumento anterior se escribió en 2004, continuó plenamente vigente hasta 2010, cuando precisamente, con la finalidad de replantear la agenda del Grupo de Río para afrontar con mayor eficacia la realidad regional e internacional, las jefas y jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la XXI Cumbre denominada “Cumbre de la unidad de América Lati-

¹⁵⁷ Declaración de Río de Janeiro, emitida por los Cancilleres de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Río de Janeiro, 1986.

¹⁵⁸ Las declaraciones de las cumbres de jefas y jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río se encuentran disponibles en: <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/declaraciones/>.

¹⁵⁹ Milet, Paz Verónica, “El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional”, en Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, Buenos Aires, Clacso, 2004, p. 127.

na y el Caribe”, decidieron, siguiendo una propuesta de México y Brasil, concluir las actividades del Grupo para que éstas fueran asumidas por un nuevo organismo denominado CELAC. Éste se constituyó formalmente en diciembre de 2011 y celebró su primer Cumbre en 2013. La CELAC está conformada por 33 Estados de la región, siendo el único mecanismo regional que reúne a toda América Latina y el Caribe.

De conformidad con la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe,¹⁶⁰ suscrita en 2010, el régimen de integración regional tiene, como sus principales objetivos, los siguientes:

- Consolidar y proyectar a nivel mundial la identidad latinoamericana y caribeña.
- Impulsar la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales.
- Promover la concertación política y la adopción de posicionamientos comunes sobre acontecimientos relevantes del ámbito internacional.
- Establecer vínculos con Estados, organismos y organizaciones internacionales, y regímenes de integración regional de otras latitudes.
- Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

En cuanto a los valores, conceptos operativos y líneas de acción iniciales de la CELAC, en la siguiente página se presenta una tabla que resume dicha información.

En dicha tabla se observa, en primera instancia, que, a diferencia de otros regímenes latinoamericanos y caribeños de integración, la CELAC se constituyó como un mecanismo de concertación e integración regional que, al igual que el ALBA-TCP, no goza de personalidad jurídica propia, lo cual, de inicio, es un factor de estrés endógeno que limita enormemente su capacidad de acción. Esto, porque los instrumentos que acuerdan los distintos órganos políticos que la integran no son jurídicamente vinculantes y, por lo mismo, no conforman un derecho de la integración que pueda incorporarse al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, siendo este último el que prima en cualquier circunstancia.

¹⁶⁰ Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, Playa del Carmen, 2010.

TABLA 5. VALORES, CONCEPTOS OPERATIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN INICIALES DE LA CELAC

<i>Valores</i>	<i>Conceptos operativos</i>	<i>Ámbitos y líneas de acción de carácter prioritario</i>
<ul style="list-style-type: none"> - El respeto al derecho internacional - La igualdad soberana de los Estados - El no uso ni la amenaza del uso de la fuerza - La democracia - El respeto a los derechos humanos - El respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable - La cooperación internacional para el desarrollo sustentable - La unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe - El diálogo permanente que promueve la paz y la seguridad regionales 	<ul style="list-style-type: none"> - La solidaridad - La inclusión social - La equidad e igualdad de oportunidades - La complementariedad - La flexibilidad - La participación voluntaria - La pluralidad - La diversidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración - Asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física e infraestructura, ciencia y tecnología) - Desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura) - Migración (género) - Desarrollo sostenible (cambio climático) - Desastres naturales - Derechos humanos - Asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas y terrorismo) - Cooperación Sur-Sur

FUENTE: elaboración propia con información de Rojas Aravena, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, pp. 45-47.

Otra consecuencia de la carencia de personalidad jurídica propia es la falta de un mecanismo de solución de controversias interno, lo cual implica que los Estados miembros deben acudir a instancias externas a la CELAC o implementar otras formas para dirimir cualquier eventualidad que se presente en el contexto del régimen de integración. Esto, que sin duda debilita al régimen de integración, no es fortuito, pues la CELAC, desde su constitución, se articuló como un foro de concertación política de índole intergubernamental.

Adicionalmente, algunos de los factores de estrés a los que se enfrentó la CELAC desde su constitución y que continúan siendo un lastre que impide la profundización del proceso de integración en América Latina y el Caribe

son: “la débil voluntad política de los Estados miembros para expresarse de manera constante y consistente con una sola voz [y] el creciente nacionalismo en la región, la competencia por el liderazgo y la desconfianza”.¹⁶¹

Por su parte, Elena Carolina Díaz Galán y Harold Bertot Triana agregan que

la conformación de la CELAC se produce en un entorno regional desfavorable, caracterizado por la fragmentación, la heterogeneidad y las asimetrías políticas, económicas y sociales en toda la región. [Estas] características... guardan una estrecha relación con una histórica tendencia en la región latinoamericana en limitar espacios supranacionales, en la que los Estados cedan algunas de sus atribuciones soberanas en materia política y económica.¹⁶²

Este contexto conllevó a que la CELAC adquiriera un carácter eminentemente intergubernamental, alejándose por completo de los preceptos del supranacionalismo y prescindiendo de las ventajas que supone la existencia de entidades supranacionales que actúen de manera independiente y sin responder exclusivamente a los intereses de los Gobiernos en turno o, mejor dicho, a la voluntad política de los presidentes que ostentan el poder.

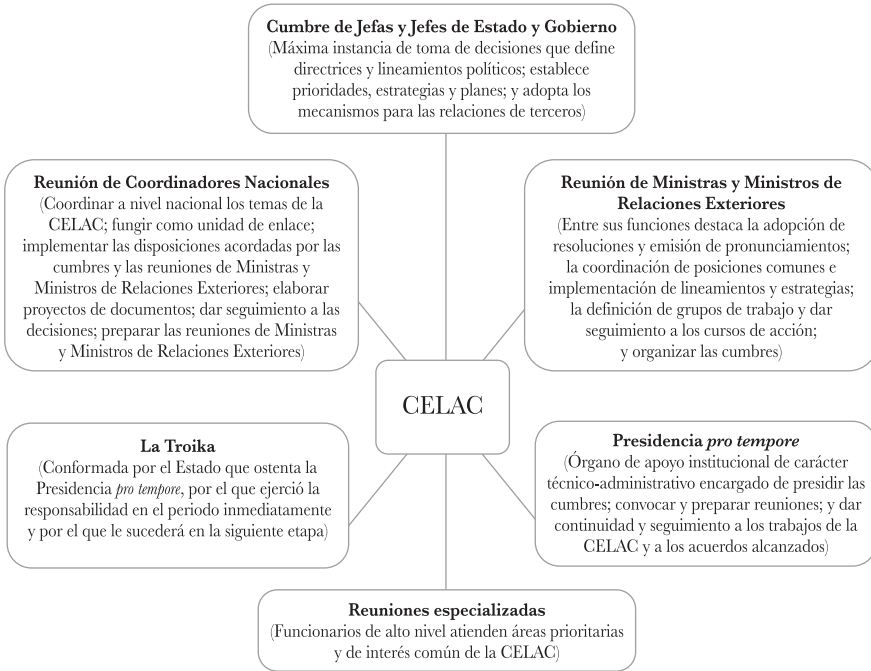
Es así como la exigua organización del mecanismo se estructuró a partir de órganos políticos conformados por representantes, funcionarias y funcionarios de alto nivel de los Gobiernos de los Estados miembros, quienes deben salvaguardar en todo momento los intereses de su respectiva jurisdicción, aun cuando éstos vayan en contra del interés de la organización. A continuación, se presenta un diagrama de la organización institucional de la CELAC en el que se destacan las funciones principales de cada órgano.

Por lo que se refiere al sistema de votación de todas las instancias que conforman la estructura de la CELAC, es importante destacar que las decisiones se adoptan por consenso y quedan plasmadas en declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y resoluciones que, al poseer el carácter de acuerdos políticos, no son jurídicamente vinculantes. A nivel práctico, cuando los acuerdos se alcanzan exclusivamente por consentimiento de todos los Estados miembros, la profundización de un proceso de integración se ralentiza, y más aún cuando los Estados, como ocurre en América Latina y el Caribe, tienen agendas políticas distintas e intereses disímiles. No obstante, existe un procedimiento específico para adoptar decisiones sobre temas urgentes que plantee la presidencia *pro tempore* o cualquier Estado miembro.

¹⁶¹ Rojas Aravena, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, p. 36.

¹⁶² Díaz Galán, Elena Carolina y Bertot Triana, Harold, *op. cit.*, p. 48.

DIAGRAMA 4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CELAC



FUENTE: elaboración propia con información de Rojas Aravena, Francisco, *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, pp. 52-54.

Ahora bien, uno de los logros más importantes de la CELAC, en consonancia con uno de sus objetivos principales, es haberse constituido como el principal interlocutor de la región con regímenes de integración regional de Europa y Asia, principalmente, tanto en la dimensión política como a nivel de foros multilaterales. En palabras de Eric Emmanuel Duarte Gamboa:

la CELAC cuenta con asociaciones extrarregionales que fortalecen la interlocución de la región con el mundo, como lo son la relación birregional CELAC-Unión Europea, que reúne a los 61 países de ambos bloques, y el Foro CELAC-China, que acerca a la región con el gigante asiático en materia de inversiones, infraestructura y tecnología. Asimismo, la CELAC ha sostenido acercamientos con otros países estratégicos como Corea, la India, Japón, Rusia y Turquía. En resumen, la CELAC es el foro más representativo de la región y la iniciativa más ambiciosa en la historia reciente de la integración latinoamericana y caribeña. Es el espacio por excelencia de diálogo y coope-

ración para resolver los problemas que aquejan a la comunidad en su conjunto y que permite a América Latina y el Caribe presentarse ante el mundo con una sola voz.¹⁶³

Pese a este escenario que parecía prometedor, sobre todo por las relaciones con Europa, en 2017 se suspendieron las cumbres CELAC-UE en el contexto de la crisis venezolana, producto de una ola de protestas, tanto a nivel interno como fuera del país, contra el presidente Nicolás Maduro Moros.

Cabe aclarar que estos ejercicios políticos se reanudaron en diciembre de 2021, cuando se celebró una cumbre virtual con representantes de ambas partes. Aun cuando esto resulta importante para la relación CELAC-UE, los resultados del encuentro no fueron trascendentales para su fortalecimiento, y mucho menos para coadyuvar a la profundización del proceso de integración del régimen latinoamericano, ya que el tema central fue la recuperación tras la pandemia por el Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), y de manera marginal se discutió sobre el cambio climático, la agenda digital, la cohesión social y los acuerdos comerciales.

Ahora bien, la politización de la CELAC ha disminuido el interés de socios externos en mantener una relación estable, como ocurre con la UE, pues es bien sabido que la concertación política es uno de los ejes que guían su política exterior interregional. Al respecto, Natalia Saltalamacchia Ziccardi afirma que, al parecer, “la asociación CELAC-Unión Europea sólo puede transcurrir al nivel de los grupos técnicos de trabajo, en un modo de baja intensidad”.¹⁶⁴

En el caso de China, al no tener intereses políticos en la región, es de esperarse que los Estados latinoamericanos y del Caribe pretendan beneficiarse de esta relación en términos comerciales, de inversión y de proyectos de cooperación, concretamente en el marco de los trabajos del Foro China-CELAC constituido en 2014 mediante la Declaración Conjunta de la Reunión de Líderes de China y los Estados Latinoamericanos y Caribeños. Empero, la realidad muestra que los miembros de la CELAC han decidido actuar de manera unilateral o en el marco de otros regímenes de integración a los que pertenecen.

¹⁶³ Duarte Gamboa, Eric Emmanuel, “La CELAC en el nuevo escenario regional”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, febrero de 2019, disponible en: <https://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>.

¹⁶⁴ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, “La CELAC en 2020 y su vinculación con actores extrarregionales”, en Grabendorff, Wolf y Serbin, Andrés (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*, Barcelona, Icaria Editorial, 2020, pp. 64 y 65.

Finalmente, la CELAC ha fungido como mecanismo representativo de la región en encuentros con Rusia, Corea del Sur, Turquía, Japón, la CARICOM, el CCG, entre otros.

Por otro lado, fue también en 2017 cuando se celebró la V Cumbre de la CELAC, y la última hasta 2021 cuando hubo otro encuentro, ya que el mecanismo “entró en una progresiva inmovilidad, fruto de la agudización de las diferencias políticas entre sus países miembros. Los desencuentros llegaron al grado de tener que suspender la Cumbre CELAC-Unión Europea y trastocaron el mecanismo de rotación de la presidencia *pro tempore* (PPT) del grupo”.¹⁶⁵ De manera más precisa y completa, Natalia Saltalamacchia Ziccardi asevera lo siguiente:

la principal razón del *impasse* que experimenta la CELAC es la división ideológica que produce la situación en Venezuela, la cual se traduce en tensiones geopolíticas regionales. A partir de 2015, la noción original de “unidad en la diversidad” —que permitía acomodar a países de diferente signo político en este foro— fue cediendo ante el ascenso de líderes de centroderecha o derecha radical (como el de Jair Bolsonaro en Brasil). Varios de estos gobiernos no sólo cuestionaron la participación de Cuba y del gobierno bolivariano de Nicolás Maduro en este espacio (sobre todo, a partir de su dudosa reelección en mayo de 2018), sino también percibieron a la CELAC y a la Unasur como productos diplomáticos de la anterior ola de gobiernos de izquierda frente a la cual deseaban distanciarse.¹⁶⁶

En efecto, al igual que ocurre con la ALADI, la indiferencia de los Estados miembros hacia la CELAC, a pesar de que ésta sea diferenciada, es lo que ocasiona su parálisis. Mientras que algunos Estados como México, que asumió la presidencia *pro tempore* del régimen de integración en enero de 2020, seguido por Argentina (2022-2023), buscan aparentemente inyectarle dinamismo al régimen de integración, otros se mantienen al margen o, incluso, suspenden su participación como ocurrió con Brasil.¹⁶⁷

Esta situación deja entrever una falta de liderazgo al interior del mecanismo regional (factor de estrés endógeno) que, aunado al insuficiente crecimiento económico, a la mayor desigualdad, a la creciente debilidad institucional, a los altos niveles de endeudamiento y a la crisis de confianza en las instituciones, todos ellos factores de estrés exógenos que caracterizan

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 60.

¹⁶⁶ *Idem*.

¹⁶⁷ Brasil se reincorporó a la CELAC como miembro en enero de 2023.

a la región, no permiten una profundización de la organización y, en general, de cualquier otro régimen de integración.

De la CELAC, es preciso recordar que, al tratarse de un mecanismo de concertación política que retoma los principios del regionalismo posliberal, su fin último no es la integración económica, por lo que no resulta aplicable analizar aspectos comerciales. Más bien,

la CELAC ha servido para mostrar la coincidencia política de la región en temas claves como la contribución a la paz y la seguridad internacionales, el rechazo a medidas unilaterales con efectos extraterritoriales contrarias al Derecho Internacional, la defensa del multilateralismo, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, [entre otros].¹⁶⁸

También existe evidencia de que la CELAC se ha pronunciado sobre temas de interés regional y global como la crisis en Siria y Venezuela, el proceso de pacificación en Colombia, la imposición de sanciones económicas a Cuba por parte de EUA, y más recientemente sobre la investigación y exploración espacial, y la necesidad de garantizar el acceso universal, justo y equitativo de todos los Estados del mundo a las vacunas contra la COVID-19.

Lo anterior sustenta el argumento de que la CELAC, más que un proceso de integración es un mecanismo político retórico que, al menos en el corto plazo, no pretende transformarse en una organización internacional. Esto se debe, en parte, a que los Estados miembros no plantearon objetivos de amplio alcance al momento de crear el mecanismo de concertación, sino que optaron por componentes más flexibles. Además, es posible identificar factores de estrés exógenos que, al igual que ocurre con la ALADI y con el resto de los regímenes de integración latinoamericanos, impiden su evolución: la presencia estadounidense y la dependencia económica de la mayoría de los Estados latinoamericanos; agendas de trabajo muy amplias y diversas que dificultan el alcance de metas y objetivos; crisis económicas y financieras internacionales, regionales e internas que ocasionan que los Estados de la región busquen alternativas fuera de ella, como lo han hecho los líderes regionales tradicionales (México y Brasil); y, en general, el hecho de que “las agendas [de los Gobiernos] se modifican en la mayoría de los casos a propósito de externalidades que ningún país de la región puede controlar,

¹⁶⁸ Díaz Galán, Elena Carolina y Bertot Triana, Harold, *op. cit.*, p. 54.

lo que construye un marco estructural reactivo, frente a la agenda global en el caso de todos los países de la región”.¹⁶⁹

Este último factor de estrés ha ocasionado, en mayor o menor medida, que el multilateralismo latinoamericano no sea “la prioridad de la ejecución [de la política exterior de los Estados de la región], aunque su peso en la narrativa, en el discurso político de todos los países y en la retórica institucional, es muy importante”.¹⁷⁰ En otras palabras, la CELAC mantendrá su carácter de foro de concertación política que no aportará beneficios tangibles para los Estados miembros, al menos en términos de crecimiento y desarrollo económicos, como quizá lo logren otros regímenes de integración regional.

Por ejemplo, Óscar Brandon Pérez González, al ser cuestionado sobre los principales logros de la CELAC desde su creación, apunta cinco ejemplos muy puntuales que, si bien son relevantes por el simple hecho de ser producto de la cooperación entre los Estados miembros, no tienen un impacto sustantivo en términos de la continuidad del propio régimen, a saber:

- Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.
- Proclama de América Latina y el Caribe como zona de paz.
- Creación del Grupo de Trabajo de la CELAC para el Adelanto de las Mujeres con el objetivo de institucionalizar el abordaje del tema de género en las políticas públicas.
- Acciones para combatir la propagación de la COVID-19 en la región.
- Cooperación aeroespacial y creación de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio.¹⁷¹

Como se puede ver, la CELAC apenas está retomando un impulso incipiente, después de estar paralizada por cuatro años debido a los problemas internos de los Estados miembros y a su poco interés en el régimen de integración. Por lo tanto, no es posible esperar avances significativos en el corto plazo.

¹⁶⁹ Bonilla, Adrián, “La CELAC y el momento multilateral contemporáneo”, en *id.* y Jaramillo, Grace (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, Flacso-CAF, 2014, p. 206

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 205.

¹⁷¹ Pérez González, Óscar Brandon, “México al frente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, *Seminario Permanente de Derecho Internacional (2021)*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.facebook.com/IIJUNAM/videos/366119991534768/>.

Y, por si fuera poco, tampoco se ha renovado el interés de las potencias económicas hacia la región en su conjunto. Por ejemplo, aun cuando China mantiene un contacto aparentemente continuo con la CELAC, esto no se debe al régimen de integración regional *per se*, sino que lo visualiza como un puente hacia socios estratégicos. Adrián Bonilla Soria y Lorena Herrera-Vinelli afirman lo siguiente:

la CELAC se inscribe bajo las características de un organismo regional y, desde esta perspectiva, China ha logrado articular un relacionamiento que se asienta particularmente en la esfera política con varios países latinoamericanos. Se demuestra que una articulación económica supone el desarrollo de la CELAC como un organismo de integración, lo cual no ha logrado consolidarse hasta el momento. Consecuentemente, la dimensión económica propuesta por China a la región a través de la CELAC tampoco ha logrado desarrollarse... China ha apostado por el establecimiento de una estrategia económica de selección y acercamiento bilateral hacia muchos países de la región... [Por otro lado,] la evidencia de la relación china con ALC básicamente muestra que la iniciativa en todos los puntos de la agenda ha sido construida en Beijing... ante la agenda china, la CELAC básicamente no ha podido responder... en ese contexto, la capacidad de CELAC para armonizar intereses y de China para construir un interlocutor unificado han sido muy limitadas.¹⁷²

Y lamentablemente lo mismo se podría decir, aunque con ciertos matices, de la Unión Europea y de sus Estados miembros, de Japón, de la India, del Reino Unido, de Rusia, de Corea del Sur e incluso de EUA.

3. *El estancamiento de la Alianza del Pacífico: ¿en dónde quedó la integración profunda?*

En abril de 2011, los entonces presidentes de Colombia, Chile, México, Perú y un enviado especial del presidente de Panamá suscribieron la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, mediante la cual convinieron

la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un

¹⁷² Bonilla Soria, Adrián y Herrera-Vinelli, Lorena, “CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 124, abril de 2020, pp. 191-193.

mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de [las] economías [con el] firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital.¹⁷³

Un año más tarde, y en seguimiento a la Declaración referida, los mandatarios aludidos, menos el de Panamá, suscribieron el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico partiendo de la premisa de que en sus Estados se respetaba el Estado de derecho, la democracia, el principio de separación de poderes, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es así como inició el proceso de integración de un régimen regional que tiene los siguientes objetivos:

- Construir de manera progresiva un área de integración profunda que tienda hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
- Impulsar el crecimiento y desarrollo económicos y la competitividad de las economías para mejorar el nivel de vida de sus respectivas sociedades.
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial para establecer vínculos con otras regiones, particularmente con Asia-Pacífico.¹⁷⁴

Para lograr dichos objetivos, en el mismo Acuerdo Marco se establecen las siguientes acciones prioritarias:

- Liberalizar el comercio de bienes y servicios.
- Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre los Estados miembros.
- Facilitar el comercio y atender asuntos aduaneros.
- Facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de los Estados miembros.
- Prevenir y contener la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de procuración de justicia.
- Promover el desarrollo de mecanismos de cooperación.¹⁷⁵

Como se puede ver, a diferencia de la CELAC, la Alianza del Pacífico tiene un fin netamente económico, pues se dejan de lado elementos de una

¹⁷³ Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, Lima, 2011.

¹⁷⁴ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Antofagasta, 2012.

¹⁷⁵ *Idem.*

integración política o social. De hecho, los Estados miembros mantienen entre sí vínculos comerciales formalizados con la firma de instrumentos jurídicos. México, por ejemplo, suscribió un TLC con Chile en 1999; un TLC con Colombia y un Acuerdo de Integración Comercial con Perú, ambos en 2011. Por su parte, Colombia y Perú, al formar parte de la CAN, pertenecen a un área de libre comercio. Finalmente, los cuatro Estados que conforman la Alianza del Pacífico tienen una relación económica estrecha con EUA, al grado que han suscrito tratados de libre comercio.

Ahora bien, al tomar en consideración los progresos de la Alianza del Pacífico a más de diez años de su creación, se puede afirmar, tal y como lo hace Jairo Andrés Castaño Peña, que

la creación de una Zona de Libre Comercio es... el avance más importante en la consolidación de la Alianza. El Protocolo Adicional que la crea... entró en vigencia el 1 de mayo de 2016 [liberando] de aranceles el 92% de los productos y se prevé que el 8% restante se eliminen en el corto y mediano plazo; sin embargo, queda un bajo porcentaje sobre productos “altamente sensibles” diferido a 17 años. El objetivo es que para el año 2030 todos los productos circulen libremente.¹⁷⁶

En términos reales, y pese a la existencia de una zona de libre comercio en pleno vigor, para México el comercio con los demás Estados miembros de la Alianza es marginal, pues, para 2019, del total del comercio con el mundo (916 mil millones de dólares), solamente el 1.13% se efectuó con los miembros de dicho régimen de integración regional (1.43% de las exportaciones y 0.82% de las importaciones).¹⁷⁷

Esto se debe a que México, al igual que Chile, Colombia y Perú, le otorga preferencia a las relaciones comerciales con actores extrarregionales, ocasionando que su economía sea dependiente de estos últimos. Jurídicamente esto es posible ya que los acuerdos tomados en el marco de la Alianza “no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales, multilaterales vigentes entre las Partes”.¹⁷⁸

Otro elemento que origina esta falta de comercio interregional, mismo que se señaló en el análisis de la ALADI, consiste en la poca complementa-

¹⁷⁶ Castaño Peña, Jairo Andrés, “Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico”, *Estudios de Deusto*, Bilbao, vol. 64, núm. 1, enero-junio de 2016, p. 292.

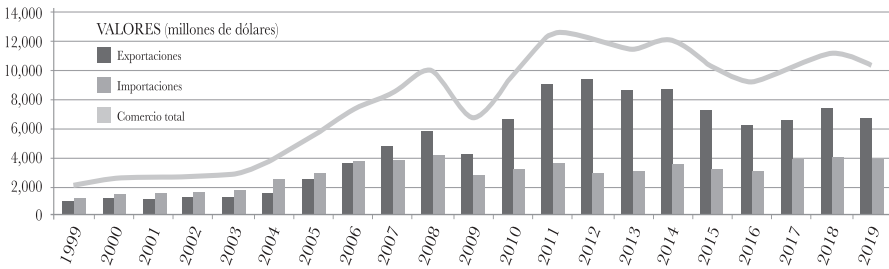
¹⁷⁷ Secretaría de Economía, *AP, Alianza del Pacífico*, México, Secretaría de Economía, 2019, p. 2.

¹⁷⁸ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, *cit.*

riedad de las economías, lo cual se debe a que no existe una especialización productiva que permita intercambiar bienes diferentes.

En términos históricos, como se puede advertir en la siguiente gráfica, si bien el comercio de México con los Estados miembros de la Alianza del Pacífico ha crecido de manera importante desde 1999, la constitución del régimen de integración no significó una variación importante, como la que ocurrió entre el año base y 2008 o entre 2009 y 2011 como producto de la recuperación tras la crisis financiera y económica mundial.

GRÁFICA 4. COMERCIO DE MÉXICO CON LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (1999-2019)



FUENTE: Secretaría de Economía de México.

De hecho, como aclara Jairo Andrés Castaño Peña, “la mera integración económica no se traduce en crecimiento de la economía ni en aumento de la productividad, tampoco conlleva una disminución de la informalidad que aqueja a los países de la región, en ese sentido, es indispensable que estos aspectos entren a formar parte de la agenda de la Alianza”.¹⁷⁹ En este caso concreto, no se ha cumplido el objetivo relacionado con el crecimiento y desarrollo económicos y el aumento de la competitividad de las economías, pues es bien sabido que América Latina es la región más desigual a nivel global.

De manera más reciente, Juan Pablo Prado Lallande y Thomas Legler recuerdan lo siguiente:

A pesar de que la esfera económica, mediante el libre comercio, es el eje prioritario de este esquema, la Alianza del Pacífico arroja algunos resultados poco alentadores. Basta señalar que las transacciones de mercado entre sus integrantes no logran superar el 4% del comercio exterior total, lo que evidencia el persistente alejamiento de los cuatro aliados en este rubro. Otro ejemplo de ello es que, tras la pandemia, el comercio intrabloque se recupera mucho

¹⁷⁹ Castaño Peña, Jairo Andrés, *op. cit.*, p. 300.

más lento que en el Mercado Común del Sur (cuatro veces más lento) y que, incluso, América Latina y el Caribe en su conjunto (tres menos)... Estos datos comparativos también ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la Alianza del Pacífico frente a los impactos externos, como el covid-19.¹⁸⁰

En cuanto a la libre circulación de personas, se han acordado algunas medidas como la eliminación de visas para estancias temporales y los intercambios estudiantiles y académicos. Otros avances importantes del régimen de integración regional se relacionan con normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública, telecomunicaciones, integración de las bolsas de valores de los Estados parte, asistencia a la ciudadanía de los Estados miembros en caso de emergencias, relaciones exteriores y apertura de representaciones diplomáticas y agencias conjuntas de promoción en terceros países, intercambio académico, medio ambiente y cambio climático, innovación en ciencia y tecnología, desarrollo social y turismo.

Como sucede con la ALADI y la CELAC, estos avances que invariablemente contribuyen a profundizar la integración no han resultado suficientes porque la Alianza del Pacífico adolece de fallas estructurales, producto de factores de estrés tanto endógenos como exógenos, destacando aquellos de naturaleza jurídica.

En primer lugar, es importante recordar que la Alianza se cataloga como una organización internacional sin personalidad jurídica propia, por lo que, entre otras cosas, no le permite alejarse de la voluntad política de los Estados miembros ni suscribir acuerdos con otros Estados u organizaciones regionales o internacionales. Además, todo indica que no se tiene la intención de crear una organización con un diseño jurídico-institucional sólido que se aleje de su actual naturaleza intergubernamental.

Asimismo, es fundamental aclarar que “es el derecho internacional general el que regula las relaciones de los miembros de la [Alianza del Pacífico] entre sí y frente a terceros Estados u organizaciones y no un verdadero derecho comunitario emanado de un ordenamiento jurídico regional particular”.¹⁸¹ Por ejemplo, si los Estados miembros pretenden suscribir un acuerdo con un tercer país para formalizar la relación de éste con la Alianza, tienen que hacerlo de manera individual, esto es, con tratados bilaterales, garantizando que los cuatro instrumentos sean compatibles.

¹⁸⁰ Prado Lallande, Juan Pablo y Legler, Thomas, “El viraje político de la Alianza del Pacífico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, julio de 2022, disponible en: <https://revistafal.com/el-viraje-politico-de-la-alianza-del-pacifico/>.

¹⁸¹ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 104.

Una segunda falla es la falta de una estructura independiente de los Gobiernos que tome las decisiones. En el diagrama de la organización institucional de la Alianza se muestra que el máximo órgano de decisión son las cumbres de las y los presidentes de los Estados miembros, mientras que el resto de los órganos políticos y técnicos están conformados por funcionarias y funcionarios gubernamentales. En pocas palabras, el intergubernamentalismo y las ideologías vuelven a primar sobre la supranacionalidad y la racionalidad.

DIAGRAMA 5. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO



FUENTE: elaboración propia con información del sitio web oficial de la Alianza del Pacífico y del Gobierno de México.

Una tercera consecuencia de la naturaleza jurídica de este régimen de integración regional, que se cataloga como factor de estrés endógeno, es la ausencia de un tribunal de justicia que, entre otras atribuciones, interprete y garantice la aplicación de un derecho regional, el cual, además es inexistente, ocasionando que el derecho interno de cada Estado miembro esté por encima del derecho de la integración. Solamente se contempla una Comisión de Libre Comercio integrada por funcionarias y funcionarios gubernamentales que, entre sus atribuciones, destaca la administración, implementación y evaluación del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y su contribución en la solución de diferencias entre los Estados miembros.

Esta última precisión merece una referencia puntual. El capítulo diecisiete del Protocolo Adicional establece un procedimiento para la solución de diferencias relacionadas con la interpretación e implementación de las disposiciones de dicho instrumento jurídico o cuando un Estado miembro considere que: *a)* una medida vigente o en proyecto de otro miembro es o pudiera ser incompatible con las obligaciones previstas en el Protocolo Adicional; *b)* otro miembro ha incumplido de alguna otra manera con las obligaciones previstas; o *c)* una medida vigente o en proyecto de otro miembro cause o pudiera causar anulación o menoscabo de los beneficios que se podrían recibir de la aplicación de alguna de las disposiciones del Protocolo Adicional.¹⁸² *Grosso modo*, el procedimiento es el siguiente:

- Cada Estado miembro debe, en la medida de lo posible, notificar a los otros miembros cuando advierta que se actualiza alguno de los supuestos mencionados previamente. El Estado miembro consultado deberá atender las consultas de conformidad con lo establecido en el Protocolo Adicional.
- Cualquiera de los miembros que haya realizado la notificación, podrá solicitar la intervención de la Comisión de Libre Comercio cuando el Estado miembro consultado no responda a la solicitud previa o si el asunto objeto de las consultas no se ha resuelto de conformidad con los plazos establecidos en el Protocolo Adicional.
- Se establecerán o mantendrán tribunales arbitrales, que actuarán de manera imparcial e independiente y de conformidad con las reglas de procedimiento establecidas en el Protocolo Adicional, cuando la Comisión de Libre Comercio no haya actuado en el tiempo establecido, el asunto no haya sido resuelto dentro de los 30 días siguientes a la reunión de la Comisión, se hayan acumulado varios procesos o el asunto no haya sido resuelto dentro de cualquier otro plazo que los Estados miembros involucrados hayan acordado.
- Existe la posibilidad de que un Estado miembro ajeno al conflicto participe en el procedimiento arbitral como tercera parte, siempre y cuando esto no afecte el correcto desarrollo del procedimiento ni los intereses de las partes en la diferencia.
- Después de realizar el procedimiento correspondiente, el tribunal emitirá un laudo final que será definitivo, inapelable y obligatorio para las partes en la diferencia. Los Estados miembros involucrados

¹⁸² Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Cartagena de Indias, 2014.

llegarán a un acuerdo sobre su cumplimiento en los términos de las determinaciones, conclusiones y recomendaciones del tribunal arbitral. Cuando se determine que la medida analizada es incompatible con las disposiciones del Protocolo Adicional o que una medida del Estado miembro es causa de anulación o menoscabo de los beneficios que se podrían recibir de la aplicación de alguna de las disposiciones del instrumento, la parte reclamada deberá, siempre que sea posible, eliminar el incumplimiento o la anulación o el menoscabo.

- Las partes en la diferencia podrán acordar en cualquier momento la utilización de un medio alternativo de solución de diferencias, tales como los buenos oficios, conciliación o mediación.¹⁸³

Este procedimiento, que podría parecer complejo e incluso plausible dada la naturaleza jurídica del régimen de integración, tiene un defecto que merma considerablemente su eficacia (factor de estrés endógeno):

los pronunciamientos son declarativos y no tienen efecto directo, pues no ordenan ni mandatan cumplir nada en particular, y simplemente se limitan a constatar una infracción a la normativa, a la espera de un cumplimiento prospectivo, más que la corrección de infracciones en las que se ha incurrido, sin que tampoco se logren reparaciones por el daño causado con la medida ilegítima.¹⁸⁴

Para autores como Jairo Andrés Castaño Peña, “el hecho de que la Alianza no se haya constituido con los elementos propios de una organización internacional, con personalidad jurídica propia, puede ser la razón del dinamismo que ha demostrado en la toma de decisiones y que le ha permitido despertar el interés de la comunidad internacional”.¹⁸⁵ Aunque también reconoce que, “al igual que en los demás proyectos de integración... sus logros están basados en la voluntad de los presidentes que la han formado y la historia de la integración latinoamericana ya ha mostrado la fragilidad de esta clase de compromisos”.¹⁸⁶

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ Gallegos Zúñiga, Jaime R., “La Alianza del Pacífico, aspectos jurídicos organizacionales y de su sistema de solución de controversias”, *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 51, núm. 194, septiembre-diciembre de 2019, p. 87.

¹⁸⁵ Castaño Peña, Jairo Andrés, *op. cit.*, p. 299.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 302.

Por lo que se refiere al objetivo de establecer vínculos con otras regiones, la Alianza del Pacífico ha conseguido incrementar de manera sostenida el número de países observadores con los que se han formalizado actividades de cooperación. A diciembre de 2022, 63 Estados gozaban de dicho estatus,¹⁸⁷ mientras que se encuentra en curso la negociación con Australia, Canadá, Corea del Sur y Nueva Zelanda para que se incorporen como Estados asociados y, de esta manera, propiciar un esquema de integración estratégica. A la par, se negocia la adhesión de Ecuador como Estado miembro. Finalmente, es preciso mencionar que, en enero de 2022, Singapur se convirtió en el primer socio estratégico de la Alianza, lo cual allana un poco más el camino para la eventual integración con países del continente asiático.

Es importante señalar que la Alianza del Pacífico “se ha posicionado como «uno de los ejes articuladores de un interregionalismo». Este planteamiento se deriva, en particular, de la mencionada creación... de la categoría de Estado Asociado”.¹⁸⁸

Además, como refiere Geneviève Marchini, la Alianza del Pacífico “ha seguido avanzando en su acercamiento y búsqueda de convergencias con la ASEAN... el Mercosur... y la Unión Europea, y tres países de la [Alianza] —Chile, México y Perú se incorporaron al CP-TPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)—”.¹⁸⁹

Sin embargo, también es cierto que los Estados miembros, de manera unilateral, mantienen vínculos con uno o varios de los actores mencionados, incluso desde años antes de la conformación de la Alianza. México, por ejemplo, suscribió en el 2000 el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) con la UE, convirtiéndose en el primer socio comercial del bloque regional en América Latina. Por su parte, Chile firmó un acuerdo similar con la UE en 2002 y obtuvo en 2019 el estatus de “Socio de Desarrollo” que otorga la ASEAN, mien-

¹⁸⁷ Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Egipto, Marruecos, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Israel, Japón, Arabia Saudita, Kazajistán, Pakistán, Singapur, Tailandia, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bielorrusia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Australia y Nueva Zelanda.

¹⁸⁸ Marchini, Geneviève, “La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas”, *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Lublin, vol. 7, 2019, p. 86.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 81.

tras que Perú y Colombia, además de tener un Acuerdo de Libre Comercio con la UE desde 2013, se adhirieron al Tratado de Amistad y Cooperación (TAC) de la ASEAN en 2019 y 2020, respectivamente.

Lo anterior no es fortuito, ya que la Alianza del Pacífico es un régimen de integración flexible, en comparación con otros procesos de la región. En el caso específico de la política exterior, “la visión compartida por los miembros de la Alianza se traduce, en particular, en la libertad acordada a éstos para seguir negociando acuerdos comerciales en forma independiente y en la decisión de respetar todos los acuerdos vigentes, incluso entre ellos mismos”.¹⁹⁰ Además, esta característica, aunada a la institucionalidad laxa, resulta conveniente para los Estados miembros, porque no sólo fortalecen su presencia internacional, sino que no ven comprometida la tan valorada soberanía estatal.

Esta situación, que se clasifica como un factor de estrés exógeno, más que ayudar a profundizar el proceso de integración, lo aletarga y posterga, pues la participación de los Estados miembros en otros regímenes de integración perjudica el comercio intrarregional, ya que los terceros Estados que participen en tales regímenes pueden ser más competitivos y/u ofrecer costos de producción menores que resultan más atractivos para las industrias de los miembros de la Alianza del Pacífico.

Por lo que se refiere a los logros de este régimen de integración regional, Alfonso Sánchez Mugica reconoce, entre otros, los siguientes:

- Creación de una plataforma de movilidad académica-estudiantil y crecimiento del número de becas de movilidad.
- Establecimiento de una red de investigación científica que se ha centrado en el cambio climático. Eliminación de la visa mexicana para peruanos y colombianos.
- Apertura de embajadas conjuntas en diferentes partes del mundo.
- Creación del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico.
- Establecimiento del Mercado Integral Latinoamericano que integra a las Bolsas de Valores de Chile, Colombia, México y Perú.
- Incremento de inversiones inter-alianza.
- Aumento del turismo intrarregional.¹⁹¹

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹¹ Sánchez Mugica, Alfonso, “El estancamiento de la Alianza del Pacífico”, *Seminario Permanente de Derecho Internacional (2021)*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://www.facebook.com/IIJUNAM/videos/366119991534768/>.

Estos logros, aunque son importantes, no contribuyen de manera sustantiva al objetivo central de la Alianza, es decir, avanzar hacia una integración profunda. De hecho, al revisar la temporalidad de estos avances, se puede advertir que la mayoría se pusieron en marcha en los primeros cinco años de existencia del régimen de integración, mientras que los años siguientes han sido mucho más modestos debido, en gran medida, a la falta de voluntad de los cuatro Estados miembros y a trámites burocráticos que aletargan cualquier proceso.¹⁹²

En conclusión, retomando las palabras de Ulf Thoene, Edgard Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño:

los cambios en el sistema internacional pueden generar una divergencia en la forma a través de la cual los Estados desean lograr sus objetivos. Siendo un proceso basado en decisiones sociales expresadas por actores gubernamentales, la [Alianza del Pacífico] se ve expuesta a: i) desacuerdos políticos entre sus socios como consecuencia de la falta de políticas de Estado de largo aliento, así como, ii) la (in)estabilidad de los sistemas de los nuevos centros de poder, definiendo la vida y utilidad del bloque regional en función de externalidades.¹⁹³

Es así como los contextos analizados son un motivo suficiente para que el Estado mexicano, si bien no debe abandonar los regímenes de integración regional a los que pertenece, plantee nuevas estrategias, como el cuasi interregionalismo, para lograr sus objetivos. Esto, ya que se ha demostrado que la eficacia del regionalismo latinoamericano y caribeño es cuestionable, toda vez que regímenes de integración como la ALADI no han alcanzado sus metas, o no se pronostica un avance sustantivo para lograr la “integración profunda” en la Alianza del Pacífico o, incluso, se encuentran saliendo de un *impasse* como la CELAC. Como afirma Andrés Malamud, “en América Latina, la integración no avanza porque la interdependencia es baja: los países de la región se quieren mucho, pero se necesitan poco. [Además,] la integración requiere economía grande y geografía chica, como en Europa; en América Latina se da la condición inversa”.¹⁹⁴

¹⁹² De hecho, en febrero de 2023 se presentó una situación, que se podría considerar un factor de estrés interno, que socava el proceso de integración de la Alianza. El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se negó a realizar el trámite oficial para traspasar la presidencia *pro tempore* del régimen de integración a Perú, pues considera que el gobierno de Dina Boluarte es ilegítimo.

¹⁹³ Thoene, Ulf *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

¹⁹⁴ “Andrés Malamud: «América Latina va camino de destacarse en el mundo por las malas razones»”, *Zoom Internacional*, Buenos Aires, 6 de marzo de 2021, disponible en: <https://>

Se concluye agregando un factor de estrés endógeno, desarrollado por Sandra C. Negro, que abona al cuestionamiento de la eficacia de los regímenes de integración analizados: la falta de flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos internos. Como afirma la autora citada, los regímenes de integración “tienen que demostrarse lo suficientemente flexibles como para hacer frente a las controversias originadas por la dinámica de adaptación en la delicada búsqueda de compatibilidad entre los intereses, necesidades y expectativas de cada país miembro y los intereses comunes o del bloque”.¹⁹⁵ Esto, sin duda, no ocurre en el contexto latinoamericano.

4. *Las asimetrías en la Zona de Libre Comercio de América del Norte: del TLCAN al T-MEC*

Sergio M. Alcocer Martínez de Castro, quien se desempeñó como subsecretario para América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México de enero de 2013 a julio de 2015, señala que “no hay ninguna otra relación en el ámbito de la política exterior más importante para México que la que tenemos con Estados Unidos. Esto es cierto, tanto por [la] diversidad y profundidad de los temas, como por su inherente complejidad”.¹⁹⁶ Sin duda, esta afirmación es cierta, pues México ha mantenido una relación estrecha y multitemática con su vecino del norte desde mediados del siglo XVIII, misma que se ha fortalecido, con sus respectivos altibajos, con el transcurso de los años, al grado que, desde finales de la tercera década del siglo XX, señala Jorge Schiavon,

la estrategia dominante en la relación México-Estados Unidos ha sido de cooperación. Así, las relaciones se han caracterizado por un interés común de minimizar las fricciones y privilegiar la cooperación para la solución de los asuntos bilaterales. Esto ha establecido una «relación especial» entre ambos países.¹⁹⁷

zoointernacional.com/2021/03/06/andres-malamud-america-latina-va-camino-de-destacarse-en-el-mundo-por-las-malas-razones/.

¹⁹⁵ Negro, Sandra C., *op. cit.*, p. 44.

¹⁹⁶ Alcocer Martínez de Castro, Sergio M., “Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010. Cuatro áreas estratégicas”, *Norteamérica*, México, año 8, núm. 2, julio-diciembre de 2013, p. 215.

¹⁹⁷ Schiavon, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría*, México, CIDE, 2006, p. 2.

Geográficamente, ambos Estados comparten una frontera terrestre de aproximadamente 3,200 kilómetros con más de 50 puentes y garitas de entrada al territorio estadounidense que garantizan un flujo comercial único en el mundo que sostiene a millones de personas de ambos lados de la frontera. En términos demográficos, alrededor de 12.6 millones de mexicanas y mexicanos¹⁹⁸ y más de 36 millones de personas de origen mexicano¹⁹⁹ viven en EUA, mientras que se estima que 1.5 millones de estadounidenses viven en México.²⁰⁰

Por lo que se refiere a las relaciones diplomáticas y consulares, ambos países, además de contar con embajadas en sus respectivas capitales, han establecido la red consular más grande que un Estado haya creado en el territorio de otro, pues de los 71 consulados de México en el exterior, 50 se encuentran en EUA. Asimismo, han institucionalizado relaciones sobre temas diversos, destacando la migración, el control de drogas, el tráfico de personas, la cooperación energética, la salud pública y el intercambio educativo. Es así como, por ejemplo,

el número de acuerdos, tratados y convenios que los dos gobiernos suscriben es un indicador evidente... de la expansión de las relaciones. Entre 1821 y 1867 se dan apenas 9 pactos y 17 entre 1868 y 1913; en el periodo 1917-1950 se firman 56 acuerdos, y de 1951 a 2000 el número es de 107 [lo cual supone] el incremento [de] temas, cuestiones y puntos de contacto [que] entran en la agenda bilateral.²⁰¹

No obstante, el núcleo de la relación han sido los lazos económico-comerciales. No es fortuito que, en la actualidad, EUA sea el destino más importante de las exportaciones mexicanas (más del 80% del total) y que México, al menos durante la primera mitad de 2021, haya sido el principal socio comercial de la economía más grande del mundo. Esta posición que ha alcanzado México se debe, en gran medida, al TLCAN que entró en

¹⁹⁸ Aguilar, Javier, *Panorama de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, 23 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.iis.unam.mx/blog/panorama-de-los-migrantes-mexicanos-en-estados-unidos/>.

¹⁹⁹ Sulbarán Lovera, Patricia, "Mexicanos en Estados Unidos: las cifras que muestran su verdadero poder económico", *BBC News*, Londres, 6 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46705825>.

²⁰⁰ Rojas, Ana Gabriela, "Estadounidenses en México: por qué cada vez más deciden mudarse pese a la campaña de Trump contra el país", *BBC News*, Londres, 24 de julio de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48998509>.

²⁰¹ Riguzzi, Paolo y Ríos, Patricia de los, *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010. Volumen II. ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*, México, UNAM, 2012, p. 36.

vigor en enero de 1994 y que fue reemplazado por el T-MEC que inició su vigencia en julio de 2020.

Brevemente, es importante recordar que el TLCAN comenzó a negociarse en junio de 1991, y concluyó el proceso correspondiente en agosto del año siguiente. Este instrumento jurídico se amparó en el artículo 24 del entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que permitía que un grupo de Estados establecieran una unión aduanera o una zona de libre comercio, siempre y cuando, en este último caso, los derechos de aduana que se acordaran no fueran más elevados para terceros Estados que no forman parte de la zona de libre comercio, ni que las regulaciones comerciales fueran más rigurosas para estos últimos.

Para entrar en materia, y respecto al impacto del tratado en términos cuantitativos, en la siguiente página se presenta una tabla y luego una gráfica que dan cuenta del comercio entre México y EUA, tomando como punto de partida 1993, año previo al inicio de vigencia del TLCAN.

En cuanto a la relación con Canadá, al menos en términos comerciales, ésta es mucho más modesta, como se muestra en posterior página, en otra tabla y su respectiva gráfica.

Como se puede observar, el comercio total con EUA ha crecido de manera exponencial, pues se multiplicó por seis en los 26 años y 6 meses de vigencia del TLCAN. En este mismo periodo, el comercio total con Canadá se multiplicó por nueve, donde 2018 fue el año más representativo.

De manera paralela, la suscripción del tratado coadyuvó a que México obtuviera los siguientes beneficios:

- Aumentó el grado de apertura de la economía, esto es, el cociente de comercio exterior (exportaciones más importaciones) en relación con el PIB. Fue así que México dejó de ser una economía proteccionista para convertirse en una de las más abiertas al comercio.
- El saldo de la balanza comercial, salvo durante el primer año de vigencia del TLCAN, fue positivo, es decir, México exportó más productos hacia EUA de los que importó de dicho Estado, mientras que, con Canadá, la balanza comercial dejó de ser deficitaria en 2009.
- Se consolidó la industria manufacturera, especialmente en el sector automotriz, lo cual conllevó a la creación de cientos de miles de empleos.
- Aumentó considerablemente la inversión extranjera directa proveniente de EUA y, de manera muy marginal, de Canadá, la cual se destinó principalmente a la actividad industrial (manufacturas) y a los servicios (comercio).

- Penetró el capital extranjero en el comercio y los servicios.
- Los flujos netos de Inversión Extranjera Directa (IED) han sido positivos y crecientes desde 1994.²⁰²

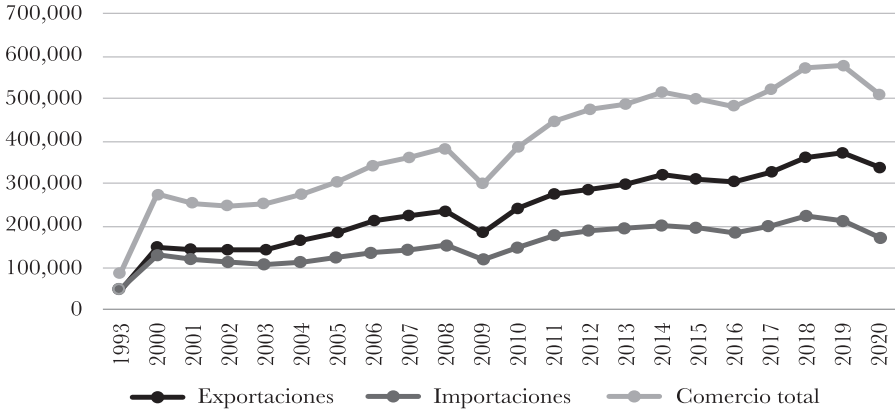
TABLA 6. COMERCIO MÉXICO-EUA (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Balanza comercial</i>
1993	42,912	45,295	88,206	-2,383
2000	147,400	127,534	274,934	19,866
2001	140,564	113,767	254,331	26,798
2002	141,898	106,557	248,454	35,341
2003	144,293	105,361	249,654	38,933
2004	164,522	110,827	275,349	53,695
2005	183,563	118,547	302,110	65,016
2006	211,799	130,311	342,110	81,488
2007	223,133	139,473	362,606	83,660
2008	233,523	151,335	384,857	82,188
2009	185,101	112,434	297,535	72,667
2010	238,684	145,007	383,692	93,677
2011	274,427	174,356	448,783	100,070
2012	287,842	185,110	472,952	102,732
2013	299,439	187,262	486,701	112,177
2014	318,367	195,282	513,649	123,085
2015	308,870	186,812	495,682	122,057
2016	302,581	179,518	482,099	123,063
2017	326,869	194,555	521,423	132,314
2018	358,281	215,828	574,109	142,453
2019	370,767	205,725	576,492	165,042
2020	338,701	167,762	506,463	170,939

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

²⁰² Cfr. Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., “El regionalismo en América del Norte: saldos del modelo TLCAN para México”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año XXI, núm. 33, diciembre de 2015, pp. 4-12.

GRÁFICA 5. COMERCIO MÉXICO-EUA (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

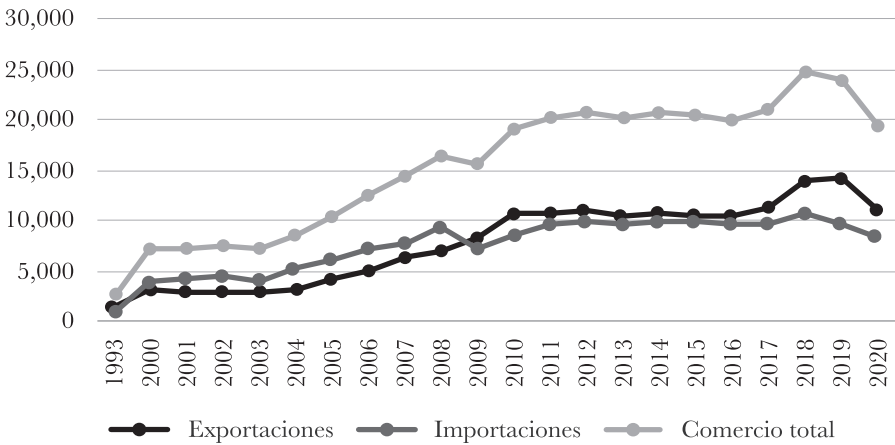
TABLA 7. COMERCIO MÉXICO-CANADÁ (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio total	Balanza comercial
1993	1,563	1,175	2,738	388
2000	3,340	4,017	7,357	-677
2001	3,083	4,235	7,317	-1,152
2002	2,991	4,480	7,472	-1,489
2003	3,042	4,120	7,162	-1,079
2004	3,292	5,327	8,619	-2,036
2005	4,234	6,169	10,404	-1,935
2006	5,176	7,376	12,552	-2,200
2007	6,491	7,957	14,448	-1,466
2008	7,102	9,442	16,545	-2,340
2009	8,244	7,304	15,548	941
2010	10,686	8,607	19,293	2,078
2011	10,695	9,645	20,340	1,049
2012	10,938	9,890	20,827	1,048
2013	10,453	9,847	20,300	606

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Balanza comercial</i>
2014	10,714	10,045	20,759	669
2015	10,545	9,948	20,493	596
2016	10,432	9,632	20,064	801
2017	11,360	9,788	21,148	1,572
2018	14,080	10,772	24,852	3,308
2019	14,316	9,839	24,155	4,476
2020	11,139	8,326	19,465	2,814

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 6. COMERCIO MÉXICO-CANADÁ (VALORES ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Si se retoma el contenido de la tabla y la gráfica sobre el comercio bilateral con EUA, se aprecia una disminución en cuatro momentos específicos. Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz se refieren a dos de ellos de la siguiente manera:

el proyecto de integración económica en América del Norte se ha visto mercado durante el siglo XXI a causa de diversos factores, de entre los que destacan tres por la magnitud de sus alcances: los ataques terroristas en Estados Unidos en 2001, el ingreso de China a la OMC en ese mismo año y la Gran Recesión [(2008-2009)]. Cada uno de estos sucesos incidió negativamente en

la integración regional en América del Norte, en especial en lo que concierne a la progresión de los intercambios económicos en la región en el marco del TLCAN.²⁰³

Los otros dos momentos concretos tuvieron lugar en 2015-2016 y en 2020, y se identifican como factores de estrés exógenos. El primero fue ocasionado por la caída de los precios del petróleo y su impacto en el comercio de manufacturas, mientras que el segundo se debió a la reorientación de recursos económicos, con el fin de implementar políticas públicas que contuvieran los efectos negativos de la pandemia por la COVID-19.

Dejando de lado estos momentos de decrecimiento, la realidad demuestra que la relación económica-comercial trilateral es sólida y probablemente así se mantenga en el corto y mediano plazo. Sin embargo, hay autores como Miguel Ángel Vázquez Ruiz y Carmen O. Bocanegra Gastelum que, retomando argumentos de Enrique Dussel Peters y Kevin P. Gallagher, sugieren la siguiente hipótesis:

en los próximos años el ritmo de intercambio comercial de México con Estados Unidos perderá dinamismo, mientras que la potencia asiática [(China)] lo ganará. Es decir, si las tendencias de intercambio entre esta triada de países se mantiene, los productos chinos [desplazarán] a los mexicanos en el mercado estadounidense; mientras que las importaciones de México provenientes de Estados Unidos disminuirán a favor del incremento de los productos chinos.²⁰⁴

Esta realidad, aunada a las desventajas del tratado que se enlistan a continuación (factores de estrés endógenos), es una de las razones por las cuales los tres Estados optaron por renegociar el TLCAN y finalmente firmar un nuevo acuerdo comercial (T-MEC). Entre las desventajas para México, conviene destacar las siguientes:

- Como se señaló en el apartado anterior, el 85% de las exportaciones mexicanas se dirigen hacia EUA, mientras que el 65% de las importaciones provienen de dicho país. Dicho de otro modo, la economía mexicana es altamente dependiente de la economía estadounidense.

²⁰³ Vega Cánovas, Gustavo y Campos Ortiz, Francisco E., “La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN”, *Foro Internacional*, México, vol. LVII, núm. 4, octubre-diciembre de 2017, pp. 798 y 799.

²⁰⁴ Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., *op. cit.*, p. 8.

- El sector exportador mexicano ha perdido competitividad, pues no se ha fomentado la innovación.
- La diversificación comercial de México es muy deficiente, lo cual ha ocasionado, entre otras cosas, que la balanza comercial con otros países sea deficitaria.
- El aumento de las importaciones provenientes de EUA tuvo un impacto negativo en las empresas mexicanas que colocaban sus productos en el mercado nacional, ocasionando la pérdida de empleos formales.
- El sector agrícola ha sido de los más afectados, toda vez que la mayoría de los granos y oleaginosas que se consumen se importan de EUA.
- El tratado no propició, como se esperaba, el aumento de los salarios de las y los trabajadores mexicanos ni la reducción de la migración irregular.
- En términos generales, como afirman Martín Puchet Anyul, Juan Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz Nápoles, “la integración dependiente y asimétrica con [EUA] no ha asegurado el aprovechamiento de las posibles ventajas competitivas, ni el cierre de la brecha de desarrollo, ni la defensa de amplias coaliciones de intereses mexicanos”.²⁰⁵

Por lo que se refiere a las desventajas del tratado para EUA y Canadá, destaca la deslocalización de actividades productivas, es decir, el traslado de empresas a México para abaratar costos, y la consecuente pérdida de empleos de las personas trabajadoras no cualificadas. Otra desventaja, principalmente para EUA, fue el aumento de la inmigración proveniente de México, aun cuando uno de los efectos esperados del tratado era precisamente su disminución. Estos factores de estrés, endógeno y exógeno respectivamente, también contribuyeron a la explicación sobre la necesidad de renegociar el acuerdo comercial.

Asimismo, es importante recordar que, de acuerdo con el presidente Donald Trump, México es el mayor enemigo de la seguridad nacional estadounidense, como lo demuestra Alicia Puyana Mutis en la siguiente matriz de amenazas y países culpables que identificó a partir de los discursos y declaraciones de Donald Trump pronunciados entre enero y noviembre

²⁰⁵ Puchet Anyul, Martín *et al.*, “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”, *ECONOMÍAunam*, México, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2011, p. 36.

de 2016. Estos factores de estrés exógenos, que se encuentran fuera de la relación comercial en sentido estricto, también sirvieron de argumento para propiciar la renegociación del TLCAN.

TABLA 8. PRINCIPALES AMENAZAS
 A LA SEGURIDAD NACIONAL, EL BIENESTAR
 Y LA PROSPERIDAD DE EÚA, SEGÚN
 EL PRESIDENTE DONALD TRUMP

	NAFTA		Central America	European Union	North Korea	ISLAMIC STATE			CHINA	JAPAN	NATO	Germany
	Mexico	Canada				IRAN	SYRIA	IRAQ				
FOREIGN AFFAIRS												
SECURITY	X				X	X	X	X	X	X	X	
TERRORISM	X					X	X	X				
MIGRATION	X		X			X	X	X	X			
HOME SECURITY												
DRUGS	X											
VIOLENCE	X				X	X	X	X				
EMPLOYMENT	X	X		X					X			
CURRENCY MANIPULATION									X	X		X
VALUE ADDED TAX	X	X	X	X					X	X		X
TRADE DEFICIT	X								X	X		X

FUENTE: Puyana Mutis, Alicia, “La política de México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos. Líneas generales de una política comercial de interés nacional”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, México, El Colegio de México-IDIC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, t. I, p. 183.

Ahora bien, con el objetivo de disminuir los efectos negativos del TLCAN, que se encontraba en crisis por la ausencia de temas centrales para las economías de la región (factor de estrés endógeno) y de generar ventajas de la integración de América del Norte, el presidente Donald Trump presionó a los Gobiernos mexicano y canadiense para que el nuevo tratado, denominado T-MEC, incluyera temas novedosos, a saber: migración, flujos de capitales tóxicos, crimen organizado, nuevas reglas y procedimientos de origen, acuerdos sobre facilitación del comercio, comercio de bienes digitales, mayor protección de los derechos de propiedad intelectual, por mencionar algunos ejemplos.

Para mayor referencia, a continuación se muestra una tabla en la que se comparan los capítulos que incluye el TLCAN y el T-MEC, con el objetivo de apreciar cómo este último es mucho más complejo.

TABLA 9. CAPITULADO DEL TLCAN Y EL T-MEC

<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</i>	<i>Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)</i>
Objetivos	Disposiciones iniciales y definiciones generales
Definiciones generales	Trato nacional y acceso a mercados
Trato nacional y acceso de bienes al mercado	Agricultura
Reglas de origen	Reglas de origen
Procedimientos aduaneros	Procedimientos de origen
Energía y petroquímica básica	Mercancías textiles y del vestido
Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias	Administración aduanera y facilitación del comercio
Medidas de emergencia	Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano sobre hidrocarburos
Medidas relativas a normalización	Medidas sanitarias y fitosanitarias
Compras del sector público	Remedios comerciales
Inversión	Obstáculos técnicos al comercio
Comercio transfronterizo de servicios	Anexos sectoriales
Telecomunicaciones	Contratación pública
Servicios financieros	Inversión
Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado	Comercio transfronterizo de servicios
Entrada temporal de personas de negocios	Entrada temporal de personas de negocios
Propiedad intelectual	Servicios financieros
Publicación, notificación y administración de leyes	Telecomunicaciones
Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias	Comercio digital
Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias	Derechos de propiedad intelectual
Excepciones	Política de competencia
Disposiciones finales	Empresas propiedad del Estado y monopolios designados
	Laboral
	Medio ambiente
	Pequeñas y medianas empresas (PYMES)

<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</i>	<i>Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)</i>
	Competitividad
	Anticorrupción
	Buenas prácticas regulatorias
	Publicación y administración
	Disposiciones administrativas e institucionales
	Solución de controversias
	Excepciones y disposiciones generales
	Asuntos de política macroeconómica y de tipo de cambio
	Disposiciones finales

FUENTE: elaboración propia con datos de la siguiente dirección URL: <https://www.gob.mx/t-mec>.

Si bien aún es muy prematuro realizar una valoración de los efectos del T-MEC para las economías que participan en el régimen de integración de América del Norte, se espera que, en la práctica: *a)* se reduzcan los costos de producción y comercio y, por ende, el precio final de los productos y servicios, beneficiando tanto a las empresas como a las y los consumidores finales; *b)* mejoren las condiciones de las personas trabajadoras, especialmente en México, no sólo en términos del salario sino también de su seguridad laboral; *c)* disminuya la contaminación ambiental; *d)* disminuirán los costes asociados a la burocracia en las fronteras; *e)* se incremente el comercio de bienes y servicios vía electrónica; y *f)* disminuyan los actos de corrupción por las cláusulas de imposición de sanciones.

No obstante, también se podrían esperar efectos negativos provocados por cambios sustanciales en capítulos fundamentales. A guisa de ejemplo, se retoman los argumentos de Virdzhiniya Petrova Georgieva relativos a las inversiones.

El Capítulo 14 del USMCA [o T-MEC] limitó drásticamente la protección jurídica internacional de los derechos de los inversores extranjeros en México. Sus disposiciones restringieron la definición de “inversión” y limitaron el alcance de los conceptos de “trato justo y equitativo”, “expectativas legítimas” y “expropiación indirecta”. Además, el acuerdo cerró la puerta a los inversores al arbitraje internacional para las reclamaciones relacionadas con la violación de algunos de estos derechos. Al dejar fuera del arbitraje internacional la categoría de reclamaciones más invocada en el marco del TLCAN,

el USMCA está privilegiando los recursos locales sobre los mecanismos internacionales de solución de controversias. El acuerdo reintrodujo la regla del agotamiento de los recursos locales e impidió a los inversores invocar una reclamación basada en el Capítulo 14 del USMCA ante un tribunal arbitral internacional si esa reclamación se presentaba primero ante un tribunal mexicano... En consecuencia, el Capítulo 14 del USMCA reequilibra la protección jurídica internacional de los inversores con la soberanía de México en lo que respecta al control y la regulación de los flujos transfronterizos de IED de acuerdo con su propia legislación y objetivos políticos internos.

El nuevo Capítulo está claramente diseñado para preservar el espacio regulatorio de México y su capacidad para promover objetivos que podrían interferir negativamente con la protección de las inversiones, sin ser responsable internacionalmente ante los inversores extranjeros... Así, el Capítulo 14 del USMCA reequilibra los derechos y deberes derivados del acuerdo a favor de México. Si admitimos que el TLCAN era un tratado desigual en el que todo estaba a favor de los inversionistas extranjeros y en contra de México, el USMCA podría convertirse en un tratado desigual con un equilibrio exactamente inverso, que podría crear enormes brechas en la protección de las inversiones y dar a México más motivos para comprometer esta protección con controles limitados y sin controles internacionales objetivos.

La garantía de los derechos de los inversionistas a recibir un trato no discriminatorio y no arbitrario después del establecimiento de su inversión en México dependerá mucho más de la buena fe del Estado y de la efectividad de la protección legal que les otorgue el derecho interno mexicano y los tribunales internos mexicanos... Las implicaciones del Capítulo 14 del USMCA para la futura política de inversión mexicana podrían “asustar” a los inversionistas extranjeros y afectar la capacidad de México para atraer y retener estos flujos económicos. Sin embargo, la decisión de un inversionista de establecer sus actividades en México no depende sólo del contenido de sus acuerdos internacionales de inversión, sino de muchas otras condiciones domésticas no legales, como la estabilidad política, la regulación del sector bancario, el comportamiento de los consumidores domésticos, el marco fiscal, los niveles de inflación, los tipos de cambio, la convertibilidad de la moneda, las tasas de desempleo, etc. En este sentido, el mercado interno de México podría seguir siendo atractivo para los inversionistas extranjeros, a pesar del sombrío diseño legal del Capítulo 14 del USMCA.²⁰⁶

Esta situación es preocupante, puesto que “Canadá y EE.UU. son fuente del 53% (equivalente a 276,501 MDD [(millones de dólares)] de la IED

²⁰⁶ Petrova Georgieva, Virdzhiniya, “Mexico in International Investment Law: From NAFTA to USMCA”, en Monebhurrun, Nitish (ed.), *International Investment Law from Latin American Perspective*, Collection Global South, Berlín, Springer (inédito).

que ha recibido México entre 1994 y el primer semestre de 2017. Por socio, EE.UU. es el principal inversionista en México (46%) y Canadá el 4o. más importante (6%)”.²⁰⁷

Dejando de lado los beneficios y perjuicios potenciales del T-MEC,²⁰⁸ y retomando el tema de la integración regional, es importante destacar que este nuevo tratado, al igual que su antecesor, establece una zona de libre comercio que, como se explicó en el primer capítulo, es tan sólo la primera etapa de una integración económica y comercial de acuerdo con la clasificación de Bela Balassa. Es decir, el tratado no contempla la creación de una organización internacional de Estados (factor de estrés endógeno), como en el caso de otros regímenes de integración regional en los que México participa, y, por ende, no posee naturaleza supranacional que, como se verá con la UE, es un elemento esencial para fortalecer un proceso de integración. Este hecho se debe a la reticencia del Gobierno estadounidense de incorporarse a un régimen de integración más profundo, pues al hacerlo tendría que someterse a las reglas y normas que pacten los Estados miembros y, por lo mismo, ya no podría actuar de manera unilateral e indiscriminada, como lo ha hecho hasta ahora.

Además, es bien sabido que durante la administración de Donald Trump (enero de 2017 a enero de 2021) se implementó una política neoproteccionista (factor de estrés exógeno) que condicionó, hasta cierto punto, el contenido del T-MEC y la relación comercial de EUA con el resto del mundo. Basta recordar que, durante su discurso inaugural en enero de 2017, el presidente Trump afirmó categóricamente que su gobierno seguiría dos reglas sencillas: “compra estadounidense y contrata a estadounidenses”,²⁰⁹ además de que en reiteradas ocasiones sostuvo que el TLCAN era el peor acuerdo jamás firmado.

Otro ejemplo de las intenciones perniciosas del Gobierno estadounidense que subyacen al tratado mismo, y que disminuyen las posibilidades de

²⁰⁷ Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, México, julio de 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME_TLCAN.pdf.

²⁰⁸ Para conocer con mayor detalle los contenidos del T-MEC, se sugiere revisar las fichas técnicas del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, que se encuentran disponibles en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/85-multimedia/micrositio-tmec/ai-tmec/120-doctos-analisis-t-mec>.

²⁰⁹ “El discurso de investidura de Donald Trump, en español”, *El País*, Madrid, 20 de enero de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484940369_431912.html.

que México y Canadá diversifiquen su comercio, es el artículo 32.10, “TLC con un País de Economía que no es de Mercado”, del T-MEC que reza a la letra:

Artículo 32.10: TLC con un País de Economía que no es de Mercado

1. Para los efectos de este Artículo:

País de economía que no es de mercado es un país:

(a) que a la fecha de firma de este Tratado, una Parte ha determinado ser una economía que no es de mercado para los efectos de sus leyes sobre remedios comerciales; y

(b) con el que ninguna Parte ha firmado un acuerdo de libre comercio.

2. Al menos tres meses antes de comenzar las negociaciones, una Parte informará a las otras Partes de su intención de iniciar negociaciones para un tratado de libre comercio con un país de economía que no es de mercado.

3. A solicitud de otra Parte, una Parte con la intención de iniciar negociaciones de libre comercio con un país de economía que no es de mercado proporcionará la mayor cantidad de información posible sobre los objetivos de esas negociaciones.

4. Tan pronto como sea posible, y a más tardar 30 días antes de la fecha de firma, una Parte con la intención de firmar un tratado de libre comercio con un país de economía que no es de mercado proporcionará a las otras Partes la oportunidad de revisar el texto completo del tratado, incluidos los anexos e instrumentos complementarios, para que las Partes puedan revisar el tratado y evaluar su impacto potencial en este Tratado. Si la Parte involucrada solicita que el texto sea tratado como confidencial, las otras Partes mantendrán la confidencialidad del texto.

5. La suscripción por cualquiera de las Partes de un tratado de libre comercio con un país que no sea de mercado permitirá a las otras Partes terminar este Tratado, mediante una notificación previa de seis meses y reemplazar este Tratado con un tratado entre ellas (tratado bilateral).

6. El tratado bilateral comprenderá todas las disposiciones de este Tratado, excepto aquellas que las Partes pertinentes acuerden que no son aplicables entre ellas.

7. Las Partes pertinentes utilizarán el periodo de notificación de seis meses para revisar el Tratado y determinar si deberían realizarse enmiendas para garantizar el correcto funcionamiento del tratado bilateral.

8. El tratado bilateral entrará en vigor 60 días después de la fecha en que la última parte del tratado bilateral haya notificado a la otra parte que ha completado sus procedimientos legales aplicables.²¹⁰

²¹⁰ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), México, 2020.

Grosso modo, lo que significa este artículo es que

si una de las Partes decide iniciar negociaciones para suscribir un acuerdo comercial con un país cuya economía no sea de mercado, deberá notificarlo a las otras Partes ya que, de considerarlo oportuno después de revisar el texto completo de dicho acuerdo para evaluar las posibles repercusiones para la región, y una vez que éste haya sido suscrito, podrán dar por terminado el [T-MEC] y remplazarlo por un acuerdo de carácter bilateral.²¹¹

Dicho de otro modo, el tratado impide que México y Canadá suscriban un acuerdo de libre comercio con un país, como China, que no tenga una economía de mercado. De acuerdo con el propio Gobierno estadounidense, esto significa “cualquier país extranjero [cuya] autoridad administradora determine que no opera bajo los principios de estructuras de costos o precios, por lo que las ventas de mercancías en dicho país no reflejan el valor razonable de la mercancía”.²¹²

En palabras de Hugh Stephens, “el 32.10 es una «píldora venenosa» colocada por la administración de Donald Trump, que con este artículo busca «cercar» a América del Norte como una región donde será prohibida cualquier iniciativa comercial con China”.²¹³

Esta restricción, que consiste en un factor de estrés exógeno, pues deriva de la competencia comercial de EUA con China y de la presencia de este último en la región, también justifica la necesidad de que México implemente nuevas estrategias de política exterior, como el cuasi interregionalismo, para establecer relaciones formales con regímenes de integración regional conformados por Estados que, por ejemplo, no tengan una economía de mercado y, de este modo, no se contravenga lo dispuesto en el T-MEC.

Aun cuando este tipo de cláusulas afectan directamente a las economías que forman parte de la región, México y Canadá tuvieron que ceder a las presiones del Gobierno estadounidense encabezado por el presidente Donald Trump. Por ejemplo, el Gobierno mexicano aceptó las exigencias del país vecino del norte porque en el marco de la negociación del T-MEC en

²¹¹ Peña Llanes, José Joel, “*The Winner Takes it All... Mexico Standing Small but Canada not Quite at All: Un breve análisis del Acuerdo Estados Unidos, México, Canadá antes de su eventual aprobación*”, *El Punto sobre la i*, México, año 8, núm. 40, enero-febrero de 2019, pp. 22-29.

²¹² “19 U.S. Code § 1677 - Definitions; special rules”, *U.S. Code Title 19. Customs Duties*, Ithaca, 2021, disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677>.

²¹³ Notimex, “El artículo 32, la píldora venenosa de Trump en el USMCA”, *Expansión*, México, 4 de octubre de 2018, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2018/10/04/el-articulo-32-la-pildora-venenosa-de-trump-en-el-usmca>.

2019, el entonces mandatario, recurriendo a un factor de estrés endógeno, amenazó con imponer aranceles a todos los productos que se importaran desde México, argumentando que esta decisión se debía supuestamente a que no se habían tomado acciones concretas para detener la inmigración. Ante este escenario, al Gobierno mexicano no le quedó más que aceptar las condiciones “acordadas”, aún en contra de sus intereses iniciales, acentuando todavía más la institucionalización de la dependencia hacia EUA.

Ahora bien, en cuanto a los faltantes para que la relación bilateral México-EUA, y en menor medida con Canadá, encauce un verdadero crecimiento y desarrollo económicos, y se aprovechen realmente las ventajas de los acuerdos más allá de los aspectos comerciales, Miguel Ángel Vázquez y Carmen O. Bocanegra destacan los siguientes: “una base de fuerzas estructurales internas bien cimentadas en un Estado fuerte, una clase empresarial innovadora y competitiva [y] una sociedad bien empleada y remunerada”.²¹⁴

Esto, al menos en el corto y mediano plazo, se percibe como poco probable, por lo que resulta indispensable, como ya se ha señalado, buscar nuevas estrategias para que México establezca relaciones formales, e incluso informales, con otros Estados del orbe. Dicho lo anterior, cabría preguntarse hacia dónde va la relación con América del Norte, especialmente con EUA, en un contexto caracterizado por un factor de estrés exógeno importante: la postura del Gobierno federal mexicano sobre la conveniencia de alejarse del neoliberalismo y de su política de “pillaje”. Esta interrogante se responderá más adelante.

Antes de concluir esta sección, resulta interesante mencionar, de manera sucinta, algunas controversias que surgieron entre los Estados miembros a lo largo de la implementación del TLCAN, pues más adelante se podrían retomar algunos sectores para buscar alternativas a través del cuasi interregionalismo con otros regímenes de integración.

- Temas relativos a la industria de autopartes y a las inversiones mexicanas en empresas que brindan servicios de transporte internacional de carga.
- Determinación de reglas de origen para productos estratégicos.
- Términos comerciales sobre la producción automotriz y la exportación de productos agrícolas, lácteos y avícolas.
- Transferencia de tecnología.

²¹⁴ Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., *op. cit.*, p. 17.

II. LOS EFECTOS DE LA CRISIS DE LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Una vez analizada la situación actual de cuatro regímenes de integración regional a los que pertenece México, y después de corroborar el argumento de Brigitte Weiffen sobre la existencia de organizaciones regionales segmentadas y superpuestas que indican la fragmentación, ineficiencia y desintegración regional en América Latina y el Caribe, es necesario valorar el impacto de dicho contexto de crisis en la política exterior de México, sobre todo para explicar algunos posibles escenarios de la relación futura con la región y con América del Norte, especialmente con EUA.

Empero, antes de continuar, es importante señalar que, aun cuando el argumento principal de esta sección se refiere a la ineficacia de los regímenes de integración regional en sus términos actuales, no se puede soslayar su importancia como mecanismos de cooperación que han coadyuvado a mantener cierta estabilidad en la región.

Por ejemplo, la regionalización centroamericana permitió superar los problemas de la guerrilla en las décadas de los setenta, ochenta y noventa, incluyendo las distorsiones macroeconómicas causadas por la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua y los conflictos internos en Guatemala y El Salvador, por mencionar algunos ejemplos.

Asimismo, como señalan Luis Bértola y José Antonio Ocampo, a partir de la década de los sesenta, la integración regional “fue pensada como mecanismo tanto para racionalizar la sustitución de importaciones como [plataforma] de transición de los nuevos sectores de exportación hacia los mercados mundiales”,²¹⁵ lo cual favoreció la inserción paulatina de América Latina y el Caribe a la economía global. De manera paralela,

la integración regional facilitó el crecimiento dinámico del comercio intraregional de manufacturas en las décadas de 1960 y 1970. Sus principales beneficios se asociaron a la creación de mercados más grandes para los bienes complementarios, que no competían con los productos nacionales en los mercados a los cuales estaban destinadas.²¹⁶

²¹⁵ Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *Una historia económica de América Latina desde la Independencia. Desarrollo, vaivenes y desigualdad*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2010, p. 174.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 199 y 200.

Un último ejemplo de los efectos positivos de la integración regional es la denominada “Cooperación Sur-Sur (CSS)”, tal y como lo afirma Bruno Ayllón Pino:

En su dimensión regional, el dinamismo actual de la CSS en ALC responde a la búsqueda de mayores grados de autonomía e interdependencia entre sus países presentando claras funcionalidades al generar, más allá de la retórica política, solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de las instituciones y organizaciones nacionales y regionales. De esta manera se fortalecen las relaciones solidarias entre los países de ALC, se promueve el desarrollo y la integración regional tomando en cuenta las complementariedades existentes entre socios, se preservan bienes públicos regionales y se reducen asimetrías... Por lo tanto, la CSS es un factor de cohesión política y de organización de la agenda de desarrollo de ALC en torno a un amplio menú de intereses comunes. Es un hecho que la CSS y toda esta gama de iniciativas regionalistas se refuerzan mutuamente constituyendo la CSS “una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio”... y un ejercicio de multilateralidad para orientarse al cumplimiento de metas de desarrollo más acordes con la especificidad de los países de la región. Reconocer esta interrelación entre CSS y regionalismo implica asumir que la pluralidad de proyectos y propuestas de integración, concertación y cooperación constituyen marcos propicios para la identificación de políticas y áreas prioritarias de desarrollo y para la profundización y sostenimiento del interés político logrado en su definición... En su dimensión institucional, las instancias regionales presentan un creciente interés por la creación de mecanismos para la discusión e implementación de iniciativas de CSS. [Al] día de hoy la CELAC, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han creado Grupos Técnicos de Cooperación y UNASUR debate una propuesta peruana, del año 2013, para crear una Red Suramericana de Agencias de Cooperación Internacional. Por si fuera poco, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) cuenta con un mecanismo anual de Reuniones de Directores de Cooperación Internacional que se celebra desde 1988.²¹⁷

Ojalá que, en un futuro cercano, los Gobiernos de la región entiendan finalmente que:

²¹⁷ Ayllón Pino, Bruno, “La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta”, en Serbin, Andrés *et al.* (coords.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: miradas desde el sur. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2015, pp. 148-149.

no se trata de hacer realidad un sueño, como dice Luis Villoro con respecto a un posible escenario de integración latinoamericana, sino de afirmarse conscientemente en una realidad tendencial, procediendo políticamente a un trato, si no entre iguales, sí por lo menos a sabiendas de que ya no se puede ser un solo país ante los retos del futuro.²¹⁸

Además, sería conveniente que se trabajara para lograr no sólo el fortalecimiento interno de los regímenes de integración, sino también el aumento de la cooperación entre ellos. Aun cuando la existencia de múltiples esfuerzos de integración regional puede dificultar el logro de sinergias, sobre todo cuando varios Estados pertenecen a más de uno y se comprometen con agendas de trabajo que se contraponen, es posible argumentar en favor de dicha superposición de estructuras. Al respecto, Julissa Castro, retomando a Detlef Nolte, Roberto Bouzas, Laura Gómez Mera, Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, afirma lo siguiente:

A pesar de las visiones pesimistas que han señalado que la proliferación de acuerdos regionales en América Latina ha generado fragmentación y debilidad institucional, y limitado la profundización de la cooperación... la superposición de organizaciones regionales no necesariamente ha propiciado conflicto y segmentación... Puede existir cooperación entre organizaciones regionales que no se superponen en sus campos de competencias centrales y, sobre todo, cuyos miembros comparten membresía en más de una alternativa. Esto último ha facilitado la difusión de normas y consensos en un proceso en el que las redes transgubernamentales y transnacionales se han convertido en los principales canales de transmisión... De esa manera, las organizaciones regionales han dejado de constituirse necesariamente como entidades geográficas y culturales fijas, para configurarse en razón de los problemas compartidos en áreas específicas de interés... es más desafiante para la profundización de la cooperación regional la superposición de agendas que la de membresías.²¹⁹

1. *¿Hacia dónde va la relación con América Latina?*

El actual Gobierno de México heredó de los tres Gobiernos anteriores, encabezados por Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hi-

²¹⁸ Saucedo González, José Isidro, *El Estado transicional contemporáneo. Fuentes para su comprensión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, p. 173.

²¹⁹ Castro Silva, Julissa, “Difusión y redes en la cooperación regional: la institucionalidad comercial de la Alianza del Pacífico”, *Colombia Internacional*, núm. 109, enero-marzo de 2022, pp. 33 y 48.

nojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), una relación con los Estados de América Latina y el Caribe caracterizada por un distanciamiento asimétrico, ya sea por factores de estrés endógenos como podrían ser los enfrentamientos directos entre los mandatarios (por ejemplo, Vicente Fox Quezada contra Fidel Castro y Hugo Chávez) y la intensificación de las relaciones con EUA; o exógenos (por ejemplo, conflictos internos que obligan a México a mantenerse al margen).

Es por ello que parte del discurso del entonces candidato, actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se centró en la conveniencia de disminuir la dependencia económica de EUA a través del fortalecimiento de las relaciones exteriores y de otra índole con socios comerciales estratégicos, lo cual además se relaciona estrechamente con su ideología aparentemente antineoliberal. En términos generales, la ideología del actual presidente de la República en materia de política exterior quedó plasmada en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 que, en esencia, plantea cinco objetivos prioritarios, a saber:

1. Consolidar relaciones de amistad, entendimiento y mutuo beneficio con países de las distintas regiones del mundo en beneficio de la sociedad, y que contribuyan a la construcción de un país con bienestar.
2. Lograr que la política de cooperación internacional para el desarrollo y de promoción de México en el exterior contribuyan al desarrollo humano sostenible de México y de nuestros socios, con prioridad en Centroamérica.
3. Contribuir de manera activa y propositiva en foros y mecanismos regionales americanos e iberoamericanos para posicionar los objetivos prioritarios de la agenda nacional.
4. Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México.
5. Garantizar que la política exterior multilateral transformadora, en apego a los principios constitucionales y al derecho internacional, contribuya a alcanzar los objetivos de la política interior, en materia de derechos humanos, paz, Estado democrático, bienestar social, y desarrollo económico y medioambiental.²²⁰

²²⁰ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, México, 2020.

En el caso específico de América Latina y el Caribe, y tomando como referencia el segundo objetivo prioritario, es preciso señalar que, de acuerdo con información de la SRE, a enero de 2021,

América Latina y el Caribe cuenta con 648 millones de habitantes, equivalentes a 8.6% de la población mundial, es destino de 63% de la inversión de México en el extranjero y es nuestro cuarto socio comercial cuando se le considera en bloque. En la región contamos con 24 embajadas y 5 consulados distribuidos entre los 32 países que la integran.²²¹

Es así como desde el inicio del nuevo gobierno en diciembre de 2018, la política exterior hacia América Latina y el Caribe ha sido cordial y de respeto mutuo, preservando en todo momento los principios normativos de política exterior, y que son, además, principios generales del derecho internacional, establecidos en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.²²² Este hecho no resulta novedoso, pues México, “además de defender sus intereses, ha sostenido una suerte de «visión grociana» en sus relaciones internacionales y ha impulsado una política exterior de corte normativo, basada en principios que deben regular la convivencia entre Estados”.²²³

No obstante, ha habido algunas excepciones en la implementación de los principios normativos referidos cuando, por ejemplo, el Gobierno federal en turno se pronunció sobre conflictos aislados como la crisis en Venezuela derivada del gobierno autoritario de Nicolás Maduro Moros y el no reconocimiento de Juan Guaidó Márquez como presidente interino; la crisis en Ecuador y las protestas sociales por el alza del precio de los combustibles que fueron mitigadas de manera violenta por el Gobierno en turno; el Golpe

²²¹ SRE, *Se lleva a cabo la reunión regional sobre América Latina y el Caribe en la Reunión de Embajadores y Cónsules 2021*, México, SRE, 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-la-reunion-regional-sobre-america-latina-y-el-caribe-en-la-reunion-de-embajadores-y-consules-2021>.

²²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2021.

²²³ Ruiz Sandoval, Érika, “Alcances y límites de la política exterior de México en las Américas: apuntes para la «Cuarta Transformación»”, *Análisis Carolina*, Madrid, núm. 12, 2019, p. 2, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-12.pdf>.

de Estado en Bolivia contra Evo Morales y el otorgamiento de asilo político a este último, y más recientemente las declaraciones del presidente López Obrador sobre la crisis política en Perú y la destitución del expresidente Pedro Castillo Terrones acontecida en diciembre de 2022.

De acuerdo con Matheus de Oliveira Pereira y Marcela Franzoni,

la posición del gobierno de México con relación a la coyuntura en Venezuela y en Bolivia indicó una tentativa de recuperar los principios históricos de la política exterior, además de adoptar una posición de liderazgo en la negociación multilateral de los conflictos regionales. [Sin embargo,] el gobierno no llevó el tema a la CELAC, lo que indica baja prioridad a América Latina.²²⁴

En otras palabras, lo que podría parecer un intento por buscar nuevamente una relación preferencial con América Latina, es en realidad un recurso retórico sin intenciones prácticas.

El resto de las acciones de México en el contexto regional se han materializado, al menos por lo que se reporta en el Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020), en visitas de jefas y jefes de Estado y de Gobierno y de cancilleres, visitas de trabajo de funcionarias y funcionarios de alto nivel, participación en foros regionales y multilaterales, y acciones bilaterales con los Estados con mayor potencial en términos comerciales.²²⁵

En el caso particular de Centroamérica, la política exterior hacia la subregión se ha centrado en el tema migratorio, pasando de un momento de flexibilidad y respeto a los derechos humanos de las personas migrantes durante los primeros meses de 2019,²²⁶ a uno caracterizado por la presencia de elementos del Ejército y de la Guardia Nacional en la frontera sur del país, para desalentar los flujos migratorios. Este cambio radical se debió, entre otros factores de estrés, a la presión ejercida por el entonces presidente estadounidense, Donald Trump, quien se valió de la amenaza como estrategia de negociación (por ejemplo, imposición de aranceles a todos los productos provenientes de México).

²²⁴ Oliveira Pereira, Matheus de y Franzoni, Marcela, “Los límites del progresismo: la política exterior de Argentina y México hacia América Latina”, *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, Río de Janeiro, vol. 9, 2020, p. 18.

²²⁵ Cfr. SRE, Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020), México, SRE, 2020, pp. 17-20, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574068/Relaciones_Exteriores_2_Informe_de_labores_Gobmx.pdf.

²²⁶ Basta recordar que el presidente Andrés Manuel López Obrador, antes de tomar posesión del cargo a finales de 2018, prometió visados con permiso de trabajo y residencia por un año a los migrantes centroamericanos, lo cual no llegó a materializarse.

Sin embargo, es importante mencionar que, más allá del conflicto migratorio, el Gobierno mexicano ha intensificado su relación con el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) a través de lo que la propia SRE denomina “el epítome de nuestro énfasis en América Latina y el Caribe”: el Plan de Desarrollo Integral Guatemala–El Salvador–Honduras y México (PDI). *Grosso modo*, con este instrumento se pretende lo siguiente:

[Afrontar] las causas estructurales de la migración; el crecimiento económico insuficiente y excluyente; los bajos niveles de gasto y protección social per cápita; la demografía demandante con la masiva incorporación de jóvenes al mercado laboral; la explosiva urbanización y los persistentes rezagos rurales; la alta vulnerabilidad a sequías e inundaciones vinculadas al cambio climático; las violencia crónica que rompe el tejido social; así como la legítima ansia de reunificación familiar y la persistente brecha salarial y de productividad con Estados Unidos, país que se ha convertido en el destino de la mayoría de las personas migrantes. El objetivo del Plan de Desarrollo Integral es crear un espacio de desarrollo sostenible y de oportunidades a nivel local de manera articulada entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, para mejorar la calidad de vida de la población, bajo una visión integral que atienda el ciclo migratorio y permitiendo así que la migración sea una opción y no una obligación. Para ello, el Plan contempla diversas propuestas organizadas en cuatro pilares estratégicos: a) desarrollo económico, b) bienestar social, c) sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y d) gestión integral de ciclo migratorio.²²⁷

Como se puede advertir, este proyecto que ha sido calificado de paradigmático por funcionarias y funcionarios del Gobierno federal y que implica una inversión de miles de millones de dólares, más que reforzar la integración regional, o mejor dicho, subregional, pretende atacar de raíz una crisis que aqueja a la región y que se ha traducido en un problema de seguridad pública: el flujo migratorio proveniente de Centroamérica, que transita por México para llegar a EUA, país que ha mostrado un interés creciente en dicho Plan, especialmente desde el ascenso de Joseph Robinette Biden Jr. (Joe Biden) al poder en enero de 2021.

Pese a la trascendencia discursiva de este proyecto regional, e incluso multilateral si se considera el involucramiento de la ONU y de la UE, hay

²²⁷ CEPAL, “El Salvador, Guatemala, Honduras y México reafirman su compromiso con el Plan de Desarrollo Integral”, Santiago, CEPAL, 27 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/salvador-guatemala-honduras-mexico-reafirman-su-compromiso-plan-desarrollo-integral#:~:text=El%20objetivo%20del%20Plan%20de,migratorio%20y%20permiendo%20as%C3%AD%20que>.

investigadoras e investigadores que, al igual que Érika Ruiz Sandoval, consideran que

Centroamérica es la eterna asignatura pendiente de la política exterior mexicana [porque] a pesar de la importancia que tiene la frontera sur para la propia supervivencia del Estado mexicano, se han hecho pocos esfuerzos de envergadura por contribuir al desarrollo de la región que se hayan traducido en resultados tangibles y duraderos.²²⁸

Pero ¿a qué se debe este interés en Centroamérica? En pocas palabras, a que “la crisis migratoria, económica y de seguridad de los vecinos del sur tiene el potencial de descarrilar presupuestos, instituciones, políticas y, desde luego, la relación con Estados Unidos, si México es incapaz de frenar los flujos en el corto plazo y, en el largo, contribuir al desarrollo de la región”.²²⁹

Por lo que se refiere a la participación de México en los regímenes de integración regional, en el citado Informe de Labores de la SRE se advierte que los esfuerzos recientes se han centrado en la CELAC y en la Alianza del Pacífico.

En el primer caso, si bien México asumió la presidencia *pro tempore* en 2020 y fue reelecto en 2021 con la intención de fortalecer la unidad latinoamericana, su plan de trabajo se vio empañado por el advenimiento de la pandemia por la COVID-19, aunque también se impulsaron proyectos relacionados con el combate a la pandemia, la exploración espacial, la educación, la innovación, los desastres naturales y el combate a la corrupción, entre otros. Empero, es preciso recordar que este régimen de integración regional tiene un carácter meramente político, por lo que la profundización del proceso no constituye un objetivo prioritario para ninguno de los Estados miembros.

En el segundo caso, el dinamismo se debe a que “un tercio del comercio total que realiza México con América Latina y el Caribe lo efectúa con sus socios comerciales de la Alianza del Pacífico (29%)”.²³⁰ Sin embargo, aun cuando dicha integración económica podría parecer relevante, la realidad demuestra que los Estados miembros, más que estrechar los vínculos intrarregionales, se han decantado por buscar espacios de negociación con la ASEAN y la UE (claro ejemplo de interregionalismo puro) y, en segundo término, con los candidatos a Estados Asociados (Australia, Canadá y Nue-

²²⁸ Ruiz Sandoval, Érika, *op. cit.*, p. 4.

²²⁹ *Ibidem*, p. 19.

²³⁰ SRE, Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019-2020), *cit.*, p. 25

va Zelandia), incluyendo a Singapur que ostentará dicha calidad una vez que entre en vigor el TLC suscrito con los miembros de la Alianza en enero de 2022. Asimismo, al igual que ocurre con la CELAC, la agenda de trabajo de la Alianza incluyó, casi de manera exclusiva, temas relacionados con la pandemia por la COVID-19.

En el caso de la ALADI, en el Segundo Informe de Labores de la SRE se señala tan sólo lo siguiente: “Durante el segundo semestre de 2019, México tuvo la Presidencia del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cargo que sirvió para impulsar acciones dentro de las negociaciones de México con los países integrantes de este organismo”.²³¹

En pocas palabras, la ALADI se ubica en el último nivel de prioridad de la política exterior, mientras que aquellos regímenes de integración con fines económicos y comerciales como la Alianza del Pacífico o en los que México puede mantener un liderazgo dada la ausencia de Brasil como es el caso de la CELAC, se encuentran en un nivel de prioridad más alto, aunque muy por debajo de las relaciones bilaterales, y más aún cuando la contraparte es EUA. Esta situación se debe, entre otros factores de estrés, a la crisis del regionalismo latinoamericano que se explicó en los apartados anteriores, lo cual ha provocado que la integración regional deje de ser una estrategia eficiente de la política exterior de México para expandir y diversificar las opciones políticas, económicas y comerciales del país.

En resumen, y desde una perspectiva histórica, Ana Covarrubias argumenta lo siguiente:

[México] ha mirado a América Latina normalmente en coyunturas: por necesidad económica [(cuando la economía del país está en dificultades o cuando el comercio con EE.UU. es amenazado)], por no quedar excluido de iniciativas regionales [(ALALC, ALADI, CELAC y Alianza del Pacífico)], en reacción a las consecuencias que sucesos en la zona puedan tener en México [(principalmente los conflictos en Centroamérica y el Caribe)] y por otros fines de política interna y exterior [(defensa y promoción del libre comercio, de la democracia y de los derechos humanos)]. Así pues, lo que encontramos es una mirada reactiva, las más de las veces, y ciclos de acercamiento y distancia de nuestros vecinos del sur. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llegó al poder prometiendo una mirada constante hacia América Latina. Hasta hoy, su mirada combina cambios y continuidades... Dada la situación en la región, podría esperarse una mirada reactiva, no una estrategia planeada y propositiva: el gobierno no ha sugerido como objetivos de política

²³¹ *Ibidem*, p. 29.

exterior ser un jugador regional ni proyectar su política interna (¿ideología?), y no hay, todavía, temas externos que alteren los equilibrios internos. De mantenerse este *status quo*, podríamos anticipar una etapa sin mirar al Sur, más allá de Centroamérica, lo cual no sería novedoso en la política exterior de México; entraríamos en el ciclo de la distancia.²³²

En cuanto a los retos futuros de la política exterior de México hacia la región, el subsecretario para América Latina y el Caribe de la SRE, Maximiliano Reyes Zúñiga, destaca los siguientes: la atención al fenómeno migratorio en Centroamérica, principalmente a partir del PDI; la participación de México en la CELAC y en la Alianza del Pacífico... y la recuperación económica a través de la promoción del comercio, la inversión y el turismo, y el avance en los diferentes procesos de negociaciones económicas en curso.²³³

De lo anterior, se puede inferir que, al menos en el corto plazo, no habrá un cambio importante en la estrategia planteada desde el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Utilizando las palabras de Ana Covarrubias, la política exterior continuará siendo reactiva y el país se mantendrá en el ciclo de la distancia hacia la región a la que pertenece por cuestiones históricas, culturales y lingüísticas.

Por el contrario, como se verá más adelante, México intensificará su integración económica con América del Norte, pues el país

no tiene, en el corto y mediano plazo, alternativa a la dependencia económica en relación con los Estados Unidos, lo que llevó a López Obrador a participar en las negociaciones para modernizar el NAFTA y a cooperar en el control del flujo migratorio en América Central. Así... el gobierno de López Obrador expuso un interés muy limitado en las relaciones con América Latina.²³⁴

De hecho, el Gobierno en turno “señaló que aprovecharía las relaciones con los Estados Unidos para desarrollar su agenda interior. [Esta postura es congruente con la idea del presidente de que] «la mejor política exterior es la interior, lo que indica la priorización a la agenda doméstica»”.²³⁵

²³² Covarrubias, Ana, “La política exterior hacia América Latina: la mirada intermitente”, *Otros Diálogos*, México, núm. 10, enero-marzo de 2020, disponible en: <https://otrosdialogos.colmex.mx/la-politica-exterior-hacia-america-latina-la-mirada-intermitente>.

²³³ “Solucionar de raíz migración, uno de los ejes de política externa: SRE”, *La Jornada*, México, 7 de enero de 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/07/politica/solucionar-de-raiz-migracion-uno-de-los-ejes-de-politica-externa-sre/>.

²³⁴ Oliveira Pereira, Matheus de y Franzoni, Marcela, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

Sobre este último argumento, Ana Covarrubias recurre al método de comparación de casos para afirmar que

el gobierno de [Enrique] Peña Nieto buscaba hacer de México un actor global, influyente en el sistema internacional. [Andrés Manuel López Obrador], por otro lado, pretende aislarse del conflicto y solamente utilizar el sistema internacional para lo que pueda ayudar internamente. No se nota un interés por influir en él.²³⁶

No obstante, se coincide con Érika Ruiz Sandoval cuando asevera que “el aislamiento o cerrarse a lo que ocurre fuera porque la situación interna demanda gran atención tampoco es viable, pues México depende del exterior para sobrevivir”.²³⁷

Incluso, la autora esboza una idea que se ha planteado anteriormente, a saber: “[el Gobierno mexicano] debe replantearse el plan de transformación nacional para incluir la variable internacional”.²³⁸

Éste es el momento indicado para que el Gobierno mexicano reoriente la política exterior hacia el interregionalismo, sobre todo si la región latinoamericana y caribeña ya no representa un área de oportunidad para la implementación de acciones públicas enfocadas en la obtención de ciertos objetivos nacionales, algunos de los cuales identificó Demeiati Nur Kusumaningrum en un estudio sobre el interés de México en el regionalismo latinoamericano y caribeño, pero que es posible visualizarlos como finalidades generales de la política exterior:

- Ampliar la red de tratados de libre comercio para mejorar la economía mexicana.
- Mantener la legitimidad del Gobierno a través de la cooperación multilateral.
- Aumentar la capacidad nacional para erradicar el narcotráfico y los problemas de los inmigrantes.
- Reestructurar la economía nacional después de la crisis mundial de 2008.

²³⁶ Forni, Francisca, “La diplomacia de AMLO sorprende a América Latina”, *La Tercera*, Santiago, 12 de enero de 2019, disponible en: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/la-diplomacia-amlo-sorprende-america-latina/481568/>.

²³⁷ Ruiz Sandoval, Érika, *op. cit.*, p. 20.

²³⁸ *Idem.*

- Expandir el comercio birregional con la Unión Europea.
- Y equilibrar el dominio de EUA en la región.²³⁹

En el caso concreto del primer objetivo nacional, éste se ha priorizado en los últimos 30 años, pues durante mucho tiempo México fue el país con el mayor número de tratados de libre comercio suscritos con terceros países, siendo superado recientemente por Chile.

De acuerdo con información de la Organización Mundial del Comercio [(OMC)] y la propia [Secretaría de Economía], México es el 11 exportador mundial y el primero en América Latina y su red de 13 Tratados de Libre Comercio (TLC's) con 50 países vinculan a la economía mexicana con más de 1300 millones de consumidores, lo que representa el 60% del Producto Interno Bruto Mundial (PIB).²⁴⁰

En la página siguiente, se presenta una tabla que da cuenta de los TLC vigentes suscritos por el Estado mexicano.

Esta diversificación comercial, que podría parecer exitosa en un primer momento, no ha tenido un impacto importante en términos reales, pues al revisar la estructura del comercio exterior de México por destinos, se advierte, como se ha mencionado, que aproximadamente el 85% de sus exportaciones se dirigen hacia EUA, mientras que el 65% de las importaciones provienen también de dicho país. En pocas palabras, la economía mexicana es excesivamente dependiente de la economía estadounidense, lo cual, como se verá en el siguiente apartado, ha condicionado la política exterior de México no sólo hacia América Latina, sino hacia otras latitudes.

Por lo que se refiere al objetivo relacionado con la cooperación multilateral, especialmente de alcance regional, Mariano Bullón Méndez afirma:

[En años recientes, México] ha decidido recuperar su papel de antaño en la región de América Latina y el Caribe, y para ello ha adoptado la filosofía de “jugar todas las posiciones”... para estar presentes en las negociaciones tanto en las que se realizan dentro de la región y el hemisferio, como en las extra-regionales, para así poder defender directamente y no *post facto* los intereses nacionales y obstaculizar cualquier acuerdo desfavorable para el país.²⁴¹

²³⁹ Nur Kusumaningrum, Demeiati, “CELAC: Mexican Foreign Policy Interest on Latin American and Caribbean Regionalism”, *Global: Jurnal Politik Internasional*, Depok, vol. 21, núm. 1, 2019, p. 130.

²⁴⁰ Laborde, Adolfo, “México y sus TLC's”, *Forbes*, México, 8 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-mexico-y-sus-tlcs/>.

²⁴¹ Bullón Méndez, Mariano, *op. cit.*, pp. 181 y 182.

TABLA 10. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MÉXICO QUE SE ENCUENTRAN VIGENTES (2022)

<i>Nombre oficial del TLC</i>	<i>Fecha de entrada en vigor</i>	<i>Estados parte, además de México</i>
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia (T-Colombia)	1 de enero de 1995	Colombia
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile (T-Chile)	1 de agosto de 1999	Chile
Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)	1 de julio del 2000	27 Estados miembros de la Unión Europea
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel (T-Israel)	1 de julio del 2000	Israel
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (T-AELC)	1 de julio de 2001	Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay (T-Uruguay)	15 de julio de 2004	Uruguay
Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón (T-Japón)	1 de abril de 2005	Japón
Acuerdo de Integración Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú (T-Perú)	1 de febrero de 2012	Perú
Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico	6 de junio de 2012	Colombia, Chile y Perú
Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica (T-Centroamérica)	1 de septiembre de 2012	Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá (T-Panamá)	1 de julio de 2015	Panamá
Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)	30 de diciembre de 2018	Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelandia, Perú, Singapur, Vietnam (a septiembre de 2022, está pendiente la entrada en vigor en Brunéi Darus-salam, Chile y Malasia)
Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)	1 de julio de 2020	EUA y Canadá

FUENTE: elaboración propia.

Sin embargo, dicha filosofía no se ha traducido en acciones concretas y eficaces para alcanzar los objetivos nacionales, pues la participación indis-

criminada en diversos regímenes de integración regional, sin mostrar un liderazgo y un verdadero interés en avanzar hacia una mayor profundización de los procesos, no garantiza, como ya se comprobó, el éxito pronosticado cuando se opta por participar.

Es por ello que el propio Mariano Bullón Méndez recomienda con toda precisión lo siguiente:

Evaluar los avances y retrocesos en los procesos de integración a escala regional, hemisférica y global, y fortalecer el papel de México en los mismos —en correspondencia con su peso como segunda economía de la región—. Es algo que está en marcha, aunque no existe la seguridad de avanzar hacia buen puerto, debido a la dependencia de Estados Unidos... En fin, corregir las políticas, buscando minimizar los impactos negativos y potenciar los positivos producidos bajo la influencia de los procesos de integración, de modo que la participación de México en los mismos pueda coadyuvar al crecimiento sostenido de la economía en torno a un 3%.²⁴²

Si se retoma lo analizado hasta el momento, efectivamente no se ha avanzado hacia buen puerto, precisamente porque la política exterior de México tiene una orientación muy precisa, con lo cual se comprueba que el objetivo de equilibrar el dominio de EUA en la región tampoco se ha alcanzado. Empero, para reforzar esta última aseveración, resulta preciso analizar brevemente la orientación actual de las relaciones exteriores con América del Norte, concretamente con EUA.

2. *¿Hacia dónde va la relación con América del Norte, especialmente con EUA?*

Como se pudo advertir en el apartado relativo a las asimetrías de la Zona de Libre Comercio de América del Norte, uno de los efectos negativos del establecimiento de un régimen de integración de dicha índole, el cual se sustenta esencialmente en acuerdos económico-comerciales (factor de estrés endógeno), y se relaciona con el argumento de la subordinación de la economía mexicana a la estadounidense, es el alejamiento de México de los otros Estados del orbe, especialmente de América del Sur, Centroamérica y el Caribe.

En efecto, en palabras de Martín Puchet Anyul, Juan Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz Nápoles,

²⁴² *Ibidem*, p. 186.

el estrechamiento de las relaciones comerciales y económicas con [EUA] tuvo como contrapartida un alejamiento [político,] ideológico y diplomático del país con el resto de la región. A ello se sumó el giro hacia la izquierda que tuvieron diversos gobiernos de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela).²⁴³

A esto, habría que agregar “la falta de una visión estratégica de largo plazo que integre las dimensiones económica y política de la acción de México en el mundo”.²⁴⁴

Por su parte, Miguel Ángel Vázquez Ruiz y Carmen O. Bocanegra Gastelum desarrollan este argumento de manera más detallada:

La dinámica de integración de México a las redes de la economía mundial, históricamente se ha dirimido en dos posibilidades, la del norte y la del sur, que si bien no son excluyentes, tampoco han sido convergentes. La primera pende del peso de la hegemonía estadounidense y la segunda de la identificación “natural”, con los países del Caribe, Centro y Sudamérica. En los años del viejo regionalismo, la política exterior mexicana se sustentó en una serie de principios que apuntaban a la cercanía y colaboración con los países de Centro y Sudamérica, impulsando y siendo pionero de los esfuerzos de integración económica de la época [(ALALC y ALADI)]. El transcurso de la década de los ochenta marcó un giro, tanto en el contenido de la política exterior como en el modelo de desarrollo [pues] se dieron pasos pertinentes para el desmantelamiento del sistema arancelario, la entrada al [Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)] en 1986, y las negociaciones a favor de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, conocido como TLCAN o NAFTA. [En otras palabras,] si bien durante los años que van de la segunda guerra mundial a finales de los setenta del siglo pasado, [México] intentó una relación más profunda con los países localizados más allá de su frontera sur, enarbolando sobre todo banderas de política exterior, las mutaciones de la economía mundial de los ochenta, cortó de cuajo cualquier posibilidad de fortalecer en el largo plazo la relación sur-sur, para pasar a subordinarse a los países de Norteamérica, especialmente a Estados Unidos. En este sentido, el grado de integración de México hacia Estados Unidos se ha profundizado por razones comerciales, económicas, políticas, sociales y de seguridad.²⁴⁵

²⁴³ Puchet Anyul, Martín *et al.*, *op. cit.*, p. 35.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 34.

²⁴⁵ Vázquez Ruiz, Miguel Ángel y Bocanegra Gastelum, Carmen O., *op. cit.*, pp. 2 y 16.

De manera más tajante y realista, José Isidro Saucedo González señala que “el riesgo de la integración está en que mientras las naciones industrializadas tienen poder de voto y de veto, en las subdesarrolladas, los gobiernos tienden a ser sólo administradores regionales de políticas generadas por Estados gerentes”.²⁴⁶ En pocas palabras, siempre existe una subordinación del Estado débil al Estado fuerte.

Pero ¿por qué ha ocurrido esto? ¿se trata de una decisión tomada de manera consciente por los Gobiernos mexicanos o se debe a la inercia de las coyunturas? Érika Ruiz Sandoval, por ejemplo, asevera lo siguiente:

Históricamente, México no ha puesto especial atención en el diseño de su política exterior, sino que se ha limitado a reaccionar a lo que ocurre en el escenario internacional y a protegerse de las amenazas del exterior. Incluso, ha procurado el aislamiento para no verse involucrado en crisis que considere ajenas. Dada su ubicación geográfica y su nivel de desarrollo relativo, es claro que México tiene algunos alcances en materia de política exterior, pero también límites que están determinados, sobre todo, por su vecindad con Estados Unidos. Así, hoy México es tanto o más sensible frente a los designios de su vecino del norte como lo ha sido en otros momentos de la historia, y fue tan vulnerable el gobierno de Peña Nieto como lo ha sido el de López Obrador, aunque se trate de partidos y objetivos gubernamentales aparentemente distintos. Baste ver la importancia que se le concedió a la renegociación del TLCAN tanto en el gobierno saliente como en el entrante y los términos que hubo que aceptar.²⁴⁷

Arturo Rocha señala que “la simbiosis entre Estados Unidos y México es tan evidente que podría parecer una obviedad. Debería de serlo. La lista de símbolos que reflejan la estrecha naturaleza entre los dos vecinos es larga”.²⁴⁸ Incluso, Galo Galarza Dávila, quien fuera embajador de Ecuador en México entre 2006 y 2012, se llegó a preguntar al inicio de su gestión si México estaba en Latinoamérica. Retomando un ejemplo coloquial, el embajador afirmó lo siguiente:

Si se hubiera hecho esta pregunta hace algunos años en las calles de Quito, Guayaquil, Cuenca o cualquiera de las ciudades de Ecuador, la respuesta hubiera sido un sí rotundo, categórico, casi ofendido. Pero si la hiciéramos aho-

²⁴⁶ Saucedo González, José Isidro, *op. cit.*, p. 208.

²⁴⁷ Ruiz Sandoval, Érika, *op. cit.*, pp. 17 y 19.

²⁴⁸ Rocha, Arturo, “Estados Unidos y México: la relación profunda”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://revistafal.com/estados-unidos-y-mexico-la-relacion-profunda/>.

ra en esas mismas calles, tal vez los entrevistados lo piensen dos veces. ¿Qué pasó? La presencia de México (me refiero a su liderazgo en muchos aspectos) en mi país y en toda América Latina, hasta hace apenas una década, era más que notoria.²⁴⁹

En esencia, el acercamiento de México a EUA y su alejamiento de América Latina, y con menor notoriedad del Caribe, no es un hecho fortuito, sino que más bien ha respondido a las necesidades de ambos países, especialmente de México en términos económicos y comerciales, así como a las ventajas que implica su cercanía geográfica. 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.

De hecho, al revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se advierte que se ha previsto mantener una relación estrecha con EUA en diversos temas prioritarios, como la migración, el combate a las drogas, la integración económica, el proyecto regional “Programa Zona Libre de la Frontera Norte” y la política exterior. En este último caso, se reconoce de manera expresa que la relación bilateral con dicho país, y, en menor medida, con Canadá, será la principal prioridad de la política exterior.²⁵⁰

Ahora bien, al examinar el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, se corrobora la trascendencia de la relación bilateral, pues se señala que “para México y el bienestar de su población [ninguna] área es más importante en términos prácticos que América del Norte”.²⁵¹ De manera más específica, y con el objetivo de considerar el rumbo de la política exterior hacia la región, al menos en el corto plazo, se expresa lo siguiente:

La interacción con [EUA] experimenta cambios que impactan en el diálogo entre las autoridades de ambos países, siendo la relación bilateral una de las más intensas, maduras e institucionalizadas que existen actualmente en el mundo. Por ello, es necesario conducir esta relación con un espíritu de amistad y de cooperación, mediante la definición de estrategias proactivas, de mediano y largo plazo, para una política descentralizada que aproveche a múltiples actores, lo que constituye una necesaria innovación en la conduc-

²⁴⁹ Galarza Dávila, Galo, “¿Está México en América Latina?”, *Archipiélago. Revista Cultural de Nuestra América*, México, vol. 14, núm. 56, 2007, p. 23.

²⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, *cit.*

²⁵¹ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, *cit.*

ción de la relación bilateral, aplazada por gobiernos anteriores o, en el mejor de los casos, efectuada sólo de manera parcial.²⁵²

En cuanto a las estrategias y acciones proactivas que se incluyen en dicho documento para “conducir esta relación con un espíritu de amistad y de cooperación”, destacan las siguientes:

- Aumentar el número de visitas y misiones académicas mexicanas a EUA y viceversa.
- Fomentar la cooperación en materia de seguridad de manera que coadyuve con los objetivos generales de la política interior en materia de paz.
- Fortalecer las relaciones económicas, impulsando marcos jurídicos sólidos que protejan las inversiones mexicanas en el exterior, particularmente en el marco del T-MEC.
- Mantener un contacto permanente y cercano con el Gobierno estadounidense para identificar objetivos e intereses comunes que contribuyan al fortalecimiento de la cooperación en materia comercial, fronteriza, migratoria y de desarrollo regional.
- Implementar el T-MEC, ya que es el instrumento que brinda certeza a los flujos comerciales y de inversión en las siguientes décadas.²⁵³

No cabe duda de que la relación de México con EUA ocupa un lugar prioritario en la agenda de política exterior, tanto en la letra como en la práctica, aun cuando es bien sabido que se trata de una relación desigual o asimétrica en muchos aspectos, sobre todo en cuestiones económicas y comerciales debido a la existencia de un TLC que favorece, en mayor proporción, los intereses de EUA. Esto lo explica Miguel Pérez Ludeña de la siguiente manera:

América del Norte es una región asimétrica: la economía de los Estados Unidos es más de diez veces mayor que la de sus dos socios y el ingreso por habitante de México no llega a la quinta parte del resto. Esto hace que el grado de integración regional para la economía de los Estados Unidos sea siempre limitado y que las relaciones económicas entre los tres socios no sean siempre recíprocas. Si bien las mayores empresas mexicanas han encontrado en los

²⁵² *Idem.*

²⁵³ *Idem.*

Estados Unidos su principal área de expansión internacional, todavía son relativamente pocas las que han podido aprovechar esta oportunidad.²⁵⁴

Sin embargo, también reconoce que

Canadá y México comercian e invierten predominantemente dentro de América del Norte, mientras que para los Estados Unidos, el Canadá y México son el primer y segundo destino de sus exportaciones y el segundo y tercer origen de importaciones, [sólo] por detrás de China, lo que subraya un alto grado de integración.²⁵⁵

Y este nivel de integración, y no los efectos negativos de la relación bilateral, es lo que se tiene en mente cuando se piensa en EUA, razón por la cual es necesario hablar forzosamente de la continuidad en la política exterior de México, pese a las asimetrías en la Zona de Libre Comercio de América del Norte. Dicho de otro modo, la postura de alejamiento del neoliberalismo y de su política de “pillaje” ha sido un discurso gubernamental sin efectos prácticos, pues el modelo económico predominante, que se materializa básicamente en la relación comercial con EUA, continúa y continuará siendo vigente.

Pese a ello, y en virtud de los cambios en el sistema internacional que afectan los procesos de integración, resulta cada vez más necesario, en palabras de Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz, “que los Estados interesados en fomentar una integración más profunda empleen herramientas de nueva generación según los patrones económicos contemporáneos”.²⁵⁶ Y precisamente el cuasi interregionalismo es una de las herramientas o estrategias de política exterior que podría ser de utilidad para que un Estado como México, que no logra obtener mayores beneficios de los regímenes de integración regional en los que participa, pueda redirigir su atención hacia otras latitudes, especialmente hacia bloques regionales integrados, cuyos resultados prácticos les permiten ser actores influyentes del sistema internacional y, por ende, socios potenciales para una relación de cooperación y beneficio mutuo.

Para fortalecer el argumento anterior, se retoma lo que señala Alicia Puyana Mutis después de hacer un análisis muy completo de la relación comercial de México con EUA y en menor medida con Canadá:

²⁵⁴ Miguel Pérez Ludeña, *Vínculos productivos en América del Norte*, México, Naciones Unidas, 2019, p. 42.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 41.

²⁵⁶ Vega Cánovas, Gustavo y Campos Ortiz, Francisco E., *op. cit.*, p. 800.

En todo caso, se enfatiza lo deseable de diversificar los mercados externos y reintegrar las cadenas productivas, y fortalecer el mercado interno, todo ello reñido con el TLCAN. Las pasadas tendencias económicas, el bajo crecimiento del PIB total y per cápita y de los salarios, la permanencia de alta desigualdad y aguda pobreza refuerzan la necesidad de cambios en las políticas económicas, con o sin TLCAN [o mejor dicho, con o sin T-MEC].²⁵⁷

Además, no hay que olvidar que el régimen de integración regional que más le interesa a México, es decir, la Zona de Libre Comercio de América del Norte, difícilmente evolucionará hacia otra etapa más avanzada del proceso de integración, no sólo por las enormes asimetrías entre los Estados miembros, sino por la falta de voluntad política del Estado hegemónico (EUA). En palabras de José Isidro Saucedo González:

Para nuestro país [(México)], la Unión Europea ha sido el modelo de integración económica y comercial que se ha seguido con el fin de establecer el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992 y que entraría en vigor el 1o. de enero de 1994. Sin embargo, los aspectos jurídicos de la experiencia europea no pueden ser vistos como paradigmas en la integración de los tres países citados, bien porque el alcance normativo se restrinja a lo económico, comercial, laboral y ecológico, aunque estos dos últimos aspectos en menor grado; o bien, porque en nuestra zona aún no existen elementos de comparación —ni de comprobación— empírica que posibiliten una evaluación efectiva, comparativamente hablando.²⁵⁸

Ahora bien, debido a los problemas intrínsecos del regionalismo americano, y con el propósito de encontrar alternativas, en el próximo capítulo se analizará el devenir histórico de los principales regímenes de integración regional que se han formado más allá del continente americano, haciendo énfasis en los acontecimientos más recientes y en las iniciativas interregionales. Esto permitirá estudiar sus fortalezas y debilidades y, a partir de un análisis comparado, determinar con cuáles México podría entablar una relación cuasi interregional que le permita una mayor y mejor inserción en el orden geopolítico y geoeconómico mundial, obteniendo los beneficios que esto conlleva, pero sin perder los que ha conseguido hasta el momento.

²⁵⁷ Puyana Mutis, Alicia, “La política de México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos. Líneas generales de una política comercial de interés nacional”, en Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir. Tomo I*, México, El Colegio de México-IDIC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 193.

²⁵⁸ Saucedo González, José Isidro, *op. cit.*, pp. 197 y 198.