



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El regionalismo contemporáneo en perspectiva

Edición a cargo de Cairo Gabriel Borges Junqueira y Regiane Nitsch Bressan

Colaboradores:

María Victoria Álvarez, Anne Felipe Camargo de Oliveira, Bárbara Carvalho Neves, Carlo Catapano, Marta Cerqueira Melo, Juanita Díaz Orjuela, Guilherme Augusto Guimarães Ferreira, Natanael Gomide Junior, André Leite Araujo, Elsa Llenderozas, Bruno Theodoro Luciano, Frank Mattheis, João Victor da Motta Baptista, Luan Olliveira Pessoa, Eduardo Pastrana Buelvas, Catharino Pereira dos Santos, Francisco Javier Sánchez Chacón, Ángel Sánchez Mendioroz, Paulo Cesar dos Santos Martins, Vitória Totti Salgado y Luisa Urango Vargas

57

ENERO-JULIO 2023 / AÑO 28

Coedición junto al Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N.º 15

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos de la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para ser incorporados en la revista. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de treinta y cinco centros, instituciones académicas, redes,

asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El regionalismo contemporáneo en perspectiva

Edición a cargo de Cairo Gabriel Borges Junqueira y Regiane Nitsch Bressan

57

ENERO-JULIO 2023 / AÑO 28

Coedición junto al Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N°. 15

cries 45 1982-2024





OBSERVATÓRIO
REGIONALISMO

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JULIO 2023 / VOLUMEN 28

Director: Andrés Serbin
Directores adjuntos: Andrei Serbin Pont y
Alina Sotes
Corrección ortotipográfica y de estilo:
Silvana Montaldo
Diseño gráfico: Frances Pont

Pensamiento Propio está indizado en  
ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrei Serbin Pont
Presidente
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,
Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Instituto de Estudos Estratégicos (INEST)/UFF, Rio de Janeiro, Brasil
th.rodrigues@gmail.com

Dr. Gilberto Rodrigues
Vocal
Universidade Federal do ABC, Sao Paulo, Brasil.
gmarods@gmail.com

MSc. Claudia Vargas Ribas
Vocal
Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela
cfabiana231@gmail.com

Dr. Ariel González Levaggi
Vocal
Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica
Argentina, Buenos Aires, Argentina
agonzalez@cries.org

Dra. Martha Lucía Márquez Restrepo
Vocal
Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, Colombia
mmarquez@cinep.org.co

Consejo Académico/Academic Board

Chair: Dr. Andrés Serbin
Prof. Wolf Grabendorff
Prof. José Antonio Sanahuja
Prof. Tullo Vigevani
Dr. Mario Bronfman
Dra. Manuela Mesa
Prof. Eric Hershberg
Dr. Eduardo Pastrana Buelvas
Dra. Jessica Byron
Dr. José María Lladós
Dr. Luis Guillermo Solís

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Dr. Andrei Serbin Pont
Presidente
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Fermín Selva
Coordinador de Programas
fselva@cries.org

Dr. Ariel González Levaggi
Coordinador de Investigación
agonzalez@cries.org

Sol Reinoso
Asistente de Comunicaciones
sreinoso@cries.org

Sofía Molina
Asistente de Programas
smolina@cries.org

Lic. Alina Sotes
Asistente de Investigación
asotes@cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/ Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Investigadores asociados:

Saúl Baños, Procurador Adj. p/ Derechos de Migrantes, y Seguridad Ciudadana, El Salvador- Rafael Castro Alegria, German Institute of Global and Area Studies - Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica - Oxana Katysheva, LACRUS Rusia - Jacqueline Laguardia, University of the West Indies - Ariel González Levaggi, Universidad Católica Argentina - Martha Márquez, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia - Devika Misra, Universidad Jawaharlal Nehru - Gino Pauselli, Universidad de San Andrés - Carolina Pedroso, UNESP - Ricardo Torres, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana - Haroldo Ramanzini, UFU UNESP - Claudia Vargas Ribas, Universidad Simón Bolívar de Venezuela - Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC - Thiago Rodrigues, Universidade Fluminense - Francisco Sanchez, Universidad de los Andes - Carolina Zaccato, Universidad de San Andrés.

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, Estados Unidos, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de las ONG de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá, con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Argentina, con la Fundación Carolina, España y con la Fundación Foro del Sur, Argentina.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merckx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

ANDRÉS SERBIN

INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION / 9

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA Y REGIANE NITSCH BRESSAN

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

From Post-Hegemonic Regionalism to the Liquid: An Assessment of Social Participation in Mercosur / 14

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA E NATANAEL GOMIDE JUNIOR

Regionalism and Ideology: Assessing the Impact of Presidential Changes in the Evolution of Mercosur / 41

ANDRÉ LEITE ARAUJO E CARLO CATAPANO

Infraestructura, desarrollo económico e integración regional en América Latina y el Caribe: ¿una cuestión estratégica en el siglo XXI? / 72

MARTA CERQUEIRA MELO Y BÁRBARA CARVALHO NEVES

Integración física regional sudamericana: perspectivas y desafíos sobre la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA) / 107

PAULO CESAR DOS SANTOS MARTINS Y REGIANE NITSCH BRESSAN

Contexto y desafíos del retorno de Venezuela a la Comunidad Andina: el patrocinio de Colombia y la convergencia de la integración regional suramericana / 128

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN

Vínculos interregionales de la Alianza del Pacífico con Actores y Bloques Regionales del Asia-Pacífico / 158

EDUARDO PASTRANA BUELVAS, LUISA URANGO VARGAS Y JUANITA DÍAZ ORJUELA

Agendas conectadas: a aderência da Mercocidades aos ODS para
aprofundar a integração regional / 210

ANNE FELIPE CAMARGO DE OLIVEIRA, LUAN OLLIVEIRA PESSOA E
CATHARINO PEREIRA DOS SANTOS

Hipocrisia organizada e respostas da União Europeia à guerra na Ucrânia / 237

BRUNO THEODORO LUCIANO E VITÓRIA TOTTI SALGADO

COMENTARIOS / COMMENTS

Las Relaciones Brasil-Argentina: reflexiones sobre la agenda bilateral y
el futuro del Mercosur / 262

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

La Incertidumbre de la Cumbre entre la Comunidad de Estados
Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión Europea (UE) / 268

ÁNGEL SÁNCHEZ MENDIORIZ

Más allá de las Cumbres: ¿Hacia un nuevo paradigma interregional
entre Europa y América Latina? / 274

FRANK MATTHEIS Y MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Repensando Seguridad y Asuntos Internacionales desde América Latina / 280

ELSA LLENDERROZAS

Guerra y transición global / 285

EDUARDO PASTRANA BUELVAS

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 296

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 306

NORMATIVAS / NORMATIVES / 313

Portada de los Anuarios de la Integración
Regional de América Latina y el Caribe
desde 2012 a 2017.



La presente edición de este número especial de **Pensamiento Propio**, dedicada, en colaboración con el **Observatorio de Regionalismo (ODR)** de Brasil, a la integración regional, se publica como una edición conjunta entre la revista y el **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe** que CRIES publicó desde 1998 a 2016. En este sentido, no solo constituye un reconocimiento a esta trayectoria sino también a una respuesta a una demanda creciente de estudios y contribuciones actualizadas sobre el tema.

La acelerada transformación del entorno internacional –que hemos abordado regularmente desde CRIES en numerosas publicaciones en años recientes– se articula con una reconfiguración del mapa político de la región en la última década. Esta articulación impone nuevos desafíos a los países de América Latina y el Caribe y da pie para reactivar el seguimiento y el análisis de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe ante los nuevos desafíos regionales y globales, en una fase de transición del orden mundial y, como lo señalamos en números anteriores, de policrisis del sistema internacional. Pese a los avances y retrocesos de la integración regional en los últimos años, los cambios políticos y geopolíticos en desarrollo vuelven a demandar la necesidad de un debate sobre esta temática en función de una agenda de la sociedad civil de la región y de los nuevos retos que enfrenta. Por ello, hemos invitado al Observatorio de Integración a preparar este número especial conjunto **Pensamiento Propio– Anuario de la Integración Regional** con foco en esta problemática. Agradezco, en este sentido, tanto a Cairo Gabriel Borges Junqueira y a Regiane Nitsch Bressan del ODR por el dedicado esfuerzo de compilación y edición del presente volumen como a los colaboradores del ODR y de CRIES por sus contribuciones y a Carolina Silva Pedroso por promover esta iniciativa.

En este marco, tanto la sección **Investigación y Análisis** –sujeta a los habituales mecanismos de revisión externa– como la sección **Comentarios** están dedicadas enteramente a las problemáticas del regionalismo y de la integración regional en un esfuerzo de aportar nuevas miradas y nuevos temas.

También, como es habitual mantenemos en este número especial las secciones de **Reseñas** y **Pulso Bibliográfico** que nos permiten conocer las novedades editoriales sobre nuestra región.

Agradezco finalmente el esfuerzo del renovado equipo editorial de **Pensamiento Propio** para publicar este número conjunto.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin



Esta edición especial de Pensamiento Propio reúne un conjunto de artículos sobre regionalismo e integración regional. La edición refleja la colaboración entre CRIES y el Observatorio del Regionalismo (ODR) –núcleo de investigación de origen brasileño integrado por investigadores, profesores y estudiantes de posgrado enfocados en estudios de regionalismo y análisis de integración regional–, además de sus vinculaciones con cooperación internacional y política exterior. De las principales investigaciones y discusiones del ODR se escogieron trabajos relevantes que abordan el debate sobre la agenda contemporánea del regionalismo latinoamericano que orienta la mayoría de las investigaciones presentadas.

En el siglo XXI, el regionalismo en Sudamérica ha experimentado cambios significativos que han influido en la integración regional. En el artículo “Del regionalismo poshegemónico al líquido: un balance de la participación social en el Mercosur” se analiza cómo esto ha afectado la participación social en el Mercosur. Y se señala la insuficiencia de los cambios iniciales en este sentido y de los problemas de institucionalización. A pesar de algunas políticas implementadas por los países de la región, las estructuras del regionalismo persisten y las tensiones aumentan. El artículo también examina la resistencia y relevancia del Mercosur ante crisis pasadas y la falta de efectividad en los mecanismos de participación social. Sin embargo, destaca el resurgimiento de la participación de la sociedad civil en un contexto político regional más orientado hacia la izquierda, planteando interrogantes sobre la integración en Sudamérica.

En continuidad con los estudios del Mercosur, en el artículo “Regionalismo e ideología: evaluando el impacto de los cambios presidenciales en la evolución del Mercosur” se analizan los cambios en el Mercosur, lo cual fue un ejemplo de “regionalismo abierto” pero experimentó cambios importantes. Inicialmente, el Mercosur

buscaba crear un mercado común para los estados fundadores, pero, a lo largo del tiempo, experimentó cambios bajo gobiernos de izquierda en Brasil y Argentina, abarcando dimensiones políticas, sociales e industriales. Sin embargo, con la llegada de nuevos líderes en la década de 2010, el bloque regresó a un enfoque de regionalismo más flexible y abierto, promoviendo la integración en la economía global. Este artículo examina el impacto de los cambios presidenciales y la ideología en la evolución del Mercosur, destacando que la elección de líderes con diferentes posturas ideológicas no necesariamente resulta en el desmantelamiento de la organización, sino en adaptaciones y modificaciones de sus políticas y propósitos, demostrando su resiliencia a lo largo del tiempo.

Otra contribución sobre Mercosur, que trata específicamente de los gobiernos subnacionales, se encuentra en el artículo “Agendas conectadas: a aderência das Mercocidades aos ODS para aprofundar a integração regional”. Tomando el caso de una de las redes de ciudades más importantes del mundo, los autores se preguntan cómo se relaciona la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la agenda y la misión institucional de Mercociudades. A través de dos proyectos asociados a la Cooperación Sur-Sur y al intercambio de acciones y prácticas efectivas, concluyen que, desde un punto de vista temático, existe convergencia entre las propuestas de los ODS y la búsqueda de desarrollo de la Red. Sin embargo, un punto importante se refiere a la relación entre las Mercociudades y el Mercosur en un contexto de crisis del regionalismo y del multilateralismo, ya que la Red tiene su propia burocracia que no está vinculada al bloque regional.

Al debatir temas vinculados al nuevo orden de integración, este conjunto de artículos incluye dos capítulos que abordan el tema de la infraestructura en la integración regional. El primero analiza la relación entre infraestructura, desarrollo económico e integración regional en América Latina y el Caribe desde principios de los años 2000, centrándose en dos iniciativas subregionales: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) propuesta por Brasil y el Plan Puebla Panamá (PPP) propuesto por México. El artículo “Infraestructura, desarrollo económico e integración regional en América Latina y el Caribe: ¿una cuestión estratégica en el siglo XXI?” plantea que estas iniciativas buscan abordar la brecha en infraestructura que obstaculiza el desarrollo económico y

la integración en la región, reflejando consensos mínimos en las agendas políticas y económicas de los países. A pesar de los intentos de mayor interconexión entre estas iniciativas y los objetivos de integración y desarrollo, la fragmentación regional y las disputas políticas internas han limitado estos esfuerzos. Se destaca la importancia de abordar la infraestructura, el desarrollo y la integración regional de manera interdependiente, manteniendo espacios institucionalizados para el diálogo y la negociación entre los gobiernos nacionales, con el reconocimiento de la infraestructura como fundamental para el desarrollo sostenible y la autonomía de la región.

El artículo “Integración física regional sudamericana: perspectivas y desafíos sobre la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA)” se centra en analizar el progreso de las obras de infraestructura relacionadas con la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA) en Porto Murinho, Brasil, para entender los desafíos locales y regionales asociados. El estudio analiza el avance de la integración sudamericana, resalta la importancia del Corredor Bioceánico y expone los resultados del proyecto. A pesar de los avances, se señalan problemas como los riesgos ambientales y la falta de empleo local directo. Además, se cuestiona el beneficio real de la RILA para la ciudad y se destaca la importancia de alinear los objetivos del proyecto con la realidad local y regional, considerando las limitaciones y características de cada área, así como la necesidad de abordar los aspectos sociales para promover un desarrollo sostenible.

En el marco de los debates sobre la guerra en Ucrania, el artículo “La hipocresía organizada y las respuestas de la Unión Europea a la guerra en Ucrania” analiza cómo la invasión rusa en Ucrania representa un importante desafío tanto interno como externo para la Unión Europea (UE), con consecuencias económicas, financieras, energéticas y migratorias. La UE ha enfrentado dificultades para elaborar respuestas efectivas y coherentes a esta crisis, lo que ha llevado a una disociación entre su discurso y sus prácticas. Este artículo utiliza el concepto de “hipocresía organizada” para analizar cómo la UE aborda la crisis en Ucrania, centrándose en las áreas de migración y la ampliación europea. A través de la documentación oficial de la UE y de la investigación académica, se identifican las contradicciones entre los discursos oficiales y las acciones reales de la UE, caracterizando su respuesta como una hipocresía organizada. Este análisis contribuye a comprender

las dinámicas geopolíticas y migratorias derivadas de la invasión rusa en Ucrania y las contradicciones en el papel de la UE en este conflicto.

Cerrando la sección de artículos de **Investigación y Análisis** de este número de Pensamiento Propio, dos análisis hacen aportes clave para pensar tanto el regionalismo sudamericano como la dinámica del interregionalismo. En el ensayo “Contexto y desafíos del retorno de Venezuela a la Comunidad Andina: el patrocinio de Colombia y la convergencia de la integración regional suramericana”, el autor analiza el posible retorno de Venezuela a la Comunidad Andina (CAN) con el apoyo del gobierno colombiano de Gustavo Petro. Analizando desde las teorías más clásicas de la integración regional hasta cuestiones relacionadas con la política exterior de ambos países, los retos del reingreso de Venezuela en la CAN ponen de manifiesto los principales problemas de la región. Para Venezuela, representa un largo debate sobre cambios internos relacionados con la democracia y los derechos humanos, mientras que para Colombia pone de relieve un proceso de convergencia con su vecino. En cuanto a la CAN, el artículo reitera la importancia del acercamiento de este bloque al Mercosur para pensar el desarrollo regional y reducir las asimetrías en un “acuerdo sudamericano”.

En “Vínculos interregionales de la Alianza del Pacífico con actores y bloques regionales del Asia-Pacífico”, los autores abordan en primer lugar las bases teóricas y conceptuales del área, definiendo términos como interregionalismo y transregionalismo, así como recorriendo las “olas de regionalismo” en América Latina. La Alianza del Pacífico (AP) se inscribe en lo que denominan regionalismo cruzado, en el que los países miembros buscan ventajas económicas y políticas firmando por separado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, por ejemplo. En segundo lugar, se observan las relaciones económicas y comerciales de Chile, Perú, México y Colombia con Asia-Pacífico, la región de mayor crecimiento y expansión económica contemporánea. Aunque China se ha convertido en el primer socio comercial de las mayores economías sudamericanas, como Perú y Chile, por ejemplo, la AP sigue adoleciendo de debilidad institucional, incapacidad productiva y reprimarización de sus economías. Este acercamiento entre ambas regiones no sólo se ha producido a través de las relaciones bilaterales, sino también a través de mecanismos multilaterales, en particular el acercamiento de la AP

a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). El análisis empírico concluye que el bloque asiático puede servir de parámetro para pensar el futuro de la AP en torno a un compromiso regional mutuo.

Además de los artículos académicos, en este número hay tres comentarios sobre aspectos actuales del regionalismo sudamericano –más concretamente Mercosur– y las relaciones transatlánticas entre Sudamérica y Europa detalladas en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con la Unión Europea (UE). “Las Relaciones Brasil-Argentina: reflexiones sobre la agenda bilateral y el futuro del Mercosur” analiza la situación de los dos mayores socios del Cono Sur, examinando sus debilidades actuales para considerar escenarios futuros relacionados con los BRICS, China y el propio desarrollo del Mercosur. Por su parte, tanto “La Incertidumbre de la Cumbre entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión Europea (UE)” como “Beyond Summits: Towards a New Interregional Paradigm between Europe and Latin America” problematizan la oportunidad de las recientes reuniones oficiales entre los líderes de los dos bloques regionales. América Latina y Europa atraviesan importantes desafíos e incertidumbres, y la programación de la III Cumbre CELAC-UE en Bruselas en julio de 2023 generó expectativas a favor del acercamiento interregional y la necesidad de poner en agenda temas como el cambio climático y la salud. Sus resultados fueron dudosos; representaron un acercamiento entre los dos continentes, pero pusieron de manifiesto la persistencia de problemas estructurales que es necesario superar.

Con esta breve introducción, reiteramos la importancia de presentar, debatir y analizar las características actuales inherentes al regionalismo, ya sea en América Latina o en las más diversas regiones del mundo. Aunque con ciertas debilidades y carencias, los bloques regionales siguen siendo los arreglos de cooperación más profundos e institucionalizados, capaces de resolver problemas comunes entre Estados y otros actores.

Cairo Gabriel Borges Junqueira
Regiane Nitsch Bressan



From Post-Hegemonic Regionalism to the Liquid: An Assessment of Social Participation in Mercosur

João Victor da Motta Baptista
Natanael Gomide Junior

Introduction

The different waves of regionalism in the Americas have promoted commercial, political, economic, and social experiences of integration and cooperation mostly overlapping and not lasting. In that regard, “an important lesson in studies on regionalisms is that these are not linear processes. On the contrary, they are marked by tensions, crises and setbacks.” (Mariano & Menezes, 2021: p. 175).

In the 21st century, the emergence of a new wave of South American regionalism generated great enthusiasm in the specialized literature about the transformations that would be taking place in the region (Sanahuja, 2010; Riggirozzi & Tussie, 2012); but the exhaustion of the cycle that propelled it generated institutional uncertainties and

distrust of these processes. In this way, this article intends to deepen the understanding of the present regional dynamics in South America, based on a reflection of Mercosur in the last twenty years under the topic of social participation.

In the first section of the text, we carry out a bibliographic review on the dynamics of South American regionalism in the 2000s and the inflections that allowed an expansion of spaces for social participation. With the objective of reflecting on the elements that structure the discussions on regional integration in the Americas at the beginning of the 21st century, as well as understanding the social impacts of these processes.

In the second section, we guide the analysis towards a conjunctural reflection on Mercosur and the changes in the direction of South American regionalism, based on the theoretical proposition of Mariano et al. (2021) of Liquid Regionalism. In order to understand Mercosur with the end of the progressive cycle in the region and the impacts on the bloc's institutional structures and social participation.

In conclusion, we aim to summarize the key concepts presented in the article and contemplate potential shifts in the Latin American context, influenced by signs of a resurgence of a progressive era in the region. This will guide our exploration of research priorities in the field of regional studies.

Post-Hegemonic Regionalism and the Expansion of Social Participation in Mercosur

The beginning of the 2000s in Mercosur marks the beginning of the formation of a new stage in the regional integration process, provided by the emergence of progressive governments in the region, a phenomenon known as the “pink wave”. This phenomenon refers to the emergence of left and center-left governments in Latin America in the early 2000s, which enabled the production of a scenario of political convergence in foreign policy among the political leaders. The specialized literature converges in pointing out that the changes in the domestic policies of the countries in the region were decisive to produce a new agenda in Mercosur regionalism (Serbin, 2012; Ramanzini Júnior, 2015).

In 2002, Luiz Inácio Lula da Silva's government plan demonstrated the intention to promote a shift in relation to the previous stage of open regionalism, based on economic and commercial issues: "It is necessary to reinvigorate Mercosur, transforming it into a zone of convergence of industrial, agricultural, commercial, scientific and technological, educational and cultural policies (PT, 2002: p. 6).

In Argentina, Néstor Kirchner ascended the presidency, initiating a confluence of progressive governments in the region. According to Russell and Tokatlian (2011), Néstor Kirchner came to power with a view that neoliberalism and foreign policy had been the two main factors in the successive crises that the country experienced at the turn of the century and advocating a more balanced relationship between the State and the market, oriented towards the social question. The authors also point out that although Kirchner did not define a clear and well-defined foreign policy agenda; he highlighted the importance of Latin America and regional integration as essential for the country's international insertion, with emphasis on the relevance of Mercosur.

In addition to the emergence of progressive governments in Argentina and Brazil, we have the same political phenomenon occurring in other Mercosur member countries: in Uruguay, with the governments of Tabaré Vázquez and José Mujica; Fernando Lugo in Paraguay; and Hugo Chavez in Venezuela. In short, the alignment of these rulers facilitated a common agenda to be carried out in Mercosur, a factor of paramount importance in regional integration processes.

In this scenario, in October 2003, the Buenos Aires Consensus was signed between the Argentine and Brazilian governments, which sought to reinforce their commitment to working to strengthen bilateral and regional relations. In addition to the primacy of the regional axis as an international insertion strategy, we can highlight some points: the vision of the need to strengthen state action in the pursuit of public policies, in clear opposition to the neoliberal rise, through the fight against poverty, promotion of public education and the search for social justice. The document¹ highlights the issue of civil society participation and the search for dialogue at the government-society interface in the regional integration process.

The configuration of this new South American regional scenario at the beginning of the 21st century is described by the literature as “post-hegemonic or post-liberal regionalism” (Riggiozzi & Tussie, 2012; Grugel; Riggiozzi, 2009; Sanahuja, 2010). The concepts expressed something in common: a re-politicization of the agenda and the shifting of the agenda from merely commercial and economic issues to include political and social matters.

In opposition to the open regionalism of the 1990s, based on trade liberalization, the search for the promotion of intra-regional trade, fiscal adjustment processes, state retraction and the search for measures that would encourage foreign direct investment in the domestic sphere; post-hegemonic regionalism was based on a set of regional structures and hybrid practices emerged to replace others immersed in commercial logics so far hegemonic (Riggiozzi & Tussie, 2012). In this sense, Serbin, Martínez and Ramanzini Jr. (2012) argue that these processes differ from the neoliberal character of the 1990s by three significant returns: the return to strengthening the State; the return to the politicization of regional relations; and the return to a developmental social agenda.

Therefore, the advance of integration was not harmful to the autonomy of the countries, as it was not thought to foster them economically or create a political unity. (Vigevani et al., 2014). The objective of the institutions of this period was not to present themselves as an alternative to trade regimes, but to transcend trade integration, including other modalities of regional cooperation beyond the restrictions generated by the predecessor regimes (Lima, 2013).

From that moment onwards, a closer approach was also sought with civil society in the member states with a view to promoting greater participation and social legitimacy in regional integration processes. (Sanahuja, 2010). Granato (2019) highlights a significant event in the effort to expand Mercosur’s scope beyond economic concerns. This occurred during the 2003 Mercosur Summit Meeting, where they approved the ‘2006 Goal,’ a work program spanning 2004-2006, which incorporated political and social dimensions.

In Common Market Council Decision No. 26/2003, the mentioned work plan, Mercosur's priority in the social agenda is strengthening civil society participation from that moment forward. In addition, the document mentions the search for the articulation of study centers in the member states to conduct reflections on social issues; the search for events that promote greater cultural visibility of the regional integration process; the effort to strengthen the Forum for Political Consultation and Conciliation (FCCP); the promotion of workers' rights; and the search for a strengthening of Mercosur institutionalist.

As a result, there was a great effervescence in Mercosur's social agenda, resulting in the creation of various institutions, instances and regulations that aimed to embrace the emergence of these new themes, such as human rights, the issue of economic asymmetry between member countries, the participation of civil society in the regional integration process, among others. Among these we can mention the creation of the Mercosur Parliament (PARLASUL), in 2006, the Mercosur Social Institute (ISM) in 2007, the Institute for Public Policies on Human Rights (IPPDH) in 2009, and the Social Participation Support Unit (UPS by its initials in Spanish) in 2010.

In the context of pursuing a greater approximation between State and society in the regional integration process, the Social Summits –held from 2006 onwards– were one of the main initiatives established in this period. According to Ramanzini Júnior (2015), the Social Summits were constituted as a space for political debate on the directions of regional integration, providing the participation of various non-state actors, such as social movements, public policy networks, epistemic communities, together with government actors.

According to Baptista and Siman (2021) the Social Summits, which ran concurrently with the Presidential Summits, should not be perceived as 'anti-Mercosur' but rather as a complementary effort to official activities. In 2012, the Social Summits were incorporated into Mercosur's institutional framework, through the decision of the CMC No. 56/2012, which establishes that they should be held every six months and that their organization would be the responsibility of the *pro tempore* presidencies in coordination with the other member states and with the support of the UPS coordinator.

In a study carried out by Silva and Martins (2016) on Social Summits, it's evident that a significant regional social mobilization surrounded their implementation. When the data is disaggregated by the nationality of the civil society representatives, the authors reached the conclusion that there was a prominence of the participation of Uruguayans (about 702), followed by Brazil (498) and Argentina (415). Despite the importance played by the Social Summits in providing greater dialogue between the governments and societies of the member states, they have ceased to be held since 2015.

Another important initiative created at this time is by IPPDH, which in 2015 created the Social Participation Forum based on a “participatory planning strategy”, understanding that social participation is a human right and that it is essential for the strengthening of democratic regimes (IPPDH, 2015). This Forum encompasses two mechanisms for civil society participation: public consultations and dialogues.

Despite the less restrictive rules, the participation of civil society during the Social Summits had great oscillations along the historical path with a peak in participation in 2010. However, the Social Summits mobilized regional civil society around pressing issues for the regional integration process in Mercosur. Since Haas (2004), the importance of the involvement of different actors in the regional integration process has been highlighted since the formation of perceptions and interests beyond the national scope help to deepen the integration process.

In Mercosur, history, politics, economy, and union elites coexist within spaces of social participation, such as the Labor, Employment and Social Security Subgroup (SGT-10) and the Economic-Social Consultative Forum (FCES). SGT-10 was the first institutional space for social dialogue in Mercosur (Mariano, 2011). Likewise, FCES reflects union's action in search of new partners in civil society to influence the process of regional integration (Mariano, 2015).

However, Mercosur's bureaucratic expansion, which initially opened spaces for non-state actors' participation, did not lead to substantial changes in its decision-making process. It also failed to significantly broaden the spectrum of social actors involved, mainly comprising economic and labor unions (Baptista, 2020). Despite numerous questions about their efficiency and effectiveness to guarantee the

democratization of access to integration policies, the Social Summits managed to expand the participants in the spaces of participation of Mercosur compared to the 1990s.

Since several issues interfere with the number of participants in these mechanisms, it is crucial to note that contributor involvement demands careful organization, preparation of the participating actors, understanding of bureaucratic procedures, and financial resources. In this way, if non-state actors consider that the mechanisms in which they participate have no practical effects or that their demands will not be contemplated, they may consider these participatory institutions as inefficient and gradually stop participating, causing an emptying of the mechanisms. Other elements also interfere with the availability of non-state actors to participate, such as the unavailability of dialogue, the lack of transparency and prior information accessibility from government actors, among others.

In this context, the establishment of UPS was indispensable, aimed at coordinating the key components of the Somos Mercosur program. Its primary purpose is to bolster the inclusion of organizations, ensuring a vital institutional channel for dialogue with society and social movements. UPS plays a crucial role in supporting the organization of Social Summits, providing financial assistance for social participation, and cultivating a collective memory of events involving civil society organizations.

Tallberg, et al. (2014) argue that access is different from participation, as the former refers to the institutional mechanisms through which transnational actors can partake in the political process of international organizations, which can be guaranteed by member states or international bureaucracies. On the other hand, participation is related to the presence of these actors in the mechanisms. UPS tried to suppress the historically consolidated difficulties for the participation of non-state actors in Mercosur, but it did not achieve this objective. The initiative encountered challenges in securing funding for its activities and maintaining autonomy vis-à-vis the national focal points. These focal points exhibited significant organizational heterogeneity, posing limitations on the broad and autonomous participation of civil society organizations (Baptista, 2020).

Another crucial aspect to explore regarding civil society participation is its influence. This involves understanding the extent to which the demands presented by civil society within these participatory institutions are acknowledged and incorporated into the decision-making process. This is particularly relevant since non-state actors are typically excluded from Mercosur's decision-making process. This is an issue that researchers who study this subject find very difficult in the case of Mercosur as well as other international organizations, since the unavailability, incompleteness and fragmentation of information make the researcher's task an arduous work and not always possible (Baptista, 2020; Baptista & Siman, 2021; Gomide Junior, 2020).

In most cases, the only way to understand such issues is through interviews, which means the perception of the actors involved (perceived influence). However, there are other obstacles when it comes to conducting interviews, like the unavailability of the participant actors, the fact that many civil society organizations cease to exist over time, among other issues.

In a study developed within the scope of the IPPDH, Gomide Junior (2020) listed that all the organizations interviewed by him considered their experience of participating in public consultations to be satisfactory; despite the need of improvements: the issue of financing participation; there is a need for increased openness and information for non-state actors, the holding of more meetings, and the establishment of mechanisms to monitor the results and commitments achieved through these participatory processes.

The analysis of participation as a positive element for leaders of organizations engaged in social involvement in Mercosur is confirmed in other studies based on interviews. Baptista (2020) illustrates that Brazilian trade unionists express high satisfaction with the personal and organizational benefits of social participation, viewing it as a valuable political training ground, despite its limited political impact. Another notable example of robust civil society engagement is the Specialized Meeting on Mercosur Family Agriculture, recognized for its extensive and interactive discussions (REAF) (UPS, 2016, Ferreira, 2021). In this context, Mercosur presents various instances of civil society organizations' participation, which are considered positive and unique in their own right (Mariano, 2011; Baptista, 2020; Gomide Junior, 2020;

Ferreira, 2021). Additionally, it includes the involvement of subnational governments (Junqueira, 2019). Despite this period being marked by a political and ideological convergence between governments in South America, which allowed for a common agenda to be carried forward in the Mercosur regional integration process based above all on the search for institutional deepening and greater dialogue with civil society, it is noted that all the achievements towards greater democratization of the process were lost as soon as the regional political configurations changed, leading to a crisis of regionalism and a dismantling in the participation of civil society, something that we will go into detail in the next section.

Junqueira (2021) assesses that the expansion and shifting of the agenda within Mercosur was accompanied by the increase of a strong sovereign discourse in which countries were unable to deepen the dynamics of regional integration due to nationalism and corporatism. The author contends that Mercosur's integration in Latin America reinforces the role of the national state, which makes it dependent on party and governmental interests to the detriment of strengthening regional initiatives and institutions.

The participation of civil society in Mercosur has never been autonomous, which is explained by the prominence of States to the detriment of regional societies. Meaning that in Latin America, we primarily witnessed the establishment of strong states, and our democratization has always been induced from 'above'. We count on reactive and non-propositional national societies, thus, the participation of civil society in the discussion and management of public affairs – whether in the domestic spheres or at the regional level– has always been dependent on the will of political circumstances. All these factors are strongly related to the idea described by O'Donnell (1994) of “delegative democracy”, linked to the personalist and individualist regional tradition, where there is a strong concentration of power over the Executive and a weak vertical and horizontal accountability.

We can say that this moment is marked by a phenomenon that we can call “Declaratory Regionalism” (Mariano, 2022), through the dissonance between speech and action. On the discursive level, we can see the presence of a rhetoric based on pursuing to deepening proximity between institutions and citizens. However, during the post-hegemonic

era, the establishment of numerous organizations, institutions, and forums addressing the vibrant social agenda and involving civil society participation was not driven by a vision of autonomy. Instead, they were primarily initiated and directed by government authorities.

In view of this, the participation of civil society remained strongly dependent on political circumstances, and as we know, these spaces are easily created and dismantled depending on the political project and consensus (or lack thereof) on the part of government actors. As well as social participation remained dependent on self-financing, making it impossible to continue the engagement of entities with low financial capacity, guaranteeing perennial participation only to employer confederations and trade unions.

Liquid Regionalism and Social Participation in Mercosur

Post-hegemonic regionalism challenged the discourse about dependent economies that collectively react to the external forces of globalization without constituting a unitary project against the neoliberal economic agenda (Tussie & Riggiozzi, 2012). However, the construction of new institutions resulted in an overlap of actors, members, and attributions between regional organizations, defined as overlapping regionalism.

Nolte (2016) points out that this phenomenon is not necessarily negative, because when institutions have complementary characteristics or division of tasks among themselves, they can deepen regional integration. Similarly, Briceño Ruiz (2016) does not understand the juxtaposition of regimes as a problem as it can enable a variety of processes and initiatives in which countries participate as they interest them.

However, the proliferation of institutions responded to the accommodation of national interests and the possibility of increasing bargaining, without guaranteeing them any kind of decision-making or coercive power (Ribeiro, 2016). Mostly, regional institutions in Latin America have an exclusionary character, being always sub-regional without an integrating center, moving away from hemispheric or subcontinental integration (Malamud & Gardini, 2012). This level of fragmentation

reflected the convergence of interests in the region, which impacts expectations regarding integration and long-term commitments to cooperation proposals (Mariano & Ribeiro, 2020).

In the Southern Cone, several organizations coexist with similar mandates and territorial dimension with little difference –usually due to the exclusion of some neighbor(s) without prejudice to their relationship in other spaces–. In addition to the overlap with other regional institutions, there are overlaps of internal competences, as in the case of Mercosur with the different labor bodies, subordinated to different bodies of the bloc with themes that are not always coordinated (Ribeiro, 2016).

However, Sanahuja (2016) argues that this process was also characterized by building a light '*ligero*' regionalism, because it had little institutional density and an intergovernmental character. According to the author, the aim of defending sovereignty and avoiding the construction of onerous structures did not allow the transfer of state responsibilities to other institutions and the construction of a common legal system (Sanahuja, 2016).

In this sense, Malamud and Gardini (2012) argue that Latin American regionalism did not evolve into another paradigm, but it rather overflowed without deepening or returning to standard cooperation arrangements. Overall, this cycle rested on strong presidential leaders who projected ambitious integration goals (Sanahuja, 2016), but it did not overcome government policies to build institutions that were distant and resistant to the region's political cycles.

The limitations within post-hegemonic regional institutions underscore the challenges in establishing institutions with greater autonomy from individual states in Latin America. The ineffectiveness of institutions and legal frameworks added to the lack of political will in Latin American countries and the inability to materialize integration into benefits for the population (Pozo, 2019).

The preference for the constitution of intergovernmental processes, and in many cases interpresidential (Malamud, 2003; 2005), allowed initiatives to work only as long as there were collective understandings. However, with the growth of dissent, the economic crisis and the new

dynamics of the international system, the fragility of these institutions drained their functioning, and their mandates began to be carried out by other juxtaposed organizations.

The advances obtained in this process were few, and did not endure, with this Latin American regional integration remains sensitive to ideological and conjunctural changes with no prospects for progress (Granato & Batista, 2018). Even if generic, political affinities between governments in the region in the 2000s were not strong enough to deepen integration policies (Vigevani et al., 2021). Although the narrative prefers political construction, the role of the State and new models of development, institutional weaknesses and South American asymmetry vis-à-vis the main international actors pave the way for the resumption of the neoliberal agenda and the weakening of the State (Serbin, 2018).

The rapid obsolescence of the post-liberal/post-hegemonic experience is related to the disintegration of its organizations, which proved incapable of detecting and preventing failures and with a weak institutional design (Mijares & Nolte, 2018). The attempt to consolidate a “challenging regionalism” failed to break with its function of complementarity with neoliberal globalization being impacted by its negative and pernicious effects (Serbin, 2018).

In its current form, neoliberal globalization is a relevant factor for understanding these issues. This develops into an elementary contradiction: on one hand, it fosters interdependence to guarantee free trade in goods, services, people, and ideas; on the other hand, it promotes regional fragmentation, overlapping regimes and multiple forms of dependence (Serbin, 2018).

The constant Latin American political-electoral turns are an element of constraining stress for regionalism, as pointed out by Weiffen (2021) “power shifts have led to struggles for regional leadership (...). This resulted in the reform of old and the foundation of new, often overlapping, regional organizations” (p. 24). In Latin America, from the second half of the 2010s onwards, we have a new political configuration markedly to the right. In this period, a new scenario is formed in Latin America, where is observed a “turn to the right” or “blue/conservative wave” as designated by some authors (Vigevani et al., 2021; Junqueira,

2021). Exemplified in the election of Mauricio Macri in Argentina, in 2015; in Brazil, the impeachment of Dilma Rousseff in 2016 and the rise Michel Temer as well as the election of a far-right candidate Jair Bolsonaro in 2018; Mario Abdo Benítez in Paraguay since 2018; and Lacalle Pou in Uruguay since 2020.

Sanahuja (2019) designates this new moment as the “liberal-conservative turn”, and one of the factors that would explain the emergence of this new scenario would be the end of the favorable economic cycle caused by the commodities boom, provided by the Chinese rise in the early 2000s, which in the author’s view would have been responsible for providing the material resources that supported more assertive foreign policies in the region. Like the one led by former President Lula da Silva in his search for greater autonomy in the region in the face of historic US interference in political and economic relations in Latin America (Vigevani & Ramanzini Júnior, 2011).

In the broader Latin American context, we have the emptying and paralysis of Union of South American Nations (Unasur) between the years 2017-2019, the creation of the Lima Group (2017) as an instance of debate and political dialogue, mainly to address the political crisis in Venezuela (Barros & Gonçalves, 2019) and the creation of Forum for the Progress and Integration of South America (Prosur) in 2019. Mariano, et al. (2021) characterizes these initiatives as ideological consultation and opposition to previously constituted processes, highly volatile and underperforming. The constitution of these new instances of dialogue is strongly anchored in an argument that sought to “de-ideologize” the relations between the countries of the region (Alvarez, 2020).

According to Briceño-Ruiz (2021), this new moment is clear from the arrival of Mauricio Macri to power, in 2015, when he criticized Venezuela’s entry into the bloc and prioritized the trade dimension, proposing a flexibilization of Mercosur, especially in what regarding economic negotiations with third parties –currently carried out as a block (CMC decision nº 32/00) –. Brazil has also moved in the same direction, arguing in favor of reducing the TEC and making the regional integration process more flexible.

In the last decade, Nolte and Weiffen (2020) argue that regionalism is “under stress”, in Europe with the Eurozone crisis: Brexit; the migrant and refugee crises; in Latin America with stagnation and decline in regional cooperation –with the dismantling of Unasur and the absence of regional leadership–. Weiffen (2021) indicates different stressors elements for regionalism, such as: economic, security, socio-cultural, and political challenges in addition to power shifts. These pressure factors can result in two processes: resilience or disintegration (Nolte & Weiffen, 2020). Over the decades, the literature has pointed out several hypotheses for the propensity of crises in Latin American integration initiatives, such as: low economic interdependence; institutional fragility (mainly weak oversight mechanisms); and the intergovernmentalism/presidentialism contradiction (Agostinis & Nolte, 2021).

Sanahuja (2018) considers the current crisis of regionalism to be more than a cyclical phenomenon as it expresses the limits of the existing financialized economic model –its disconnection from the productive economy, the lack of regulation and the high risks for the stability of the system–. This process would be the end of the post-Fordist cycle in the face of new technological and digital changes that profoundly affected fiscal, employment, social welfare policies, and the entire present social and political organization. (Sanahuja, 2018).

The crisis of governance, the difficulties of States and western democracies opened gaps for the questioning of political elites favorable to globalization, causing widespread social discontent and enabling the emergence of new actors opposed to regional integration processes –many of them from far right– (Sanahuja, 2017). This development highlights a crisis in the legitimacy and representation of the State, including its predominant hegemonic elites, observed in the political situations of both the European Union and Latin America.

The disintegration of South America highlights a problem of collective action, compounded by the absence of regional leaders or collectively perceived threats (Mijares & Nolte, 2018). In this sense, Mariano and Neves (2022) argue that the present tension in South American regionalism has its origins in the death of Hugo Chávez in 2013, which was followed by a series of events in the countries of the region that distanced them from post-liberal experiences. The new regional

initiatives were characterized by presenting a limited institutional design, configuring ideological alliances that did not seek to deepen the regional agenda (Mariano et al., 2021).

South American governments are questioning multilateral cooperation, so a discussion on the interrelationship between multilateralism and regionalism becomes indispensable (Comini; Frenkel, 2020). This fact reinforces that the integration processes in South America are subordinated to domestic political logics and their electoral changes in member countries, a fact that intensifies regional instability, already subordinated to economic and political instability (Mariano & Neves, 2022). The absence of political consensus and the fragmentation of organizations, institutions and cooperation mechanisms are direct reflections of the historical instabilities of Latin American domestic policies.

Mariano, Bressan and Luciano (2021) characterize this new moment experienced in the processes of regional integration in the Americas as “Liquid Regionalism”, which would be defined by fluidity in regional arrangements, as opposed to a sedimented order, marked by flexibilization, deregulation and liberalization. In the authors’ argument, the stable regionalist model began to be diluted in the phase of post-liberal regionalism, during the first decade of the 21st century, which can be considered an intermediate phase where solid regional structures begin to “smelt”.

Mariano, Bressan, and Luciano (2021) argue that the fluid nature of regionalism in the Americas led to a flexible structure. This structure emerged in response to the crisis of regional institutions and influenced the discourse and actions addressing the role and importance of multilateralism and regionalism. The impact of regionalism stressors is closely linked to the characteristics of the region, the existence of norms, procedures and/or regional leadership allows for greater resilience in cases of crisis, and their absence can have disintegrating effects (Weiffen, 2020).

In this way, Comini and Frenkel (2020) point out factors of attention to South American processes, such as low adaptability to global transformations and lack of cohesion in the face of these challenges, diverse guidelines on foreign policy with a deficit of governability, low

capacity to contain threats and to promote alternative policies. In the same sense, Mariano and Menezes (2021) highlights the low levels of economic complementarity and interdependence as characteristics of the agreements in the region; in contrast to the high political and economic asymmetry and the large bureaucracy to internalize the commitments made.

Even before Jair Bolsonaro came to power in Brazil, his Minister of Economy, Paulo Guedes, declared that Mercosur and Argentina would not be a priority for Brazil, arguing that the formation of the regional integration process was ideological, which would have generated a “cognitive prison” (Clarín, 2018). The differences between the Brazilian government of Jair Bolsonaro and the Argentine Alberto Fernández have marked the relations between the two main partners of the regional bloc since then. Furthermore, differences have been growing since Uruguay engaged in a bilateral free trade agreement with China, without negotiating with the bloc, something provided for in the institutional framework of Mercosur, in a 2000 decision.

Brazil insistently sought a reduction in the Common External Tariff (TEC) by 10%, something that was only achieved in 2022, through the decision of CMC n° 08/22. This “commercial turn” (Caetano, 2019) and the search for a return to what Mercosur once was, becomes explicit from the self-proclaimed “new Brazilian foreign policy”, headed by former chancellor Ernesto Araújo who defined Mercosur as a distorted bloc, which isolated the region from the world, and which should have its logic reversed to recover its initial role and limit it to a negotiating platform (FUNAG, 2019).

In the last period, the bloc suffered from two strategies of dismantling the participatory spaces: the cut in funding; and the changes in the rules and institutions that favor the participation of civil society. In a seminar about thirty years of Mercosur, organized by the Alexandre de Gusmão Foundation in 2021, Ambassador José Eduardo Martins Felício—former director of the International Security Mechanism (ISM)—reported that the social agenda suffered with the cut of resources in recent years. The Ambassador believes that the ISM is struggling to survive, and he contends that it was essentially ‘abandoned’ after its creation.

In his report, the Ambassador denounced that Brazil did not contribute to the ISM budget, despite being responsible for 39% of it; and that in the two years that he was director, the agency maintained itself with loans from the Mercosur Secretariat. With the aggravating factor that ISM employees were without wages for three months in 2020 and four months in 2021, with internet disruptions and threats of water and electricity shortages; in addition to discussions about possible unification with the Institute of Public Policies on Human Rights of MERCOSUR (IPPDH) (FUNAG, 2021).

Elements that highlight the lack of transparency in accessing Mercosur's budget data. For example, in relation to the ISM there is no data available since 2017 and the IPPDH since 2021. In addition, there is low transparency of UPS spending in its funding and support efforts so that social organizations in the region could contribute in participatory mechanisms within the framework of Mercosur.

Recently CMC's decision nº 04/22 updated the institutional structure of Mercosur and indicated the need to update the functioning of the mechanisms of participation of the social society, indicating that the Social Summits should be held every six months with the support and assistance from the Mercosur Secretariat. Therefore, the possible reactivation of the Social Summits combined with the transfer of the management of social participation from the UPS to the Secretariat under the pretext of providing greater rationality, agility and cohesion to the institutional structure of Mercosur.

According to Mariano and Menezes (2021), when examining Mercosur's historical trajectory over the past three decades, a conflict emerges between proponents of a 'Maximum Mercosur,' envisioning a path similar to the European Union (though recognizing differences), and advocates of a 'Minimum Mercosur' advocating for a more limited integration focused primarily on trade. Per the authors, in recent decades there has been an alternation between these two groups, without building consensus on what would be the goals that the integration process should achieve, which constituted an obstacle to the consolidation of Mercosur.

In a previous study, Mariano (2015) argues that the transition from a vision of Minimum to Maximum Integration would depend on greater institutionalization, and this would allow institutions to gain their own dynamics that would be independent of the political will of government actors and their interests in the short term. In the author's view, Mercosur has not yet reached such a level.

When we analyze the trajectory of civil society participation from Post-hegemonic Regionalism to the Liquid, we precisely observe this process, the refusal to allow institutions to become autonomous, something that remained only on the discursive and rhetorical plane. According to Malamud (2010), presidential intervention has become a structural feature of the regional integration process in Mercosur. One of the reasons that explain the prominence of the heads of the Executive in the integration process is due to the institutional weakness of Mercosur, given that there are no actors and no veto power that constitute obstacles to presidential performance.

Martins and Pennaforte (2017) argue that the bloc did not build mechanisms that allow coexistence and its functioning in dynamics of plurality of party and ideological convictions. Mercosur can do little to resist the emptying of its structures and unfavorable changes, as its institutional design was not developed to impose itself on its members' domestic situations (Hoffmann, 2020).

Institutional fragility and the difficulty of implementing the decisions taken permeate the entire existence of Mercosur (Mariano & Menezes, 2021). In Mercosur's history, all the transformations were not able to "neutralize the structural weaknesses of the countries, or to insert the regional dynamics in the domestic policy agendas" (Vigevani et al., 2021: p.47). There is no institutional architecture that allows the organization's interests to override domestic interests (Martins & Pennaforte, 2017).

Thus, as Mariano and Menezes (2021: p. 175) point out, the integration process in the Southern Cone lives with a persistent dilemma: "For those who want more, it always seems insufficient, and for those who want less, it seems too bloated". In this sense, convergence in Mercosur occurs through dissatisfaction, which generates negative expectations for its surroundings (Mariano & Menezes, 2021).

The intergovernmental, and sometimes interpresidential, logic limited Mercosur, reduced the engagement and legitimacy of its bodies. Likewise, it restricted the consolidation of human resources capable of developing cooperation strategies and autonomous actions, at times due to a lack of political will, and at other times due to insufficient financial resources.

Therefore, a greater involvement of other political actors, especially the legitimate representations of civil society, is essential to build or reactivate a strategic sense for the integration process in the Southern Cone. It becomes an essential issue for the continuity of the integration process in the region, which its legitimacy is based on other structures, in addition to tariff regimes, trade preferences and governmental political projects.

Recently, in April 2023, the pro-tempore presidency of Argentina, through the official channels of communication², announced that through a joint decision between all Member States, the Forum for Political Consultation and Conciliation (FCCP) decided to resume the holding of the Social Summits, which will take place remotely with the aim of allowing as many organizations and social movements as possible to participate (Mercosur, 2023).

In this way, it is worth noting the decision taken at the end of March 2023 by the Mercosur Secretariat to carry out a new register of organizations and social movements that operate within the scope of the regional integration process, arguing that the participation of these actors constitutes an essential for the deepening and success of the process, contributing for the citizens of the Member States to become aware of the benefits and rights that come from this integration process.

From the above, we can observe that there is a contemporary interest in reactivating important mechanisms of dialogue between the governments and civil society, as is the case of the Social Summits, and that this work of coordination that was once centered around the extinct Social Participation Support Unit (UPS), is now managed by the Secretariat (SM). This change seems to reflect a scenario of thinner budgetary resources for financing social participation.

The interest in reactivating participatory mechanisms and engaging the civil society in issues that permeate Mercosur is closely related to the emergence of a new political scenario in the region, markedly to the left of the political spectrum, a phenomenon designated as “new pink wave” by the specialized literature (Junqueira & Milani, 2022). In this new context, it’s evident how influential the leadership of the Brazilian Chief Executive, Lula da Silva, has been in not only rekindling social participation in the regional integration process but also in revitalizing Mercosur comprehensively, spanning both its commercial and political dimensions.

Final Thoughts

Over its decades of existence, Mercosur has faced various challenges, and the coexistence and endurance of these factors have been defining characteristics of its experience. In a brief span of time, economic, political, socio-cultural challenges, and power shifts all coexisted without a single dominant stressor element, with distinct national and regional dynamics at play. Regional organizations in Latin America are highly resilient to crises and almost never die (Agostinis & Nolte, 2021). This element of resilience is perhaps one of the main characteristics of Mercosur and one of the reasons that, even after different critical periods that it has experienced, it remains central to the strategy of international insertion of all member countries.

In this article we seek to present the history of social participation in Mercosur with the rise of post-hegemonic regionalism and the proliferation of mechanisms of social participation resulting from the institutional expansion experienced by the bloc. We argue that, despite being substantial, these changes did not take effect and did not alter the Mercosur decision-making process. The fragility of this experience did not result in a better institutionalization of South American regionalism. Likewise, the expansion of non-state actors engaged with Mercosur has not resulted in the improvement of its persistent democratic deficit.

From what was discussed, we could observe a dissonance between the rhetorical level and the action during Post-hegemonic Regionalism about social participation, considering that the rhetoric of the search

for an institutional deepening and approximation of governments with civil society was not reflected in an autonomous participation of non-state actors. Throughout the historical trajectory analyzed, it is noted that social participation in Mercosur has always been conducted and mediated by government actors, which its participatory mechanisms are strongly dependent on circumstantial political wills. Thus, in the absence of minimum consensus on the process of regional integration and a “turn to the right” in the governments of the region from the second half of the 2010s, a moment designated as Liquid Regionalism, the advances once achieved by civil society in relation to the possibility of engagement in the issues that permeate the region were gradually being dismantled from the emergence of this new political scenario.

However, recently, from the formation of a new regional political scenario markedly to the left, coined by the specialized literature as a “new pink wave”, we can observe that the issue of civil society participation has gained a new agenda and importance in Mercosur, as demonstrated by the decision to reactivate the Social Summits –an important mechanism for dialogue between the governments and civil society–, allowing the regional process to gain greater visibility and legitimacy among the citizens of the Member States.

These facts launch a challenge on the meaning of regional integration. Thus, we agree with the propositions and arguments of Mariano, Bressan and Luciano (2021) that we live with different perceptions about regional integration that do not help us to identify and understand the phenomenon. In the Americas, we experienced several waves of regionalism that bequeathed dozens of institutional arrangements for cooperation and integration that did not achieve their initial objectives and had their functionalities reduced or extinct. In anticipation of structural transformations, the solid melted into thin air.

NOTES

- 1 Available in: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>
- 2 Available in: <https://www.mercosur.int/cumbre-social-mercursosur-2023/>

REFERENCES

- Agostinis, G., & Nolte, D. (2021). Resilience to crisis and resistance to change: a comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organizations. *International Relations*, n.º1 (27), Dec 29, 2021.
- Alvarez, M. V. (2020). Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. *Revista Cuadernos de Campo*, 29, 43-69.
- Baptista, J. V. M. (2020). *A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014). (Dissertação de mestrado, UNESP/UNICAMP/PUC).
- Baptista, J. V. M., & Siman, T. E. (2021). Dimensão humana e social do Mercosul: da institucionalização ao esvaziamento. *Brazilian Journal of International Relations*, n.º10 (1), 254-276.
- Barros, P. S., & Gonçalves, J. S. B (2019). Fragmentação da Governança Regional: O Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). *Mundo e Desenvolvimento-Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP*, n.º2 (3), 6-39.
- Briceno-Ruiz, J. (2016). Projeção, fragmentação e justaposição de processos Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na America Latina e no Caribe. *Conjuntura Internacional*, n.º13 (1), 16-21.
- Briceno-Ruiz, J. (2021). O auge e a crise do ‘Novo Mercosul’ no período pós-hegemônico (2013-2016). *Lua Nova*, 112, 55-86.

- Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio del modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, n.º1, 47-88.
- Comini, N. M., & Frenkel, A. (2020). UNASUR on the edge. In D. Nolte & B. Weiffen (Eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.
- Clarín (2018). Para el futuro jefe de Hacienda de Brasil, el Mercosur y Argentina 'no son prioridad'. Retrieved from <https://www.clarin.com/mundo/futuro-jefe-hacienda-brasil-mercosur-argentina-prioridad_0_x2oQw-tbO.html>.
- Ferreira, G. A. G. (2021). *O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006*. (Tese de doutorado, Programa Interinstitucional de Relações Internacionais, UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
- FUNAG. (2019). *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo*. Brasília: FUNAG. Retrieved from <<https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1057>>.
- FUNAG (2021). Seminário sobre os 30 anos do Mercosul. Available in: <<https://www.youtube.com/watch?v=1TUPOxejyQ>>.
- Gomide Junior, N. (2020). Participação social em organizações internacionais: o caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). *Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia*.
- Granato, L., & Batista, I. R. (2018). Regionalismo e desenvolvimento na América do Sul. *Revista Debates*, n.º12 (2), 201-222, maio-ago, 2018.
- Granato, L. (2021). Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. *Revista Austral*, n.º10 (19), 09-29.
- Grugel, J., & Ruggirozzi, Pía (2009). *Governance after Neoliberalism in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Haas, E. (2004). *The Uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Hoffmann, A. R. (2020). Mercosur between resilience and disintegration. In D. Nolte & B. Weiffen (Eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.

- IPPDH. (2015). Informe Anual 2015. Available in: <http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2016/01/Balanco_2015_final_web_baja.pdf>.
- Junqueira, C.G.B. (2021). Passado, presente e futuro do Mercosul. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y desarrollo*, n.º16 (30), 12-31.
- Junqueira, C.G.B., & Milani, L.P. (2022). A nova onda rosa: um recomeço mais desafiador. Available in: <<https://diplomatie.org.br/a-nova-onda-rosa-um-recomeco-mais-desafiador/>>.
- Lima, M.R.S. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.º90, 167-201, dez. 2013.
- Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, n.º40 (1), feb. 2005.
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: Laursen, Finn (ed). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, A., & Gardini, G.L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, n.º47 (1), 116-133.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, n.º15, 113-138.
- Mariano, K.L.P. (2011). *A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Mariano, K. L. P., Bressan, R. N., & Luciano, B. T. (2021). Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Rev. Bras. Polít. Int.*, n.º64 (2), 2021.
- Mariano, K. L. P., & Ribeiro C. (2020). A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo*, n.º23, 2020.
- Mariano, K.L.P., & Neves, B.C. (2022). El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones. *Foro Internacional (FI)*, LXII, n. 1, cuad. 247, 2022.

- Mariano, K.L.P. (2015). *Regionalismo na América do Sul*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Mariano, K.L.P., & Menezes, R.G. (2021). Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova*, vol. 112, 147-179.
- Martins, M.A.F. & Pennaforte, C. (2017). Mercosul, 25 anos depois: os problemas estruturais e o impacto da mudança de conjuntura. *L'Espace Politique* [online], n.º 31.
- Mercosur. (2023). *Cumbre Social Mercosur 2023*. Available in: <<https://www.mercosur.int/cumbre-social-mercotur-2023/>>.
- Mijares, V. M., & Nolte, D. (2018). Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra. *Foreign Affairs Latinoamérica*, n.º18 (3), 105-112.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance from a Comparative Perspective. In González-Sánchez, Víctor. *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers.
- Nolte, D., & Weiffen, B. (2020). Introduction: regionalism under stress. In D. Nolte & B. Weiffen (Eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, n.º5 (1), 55-69.
- Pozo, P. C. del. (2019). El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. *Revista de Fomento Social*, v. 74
- Ramanzini Júnior, H. (2015). “Demandas sociais, política externa e regionalismo”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (20), 5-19.
- Ribeiro, C. C. N. (2016). *Overlapping Regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais*. São Paulo: Dissertação de Mestrado – PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”. In Riggiozzi, P., & Tussie, D (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. London: Springer, 1-16.

- Romão, W. M. (2021). “O desmonte da participação social sob Bolsonaro”. [Video]. Available in: https://www.youtube.com/watch?v=2yy_rm-vuej0.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2011). “Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas”. In Sorj, B., & Fausto, S (Orgs.), *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.I.
- Sanahuja, J. A. (2017). “Crisis de globalización y hegemonía: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe”. *CRIES, Pensamiento Propio*, No. 45, año 22, 165-203.
- Sanahuja, J. A. (2018). “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”. In Serbin, A (Coord.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Icaria Editorial, Colección Pensamiento Propio.
- Sanahuja, J. A. (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. In Cienfuegos, M., & Sanahuja, J. A (Orgs.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Sanahuja, J. A. (2019). “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”. In Mesa, M (Org.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en sistema internacional*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.
- Sanahuja, J. A. (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Revista Pensamiento Propio*, n.º 44.
- Serbin, A. (2012). “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”. In Serbin, A., Martínez, L., & Ramanzini Júnior, H (Orgs.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES.
- Silva, C. A., & Martins, J. R. V. (2015). “As Cúpulas Sociais do Mercosul I: história e acervo”. Montevideo: Unidade de Apoio à Participação Social.

- Tallberg, J., Sommerer, T., Squatrito, T., & Jönsson, C. (2014). "Explaining the Transnational Design of International Organizations". *International Organization*, 68(4).
- UPS. (2016). "Construindo o mapa da participação social no Mercosul". Available in: <http://questiondigital.com/wp-content/uploads/2016/09/construyendo-el-mapa-de-la-participacion-social-en-el-mercosur-es.pdf>. Access on 06 ago. 2022.
- Vigevani, T., Mariano, M. P., & Ramanzini JR., H. (2021). "O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da Política Externa nos últimos 30 anos". *Lua Nova*, 112, 15-54.
- Vigevani, T., & Ramanzini Júnior, H. (2011). "The Grounding of Regional Integration for Brazil: Universalism, Sovereignty and Elite Perception". *Global Society*, 25(4), 449-468.
- Weiffen, B. (2020). "Stress factors and their impact on regionalism". In Nolte, D., & Weiffen, B (Eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge.



Regionalism and Ideology: Assessing the Impact of Presidential Changes in the Evolution of Mercosur

André Leite Araujo
Carlo Catapano

Introduction

Created during the early 1990s, Mercosur had its roots in the concept of “open regionalism”, as its primary goal was the creation of a common market between the founding states (Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay) to favour their integration into the process of globalisation driving the world economy (Briceño-Ruiz & Ribeiro Hoffmann, 2021). In the early 2000s, under the impulse of the left-wing governments in Brazil and Argentina, which were critical of the limited – commercial – scope of the organisation, the bloc started to evolve and cover other dimensions – institutional and political as well as in the social and industrial field (Briceño-Ruiz, 2021, pp. 69-75).

Then, the wheels turned again in the mid-2010s when new leaders came to power in the region, retrieving the model of flexible and open regionalism of the origins. The arrival of Mauricio Macri in Argentina and Michel Temer in Brazil restored indeed the old paradigm of the regional bloc as an instrument to foster the members' integration in the global economy (Briceño-Ruiz, 2021, p.78). Two conflicting views dominated those years –one defending the revision of the Mercosurian institutional design to a lighter trade-oriented structure and the other supporting the course constructed during the early 2000s–.

Since the mid-2010s, the organisation has entered a stalemate that derives largely from the opposing views held by regional leaders on the bloc's role. There were requests from several governments across the region for flexibilization and a renewed emphasis on economic liberalisation and negotiation of free trade deals (Caetano Hargain, 2021; Frenkel, 2018). In parallel, Latin America perceived the reduction of its influence at the international level (Schenoni & Malamud, 2021); re-designing Mercosur, therefore, was a strategy to increase its margin of manoeuvre.

Because of that, it has become common knowledge that Mercosur is in a deep crisis (Barrenengoa & Barceló, 2021; Briceño-Ruiz, 2021; K. L. P. Mariano & Menezes, 2021). Moreover, a significant share of the responsibility for such troubles is often assigned to the political alternation that occurred over the past years (Gardini, 2011; Luciano & Campos, 2021; A. Malamud, 2005; K. P. Mariano et al., 2021).

Nevertheless, which kind of crisis is in place? Is every single dimension affected, or only specific elements of the regional bloc are being questioned? And can the current turmoil be traced back to the views and approaches of the leaders in power?

The present article aims to tackle these questions. More specifically, it verifies whether the orientation of the incumbent presidents in the member states can explain the variations in the state of the regional bloc (measured primarily on the intensity of the intra-regional trade) and the political scope of the organisation (whether intended exclusively as a trade-oriented endeavour or as a broader integration scheme). In doing so, a mixed-method approach is adopted. The role of the ideological variable is firstly assessed via a statistical analysis

encompassing the four Mercosur members in the 1991-2020 period, followed by a case study section that analyses the experience of Macri's government in Argentina.

Since Lula's election in Brazil, South American integration and Mercosur have been in discussion once more. The expectations are to recover elements from the third wave of regionalism by fostering other dimensions rather than trade –such as infrastructure, democracy protection, labour rights, and culture– (Almeida, 2023; Milani & Ives, 2023). That said, analysing the impact of the Blue Tide (the successive accession to power of right-wing presidents in several Latin American countries from 2012 onwards) contributes to understanding how this transition may occur and to what extent ideology plays a role in fostering regional integration.

Theoretical Framework

Mercosur's history experienced different phases in the effort to create a South American alternative that promoted economic development, given the international constraints (K. L. P. Mariano et al., 2015; K. L. P. Mariano & Menezes, 2021). Given the scenario in the 1990s, one of the main priorities was the liberalisation of trade as a mechanism for fostering the regional market and favouring the members' insertion into the globalised international system.

Several authors have traced the organisation's flaws to its intergovernmental structure, which is highly conditioned by political circumstances (Gardini, 2011). Although intergovernmental decision-making processes are not a problem per se, in this case, every new government might have a distinct willingness to participate and advance the integration. Given the inexistence of empowered permanent bodies and compulsory legal frameworks (Jerabek, 2016), the decisions rely on the consensus between the member states. Because of that, a branch of the scholarship has relied on the idea of hyper-presidentialism to explain Mercosur's successes and pitfalls (A. Malamud, 2003, 2005). More broadly, due to the characteristics of South American political systems –which tend to assign, although in various degrees, considerable powers to the executive branch–, the presidential figure is widely considered one of the most decisive actors in the foreign policy realm (Borges

& Chagas Bastos, 2017; Malamud, 2015; Van Klaveren, 1992). The relevance assigned to the presidency in the conduct of foreign affairs and, for our case of interest, regional issues, underlies the decision to focus on presidential alternation.

In particular, the present article expands on the impact of government changes by observing a key aspect of politics: ideology. Although it remains clear that the left-right divide does not bound behaviours, several studies have provided evidence of the weight of presidential ideologies on the overall direction of Latin American foreign policies. For instance, in their analysis of the sources of foreign policy change in the region, Merke et al. (2020) have found that variations in the presidency's ideological stance carry most of the explanatory power. The analysis provided by Merke and Reynoso (2016), based on experts' evaluations, also demonstrated that the left-right divide tends to reflect divergent positions on crucial topics for regional foreign policies – such as the relationship with the United States, the geopolitical (whether directed towards the Global South or North) and the commercial orientation (whether more prone to integrating in the global economy or more protectionist). Moreover, the link between presidential ideologies and the success of regionalist projects has already been studied and validated. For example, Baracaldo Orujela and Chenou (2019) have recently shown how the ideological affinity among South American leaders has affected the advancements of various organisations within the region.

Mercosur's historical trajectory seems to confirm these reflections. During the 2000s, Latin American countries elected a series of leftist presidents (a phenomenon known as the Pink Tide), who led to the inclusion of political and social topics on the regional agenda (Dabène, 2007; Klemi & Menezes, 2016; Legler, 2013). However, with the return of rightist parties to the governments, several criticisms were raised against those advancements, and more broadly against multilateral institutions and regional organisations (Sanahuja & Burian, 2022). As a matter of fact, many have argued that the new cycle would be characterised by the re-emergence of the open regionalism logic and the consequent abandonment of the institutions created during the post-hegemonic wave (Briceño-Ruiz, 2018; Fernandes & Wegner, 2018; K. P. Mariano et al., 2021). After all, there is a general trend that associates the right with economic liberalism and open regionalism (Bobbio, 2011; Power & Zucco Jr., 2011).

Given the consolidated knowledge about the role of leaders' ideology and the historical trajectory briefly sketched above, this paper aims to assess the impact of right-wing presidencies on Mercosur. Do they display disruptive behaviours that –as it has been argued over the recent years– risk reversing the regional scheme? Furthermore, is regionalism itself questioned or, on the contrary, are only specific dimensions targeted by right-wing leaders?

To answer these questions, this paper starts with a minimal definition of what integration means. In order to make cross-time comparisons, we take the exports of each Mercosur member to South America as a proxy for the intensity of regional integration. We are aware of the limitations of equalling the conception of regionalism to international trade, and we do acknowledge the existence of other levels of regionalism (Deciancio, 2016; Perrotta & Porcelli, 2019).

Figure 1 shows the exports to South American partners over the decades, highlighting when the state was governed by a right-wing president. Between 1991 and 2002, every country was ruled by a right-wing party. The first election of Lula inaugurated, within Mercosur, the predominance of left-wing presidents (Ayerbe, 2008; Vázquez & Briceño Ruiz, 2009). This was particularly true for the period between 2008 and 2012 when Lugo held the Presidency in Asunción (López, 2010). After that, all member states started turning to the Blue Tide, with the return of right-wing leaders (Benzi & Narea, 2018).

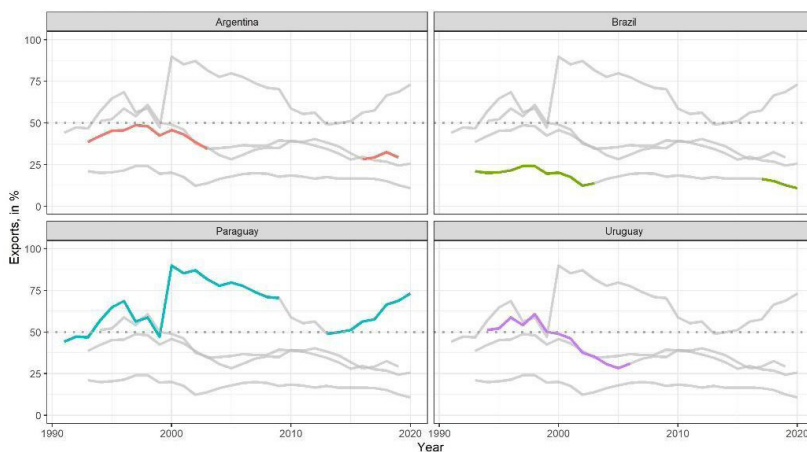


Figure 1. Exports to South America. Source: Own work based on UNComtrade (2021)

In general terms, it can be noted that there is a relative ideological convergence among Mercosur countries. That is to say, the left and the right alternated themselves with common intervals in the four countries. Despite that, there is no clear pattern about the exports, which is our variable of interest. The figures present high variability with cross-country differences (Saraiva & Briceño Ruiz, 2009; Tussie, 2009; Vanbiervliet, 2014). Among other explaining factors, when analysing their foreign policies over the years, there are contrasts in how much Mercosur was important for each government.

Methodology and Data

The current study adopts a mixed-methods approach employing a quantitative analysis, followed by a case study (Aguilera & Chevalier, 2021; Schoonenboom & Johnson, 2017). This research design allows us to explain a general pattern, while performing an in-depth analysis of a specific observation. The regression contributes to elaborating an answer that is valid in different contexts, abstracting from the particularities of each phase and each president that passed through Mercosur's history. Moreover, this sequence provides insights from the statistical part to understand how a right-wing government acts towards Mercosur. Consequently, the qualitative section allows us to expand on specific dimensions of regional integration, interpreting how it operates in practice.

In the first part, we employ an Ordinary Least Squares regression, which can measure the effect of multiple variables against the dependent variable –formulated as exports– holding every other indicator constant. The percentage of exports to South American partners has been extracted from the United Nations (2021). While it is true that exports from one country become imports for another, the rationale behind the employment of this variable is to measure how much Mercosur is relevant for that specific exporting country.

Regarding the dependent variable, we analyse the exports from each of the four analysed states to all its partners in South America. The decision to collect data regarding the entire subcontinent was based on the enlargement that Mercosur experienced over the years. Currently, every South American state is either a full or associated member of

the bloc (Mercosur, 2022). In addition to the founding members, Venezuela and Bolivia signed for full membership in 2006 and 2012, respectively¹. On the other hand, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, and Suriname are associated states with free trade agreements with Mercosur. Both associated and member states integrate the free trade area, contributing to intra-regional trade.

To operationalise the concepts related to ideology, most of the independent variables were collected from the Varieties of Democracy’s database (V-Dem, 2022a, 2022b), which is an institute specialised in gathering cross-country information by surveying country experts on political and social aspects. The yearly records provide data on characteristics of ideology, such as nationalism and the placement of the president’s party on the left-right continuum. This is measured in a seven-category scale: far-left; left; centre-left; centre; centre-right; right; and far-right. As seen in Figure 2, Cristina Fernández de Kirchner (CFK) in Argentina (2007-2015) was calculated as the most leftist president, while the Brazilian president Jair Bolsonaro (2019-2022) was the extreme value in the right-wing side of the spectrum. This calculation assumes 0 as the political centre, with positive values approaching the right and negative values to the left.

Ideology of Presidents’ Parties in Mercosur



Figure 2. Ideology of presidents’ parties in Mercosur. Source: Own work based on V-Dem (2022b)

Ideology is a concept that covers several elements, including the economic perspective on foreign trade (Bobbio, 2011; Milner & Judkins, 2004). Broadly speaking, the left tends to consider the country's development as an inward-looking process, based on the reinforcement of national companies and the attempt to minimise the risks of exposing the economy to foreign actors, while the right supports opening the market, seeing foreign trade and investments as mechanisms for developing the economy. In addition, nationalism is a feature of ideology that is not bound by the left-right cleavage and covers elements such as openness, national culture, and economic development.

The information regarding the coalition size came from the Database of Political Institutions (Cruz et al., 2021), while the presidentialism index is provided by the V-Dem (2022a). Election was manually coded, assigning 1 when there were elections for presidents and 0 if there were for other offices or no elections. These variables correspond to our emphasis on the impact of the national executive branch and the literature that discusses the impact of hyper-presidentialism in Latin American political systems. The presidentialism index measures how strong the president is and, therefore, how much she/he can determine foreign policy. In the same vein, the coalition size reflects how much political support the president has. Finally, the electoral calendar indicates the exact moment when presidents need to focus on domestic politics to gain elections.

In view of the evolutions throughout the decades, the bloc experienced different phases. To operationalise the institutionalisation of the bloc, a binary variable has been coded to identify the period when there was convergence to foster more solid institutions for regional integration. From the 2000s onwards, this study assumes that Mercosur presented a higher degree of institutionalisation. Finally, GDP in constant dollars is available at the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) database (CEPAL, 2022). This macroeconomic indicator works as a control for the size of the markets, given the disparity between Brazil and the other states.

Finally, the analysis of Macri's government is justified as the most adequate to provide explanatory richness (Sposito et al., 2022). The Argentinian case allows us to contrast two consecutive presidencies

characterised by opposite political stances on a wide number of issues, including regionalism and Mercosur. Therefore, it serves as a diagnostic to explore the relationship between ideology and integration (Gerring & Cojocar, 2016).

In the case study, discourse analysis has been employed to examine Mauricio Macri's speeches. These are understood as representations of reality, i.e., they should be analysed as a public image of the individual in a position of power (Dunn & Neumann, 2016). The texts used were the discourses made at Mercosur presidential summits in 2013, 2014, 2015, 2017, 2018, and 2019.

Empirical Analysis

Considering the interest in analysing the effect of right-wing presidents, we analyse both ideological features and presidential powers as independent variables. Therefore, in the first model, we include ideology, which measures the incumbent parties' position on the left-right continuum, and presidentialism, which indicates how concentrated the power is in the hands of the executive branch. Moreover, the variable institutionalisation measures the creation of new social and political bodies and the expansion of the themes covered by the regional organisation. This model directly and parsimoniously responds to our research concerns (ideology, hyper-presidentialism, and institutions). In addition, in this and every other model, the analysis was performed using GDP as a control variable to reduce the distorting effect of the existing asymmetry among the Member States.

In model 2, we delve into the ideological discussion by incorporating a specific dimension of ideology, which is nationalism. This feature relates to the way the interaction with the international system is perceived and which development model is preferred –whether more inward- or outward-looking–. So, this model allows us to measure one of the distinctive elements of rightist governments. Therefore, the presidentialism index is not included, allowing the focus on ideological dimensions –independently from the concentration of power or the peculiarities of each national political system–.

The third model, instead, opens room for the discussion on the role of presidents as leaders who head the negotiations, the execution, and the impetus for regional integration. For this reason, two variables are added to the presidentialism index: electoral year and size of coalition. The first relates to the strategic political calendar, while the second assesses the domestic support that the government holds. Controlling for the year of presidential elections is important since it corresponds to the moment in which national leaders tend to concentrate their attention on domestic politics, seeking support for the re-election or indication of a successor. Because of this, international politics might be secondary for the government. In summary, this model responds to the concerns regarding hyper-presidentialism, checking not only ideology but also their power in conducting the country's politics.

Finally, the fourth model aggregates all the variables considered in this study, with a comprehensive view of all the mentioned aspects. In Table 1, the results are shown.

Table 1. Results for the regression

Results				
Dependent variable:				
exports				
OLS				
	(1)	(2)	(3)	(4)
ideology	3.175*** (1.177)	5.046*** (1.065)	3.373*** (1.238)	4.458*** (1.329)
nationalist		22.791*** (5.502)		17.805** (8.684)
institutionalization1	3.234 (2.828)	4.363 (2.767)	2.871 (2.888)	3.892 (2.888)
presidentialism	37.668*** (10.542)		35.778*** (11.011)	12.155 (15.824)
election1			-1.671 (2.688)	-1.854 (2.649)
coalition			-0.055 (0.096)	-0.005 (0.097)
gdp	-0.00001*** (0.00000)	-0.00002*** (0.00000)	-0.00001*** (0.00000)	-0.00002*** (0.00000)
Constant	38.617*** (3.011)	39.167*** (2.710)	42.579*** (6.791)	39.041*** (6.909)
Observations	112	112	112	112
R ²	0.627	0.640	0.629	0.644
Adjusted R ²	0.613	0.626	0.608	0.620
Residual Std. Error	11.904 (df = 107)	11.692 (df = 107)	11.974 (df = 105)	11.795 (df = 104)
F Statistic	44.905*** (df = 4; 107)	47.532*** (df = 4; 107)	29.713*** (df = 6; 105)	26.846*** (df = 7; 104)

Note:

* p < 0.1
** p < 0.05
*** p < 0.01

Statistical significance was determined using p-values and adjusted R^2 . In view of the above, Model 2 offers the best explanation for our research problem. As seen in Figure 3, ideology has a positive coefficient, meaning that the more rightist a party is, the more exports the country will have towards Mercosur. With strong evidence, the model reveals that under a right-wing government, there is an increase in the share of intra-Mercosur exports. This directly responds to the questions posed at the beginning of the article. These governments apparently do not have disruptive behaviours regarding regional integration (intended in its commercial dimension) since there are positive results in stimulating exports to other member states.

In addition, the model suggests the same tendency with more nationalist governments. The distinction between right-wing and nationalist governments has the advantage of pointing out different elements of ideology, incorporating of other dimensions beyond the left-right divide. Indeed, while we can find nationalist right-wing presidents, such as Jair Bolsonaro in Brazil, we can also observe nationalist left-wing presidents, such as Cristina Kirchner in Argentina.

These findings help to clarify which type of crisis is in place, which is the main goal of this article. The results suggest that right-wing governments tend to positively influence the integration process as long as the trade-related aspects are considered. Indeed, their economic focus seems to be matched by higher levels of regional exports. Nevertheless, this does not eliminate the impact of other variables transcending the left-right divide as the results on nationalism indicate.

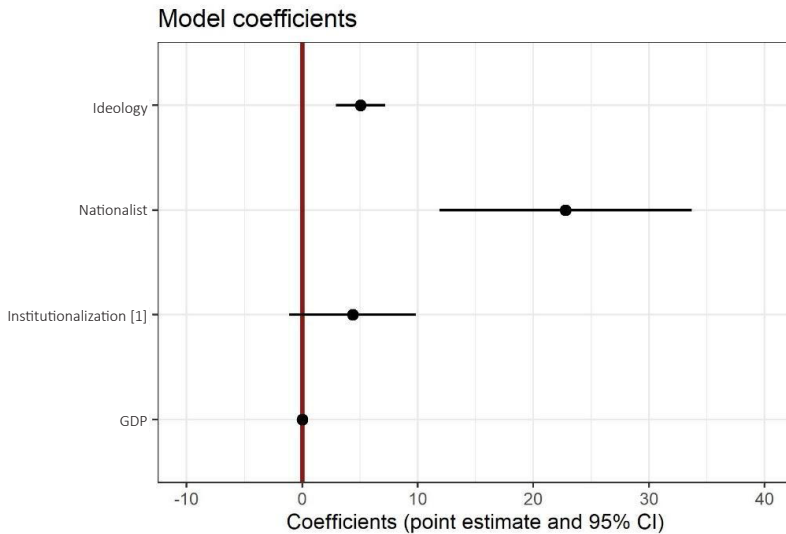


Figure 3. Coefficients

On the other hand, we found that larger GDP reduces the intra-regional trade. As a control variable, this finding is coherent with Mercosur reality. Considering that Brazil presents the highest GDP values and the lowest export percentages in the time span considered here, this result addresses the scenario of the largest economy in the bloc. Another relevant finding is that the model focused on ideology explained more variance than the others, which incorporated political and institutional variables. Thus, while the role of presidents remains important, ideological differences seem more effective in explaining the variations on the dependent variable.

In view of the above, holding the emphasis on the ideological features, the findings apply to all four countries in different periods and can be understood in light of the trade-oriented economic perspective that rightist governments usually promote. There is evidence of this behaviour with Carlos Menem in Argentina, Fernando Cardoso in Brazil, Juan Wasmosy in Paraguay, and Julio Sanguinetti in Uruguay to name a few.

This section has demonstrated that regional integration is fostered along with right-wing presidents, given that there is an increment in the share of exports to South America. In addition, we did not find evidence of disruptive behaviours of right-wing governments towards

Mercosur in this aspect. Indeed, the results of the regression analysis indicate that the economic dimension of the bloc is consolidated, which is not surprising considering the general perspectives that right-wing governments have on international affairs.

The initial research puzzle was to identify which type of crisis affects Mercosur. As the present study was designed, the linear regression indicated that the bloc had not been negatively affected by the presence of right-wing presidents on trade-related matters. However, a note of caution is due here, since Mercosur is a multi-faceted regional project that comprises other dimensions of integration. Therefore, these results need to be incorporated into an in-depth analysis to understand how ideology influences regional integration and might contribute to a critical scenario.

Macri and Mercosur

To explore the insights from the statistical part, this section delves into the foreign policy of one president towards Mercosur, aiming to understand which role ideology played in shaping the preferences regarding the bloc. Mauricio Macri's government (2015-2019) was selected, since it fostered the model of open regionalism regarding Mercosur and headed significant initiatives to transform the bloc. Moreover, the Argentinian case allows us to compare two consecutive governments markedly separated by their ideological stances. Indeed, according to the V-Dem (2022b) dataset, Macri ranks 1.427 (right-wing), while Cristina Kirchner -1.686 (left-wing).

When Mauricio Macri was elected in December 2015, radical transformations were expected. As a candidate, Macri had strongly insisted on the need to change the path upon which the previous administrations had set the country; his political project aimed at a deep reform of the country's development model and, at the same time, a radical re-orientation of its foreign policy (Busso, 2017; D'Alesio, 2019; Frenkel, 2016).

Concerning Mercosur, Macri's position was intimately connected to what Tokatlian and Russell (2017, p. 218) have defined as "a frank adherence and a singular optimism regarding the globalisation

process and its benefits”. Indeed, the organisation’s relevance was not overlooked, but its purpose was conceived differently than in the past: Macri envisioned Mercosur as a commercial tool for favouring and speeding up its member countries’ insertion into the world economy, while the space for other areas of regional cooperation (social, political), which had become central during the previous decade, was very much limited (Frenkel, 2016, pp. 20–21).

Macri’s vision can be detected by analysing his speeches at the various Mercosur summits (Macri, 2015, 2017, 2018, 2019a). During his first summit in Asunción (December 2015), Macri argued that there was no pre-determined “single manual” for the integration process, suggesting that a different course from the one followed until then was indeed possible (Macri, 2015). The role assigned to the bloc and the underlying logic: “A space for strengthening economic and commercial relations among us and with the world”, was also stated (Macri, 2015).

Macri’s first speech also clarified the main goals he had imagined for the organisation. Coherently with his idea of an open and flexible bloc (Ramos, 2018, p. 110), the Argentinian president intended to “advance in the agreement between Mercosur and the European Union” and “keep bringing positions closer” with the Pacific Alliance (PA) (Macri, 2015). Finally, there was also space for Venezuela’s political crisis, as the Argentinian president called on Caracas to release all political prisoners and the other member countries to “work relentlessly to consolidate a truly democratic culture in our region” (Macri, 2015).

Macri’s discourse remained consistent throughout his presidency. In 2017, the Argentinian President reiterated the appeal for a “renewed vision of regionalism” (Macri, 2017) and his perspective on the bloc’s priority: “The negotiation of agreements that allow us to better insert ourselves into the global economy” (Macri, 2017). And neither was missing, regarding the Venezuelan situation, the “call to respect human rights, release political prisoners and promptly adopt an electoral calendar” (Macri, 2017).

Similar continuities could be found in the following statements. For instance, both in 2018 and 2019, Macri stressed that “the integration of our region in the world is fundamental” (Macri, 2018) and Mercosur should be “an open, competitive, dynamic bloc, committed to

integration, trade and clear rules of the game for investing and doing business” (Macri, 2019a). The Venezuelan crisis also remained one of the focal points of Macri’s speeches; the tone of Macri’s references, however, turned much less conciliatory. In 2018, the Argentinian President defined Maduro’s regime as “a dictatorship that conducted a fraudulent electoral process” (Macri, 2018).

Then, by comparing Macri’s speeches with those of his predecessor, Cristina Fernández de Kirchner, it is possible to detect the chasm that separated the two perspectives on Mercosur and the transformation the incoming President intended to promote (Table 2).

Table 2. Comparison between Cristina Fernández de Kirchner and Mauricio Macri

PRESIDENTS/ THEMES	The external environment/ Globalisation	Integration	Mercosur’s goals/priorities	Venezuela
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	Reproduction of inequalities among countries	Defensive tool to protect the region	Political and economic coordination, via expansion over South America	Crucial for political reasons, but also for its natural resources
Mauricio Macri (2015-2019)	Positive process, offering opportunities for growth	Bridge to connect regional economies to global markets	Negotiation of free trade agreements	Obstacle to the bloc’s negotiations with third markets

The first divergence regards how the external environment was perceived and the judgement of globalisation. While Macri—as already mentioned—maintained a positive view, CFK’s position was particularly critical (Frenkel, 2016, p. 18). In her speech at the 2013 summit in Montevideo, for instance, she stated that in “the world we are living in [...] there are new forms of colonialism, more subtle than those we experienced two centuries ago” (Kirchner, 2013). Similarly, during the 2014 summit, CFK warned the audience against those politicians asking for integration in the global market and stressed that “the market is a euphemism” behind which the interests of a few countries and individuals were hidden (Kirchner, 2014).

The distance separating the perceptions of Macri and CFK on this point helps explain their divergence on two other crucial elements: firstly, how the two Presidents conceived the bloc’s integration, and secondly, and relatedly, the bloc’s goals and priorities. Differently from Macri, CFK considered Mercosur a tool for reinforcing regional economies and defending them against the concealed protectionism of the major economies: “Integration cannot be confused with subordination”, and “we cannot accept a type of integration in which

we are tributaries and lose”, she argued in 2014 (Kirchner, 2014). This “defensive” understanding of the bloc was coherent with the idea of a hostile world that underlaid CFK’s discourse –and, more broadly, the entire period of *kirchnerismo*– (Frenkel, 2016, p. 18).

This perspective is also reflected in the goals assigned to Mercosur. CFK recurrently emphasised the bloc’s social and political achievements in her speeches. In 2015, she insisted that Mercosur was more than an economic tool, as “conflicts [...] continue to be deeply political, they continue to have to do with power, with geopolitics” (Kirchner, 2015).

The last and most evident divergence between the two Presidents can be detected in the Venezuelan issue. As already discussed, Macri made constant references to Caracas’ institutional crisis, intensifying his criticisms against Maduro over time. As noted by several observers (Frenkel, 2016, pp. 24-25; Ramos, 2018, p. 110), beyond Macri’s personal beliefs and his intention to align the country to the US position on Venezuela, the attention to Caracas was also dictated by another, practical motivation: the recognition that its membership could represent an obstacle to the flexibilisation of the bloc and the negotiations with third markets.

On the contrary, CFK considered Venezuela’s accession to Mercosur as a turning point in the bloc’s history (Kirchner, 2013). Beyond the political significance, she added that Venezuela’s “immense capacity of natural resources [...] makes it vital to this integration process”; indeed, according to CFK, closing “the energy equation” was crucial for guaranteeing the region’s autonomy: “Because food, energy and technology are going to be the three vectors, the three great keys to development of this coming world” (Kirchner, 2013).

Beyond the declaratory plan, however, it is fundamental to analyse how Macri’s ideas informed and guided his policies. The detailed analysis of all the initiatives implemented by Macri’s administration is beyond the scope of this paper. However, some of Macri’s policies are particularly pertinent to the present analysis (Table 3).

Table 3. Mauricio Macri's initiatives in foreign policy

Macri's initiatives	Results	Relevance
Convergence with the PA	Plan of Action between Mercosur and the PA (2018)	Opening new channels with the PA and Asia via the TPP
Negotiations with the EU	EU-Mercosur deal (2019)	Integrating regional economies into global value chains
Venezuela's suspension	Caracas' suspension (2017)	Smoothing negotiations with international partners
Parlasur's direct election	Suspension of the direct elections (2019)	Reducing efforts in areas deemed less relevant (political/institutional integration)

The first two initiatives worth mentioning are related to the Pacific Alliance and the European Union. Regarding the former, after Argentina's admission as an observer state in early 2016, Macri attended for the first time (July 2016) the summit of the PA in Chile (Cancillería Argentina, 2016). Two years later, Mercosur and the PA signed a Plan of Action (Araujo & Gonçalves, 2021, pp. 209-210). As expressed in the Joint Declaration, the plan had to represent the first step towards a free trade agreement between the two organisations (Alianza del Pacífico, 2018). Although the advancements since then have been missing, the convergence with the PA was in line with Macri's goals, as it offered to Mercosur's members the prospect of new commercial opportunities (Villarroel, 2021) and a bridge towards Asia via the Trans-Pacific Partnership (Zaccato, 2018).

It is regarding the EU, however, that the most tangible results were obtained. Indeed, after almost two decades since the start of the negotiation talks, an agreement between Mercosur and the European Union was reached in June 2019 (Argentina, 2019). Emblematically, the deal was signed during the Argentinian presidency of the bloc, and Macri was eager to present it as a milestone that had to shape the organisation's future (Macri, 2019c). From his perspective, the agreement was also the culmination of the transformation ignited by his administration, a testimony of the country's capacity to reintegrate into the international community (Macri, 2019b). Although the agreement with the EU cannot be reduced just to its commercial dimension, the advancements made during Macri's term on this

front –and those registered with the PA– reflect his economic-centred perspective on Mercosur.

The other relevant side of Macri's policy towards Mercosur is related to Venezuela. Indeed, the criticism towards Maduro that emerged in Macri's speeches was matched by the active effort to isolate and exclude Caracas from the organisation (C. Malamud, 2017). After the temporary suspension of Venezuela in late 2016, the decisive step came in mid-2017. Indeed, soon after the election for the Constituent Assembly in late July, Caracas' second suspension from the bloc became official (August 5); the decision was based on the violation of the democratic clause (article 5) of the Ushuaia Protocol (Mercosur, 2017). Buenos Aires had a pivotal role in the diplomatic bargaining preceding the resolution. Indeed, Macri sent his foreign minister, Jorge Faurie, to Montevideo the day before the São Paulo summit to break the impasse and obtain Uruguayan support for Caracas' suspension (El País Uruguay, 2017).

Venezuela's exclusion had a highly symbolic relevance. Back in the day, its inclusion came as the peak of the process of political integration envisioned by some of the leading players of the Pink Tide –including, as we have mentioned, CFK– (Briceño Ruiz, 2009). Caracas' suspension, therefore, symbolised the interruption of that process. And while this event can be interpreted as proof of the organisation's strength and level of institutionalisation –as it derived from the application of the democratic clause– it also represented a testimony of the bloc's transformation in the direction expected by Macri. Indeed, as already recalled, Macri aimed to overcome, through Venezuela's exclusion, one potential obstacle to the organisation's negotiations with other regional blocs (Frenkel, 2016, pp. 24-25; Ramos, 2018, p. 110). It is not by chance that the advancements with the PA and the EU mentioned earlier came only after Caracas' suspension.

Another significant evolution was the decision to uphold the direct election of the members of Parlasur. The original 2005 Protocol had established a transitory phase during which each country's representatives would come from the national parliaments; however, the goal set in the document was to hold simultaneous and direct elections in all countries (Mercosur, 2005). Nevertheless, only Paraguay (2008) and Argentina (2015) had complied with the rule. Then, in

2019, the member countries decided to suspend the articles of the 2005 Protocol on Parlasur's direct election and recede to the transitory norm (Mercosur, 2019). The resolution represented another symbolic blow to the political integration projects, even though the process had already entered a stalemate. After all, a few weeks before the resolution, Macri did not try to hide his view on the institution when he defined the direct election of the parliament as "an unnecessary cost" (Molina, 2019).

The evidence presented above on Macri's approach and policies towards Mercosur is far from exhaustive. Nevertheless, it further confirms the role of presidential ideologies. Firstly, by analysing Macri's speeches, the central elements of his vision for Mercosur –and the link with his ideas on the world and Argentina's role– have been recalled. The comparison with CFK's discourse, then, has stressed how their different ideological stances translated into divergent positions on Mercosur and which components were privileged or opposed by each. Finally, some of Macri's initiatives have been highlighted to demonstrate that his ideas on Mercosur were translated into concrete actions to transform the bloc rather than being limited to the declaratory plan.²

Overall, the Argentinian President had a precise vision of the new foreign policy path his country had to follow, and that vision presented many of the elements usually associated with rightist political positions (Merke & Reynoso, 2016). In this perspective, Macri's conception of regionalism and Mercosur –as tools for liberalising trade, eliminating the barriers to good and capital flows, and integrating into global value chains– was undoubtedly coherent: the organisation's *raison d'être* was economic and commercial rather than primarily political (Frenkel, 2016). This last point appears in line with the results emerging from the previous section, as it suggests that right-wing leaders do bring a different and somewhat more limited (compared to left-wing presidents) vision on Mercosur, which does not necessarily imply the dismissal of the bloc but certainly its transformation and adaptation.

Final Remarks

Regional integration is a complex process with far-reaching implications for state actors and societies at large. Neither can its evolution be understood through monocausal explanations, nor can its effects be appreciated in the short period. Bearing these cautionary notes in mind, the present article has attempted to verify the impact of presidential changes and ideology throughout Mercosur's trajectory and to unveil the specific features affected by those variables. Based on this logic, the present article has approached regional integration as a multi-faceted phenomenon, whose current crisis should be analysed accordingly. Approaching the trade aspect of integration conveys a few limitations when analysing a multidimensional scheme such as Mercosur. Namely, the quantitative element does not consider such aspects as institutional consolidation, legislative harmonisation, and coordination of policies, for instance. Because of that, the qualitative section has sought to expand on the political features of Mercosur.

Overall, our findings invite two contrasting reflections. On the one hand, regionalism remains a disputed and divisive issue. Political leaders tend to hold opposite views on how regional integration should be pursued and which goals should be prioritised. Therefore, leadership changes inevitably lead to sensible transformations in how regional schemes are carried through. Nonetheless, this needs to be qualified to understand which facet of the bloc is impacted. As Macri's case shows, right-wing presidents tend to impact the bloc's political and institutional features, with turbulent consequences on the projects and processes already in place.

On the other hand, the alternation between presidents coming from different ideological positions does not entail, *sic et simpliciter*, the end of regionalism. In particular, the case of Mercosur shows that the election of right-wing leaders does not automatically imply the dismantling of the organisation; instead, it leads to the adaptation and modification of the bloc's policies, and purposes. This last element suggests that Mercosur remains a resilient and enduring project despite the transformations induced by the handovers between presidents with different ideological stances.

NOTES

- 1 The Bolivian accession is pending due to the Brazilian ratification.
- 2 The events mentioned—from the agreement with the EU to Venezuela’s suspension—cannot be ascribed exclusively to Macri’s intentions. Other factors have played a role: the rising international pressures on Maduro or the arrival of a likeminded president in Brazil such as Michel Temer, just to name a few. While Macri’s agency has certainly been relevant, therefore, it is the intertwining between those multiple factors that better explain the turn in Mercosur’s trajectory. The intention here—admitting the multicausality of such complex phenomena—was to highlight the relevance, among others, of the ideological variable.

REFERENCES

- Aguilera, T., & Chevalier, T. (2021). Les méthodes mixtes pour la Science Politique: Apports, limites et propositions de stratégies de recherche. *Revue Française de Science Politique*, n. °71 (3), 365–389. [<https://doi.org/10.3917/rfsp.713.0365>] (<https://doi.org/10.3917/rfsp.713.0365>)
- Alianza del Pacífico. (2018). Declaración AP-MERCOSUR. [<https://ww2.alianzapacifico.net/descarga-documentos-declaraciones-conjuntas/>] (<https://ww2.alianzapacifico.net/descarga-documentos-declaraciones-conjuntas/>)
- Almeida, P. R. de. (2023). *Perspectivas da diplomacia no terceiro governo Lula, 2023-2026*. *CEBRI Revista*, n. °2 (5), 58–78. [<https://cebrirevista.emnuvens.com.br/revista/article/view/103/125>] (<https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/103/125>)
- Araujo, A. L., & Gonçalves, J. de S. B. (2021). La red de acuerdos y las negociaciones externas del Mercosur: análisis del 2015 hasta 2020. *Brazilian Journal of International Relations*, n. ° 10 (1), 196–221. [<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n1.p195-221>] (<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n1.p195-221>)

- Argentina. (2019). *Mercosur-Unión Europea Acuerdo Histórico de Asociación Estratégica*. [<https://www.argentina.gob.ar/noticias/mercosur-union-europea-acuerdo-historico-de-asociacion-estrategica-0>] (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/mercosur-union-europea-acuerdo-historico-de-asociacion-estrategica-0>)
- Ayerbe, L. F. (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. Editora Unesp.
- Baracaldo Orjuela, D., & Chenou, J.M. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. *International Area Studies Review*, n. ° 22(1), 41–63. [<https://doi.org/10.1177/2233865918815008>] (<https://doi.org/10.1177/2233865918815008>)
- Barrenengoa, A. C., & Barceló, N. S. (2021). Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, n. ° 12 (60), 19–34. [<https://doi.org/10.22456/2178-8839.112723>] (<https://doi.org/10.22456/2178-8839.112723>)
- Benzi, D., & Narea, M. (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los ‘pos’: El fin de ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad*, n. ° 275, 106–120. [www.nuso.org] (www.nuso.org)
- Bobbio, N. (2011). *Direita e esquerda: Razões e significados de uma distinção política*. Editora Unesp.
- Briceño Ruiz, J. (2009). El Ingreso de Venezuela Miembro Pleno del MERCOSUR: Las miradas de un proceso complejo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV (20), 1–30.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, n. ° 40*(3), 573–594. [<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400300008>] (<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400300008>)
- Briceño-Ruiz, J. (2021). O auge e a crise do ‘Novo Mercosul’ no período pós-hegemônico (2003-2016). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. ° 112, 55–86. [<https://doi.org/10.1590/0102-055086/112>] (<https://doi.org/10.1590/0102-055086/112>)

- Briceño-Ruiz, J., & Ribeiro Hoffmann, A. (2021). The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead. In *Financial Crisis Management and Democracy* (pp. 281–293). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7_18](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7_18)
- Burges, S. W., & Chagas Bastos, F. H. (2017). The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies*, n. ° 38 (3), 277–290. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>
- Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. *Anuario de Relaciones Internacionales*, n. ° 23, 1–15.
- Cancillería Argentina. (2016). *Construyendo lazos con la Alianza del Pacífico*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/construyendo-lazos-con-la-alianza-del-pacifico>
- Caetano Hargain, G. (2021). El “primer Mercosur” y la “flexibilización.” *Relaciones Internacionales*, n. °30 (60), 124. <https://doi.org/10.24215/23142766e124>
- CEPAL. (2022). CEPALSTAT. *Estadísticas e Indicadores*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>
- Cruz, C., Keefer, P., & Scartascini, C. (2021). *The Database of Political Institutions 2020*. <https://doi.org/10.18235/0003049>

Aquí están las referencias citadas en el estilo de citación APA:

- Dabène, O. (2007). Virage à gauche et intégration régionale en Amérique latine. *Transcontinentales*, n. °4, 45–58. <https://doi.org/10.4000/transcontinentales.595>
- D’Alesio, L. M. (2019). La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, n. °8, 194–223. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i8.58>

- Deciancio, M. (2016). International relations from the south: A regional research agenda for global IR. *International Studies Review*, n. °18 (1), 106–119. [<https://doi.org/10.1093/isr/viv020>] (<https://doi.org/10.1093/isr/viv020>)
- Dunn, K. C., & Neumann, I. B. (2016). *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. University of Michigan Press.
- El País* Uruguay. (2017, August 4). Macri busca apoyo uruguayo para suspender a Venezuela. [<https://www.elpais.com.uy/informacion/macri-busca-apoyo-uruguayo-para-suspender-a-venezuela>] (<https://www.elpais.com.uy/informacion/macri-busca-apoyo-uruguayo-para-suspender-a-venezuela>)
- Fernandes, M. P., & Wegner, R. (2018). Regional integration: Mercosur on the verge of political orientations. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, n. ° 7 (13), 245–263.
- Frenkel, A. (2016). “Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. *Informe de Coyuntura ORALC* (Observatorio de Regionalismos En América Latina y El Caribe), n. °2, 16–29.
- Frenkel, A. (2018, November 20). El mundo según Bolsonaro. *Nueva Sociedad*. [<https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>] (<https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>)
- Gardini, G. L. (2011). MERCOSUR: What You See Is Not (Always) What You Get. *European Law Journal*, n. °17 (5), 683–700. [<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/02863.pdf>] (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/02863.pdf>)
- Gerring, J., & Cojocaru, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods and Research*, n. ° 45 (3), 392–423. [<https://doi.org/10.1177/0049124116631692>] (<https://doi.org/10.1177/0049124116631692>)
- Jerabek, M. M. (2016). Supranationalism: a model for Mercosur? Experiences from the European Union and the debatable adequacy for Mercosur. *Brazilian Journal of International Relations*, n. °5 (2), 402–430. [<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2016.v5n2.08.p402>] (<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2016.v5n2.08.p402>)

- Kirchner, C. F. de. (2013). *Intervención de Cristina en la Cumbre del Mercosur en Montevideo*. [<https://www.cfkargentina.com/cristina-cumbre-mercosur-uruguay/>] (<https://www.cfkargentina.com/cristina-cumbre-mercosur-uruguay/>)
- Kirchner, C. F. de. (2014). *Cristina en la 47 Cumbre del Mercosur en Paraná, Entre Ríos*. [<https://www.cfkargentina.com/cristina-en-la-47-cumbre-del-mercosur-en-parana-entre-rios/>] (<https://www.cfkargentina.com/cristina-en-la-47-cumbre-del-mercosur-en-parana-entre-rios/>)
- Kirchner, C. F. de. (2015). *Discurso de la Presidenta en el Plenario de la 48o Cumbre de Mercosur en Brasilia*. [<https://www.cfkargentina.com/plenario-de-la-48o-cumbre-de-mercosur-en-brasilia/>] (<https://www.cfkargentina.com/plenario-de-la-48o-cumbre-de-mercosur-en-brasilia/>)
- Klemi, A. M. M., & Menezes, R. G. (2016). *Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014)*. *Caderno CRH*, n. °29 (3), 135–150. [<https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400010>] (<https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400010>)
- Legler, T. (2013). *Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda*. n. ° 35, 325–352.
- López, M. (2010). *La democracia en Paraguay: Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez*. *Revista Enfoques*, n. °8 (13), 89–106.
- Luciano, B. T., & Campos, A. S. S. (2021). *Supranationalism as a taboo: analysing the 30 years of Mercosur's institutional development*. *Brazilian Journal of International Relations*, n. ° 10*(1), 102–124. [<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12551>] (<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12551>)
- Macri, M. (2015). *Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay*. [<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>] (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>)

- Macri, M. (2017). El presidente Macri habló en la 51 Cumbre del Mercosur. [<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41525-el-presidente-macri-hablo-en-la-51-cumbre-del-mercosur>] (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41525-el-presidente-macri-hablo-en-la-51-cumbre-del-mercosur>)
- Macri, M. (2018). El presidente Mauricio Macri en la 53° Cumbre de jefes de Estado del Mercosur, en Montevideo. [<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/44442-el-presidente-mauricio-macri-en-la-53-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur-en-montevideo>] (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/44442-el-presidente-mauricio-macri-en-la-53-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur-en-montevideo>)
- Macri, M. (2019a). El presidente Mauricio Macri, en la 54a Cumbre de jefes de Estado del Mercosur. [<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/45832-el-presidente-mauricio-macri-en-la-54-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur>] (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/45832-el-presidente-mauricio-macri-en-la-54-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur>)
- Macri, M. (2019b). Este es el camino definitivo para que la Argentina salga del atraso y pueda ser parte de los empleos del futuro. [<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45750-el-gobierno-informo-a-los-empresarios-sobre-el-acuerdo-mercosur-ue>] (<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45750-el-gobierno-informo-a-los-empresarios-sobre-el-acuerdo-mercosur-ue>)
- Macri, M. (2019c). *Macri, sobre el acuerdo Mercosur-UE: “Es fruto de ese trabajo colectivo.”* [<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45831-macri-sobre-el-acuerdo-mercosur-ue-es-fruto-de-ese-trabajo-colectivo>] (<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45831-macri-sobre-el-acuerdo-mercosur-ue-es-fruto-de-ese-trabajo-colectivo>)
- Malamud, A. (2001). Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis.
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In *F. Laursen (Ed.), *Comparative regional integration: theoretical perspectives* (pp. 53–73). Ashgate.

- Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, n. °40 (1), 138–164. <https://www.jstor.org/stable/1555368>
- Malamud, A. (2015). Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes. En J. I. Domínguez & A. Covarrubias (Eds.), *Handbook of Latin America in the World* (pp. 112–123). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315753683-15>
- Malamud, C. (2017). Mercosur y Venezuela. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/mercosur-y-venezuela/>
- Mariano, K. L. P., & Menezes, R. G. (2021). Três décadas de Mercosul: Institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova*, n. °40, 147–179. <https://doi.org/10.1590/0102-147179/112>
- Mariano, K. L. P., Romero, A. M. S., & Ribeiro, C. C. N. (2015). Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. °21, 33–43.
- Mariano, K. P., Bressan, R. N., & Luciano, B. T. (2021). Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. °64 (2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204>
- Mercosur. (2005). Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. [https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+ctyDJzNVM+Iex%2f9bLc6cw%3d%3d](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+ctyDJzNVM+Iex%2f9bLc6cw%3d%3d)
- Mercosur. (2017). Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur. <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

- Mercosur. (2019). Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Parlamento del Mercosur. [https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=FAp3FKS+CzKfCYtKA0R5aQ==] (https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=FAp3FKS+CzKfCYtKA0R5aQ==)
- Mercosur. (2022). Países del Mercosur. [<https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/>] (<https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/>)
- Merke, F., & Reynoso, D. (2016). Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. *Estudios Internacionales*, n. °48 (185), 107–131. [<https://doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44555>] (<https://doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44555>)
- Merke, F., Reynoso, D., & Schenoni, L. L. (2020). Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. *Latin American Research Review*, n. °55 (3), 413–429. [<https://doi.org/10.25222/larr.380>] (<https://doi.org/10.25222/larr.380>)
- Milani, C. R. S., & Ives, D. (2023). A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. *CEBRI Revista*, n. °2 (5), 127–146. [<https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/106/131>] (<https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/106/131>)
- Milner, H. V., & Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, n. ° 48 (1), 95–119. [Enlace] (<https://www.jstor.org/stable/3693565>)
- Molina, F. R. (2019, April 16). El Mercosur suspende la elección directa de los diputados de su Parlamento. *El País*. [Enlace] (https://elpais.com/internacional/2019/04/16/america/1555374301_791741.html)
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. °28 (1), 183–218. [DOI] (<https://doi.org/10.26851/RUCP28.1.7>)
- Power, T. J., & Zucco Jr., C. (2011). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG.

- Ramos, H. (2018). ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina. *Si Somos Americanos*, n. °18 (2), 103–127. [DOI] (<https://doi.org/10.4067/S0719-09482018000200103>)
- Sanahuja, J. A., & Burian, C. L. (2022). Latin American neo-patriot far-right: Between the crisis of globalisation and regional political processes. In G. P. Doval & G. Souroujon (Eds.), *Global Resurgence of the Right: Conceptual and Regional Perspectives* (pp. 98–122). Routledge.
- Saraiva, M. G., & Briceño Ruiz, J. (2009). Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. °52 (1). [DOI] (<https://doi.org/10.1590/s0034-73292009000100008>)
- Schenoni, L., & Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, n. ° 291, 66–79. [Enlace] (www.nuso.org)
- Schoonenboom, J., & Johnson, R. B. (2017). How to Construct a Mixed Methods Research Design. *Kölner Zeitschrift Für Soziologie Und Sozialpsychologie*, n. °69, 107–131. [DOI] (<https://doi.org/10.1007/s11577-017-0454-1>)
- Sposito, I. B., Gabriel, J. P. N., & Artioli, M. (2022). Como seleccionar casos a partir de diferentes alegações de causalidade. *Revista de Sociologia e Política*, n. °30. [DOI] (<https://doi.org/10.1590/1678-98732230E022>)
- Tokatlian, J. G., & Russell, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, 216–222. [Enlace] (<http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>)
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting motivations for regional projects. *Review of International Studies*, n. °35, 169–188. [DOI] (<https://doi.org/10.1017/S026021050900847X>)
- United Nations. (2021). UN Comtrade. International Trade Statistics Database. International Trade Statistics Database.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar. *Estudios Internacionales*, n. °25 (98), 169–216.

- Vanbiervliet, S. (2014). El liderazgo brasileño en Sudamérica: una aspiración de corta duración. *Revista Andina de Estudios Políticos*, n. °4 (2), 53–72. [<http://www.iepa.org.pe/raep>] (<http://www.iepa.org.pe/raep>)
- Vázquez, M., & Briceño Ruiz, J. (2009). O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. *Nueva Sociedad*, 33–48. [www.nuso.org] (www.nuso.org)
- V-Dem. (2022a). V-Dem Dataset. En *Varieties of Democracy* (Vol. n. °512). V-Dem Institute. [<https://doi.org/10.23696/vdemds22>] (<https://doi.org/10.23696/vdemds22>)
- V-Dem. (2022b). V-Party Dataset. En *Varieties of Democracy* (Vol. n. ° 2). V-Dem Institute. [<https://doi.org/10.23696/vpartydsv2>] (<https://doi.org/10.23696/vpartydsv2>)
- Villarroel, F. (2021). Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en facilitación del comercio (N. Mulder, S. Herreros, & W. Weck, Eds.). Konrad-Adenauer-Stiftung. [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47587>] (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47587>)
- Zaccato, C. (2018). El TPP-11: Oportunidades y desafíos para el regionalismo sudamericano. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, n. ° 3 (5), 192–205. [www.perspectivasrcs.com] (www.perspectivasrcs.com)



Infraestructura, desarrollo económico e integración regional en América Latina y el Caribe: ¿una cuestión estratégica en el siglo XXI?¹

Marta Cerqueira Melo
Bárbara Carvalho Neves

I. Introducción

Desde los años 2000, el tema de la infraestructura estuvo presente en la agenda político-económica de los países latinoamericanos y caribeños. En ese período surgieron dos iniciativas subregionales con estos objetivos, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), propuesta por Brasil, y el Plan Puebla Panamá (PPP), propuesto por México. Las iniciativas fomentaron la interconectividad, complementariedad económica, cooperación y

reducción de las asimetrías físicas intrarregionales en América del Sur y Mesoamérica, las cuales visaron superar la brecha en infraestructura que obstaculizaba los procesos de desarrollo económico e integración regional, así como ofrecer soluciones institucionalizadas al tema, que fue abordado de manera difusa en las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Ante este escenario, este artículo tiene como objetivo cuestionar y delinear la relación entre infraestructura, desarrollo económico e integración regional a partir de las iniciativas subregionales de infraestructura en América Latina y el Caribe desde los años 2000. Se toma como premisa que la infraestructura es eje clave del desarrollo y de la integración en el ámbito económico, político y social nacional, regional y/o internacional.

Adoptando una perspectiva de largo plazo, a través de revisiones bibliográficas y análisis documentales, buscamos responder cómo el trípode infraestructura, desarrollo económico e integración regional se configura como una cuestión estratégica para América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Se enfocarán las experiencias de la IIRSA/COSIPLAN y el PPP/PM². La hipótesis es que la existencia de iniciativas subregionales para el desarrollo de infraestructura denota la existencia de consensos mínimos acerca del tema en las agendas políticas y económicas de los países, lo que abre espacio para la profundización de la integración y la promoción del desarrollo de la región en el siglo XXI.

A partir de esta visión, el artículo está dividido en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera, recuperamos aspectos teóricos y contextuales de la relación entre infraestructura y desarrollo en la dinámica de la integración regional latinoamericana a la vuelta del siglo XX al XXI. En seguida, discutimos el rol de las iniciativas subregionales de infraestructura frente a los aspectos estratégicos buscados en ese periodo. En la tercera sección discutimos las actuales limitaciones y oportunidades de los impulsos de integración regional para el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños y el rol de la infraestructura de manera interconectada. Finalmente, en las consideraciones finales defendemos la importancia de pensar la infraestructura, el desarrollo y la integración regional de manera interdependiente.

II. Infraestructura, desarrollo económico y la dinámica de integración regional de América Latina y el Caribe en el cambio del siglo XX al XXI

En la perspectiva del desarrollo económico, la infraestructura es uno de los pilares en los cuales se sustenta la competitividad de los países y regiones del globo. Como lo apunta Dal Pozzo (2020), la infraestructura es una variable determinante del desarrollo económico y social del Estado. Eso significa que, independientemente del modelo estatal –sea liberal o social–, la defensa de la infraestructura apropiada se presenta como la estructura mínima para que el Estado y la sociedad expresen sus potencialidades. Así que la infraestructura se convierte en parte de la estrategia estatal de promoción del desarrollo, y en una decisión política, ya que por su configuración en redes o en sistemas de interconexión de diversos puntos, afecta al bienestar de la población y al rendimiento de las empresas (Bercovici & Valim, 2015).

La variable infraestructura discutida en este artículo corresponde a la infraestructura económica, que engloba tanto la parte física cuanto los servicios que de ella se derivan. Específicamente, se discute la centralidad de la integración física y del progreso en materia de conectividad regional, cuyos desafíos se mantienen a lo largo de las décadas y tampoco son sencillos de superar (Carciofi & Gayá, 2016). Así como discute Fay et al. (2017), la infraestructura, como clave para el desarrollo, puede impulsar la reducción de la desigualdad, abrir puertas para el acceso al mercado internacional de manera equitativa, al mismo tiempo en que puede ser un instrumento para una estrategia de crecimiento sostenible.

Efectivamente, diversos estudios convergen con este entendimiento de que invertir en la infraestructura (de manera continua e incrementada) es elemento clave para mejorar el crecimiento y la competitividad regional (Baumann, 2001; SELA, 2011). De esta manera, el desarrollo infraestructural ocupa un rol estratégico en la agenda político-económica de un país. Bajo las estructuras de integración regional, la infraestructura puede ser un instrumento de fortalecimiento de las capacidades de los países, al mismo tiempo en que reduce su vulnerabilidad frente a las presiones e intereses extrarregionales en el tema. La infraestructura pobre e ineficiente tanto a nivel nacional, como regional limita el alcance de los esfuerzos productivos y comerciales en el marco de la integración económica.

De acuerdo con Veiga (1997, p. 12), la inclusión del tema de la infraestructura en la agenda de los procesos de integración tiene una funcionalidad que es, por lo menos, triple. En primer lugar, la infraestructura permite superar los obstáculos físicos, técnicos y regulatorios-institucionales a la movilización de bienes y servicios entre los países. En segundo lugar, puede contribuir para que sus efectos dinámicos faciliten la convergencia entre los rendimientos reales de las economías, favoreciendo el *catching up* de las industrias de las regiones periféricas o, mínimamente, contribuir con la reducción de las disparidades entre países y región componentes del área de integración. Por fin, considerando las características típicas de las inversiones en redes de infraestructura, la lógica geopolítica que orienta a los Estados debería lanzar mano de la lógica de la geoeconomía, que es más permeable a proyectos supranacionales.

Como no tiene un fin en sí mismo y se presenta como un medio para el cumplimiento de un dado objetivo, la infraestructura debe ser comprendida bajo la perspectiva del Estado. Esto significa que, en materia de infraestructura, es esencial la planificación estatal para su creación, ampliación, manutención o actualización, de manera que toda y cualquier decisión acerca del tema se convierte en decisión política, inserta en la estrategia de promoción del desarrollo (Bercovici & Valim, 2015). A su vez, Furtado (2009) apunta para la estrecha interconexión entre desarrollo económico, desarrollo industrial e integración regional.³

Tratada de esa forma, la teoría de la integración es parte de una etapa superior de la teoría del desarrollo económico, de manera que la planificación de la integración se origina como la forma más compleja de esa técnica de coordinación de las decisiones económicas (Baumann, 2007; Furtado, 1975). Dado el hecho de que transcurre en el contexto de naciones que se constituyeron subdesarrolladas en la dinámica económica internacional (Furtado, 2009),⁴ la integración de América Latina y el Caribe desde la segunda mitad del siglo XX tiene un rasgo característico, que es pretender contribuir, de forma más o menos consciente, para agrandar las condiciones para el desarrollo de los países de la región y la mejora de su posición en el Sistema Internacional (Souza, 2012).

En una visión autonomista del desarrollo, por lo tanto, la integración regional es un instrumento que posibilita fortalecer la región a través de una mayor integración de los mercados internos y disminuir la gran dependencia del mercado externo. Esta concepción, a partir de los estudios de Raul Prebisch en su trabajo en la CEPAL, defiende la necesidad del factor de la industrialización para el desarrollo económico de la región, considerando el problema del estrangulamiento exterior y del deterioro en la relación de precios del intercambio. Esto no es casual, ya que Latinoamérica sigue, a lo largo del tiempo, vulnerable a las fluctuaciones del comercio internacional, una vez que sus economías siempre estuvieron dirigidas al mercado externo, en detrimento del mercado nacional e intrarregional (Prebisch, 1950).

A pesar de ello, desde la década de 1970, y con mayor intensidad desde la década de 1980, la mayoría de los países de la región adoptaron políticas de reforma neoliberal. En ese entonces abandonaron el modelo de desarrollo basado en industrialización, que prevaleció entre los años 1940 hasta mediados de la década de 1970, y adhirieron a otro modelo, caracterizado por la desindustrialización y el aumento del peso de los bienes agromineros en las exportaciones totales (Oreiro & Feijó, 2010), acompañados de algunos bienes industriales secundarios, ya sean producidos localmente o por maquiladoras. Esta transición hacia un patrón de desarrollo exportador de especialización productiva ocurrió (Osório, 2012), lo afirma Peres (2006), con la sistemática pérdida de legitimidad de las políticas industriales, que se quedaron prácticamente fuera del nuevo modelo económico establecido por las reformas estructurales.

Estos cambios tuvieron repercusiones directas sobre los procesos de integración de la región. Contradictoriamente, al mismo tiempo en que los países adherían al recetario del Consenso de Washington y realizaban los ajustes estructurales en la economía, promovieron la aproximación entre sí como forma de defenderse de la crisis, estimulando la integración regional (Souza, 2012). Denominado por ‘regionalismo abierto’, bajo la conceptualización de la CEPAL, este periodo de impulso del regionalismo latinoamericano y caribeño marcó “[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación [...]” (CEPAL, 1994, p. 8).

La aproximación regional fue marcada por los ideales neoliberales y de reformas económicas para la inserción de los países del continente en la dinámica del comercio mundial. A su vez, estos ideales dirigieron los esfuerzos comerciales del periodo, retrasando las intenciones de desarrollo de los países latinoamericanos (Mariano, 2012; Saraiva, 2007). Aunque en los años 1990 se haya impulsado diferentes iniciativas a nivel regional y generado avances en la aproximación de la región, los esfuerzos conjuntos eran limitados por la dinámica incentivada que no tenía como prioridad fomentar la complementariedad económica en la región y, de esa manera, no incentivó al desarrollo de una cadena productiva regional (Sanahuja, 2009). Otro problema identificado fueron los bajos niveles de inversión en la infraestructura regional, lo que disminuyó la competitividad de los productores latinoamericanos frente al mercado global (Sanahuja, 2017).

En ese periodo, la infraestructura ganó un rol de preponderancia en las relaciones político-económicas regionales de manera compartida (y no estrictamente como una responsabilidad y objetivo nacional). Con la ampliación del intercambio comercial entre la región y el mundo –principalmente a través del espacio de diálogo, cooperación y negociación generado por las iniciativas regionales– se identificaron innumerables cuellos de botella a ser superados para dar cuenta de la nueva demanda económico-comercial generada, y entre ellos, la deficiencia infraestructural.

Como indican Lardé & Park (2016), la inversión pública y privada en infraestructura económica en América Latina y el Caribe fue creciente hasta la década de 1980, cuando alcanzó sus niveles más altos, representando a 3,6 % del PIB promedio, con un pico de 4,1 % del PIB. Sin embargo, en función de los efectos de la crisis de la deuda y del desarrollo en la región, hubo una retracción de la inversión pública. La inversión privada se mantuvo más activa en la década de 1990, resultado de las concesiones de proyectos de obras públicas, aumentando la participación de empresas privadas en la financiación, construcción y gestión de servicios de infraestructura (aumento de 0,5 % del PIB en los 1980 para 1,2 % en los 1990), pero no fue suficiente para compensar la caída de la inversión pública. La retomada de la inversión pública en el sector se mostró nuevamente significativa solamente a partir de 2003, cuando presentó niveles crecientes hasta 2013, aunque siempre abajo de los valores alcanzados hasta la década de 1980.

Apoyada en la mejora de las finanzas públicas debido al aumento de los precios de los productos básicos en el comercio internacional –el llamado *boom* de los *commodities*–, la retomada de la inversión pública y la acción coordinada de los Estados a través de mecanismos institucionales de integración regional fueron fundamentales para el nuevo impulso a la agenda subregional de infraestructura en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. Esto porque ha posibilitado la proposición de soluciones comunes frente a un tema entonces consensuadamente visto como el cuello de botella al desarrollo de los países de la región. La adherencia de estos países a las iniciativas que tuvieron lugar a nivel subregional lo evidencia este consenso.

III. El rol de las iniciativas de infraestructura en el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe a principios del siglo XXI

Considerando el trípode estratégico “infraestructura, desarrollo e integración” discutido anteriormente, ¿cuál fue el rol de las iniciativas subregionales de provisión de infraestructura (IIRSA, Cosiplan y Plan Puebla Panamá, Proyecto Mesoamérica) en el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI? Para responder a esta pregunta, echemos un breve vistazo a las principales iniciativas de infraestructura de la región de este periodo.

1. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

Creada en el año 2000, durante la Primera Cumbre de Jefes de Gobierno de Sudamérica –convocada por el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso–, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) tuvo como premisa central el consenso entre los 12 países de la subregión de que la integración y la provisión de la infraestructura física eran dos líneas de acción que se complementaban frente a un objetivo común: el desarrollo económico y la formación del espacio económico ampliado suramericano (Comunicado de Brasilia, 2000).

En el Comunicado de Brasilia, documento marco de la creación de la IIRSA, los presidentes sudamericanos apuntaron la necesidad de “[...] la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración [...]” (Comunicado de Brasilia 2000, p. 8). Considerando prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional, se acordó también que la financiación de los proyectos de la Cartera debería ser “[...] compartida por los Gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Mundial” (Comunicado de Brasilia 2000, p. 8).

En este esfuerzo regional quedó registrado la importancia de la inversión en la infraestructura de integración, una vez que, para los gobiernos del período, la infraestructura se entendió como eje central para la construcción de un espacio ampliado en los ámbitos comercial y económico. Se nota, por lo tanto, la interconexión e interdependencia entre el proceso regional y el desarrollo de la infraestructura física, como etapas complementarias.

A pesar de reunir por primera vez los 12 países de la región, buscando aproximar los esfuerzos de la CAN y del Mercosur, la iniciativa IIRSA no estuvo formal o institucionalmente atada a ningún proyecto de integración en su inicio. De manera contraria, el proyecto integracionista dirigido a desarrollar la infraestructura regional reflejó las estrategias para el desarrollo nacional brasileño presentes en su Plan Plurianual (PPA) del 1996-1999 y después del PPA 2003-2007, nombrado Avanza Brasil.

Además, la IIRSA fue creada bajo el apoyo central del BID, la CAF y el Fonplata, como ya mencionado, que ejercían todas las funciones técnicas y organizacionales del mecanismo (reuniones, estudios, diálogo con los países, soporte técnico, entre otros), bajo el Comité Coordinador Técnico (CCT) y la Secretaría de IIRSA, desde el Instituto Para la Integración de América Latina y el Caribe del BID (BID-INTAL). En ese momento, al inicio del siglo XXI, la principal contribución de la IIRSA fue la unión de los gobiernos sudamericanos para pensar una América del Sur integrada, tanto a través de los bloques

regionales creados en el período, como a través de las inversiones en una infraestructura para la integración regional (Barros & Samurio, 2019).

Frente a los cambios de gobierno en la región con la Ola Rosa, y la subida al poder de los gobiernos de izquierda en el continente, la IIRSA enfrentó diferentes críticas acerca de su funcionamiento (y la preponderante relevancia y participación de los bancos multilaterales del CCT) y presiones frente a los pocos avances en la concretización de los proyectos de la Cartera (solamente 33 proyectos concluidos hasta 2010).

Fue con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en el año 2008, que el tema de la infraestructura fue reforzado a partir de un proceso regional en consolidación. En el 2009 se creó el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Sin embargo, reconociendo los avances técnicos, la formación de cartera de proyectos, los problemas y oportunidades generadas desde IIRSA, la iniciativa fue incorporada al Cosiplan en 2011 como su Foro Técnico.

1.1 Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan)

A diferencia de la IIRSA, el Cosiplan, desde su creación, estuvo vinculado a un proceso de integración regional del subcontinente, la Unasur, al poner a la infraestructura como uno de los elementos basales del proceso integracionista. El Cosiplan representó los cambios regionales y el descontento nacional con las instituciones existentes para atender a sus demandas sociopolíticas y económico-comerciales, buscando fomentar la cooperación a través de la inversión en proyectos de planificación e infraestructura.

Además de intentar superar la lógica del regionalismo abierto (Costa & González, 2014; Mariano et al., 2014; Padula & Fiori, 2016), el Cosiplan también reflejó, en parte, la búsqueda por dejar atrás la lógica de una infraestructura dirigida a la construcción de corredores de exportación, promovida a través de la IIRSA. Más allá de ser el gestor técnico de la integración física, el Cosiplan fue instituido como un mecanismo de promoción y discusión político-estratégica (Mariano, 2014), incorporando nuevos actores al debate y la discusión de la

integración regional de manera interdependiente a las necesidades infraestructurales.

A través de la nueva dinámica intergubernamental para la integración de la infraestructura que atribuye un carácter más político a los esfuerzos implementados, el Cosiplan reflejó en un periodo de mayor atracción de inversiones para la realización de las obras de infraestructura, aunque estaba dependiente de un respaldo y estabilidad político-económica de los países sudamericanos (Padula, 2014).

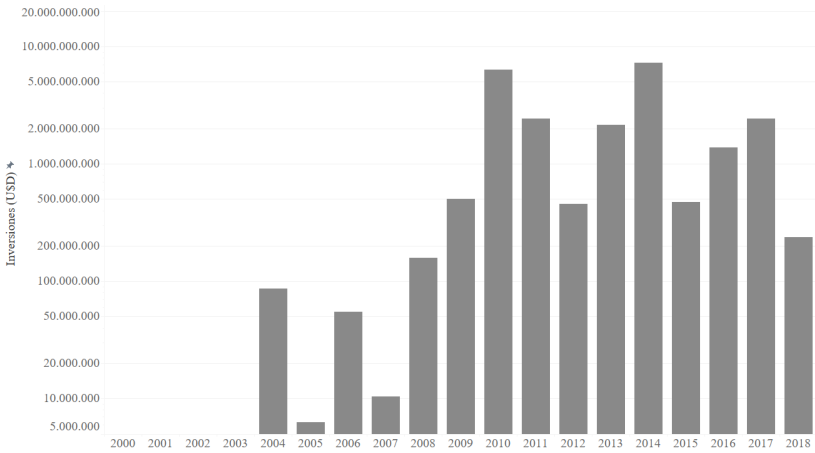


Gráfico 1 - Inversiones en las obras concluidas de la Cartera IIRSA y Cosiplan (2000-2018). Fuente: creación de las autoras a partir de los datos del Sistema de Información de Proyectos (SIP)⁵, de IIRSA/COSIPLAN.

Con un portafolio de proyectos que abarca un total de 531 obras de infraestructura, programadas para concluir en 2022 y con un presupuesto aproximado de US\$ 116 mil millones, el Cosiplan se estableció como un espacio en el que los Estados desempeñaron un papel preponderante para facilitar la participación de los actores económicos. Bajo el continuo trabajo de la IIRSA (como Secretaría Técnica), En el periodo de 2011 hasta 2018 bajo el continuo trabajo de la IIRSA (como Secretaría Técnica), el Cosiplan logró concretar más de 120 obras, las cuales trajeron al subcontinente más de US\$ 16 mil millones en inversión en infraestructura. La inversión total a través de la cartera Cosiplan duplicó la cifra del período anterior, alcanzando un

total de inversiones de poco más de US\$ 7 mil millones en la cartera de IIRSA (Neves, 2019).

Además de una mayor atracción de inversiones a los países de la región, hubo un énfasis a los recursos dirigidos a los países económicamente más limitados para invertir en ese ámbito, como Paraguay y Bolivia. En relación con el Producto Interno Bruto (PIB) el valor invertido en este periodo se amplió y mucho en comparación con el periodo anterior.

Países	% Inversión IIRSA/PIB (2000-2010)	% Inversión IIRSA/PIB (2011-2017)
Colômbia	0,03	0,29
Chile	0,10	0,83
Uruguay	0,00	0,95
Equador	0,47	0,62
Argentina	0,66	0,82
Brasil	0,27	1,30
Bolivia	0,00	3,10
Paraguay	0,42	2,70
Peru	2,86	0,77

Tabla 1 - Porcentaje de las inversiones en las obras concluidas de la Cartera IIRSA y Cosiplan frente al PIB de los países Sudamericanos en el período (2000-2017). Fuente: Neves (2019, p. 218).

Sin embargo, a pesar de un crecimiento en la atracción de préstamos e inversiones en las obras de infraestructura de la cartera Cosiplan, estos aportes eran aún insuficientes para superar las muchas demandas existentes. Según un estudio de la CEPAL del 2014, para el período del 2012-2020, “los países de la región deberían invertir 6,2 % anual de su producto interno bruto (PIB) –unos US\$ 320 000 millones– para satisfacer sus demandas de infraestructura [...]” (CEPAL, 2014). De esa manera, y a pesar de estos resultados positivos, la percepción de integración y de desarrollo no alcanzaron las expectativas establecidas al inicio de los años 2000.

Acerca de los principales problemas de la IIRSA-Cosiplan, Carciofi y Gayá (2016), y Neves (2019) apuntan que el mecanismo careció de proyectos estrictamente regionales. Además, la ausencia de una arquitectura financiera regional dificultó en el largo plazo el alcance de los proyectos, que “[...] no sólo surgen de planes nacionales, sino que además están sesgados hacia aquellas inversiones que poseen escasas externalidades positivas y que minimizan la coordinación bilateral”. (Carciofi & Gayá, 2016, p. 33)

Las principales fuentes de inversión de las obras de IIRSA fueron privadas, entre estas el BID, la CAF, la Unión Europea, y otras (Neves, 2019). A su vez, la lógica cambió a partir de los años 2011 con el Cosiplan, cuando el Estado asumió el rol de principal inversor en el desarrollo de la infraestructura, a través del Tesoro Nacional. Sin embargo, este cambio contradujo la lógica inicialmente propuesta en la IIRSA, que buscaba un central apoyo del sector privado para que el avance de los proyectos no se limitara a la baja capacidad de endeudamiento de los Estados sudamericanos. Aun así, este rol central fue asumido por el Gobierno brasileño, que al ser la principal economía de la región tuvo mayor capacidad financiera para aportar a obras en su propio territorio. (Neves, 2020)



Gráfico 2 - Montante invertido en las obras concluidas de la Cartera IIRSA/COSIPLAN (2000-2018), por país (US\$ 1000 millones).
 Fuente: Neves (2019, p. 194).

Evaluando la participación de cada país en la IIRSA y en Cosiplan, se destaca uno de los principales problemas de las iniciativas, la manutención o hasta la profundización de las asimetrías, no solo dentro de los países, sino que entre ellos. Aunque el periodo del Cosiplan haya resultado en mayores inversiones a los países con menor capacidad financiera para obtener préstamos (ej. Paraguay, Bolivia, Ecuador, etc.), las inversiones en las principales economías de la subregión (Brasil, Perú y Argentina) fueron mucho mayores. (Neves, 2019)

Además, ante la limitada autonomía del Cosiplan bajo la estructura intergubernamental como foro de cooperación política de la Unasur, la creciente inestabilidad en el continente desde mediados de 2014 se tradujo en mayores obstáculos para el progreso de la cooperación en infraestructura de manera coordinada y conjunta. Con la escalada de crisis políticas y económicas en Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador, Chile, Bolivia y Perú, la discordancia política resultó en la tensión de los procesos regionales, llevando a la salida de más de la mitad de los países miembros de la Unasur y su consecuente desmantelamiento en 2019.

Las principales críticas al funcionamiento del Cosiplan –hasta su parálisis frente al desmantelamiento de Unasur a partir de 2018– estuvieron relacionadas con la incapacidad de cambiar la lógica de integración en el ámbito de su interconexión con un proyecto de desarrollo regional, en el cuál la infraestructura se mantuvo como instrumento para suministrar necesidades económicas y, de esa manera, dar continuidad a un proceso de reprimarización económica regional.

Además, en ese período, no se fomentó la participación de la sociedad en el debate regional, y las principales obras se centraron en el sector de transporte. No se observó un compromiso claro y transparente con asuntos socioculturales y medioambientales que se vieron afectados de forma implícita por el proceso de construcción de infraestructura (Neves, 2019). En ese sentido, los cuellos de botella existentes en el continente, y presentes en la IIRSA, se mantuvieron en la nueva institucionalidad del Cosiplan.

Lo que se destaca en este escenario es la pérdida de un esfuerzo conjunto, que se quedó olvidado con el desmantelamiento de la Unasur, para construir infraestructura bajo la demanda e intereses de sus fuentes de inversión en detrimento de un ideal de desarrollo apoyado por las

instituciones regionales, los cuales contaban a la infraestructura como un instrumento para superar las asimetrías y desigualdades existentes.

2. Proyecto Mesoamérica

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, o Proyecto Mesoamérica (PM), se lanzó en 2008 y se institucionalizó al año siguiente, a partir de la convergencia de los jefes de Estado de México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana. Su origen remonta al Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla),⁶ una iniciativa mexicana de 1991 para promover el diálogo político acerca de los principales temas relativos al desarrollo de este país y Centroamérica, algunos meses antes de la constitución del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

El PM resulta de la reestructuración institucional del Plan Puebla Panamá (PPP), creado en 2001, en el marco de la política exterior mexicana de promoción del desarrollo de las regiones Sur y Sureste del territorio nacional y de la integración Centroamericana. La proposición del PPP por México y la amplia adhesión del conjunto de países centroamericanos reflejan una doble circunstancia en el contexto general del regionalismo abierto y los procesos de liberalización del comercio internacional en los años 1990 –en especial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del entonces esperado ALCA–.

Primero, refleja el intento del Gobierno mexicano durante la gestión del presidente Vicente Fox (2000-2006) –como ya se mencionó– de impulsar un nuevo polo de desarrollo en la Región Sur-Sureste del país (México, 2001). En esa región se concentran importantes recursos energéticos, con la producción de la mayor parte de la energía hidroeléctrica, del petróleo y el gas consumido internamente, pero estas regiones no experimentaron un aumento significativo en su dinamismo económico en comparación con las regiones del centro y norte desde que se comenzaron a utilizar los tratados de libre comercio como herramientas para el desarrollo económico de México (Béjar, 2002; Bravo & Sierra, 2001).

Segundo, refleja el proceso de revisión de la estrategia de integración regional Centroamericana tras el fin de los conflictos armados (1990-1996) y el pasaje del huracán Mitch (1998), plasmada en el documento “Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI: una propuesta regional” (SICA, 2001). Esta revisión fue acompañada de la identificación de proyectos y lineamientos estratégicos para la integración centroamericana, muchos de estos en el área de infraestructura, también tomó como base los resultados de la Reunión del Grupo Consultivo de Madrid (SICA, 2001).

Para alinear las estrategias de desarrollo adoptadas separadamente por México y Centroamérica, así como los proyectos y ejes de convergencia en sus iniciativas; los países del PPP propusieron la realización de un estudio por medio de la constitución de un Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) para el Plan Puebla Panamá, integrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), BID y CEPAL. Se identificaron entonces ocho puntos de convergencia entre las dos iniciativas: energía; transportes; telecomunicaciones; facilitación del intercambio comercial y competitividad; turismo; desarrollo humano; desarrollo sostenible; y prevención y mitigación de desastres naturales (CEPAL, 2004; Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2008).

Los mecanismos institucionales de coordinación y reglamento del PPP fueron definidos posteriormente, en 2004, el mismo año en que Colombia empezó a participar de la iniciativa como miembro observador.⁷ Desde el punto de vista de su institucionalidad, el PPP fue convertido en un componente del Mecanismo de Tuxtla, por lo cual adquirió el estatus de política de Estado. Además, los ocho puntos de convergencia entre los proyectos de México y Centroamérica fueron transformados en áreas temáticas centrales del PPP, cada una de ellas a cargo de un país. Se instaló una Comisión Ejecutiva para encargarse de la planeación, promoción y evaluación de los trabajos del Plan, el GTI se formalizó y se creó la Comisión de Alto Nivel de Promoción y Búsqueda de Financiamiento con el objetivo de atraer recursos públicos, privados y de la banca de desarrollo. A junio de 2008, la cartera del PPP contaba con una veintena de programas, proyectos y subproyectos de los sectores de energía y transportes, en distintas etapas de desarrollo (Proyecto Mesoamérica, 2008).

El PPP se vigorizó hasta 2008, cuando pasó por una fase de revisión y fortalecimiento que culminó con su relanzamiento, bajo el nombre PM, y su institucionalización en 2009. El reglamento del PM lo define como un mecanismo de integración y de desarrollo para impulsar la complementariedad y la cooperación entre los diez países mesoamericanos. Su objetivo es ampliar y mejorar capacidades para el desarrollo mediante la efectivización de la instrumentación de proyectos que generen beneficios en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social en la región. Con el relanzamiento se esperaba acelerar los resultados previstos en el PPP y fortalecerlo como un mecanismo de integración y desarrollo de Mesoamérica que promueva cambios en la dinámica de trabajo, en la estructura organizacional y en el acta fundacional del programa anterior.

El proceso de definición e implementación de los proyectos y acciones del PM es realizado por la Comisión Ejecutiva, bajo el apoyo del GTI y en conformidad con el Objetivo del Desarrollo Sostenible 17 de la Agenda 2030, el cual prevé el fortalecimiento de alianzas multiescalares en la promoción del desarrollo sostenible. El GTI apoya técnica y financieramente al PM que está compuesto por bancos regionales (BCIE, BID y CAF); por órganos del SICA (Secretaría General del SICA; Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA; y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, SISCA); y por organismos internacionales (CEPAL; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO; y Organización Panamericana de Salud, OPS).

Los programas y proyectos del PM están organizados en dos ejes principales, a partir de áreas prioritarias. En el eje económico se encuentran los programas y proyectos de las áreas de transporte, facilitación comercial y competitividad, energía y telecomunicaciones. En el eje social se encuentran los de las áreas de salud, medio ambiente, gestión de riesgos, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional. Como no cuenta con un sistema de información que reúna los contenidos relativos a su cartera de proyectos, el PM presenta una débil transparencia técnica y financiera. Las informaciones públicas son insuficientes para evaluar el estatus más actual de su cartera, la dinámica de ejecución de los proyectos y, en especial, de la participación de las instituciones inversoras, ya sea por proyecto, por eje o en su totalidad.

De la comparación de datos disponibles referentes a 2017 y 2019, se observa la concentración del grueso de las inversiones en el eje económico, con destaque a los proyectos y programas en el área de transporte, el total de US\$ 3 038,3 mil millones, y energía, US\$ 1 835,0 mil millones. En 2019, los flujos de la cooperación en el ámbito del proyecto superaron los US\$ 6 345 mil millones, siendo el BID la institución financiera con participación en la mayoría de las áreas temáticas de ambos ejes económico y social.

Eje de trabajo	Sectores prioritarios	2017 (Monto total) ¹	2019 (Monto Total) ¹	Institución participante
Económico	Transporte	3 038,2	3 931,6	BID, BCIE
	Energía	1 024,8	1 835	BID, BCIE, CAF, Comisión Regional de Cooperación Eléctrica (CRIE), Ente Operador Regional (EOR), Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional (CDMER), Empresa Propietaria de la Red (EPR), AMEXCID
	Telecomunicación	17,3	17,3	BID, CAF, Red Centroamericana de Telecomunicaciones (REDCA), AMEXCID
	Facilitación Comercial y Competitividad	66,8	167,6	BID, CAF, Secretaría General Iberoamericana, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
Social	Vivienda	54,1	59,6	AMEXCID, BCIE
	Salud	319,2	323,3	Fundación Bill y Melinda Gates, Fundación Carlos Slim, AMEXCID, BID, Organización Panamericana de Salud (OPS)
	Gestión del Riesgo	0,9	1,9	BID, Confederación Suiza, AMEXCID, Agencia de Comercio y Empresa de Nueva Zelanda
	Seguridad Alimentaria Nutricional	5,3	6,8	AMEXCID, FAO
	Medio Ambiente	2,4	2,2	AMEXCID, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CAF, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Total		4 529	6 345,4	

¹Valores expresados en millones de US\$

Tabla 2. Inversiones del PM en 2017 y 2019 por sectores prioritarios de cada eje de trabajo, su crecimiento en porcentaje en el periodo e instituciones participantes. Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Mesoamérica (2022).

En la primera década del PPP/PM, el BID consolidó su posición como principal inversor, asignando alrededor de US\$ 1,5 mil millones en préstamos de inversión (BID, 2011). También se destacan las inversiones mexicanas en la iniciativa, a través del Fondo de Infraestructura para países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo Yucatán). Entre 2012 y 2016 el Fondo aprobó US\$ 129,7 millones en 16 proyectos destinados a 11 países de la región (México, 2017). Los principales logros alcanzados en el área de trabajo específica de la infraestructura económica incluyen la estructuración de corredores logísticos multimodales de transporte en el espacio regional mesoamericano, interconectados mediante sistemas integrados de energía y telecomunicaciones. Los resultados presentados por el PM en 2022 dan cuenta de esta realidad.

TRANSPORTE	ENERGÍA	TELECOMUNICACIÓN	FACILITACIÓN COMERCIAL Y COMPETITIVIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Mesoamericana de Transporte, Movilidad y Logística (AMTML) 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de planes regionales de trabajo: <ul style="list-style-type: none"> - General de Energía - Biocombustibles - Electromovilidad - Eficiencia energética 	<ul style="list-style-type: none"> • Red Agenda Digital Mesoamericana (ADM) Adopción por los países de la región: <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de Infraestructura - Seguridad Digital - Fortalecimiento de Capacidades - Economía Digital - Gobierno Digital 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Mesoamericana de Fomento de Mipymes: VI Foro Mesoamericano de Mipymes: <ul style="list-style-type: none"> - Encadenamiento productivo - Innovación, Estrategia Regional de Emprendimiento y Centros de Desarrollo Empresarial - Acceso a Financiamiento - Información Estadística Mipyme
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo carretero: <ul style="list-style-type: none"> - Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) - Infraestructura fronteriza (Costa Rica-Panamá y El Salvador-Guatemala) 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco Estratégico Regional de Energía y Mecanismo de Coordinación con el SICA 		
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción Regional de Transporte Marítimo de Corta Distancia (PAR-TMCD) Potenciales rutas TMCD: <ul style="list-style-type: none"> - México-Guatemala - México-República Dominicana - México-Costa Rica 	<ul style="list-style-type: none"> • Interconexión Colombia-Panamá - Desarrollo de esquema de armonización regulatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Regional sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación y Discapacidad 	
<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas de información: <ul style="list-style-type: none"> - Hub de Información de Transporte (HIT) - Observatorio Mesoamericano de Carga y Logística 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas alianzas Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) • Fortalecimiento de capacidades y cooperación sur-sur 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de capacidades y cooperación sur-sur 	

Tabla 3. Principales resultados del Eje Económico del PM por sector prioritario (2022). Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Mesoamérica (2022).

A pesar del éxito de la iniciativa de cumplir con los objetivos de integración y desarrollo de Mesoamérica, expresado en los discursos y datos oficiales, hay críticas importantes hechas a dicho proceso. Se cuestiona, por ejemplo, el hecho de que las mejoras promovidas en el ámbito del PM –sobre todo en materia de infraestructura de transportes y energía– no lograron resolver los problemas de elevada marginación económica y social de la población regional y más bien se asocian a nuevas dinámicas de conflictividad, en razón de desplazamientos, apropiación privada del agua y territorios, migración forzada, entre otros (Palacios et al., 2011; Toussaint & Garzón, 2017).

En esa perspectiva, la estabilidad, resiliencia y los alcances de la integración mesoamericana en las dos primeras décadas del siglo XXI contrastan con la significativa impopularidad del PPP/PM junto a la sociedad civil. Eso se debe en gran medida a los conflictos socioambientales denunciados por los movimientos sociales mesoamericanos, especialmente indígenas (Bran-Guzmán, 2017; Guillén et al., 2021; Soto, 2005; UCIZONI, 2006), y la manutención de los lazos de dependencia con países extrarregionales, en especial Estados Unidos. Se argumenta que el PPP/PM acentuó la estrategia de aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales estratégicos en lugar de promover la industrialización con la incorporación de tecnología de punta, la protección del medio ambiente o la inversión a sectores productivos que impacten el nivel de la población de más bajos ingresos (Capdepon Ballina, 2011; Manaut, 2020).

Sumado a eso, se considera que desde la creación del PPP, lo que estuviera en juego fue la construcción de las bases para el buen funcionamiento del ALCA, particularmente a través de la consolidación del TLCAN, actual Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), negociado entre 2003 y 2004 (Solís, 2004). Esta idea va en contramano de quienes consideran al PM la culminación del antiguo proceso de integración iniciado con la independencia de los países de la región, aunque ahora bajo el liderazgo de México (Bolívar, 2010). En efecto, la estructura exportadora de los países mesoamericanos está orientada hacia los Estados Unidos. Datos de la CEPAL relativos al periodo 1990-2022 muestran que Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial de los países de Centroamérica y República

Dominicana, tanto individualmente como en conjunto, y que esta relación se estrechó tras el DR-CAFTA (Alvarado, 2022).

Así mismo, tras el TLCAN, México ha sido el país más beneficiado en términos del crecimiento de las exportaciones intrarregionales y del saldo de su balanza comercial entre 2000 y 2014 relativamente a Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, el superávit comercial que mantuvo con Estados Unidos en ese periodo, tanto en valor bruto como agregado, es principalmente sustentado por las exportaciones primarias, en especial productos mineros y petróleo bruto, y actividades terciarias, básicamente comercio (Orozco Morales et al., 2021). Con respecto al comercio intrarregional mesoamericano tras el PPP/PM, si bien ese mercado corresponde a una pequeña parte de las exportaciones de los países, se observa una expansión desde los años 1990, especialmente en el periodo 2008-2013, con la primacía de los productos de mayor valor agregado. Aun así, todos los países presentaron saldos comerciales intrarregionales negativos, a excepción de México (Salido, 2015).

IV. Oportunidades y limitaciones

A partir de la creación de la CELAC, en 2010, las iniciativas IIRSA/COSIPLAN y Proyecto Mesoamérica pudieron, aunque por un periodo corto de tiempo, converger a nivel de Latinoamérica y el Caribe, en el cual existía un espacio para la expansión de las oportunidades creadas por ambos proyectos hacia la integración y el desarrollo de la región. La infraestructura física y energética para impulsar la articulación de los procesos de integración y desarrollo de América Latina y el Caribe se presentaron como un tema prioritario que fue la raíz de la CELAC.

La comunidad fue constituida como un mecanismo de diálogo político en 2010 con el respaldo de los 33 países de la región, bajo el liderazgo de Brasil y México, a partir de las aproximaciones posibilitadas por el Grupo de Río (Gonçalves, 2010; Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2011). Por esas características, CELAC pudo ser percibida como un hito de llegada y punto de partida del proceso de conformación de Latinoamérica y el Caribe como región autónoma y próspera, a la vez que reunió las mínimas condiciones “para constituirse en una instancia de orientación, coordinación y convergencia de los procesos de integración regionales y subregionales” (Valencia, 2015,

p. 10). Desde la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), realizada en 2008, los jefes de Estado y Gobierno buscaron coordinar las acciones y esfuerzos para provisión de infraestructura física y energética de la región que incluía promover una reunión entre los mecanismos subregionales vinculados al tema (CALC, 2008).

Fue en Santiago de Chile que tuvo lugar la Primera Reunión Ministerial de Infraestructura para la Integración Física del Transporte, Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza de la CELAC. Resultó de esa reunión el Plan de Acción de Santiago, en el cual la promoción de los proyectos de infraestructura a nivel multiescalar (nacional, subregional y regional) fueron considerados prioridades de las políticas públicas y estrategias de desarrollo de los países miembros de la Comunidad. A partir de ese encuentro se iniciaron los esfuerzos de formalización del acompañamiento de la agenda de infraestructura en Latinoamérica y el Caribe, con la proyección de crear una instancia conformada por las autoridades nacionales competentes en la materia y en colaboración con los mecanismos subregionales.

La estrategia de infraestructura para la integración física de América Latina y el Caribe se fundamentó en el establecimiento de una coordinación entre la Presidencia Pro Tempore de la CELAC, la Copresidencia Conjunta del Proyecto Mesoamérica y las Presidencias Pro Tempore de Caricom y IIRSA/COSIPLAN. Desde la CELAC se propuso a los países el debate a nivel subregional acerca de las redes de infraestructura existentes con el objetivo de identificar criterios y características posibles para los proyectos regionales e indicar iniciativas, programas o proyectos en ejecución que pudieran ser complementarios en el medio/largo plazo dentro y entre los países de la región. La perspectiva era que los trabajos relativos a la agenda de infraestructura de la CELAC avanzaran en íntima vinculación con los procesos desarrollados en el ámbito del Proyecto Mesoamérica, de Caricom y el IIRSA/COSIPLAN. Se trataba de realizar reuniones entre estos mecanismos para, solo entonces, avanzar en la definición de los objetivos estratégicos, características básicas y criterios técnicos de los proyectos regionales. También se buscaba establecer los parámetros necesarios para lograr una articulación armónica y sinérgica entre las distintas iniciativas que actualmente integran las respectivas carteras subregionales (Plan de Acción de Santiago, 2012).

En otras palabras, desde la creación de CELAC hubo una inflexión en los procesos subregionales de integración en América Latina y el Caribe, denotando una mayor interconexión de estos con los objetivos de promoción del desarrollo nacional de los países y la provisión infraestructural a nivel regional. Se destacan una vez más el papel de Brasil y México en ese proceso, que hicieron de la profundización de la integración regional y subregional en el ámbito de Latinoamérica y del Caribe parte de sus estrategias contracíclicas ante la crisis financiera global de 2008 (Franzoni & Carvalho, 2023; Schutte, 2012). El alcance de las iniciativas llevadas a cabo desde la década de 2000 también avaló el protagonismo de Brasil y México, los cuales aumentaron sus aportes financieros subregionalmente a partir de 2010, el primero en la IIRSA por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y el segundo en el PM, por medio del Fondo Yucatán, creado en 2012.

De acuerdo con la CEPAL (2011), de 2000 para 2010 hubo el aumento de las importaciones y exportaciones intrarregionales en América Latina y Caribe, con destaque para el hecho de que al final de la década, los países de la región exportaban el mayor número de productos a la propia región. En el mismo periodo, aunque Estados Unidos se mantuvo como principal socio extrarregional, hubo una caída significativa de las exportaciones e importaciones de ese país, acompañado del aumento de la participación del comercio regional con Asia y Pacífico, especialmente China, y el estancamiento relativo de las relaciones comerciales con la Unión Europea.

	Asia y Pacífico*		Estados Unidos		Unión Europea		América Latina y el Caribe		Resto del Mundo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Exportaciones	5,3	17,2	59,7	39,6	11,6	12,9	16,0	19,3	7,4	11,0
Importaciones	10,6	17,2	50,4	29,1	14,2	13,7	15,3	22,7	9,5	7,3

* Inclui Austrália, Brunei, Camboja, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Mianmar, Nova Zelândia, República da Coreia, República Democrática Popular do Laos, Cingapura, Tailândia e Vietnã.

Tabla 4. América Latina y el Caribe: la participación de socios seleccionados en las exportaciones e importaciones totales, 2000 y 2010 (en porcentaje). Fuente: reproducción de CEPAL (2011, p. 16).

Sin embargo, la creciente inestabilidad en el continente desde 2014, iniciada con la Operación “Lava Jato” en Brasil, se presentó, una vez más, como factor de fragmentación de los espacios e instituciones regionales como instrumento para inducir el desarrollo de manera conectada e interdependiente, con la infraestructura como una variable central. Datos de 2014 hasta 2019 demuestran la tendencia hacia la disminución del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe, con la reducción de la integración de las cadenas regionales de valor y concentración en pocos países, acompañada de inversiones en el sector de infraestructura en cantidad insuficiente para cerrar las brechas que ponen límites al crecimiento, integración y la competitividad regionales (CEPAL, 2021).

Al mismo tiempo, se observamos los cambios verificados en la región durante la década de 2000 en términos de las relaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe y de la región con sus principales socios extrarregionales (véase la tabla 4), tenemos elementos para considerar la incidencia de factores no solamente internos, pero también externos en dicha fragmentación, bajo la forma del aumento de la competencia por los mercados regionales. Así, no por acaso, los actores que más se benefician de estas brechas existentes entre el desarrollo, los procesos regionalistas y de integración regional, y las inversiones en infraestructura (como instrumento para los elementos anteriores), son las potencias extrarregionales, en destaque China, Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE), que actualizaron sus estrategias de relacionamiento con la región.

De manera contraria a la crisis regional y tensión de las instituciones latinoamericanas entre 2014 y 2016, China ha impulsado diversos canales de inversión en infraestructura en el continente, destacando aquellos dirigidos a Venezuela, Brasil y Argentina, en Sudamérica. Sea a través de acuerdos binacionales, negociados entre los bancos estatales chinos y los Gobiernos latinoamericanos, como también a través de fondos regionales destinados a la región a partir de la proyección de la Iniciativa Cinturón y Ruta (*Belt and Road Initiative, BRI*), China ha ampliado sus relaciones en el continente.

En 2019, Estados Unidos presentó la Iniciativa América Crece, una propuesta para invertir en el desarrollo de infraestructura en todo el continente americano. Luego, en 2020, crearon la iniciativa

Construyamos un Mundo Mejor (Build Back a Better World, B3W), que amplió sus inversiones a nivel global como parte de su competencia con China. Finalmente, en diciembre de 2021, la Unión Europea lanzó la estrategia Global Gateway, que proyecta invertir más de € 300 mil millones en infraestructura, salud, transporte, tecnología y transición verde en todo el mundo, con un enfoque particular en América Latina y el Caribe.

Las inversiones extranjeras para la construcción de infraestructura en el continente marcan la importancia de ese tema para garantizar los planes de desarrollo económico-comerciales y geopolíticos a nivel global. China busca mantener y expandir su mercado proveedor de materias primas, mientras EE. UU. busca retomar su espacio de influencia y mercado consumidor en su propio hemisferio. La UE, tras innumerables crisis internas del bloque, tiene en sus inversiones el objetivo de cambiar su posición de poder en el sistema internacional y recuperar su participación en el mercado global.

Sin embargo, ¿cómo los recursos y apoyo extrarregionales en la región benefician los proyectos y demandas nacionales del subcontinente si no están interconectados y/o reglados por los espacios de convergencia, diálogo y cooperación latinoamericano y caribeños? De manera contraria a la clave de la promoción de la autonomía y del desarrollo, se ve una creciente dependencia de los mercados exteriores, sea de Mesoamérica con los EE. UU., como de Sudamérica con China, debilitando en el largo plazo el proyecto integracionista latinoamericano y caribeño.

V. Consideraciones finales

En la vuelta del siglo XX al XXI, las presiones de la globalización sobre América Latina y el Caribe han puesto de relieve, una vez más, el hecho de que la integración regional puede ser un instrumento para el desarrollo de los países. Para eso, la provisión de la infraestructura económica fue asumida subregionalmente, en Sudamérica y Mesoamérica, como un paso necesario. A pesar de que ambas iniciativas IIRSA y el PM estuvieron interconectados a las demandas preexistentes provenientes de los procesos de integración regional y tratados de libre comercio de décadas anteriores, no se ha avanzado hacia una agenda capaz de cuestionar de forma adecuada qué modelo de desarrollo

efectivamente se busca construir por medio de ellas en la región.

Entre 2010 y 2014, se llevó a cabo un breve ensayo para promover una mayor interconexión entre las iniciativas de infraestructura y los objetivos de integración y desarrollo. Esto implicó la revisión de las iniciativas IIRSA y PPP, así como la coordinación entre ambas a través de la CELAC. Sin embargo, a partir de 2014, la fragmentación regional se intensificó debido a disputas políticas internas en los países, en especial, y al aumento de la competencia de actores extrarregionales en los mercados de la región. Esto ocurrió en el contexto de una reorganización económica internacional posterior a la crisis de 2008, lo que finalmente frustró este intento de mayor integración.

Desde la perspectiva político-institucional del Estado nación, si es un hecho que haya una interrelación ineludible entre la promoción del desarrollo económico, de la integración regional y del proveimiento de infraestructura, si bien su realización es estratégica, no es automática, ni natural. En el caso de América Latina y el Caribe, región con una importante dotación de recursos naturales y mercados consumidores, cuya formación económica e inserción en el sistema internacional están enmarcadas en el proceso histórico-social del subdesarrollo, el trípole infraestructura, integración regional y desarrollo económico es y será un tema estratégico y urgente a lo largo del siglo XXI.

Es necesario, una vez más, pensar la región a partir de espacios comunes, institucionalizados para dialogar y negociar de manera sostenida y apoyada por los gobiernos nacionales. La infraestructura, como demanda central para el desarrollo y para la profundización y avance de la integración regional, sea en los aspectos económico-comerciales, como también culturales, sociales y de protección del medio ambiente no se impulsa de manera inconexa a la propia región. Como una cuestión estratégica para el desarrollo, la integración y las instituciones regionales son el instrumento para mantener la autonomía y soberanía en los temas propios de los países latinoamericanos y caribeños, principalmente que atiendan a nuevas demandas relacionadas a un desarrollo sostenible y que sea dirigido a las reales necesidades de Latinoamérica y del Caribe.

NOTAS

- 1 Agradecemos el apoyo financiero de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior-Brasil (Capes), en el ámbito del Programa Capes-PrInt, proceso n° 88887.310463/2018-00, movilidad n° {88887.569777/2020-00} y la Fundación de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), proceso n° {20/04348-5}. Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente el pensamiento de la CAPES y la FAPESP.
- 2 En la subregión caribeña, desde 2016 tiene lugar el Foro de Infraestructura del Caribe (CARIF, por sus siglas en inglés). Tratase, sin embargo, de una iniciativa empresarial que ya en su sexta edición logró convertirse en el principal espacio dedicado a acelerar las inversiones y el desarrollo de infraestructura en la subregión, reuniendo a inversionistas, financieros, desarrolladores de proyectos y, principalmente, a formuladores de políticas, tanto nacionales como regionales.
- 3 Por integración regional, integración económica regional o regionalismo económico entiéndase “el proceso de aproximación que ocurre entre dos o más países con el objetivo de sumar esfuerzos para aumentar las capacidades de cada uno de ellos, así como del conjunto regional, en el escenario internacional” y que, “después de atravesar las primeras etapas, puede constituirse en un bloque económico”, lo que supone un proceso más avanzado de integración (Souza, 2009, pp. 176-177, traducción nuestra).
- 4 Furtado (1970) afirma que en los países que se especializaron en la exportación de productos primarios, es decir, en los países donde el aumento de la productividad fue reflejo de la expansión de la demanda mundial de materias primas, la evolución de las estructuras productivas –en particular el proceso de industrialización– tiene características particulares, cuyo estudio constituye uno de los aspectos de la teoría del subdesarrollo. El subdesarrollo, en ese sentido, es definido como un proceso histórico autónomo, y no una etapa por la que necesariamente han pasado economías que ya han alcanzado un nivel superior de desarrollo (Furtado, 2009).
- 5 IIRSA. (s. f.). Recuperado de <http://iirsa.org/proyectos/>. Acceso en 21 de abril de 2023.

- 6 El alcance del concepto de Centroamérica en el Mecanismo de Tuxtla es cambiante, empezó en 1991 con la participación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y luego, en 1996, incluyó a Belice y Panamá. Con la institucionalización del PM, en 2009, Colombia y República Dominicana también pasaron a integrar al mecanismo (Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, 2015).
- 7 La inclusión de Colombia como miembro pleno del PPP ocurrió en 2006 y la de República Dominicana ya en la fase del PM, en 2009.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, J. (2022). Ciclos económicos y comercio exterior en los países de Centroamérica y la República Dominicana. CEPAL. [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48522-ciclos-economicos-comercio-exterior-paises-centroamerica-la-republica-dominicana>] (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48522-ciclos-economicos-comercio-exterior-paises-centroamerica-la-republica-dominicana>)
- Barros, P. S., & Samurio, S. E. (2019). A Institucionalidade da integração fronteiriça na Unasul e no Mercosul. [<http://www.ipea.gov.br>] (<http://www.ipea.gov.br>). [<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9800>] (<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9800>)
- Baumann, R. (2001). MERCOSUL: Avanços e desafios da integração. CEPAL. [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1549>] (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1549>)
- Baumann, R. (2007). Integração regional e desenvolvimento econômico - com referência a Celso Furtado. En SABIOA, J., CARVALHO, F. J. C. de (Eds.). Celso Furtado e o século XXI. Manole; Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Béjar, A. Á. (2002). El Plan Puebla-Panamá en el contexto de la integración hemisférica. *Política y Cultura*, n. °18, 83–105.
- Bercovici, G., & Valim, R. (2015). Infraestructura e Desenvolvimento. En Elementos de direito da infraestrutura (pp. 17–26). [<https://repositorio.usp.br/item/002721884>] (<https://repositorio.usp.br/item/002721884>)

- Bolívar, A. (2010). Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008...). *El Cotidiano*.
- Bran-Guzmán, E. (2017). Conflictividad socioambiental en Centroamérica. Una década de rearticulación y movilización social y política. *Argumentos*, n. °30 (83), 43–68.
- Bravo, A. P., & Sierra, I. R. (2001). El Plan Puebla-Panamá: Una plataforma de desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. °64.
- CALC. (2008). Declaración de Salvador, Bahía. Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). [https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Declaracin_de_Salvador_de_Baha.pdf] (https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Declaracin_de_Salvador_de_Baha.pdf)
- Capdepon Ballina, J. L. Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: La historia como pretexto. *LiminaR*, n. ° 9 (1), 132–152.
- Carciofi, R., & Gayá, R. (2016). Integración física en América Latina una revisión de la experiencia reciente y lecciones de política. Boletín Informativo Techint, n. °351. [<http://iosapp.boletintechint.com/Utils/DocumentPDF.ashx?Codigo=8b3064f7-a6c3-4155-8f89-d0ab127330a9&IdType=2>] (<http://iosapp.boletintechint.com/Utils/DocumentPDF.ashx?Codigo=8b3064f7-a6c3-4155-8f89-d0ab127330a9&IdType=2>)
- CEPAL. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>] (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>)
- CEPAL. (2004). La integración centroamericana: Beneficios y costos: documento síntesis. Sede Subregional de la CEPAL en México (Estudios e Investigaciones). [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25694>] (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25694>)
- CEPAL. (2011). Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1179/S2011070_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1179/S2011070_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- CEPAL. (2021). Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46710-financiamiento-desarrollo-la-era-la-pandemia-covid-19-despues>
- CEPAL. (2014, 14 de octubre). Países de la región deberían invertir 6,2% del PIB anual para satisfacer demandas de infraestructura. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-de-la-region-deberian-invertir-62-del-pib-anual-para-satisfacer-demandas-de>
- Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. (2008). El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia
- Costa, C. E. L., & Gonzalez, M. J. F. (2014). Infraestructura e integração regional: A experiência da IIRSA na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, s./v.(18), 23–40.
- Dal Pozzo, A. N. (2020). *O Direito Administrativo da Infraestrutura* (1a edição-Capa dura). Editora Contracorrente.
- Fay, M., Andres, L. A., Fox, C., Narloch, U., Straub, S., & Slawson, M. (2017). *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1101-2>
- Franzoni, M., & Carvalho, C. E. (2023). La CELAC y la Alianza del Pacífico en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (2009-2019). *Conjuntura Austral*, n. °14 (65), Artículo 65. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.129563>
- Furtado, C. (1970). *Formação econômica da América Latina*. Lia.
- Furtado, C. (1975). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Editora Nacional.
- Furtado, C. (2009). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o desenvolvimento.

- Gonçalves, F. T. (2010). A CELAC, o SELA e a agenda do Brasil para América Latina e Caribe. *Boletim de Economia e Política Internacional IPEA*, 8. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI_n08_celac.pdf] (https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI_n08_celac.pdf)
- Guillén, C. R., Schenerock, A., & Cacho, N. (2021). *Megaproyectos, Extractivismos y Conflictos SocioAmbientales en Chiapas, México*. Organización Agua y Vida, Chiapas - México. [<https://aguayvida.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/Documento-Megaproyectos-Extractivismos-y-Conflictos-SocioAmbientales-Chiapas.pdf>] (<https://aguayvida.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/Documento-Megaproyectos-Extractivismos-y-Conflictos-SocioAmbientales-Chiapas.pdf>)
- Lardé, J., & Park, J. E. (2016). Latin America's infrastructure investment situation and challenges. *Bulleting FAL*, n. °347(3). [<https://www.cepal.org/en/publications/40849-latin-americas-infrastructure-investment-situation-and-challenges>] (<https://www.cepal.org/en/publications/40849-latin-americas-infrastructure-investment-situation-and-challenges>)
- Manaut, R. B. (2020). Geopolítica, migración y crisis humanitaria en las relaciones entre Estados Unidos, México y Centroamérica en el siglo XXI. En M. Toussaint & G. F. Ampié (Eds.), *México frente a Centroamérica: voces sobre la dimensión geopolítica regional, 1959-2019* (pp. 151–194). Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. [<https://www.centrogeo.org.mx/archivo/archivo-comunicacion/comunicacion-libros/231-mexico-frente-a-centroamerica/file>] (<https://www.centrogeo.org.mx/archivo/archivo-comunicacion/comunicacion-libros/231-mexico-frente-a-centroamerica/file>)
- Mariano, M. P. (2012). *Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul*. Integração da Infraestrutura Sul-Americana. IPEA.
- Mariano, M. P. (2014). O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. En W. A. Desiderá Neto & B. Penha (Eds.), *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. IPEA.
- Mariano, M. P., Júnior, H. R., & Almeida, R. A. R. de. (2014). O Brasil e a integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Relações internacionais: R:I*, n. °41, 123–134.

- México. (2001). Plan Puebla Panamá. Presidencia de la Republica de Mexico. [<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/dgmxuno.pdf>] (<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/dgmxuno.pdf>)
- México. (2017, 8 de febrero). Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo de Yucatán). Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. [<http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/fondo-de-infraestructura-para-centro-america-y-el-caribe-fondo-de-yucatan>] (<http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/fondo-de-infraestructura-para-centroamerica-y-el-caribe-fondo-de-yucatan>)
- Neves, B. C. (2020). *O Paradoxo da Política Externa Brasileira: Uma análise a partir da infraestrutura regional*. Agenda Política, n. 98 (3), Artículo 3. [<https://doi.org/10.31990/agenda.2020.3.8>] (<https://doi.org/10.31990/agenda.2020.3.8>)
- OSORIO, J. (2012). América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva - estudo de cinco economias da região. En C. FERREIRA, J. OSORIO, y
- M. LUCE (Eds.), *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência* (pp. 103-134). Boitempo.
- Oreiro, J. L., & Feijó, C. A. (2010). Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, n. 30*(2), Article 2.
- Orozco Morales, R. C., Padilla, R., & Romero Ramírez, V. A. (2021). *Análisis del comercio exterior intrarregional entre el Canadá, los Estados Unidos y México: ¿quién ha obtenido los mayores beneficios comerciales en términos de valor agregado?* CEPAL. [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47538-analisis-comercio-exterior-intrarregional-canada-estados-unidos-mexico-quien-ha>] (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47538-analisis-comercio-exterior-intrarregional-canada-estados-unidos-mexico-quien-ha>)
- Padula, R. (2014). Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. En W. A. Desiderá Neto & B. Penha (Eds.), *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. IPEA.

- Padula, R., & Fiori, J. L. (2016). Brazil: Geopolitics and “opening for Pacific.” *Brazilian Journal of Political Economy*, n. °36 (3), 536–556. [<https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a05>] (<https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a05>)
- Palacios, J. M. S., Flores, R. Á. de, & Moreno, S. Y. F. (Eds.). (2011). *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica* (1st ed.). Universidad de los Andes. [https://biblio.colsan.edu.mx/arch/especi/Ag_his_017.pdf] (https://biblio.colsan.edu.mx/arch/especi/Ag_his_017.pdf)
- Peres, W. (2006). El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Revista de La CEPAL*, n. ° 88. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11104/088071088_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11104/088071088_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29973>] (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29973>)
- Proyecto Mesoamérica. (2008). *El PPP: Avances, retos y perspectivas Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*. [<http://www.proyectomesoamerica.org/images/Anexos/Informes/Informe-X-Cumbre-ESP.pdf>] (<http://www.proyectomesoamerica.org/images/Anexos/Informes/Informe-X-Cumbre-ESP.pdf>)
- Proyecto Mesoamérica. (2022). *Entregables Regionales Rumbo a la XVIII Cumbre de Tuxtla*. Proyecto Mesoamérica. [<http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/revista-mesoamerica-nos-une/71-publicaciones/cuadernos/989-edicion-2022-rumbo-a-la-xviii-cumbre-de-tuxtla>] (<http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/revista-mesoamerica-nos-une/71-publicaciones/cuadernos/989-edicion-2022-rumbo-a-la-xviii-cumbre-de-tuxtla>)
- Salido, J. (2015). *Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica*. Proyecto Mesoamérica y CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38426/S1500579_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y] (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38426/S1500579_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

- Sanahuja, J. A. (2009). *Del “Regionalismo Abierto” al “Regionalismo Post-Liberal”*. *Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina*. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11–54).
- Sanahuja, J. A. (2017). Regionalismo e integración en América Latina: De la fractura AtlánticoPacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 29-76.
- Saraiva, M. G. (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. ° 50(2), 42-59. [<https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004>] (<https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004>)
- Schutte, G. R. (2012). Neodesenvolvimento e a busca de uma nova inserção internacional. *Texto Para Discussão - IPEA*, 1732. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1173/1/TD_1732.pdf] (https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1173/1/TD_1732.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2011). *Libro Blanco-Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. [<https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/4lbcelac.pdf>] (<https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/4lbcelac.pdf>)
- Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. (2015, November 20). *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla)*. Gobierno de México. [<http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mecanismo-de-dialogo-y-concertacion-de-tuxtla-mecanismo-de-tuxtla>] (<http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mecanismo-de-dialogo-y-concertacion-de-tuxtla-mecanismo-de-tuxtla>)
- SELA. (2011). *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*. Secretaría Permanente Del SELA, SP/ Di(09).
- SICA. (2001). *Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI: una propuesta regional*. SICA. [https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf] (https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf)

- Solís, D. V. (2004). Más allá del Plan Puebla-Panamá: Del TLCAN al ALCA. Comercio Exterior, n. ° 54 (4). [<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/65/2/RCE2.pdf>] (<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/65/2/RCE2.pdf>)
- SOTO, G. C. (2005). *El movimiento social en Mesoamérica por la defensa de los recursos naturales*. En OSAL, Observatorio Social de América Latina (año VI no. 17 may-ago 2005). CLACSO. [<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110313044520/5soto.pdf>] (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110313044520/5soto.pdf>)



Integración física regional sudamericana: perspectivas y desafíos sobre la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA)

Paulo Cesar dos Santos Martins
Regiane Nitsch Bressan

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo investigar el progreso de las obras de infraestructura relacionadas con la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA), también conocida como Corredor Bioceánico o Rota Bioceánica, centrandose en el municipio brasileño de Porto Murтинho, estado de Mato Grosso do Sul, con el fin de dilucidar los desafíos relacionados con la consolidación de la iniciativa a nivel local y regional. Así, el estudio de la actuación de los diferentes actores en este proceso contribuye a la comprensión de cómo se están implementando los procesos y articulaciones para la consolidación

de la ruta, especialmente en lo que se refiere a los impactos locales, observados en el transcurso de la investigación.

Para ello, la investigación aborda inicialmente los avances en torno a los procesos de integración sudamericanos, especialmente a partir de la década del 2000, con énfasis en la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA) y su impacto en el avance de proyectos de infraestructura en la región. Así, en secuencia, se detalla el Corredor Bioceánico, también conocido en la literatura académica como Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA) o Ruta Bioceánica, enumerando los principales avances y resultados relacionados con el proyecto.

Por lo tanto, se abordan algunos aspectos y características locales del municipio del sul-mato-grossense de Porto Murinho, junto con los resultados del trabajo de campo realizado, con el fin de comprender las dinámicas y características locales existentes y, en consecuencia, los desafíos impuestos por las dificultades encontradas en el campo.

Finalmente, se abordarán otros elementos, en especial temas relacionados con el avance del neoextractivismo en la región y la problemática ambiental. Dicho esto, cada región presenta particularidades y diferencias en cuanto a las dinámicas políticas, económicas y sociales de los diferentes actores nacionales e internacionales, en cuanto a sus intereses y acciones relacionadas con el corredor. Se entiende que muchos de estos procesos son complejos y muchas veces se tramitan sin la participación de la sociedad, la cual carece de conocimiento y espacio para discutir estos temas, pero será impactada directamente.

2. IIRSA y la integración física regional sudamericana

Los primeros años de la década del 2000, estuvieron marcados por un cambio significativo en la agenda integracionista en América del Sur, corroborado por la inserción de nuevos temas relacionados con el desarrollo, que pasaron a abarcar temas relacionados con infraestructura, temas sociales y políticos, entre otros. En este ambiente propicio para la cooperación y la integración surgieron otras instituciones, como la creación de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA, creada en septiembre de 2000, la Comunidad Suramericana

de Naciones formalizada en 2008, que pasó a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010.

En cuanto a la creación de IIRSA, es importante destacar que la iniciativa fue concebida a partir de la necesidad de desarrollar y fortalecer una visión que incorpore y amplíe las visiones nacionales, con énfasis en la complementariedad entre el desarrollo de la infraestructura física y las acciones de integración regional. Por ello, para lograr sus objetivos y promover la integración a la infraestructura física de los países latinoamericanos, se diseñó una cartera de proyectos e inversiones, los denominados Ejes de Integración y Desarrollo (EID).

Los principales objetivos de IIRSA incluidos en su Plan de Acción son reducir los costos de transporte, impulsar el comercio intrarregional y extrarregional, incrementar la competitividad de los países de la región, incrementar la participación del sector privado protegiendo legalmente sus inversiones, modernizar y promover la infraestructura y redefinir el del Estado. Para alcanzar estos nueve objetivos, se establecieron algunos principios rectores del proyecto, tales como el Regionalismo Abierto, los Ejes de Integración y Desarrollo (EID), la Sostenibilidad Económica, Social, Ambiental y Político-Institucional, el Incremento del Valor Agregado de la Producción, Tecnologías de la Información, Convergencia Regulatoria y Coordinación Público-Privada (Jacomó, 2011: 8-9).

En 2004, la cartera de proyectos de infraestructura era de 335 con inversiones de aproximadamente US\$ 37,42 mil millones, ascendiendo a 583 proyectos e inversiones de US\$ 157,7 mil millones en 2014, y luego de cambios institucionales, alcanzó la marca de US\$ 182, 4 mil millones en inversiones en los siguientes año, con 593 proyectos (Góes, 2018: 109). Durante este período, el énfasis de la Política Exterior Brasileña (PEB) durante los dos mandatos del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) fue promover la integración física regional en América del Sur, priorizando el multilateralismo.

La política exterior brasileña, en ese momento, se centró en varios puntos que trataban directamente cuestiones relacionadas con las asimetrías entre los países sudamericanos y el desarrollo de la región en su conjunto. Con base en esa lógica, también vinculada al deseo de insertar la región en el tablero político mundial, la diplomacia de Lula abrió opciones, buscando instrumentalizar en América del Sur no sólo la integración comercial, sino también la integración existente a través de instrumentos políticos, sociales y culturales, además de físicos, estratégicos y de seguridad (Jacomó, 2011: 6).

Frente a ello, se observa que la integración propuesta por la diplomacia del entonces expresidente Lula da Silva con relación a América del Sur se basó en la iniciativa de fortalecer las relaciones a nivel regional, con el fin de reducir las divergencias y aumentar la propensión a la cooperación de cada uno de los actores estatales involucrados, destacando el papel de Brasil como central en este proceso, y aumentando el papel de América del Sur en el entorno externo.

En el Gobierno de Lula quedó claro que el desarrollo nacional de Brasil dependía del desarrollo de toda América del Sur. Y el desarrollo regional dependía, en gran medida, del establecimiento de una red de infraestructuras físicas (Jacomo, 2011:12).

Ante esto, se puede decir que los países de la región, en especial Brasil, se apropiaron de la iniciativa para superar un problema crónico de la región, que era el problema de la precariedad de la infraestructura y las dificultades de conectividad. Ese contexto explica la existencia de diferentes proyectos al interior de la región, siendo que IIRSA aglutina un carácter regional, nacional e internacional.

Por ello, es importante resaltar que IIRSA se incorporó al Consejo de Infraestructura y Planificación (Cosiplan) de UNASUR en 2009, reemplazando el Comité Ejecutivo de Dirección de IIRSA por un Consejo de Ministros dentro de la estructura institucional de la Unión, lo que permite una mayor articulación política. El apoyo a las actividades que se realizan en materia de integración e infraestructura en los países, así como el incremento de las inversiones necesarias para la ejecución de proyectos prioritarios. En ese sentido, la incorporación de IIRSA al Cosiplan buscó superar la falta de vinculación de la iniciativa con esquemas de integración regional dotados de un paraguas institucional (Honório, 2013).

Así, la integración regional y el regionalismo adquieren una relevancia central en el debate como campo teórico importante para estudiar los procesos de integración y acercamiento entre Estados nacionales. Desde el surgimiento de IIRSA y luego de su anexión al Cosiplan, muchos gobiernos comenzaron a incorporar sus proyectos, mientras que el tema de infraestructura terminó adquiriendo mayor relevancia que la propia iniciativa, convirtiéndose además en un espacio de convergencia de los Gobiernos en la materia.

Ante ello, la fusión de IIRSA y Cosiplan para facilitar las acciones del gobierno y otros actores encaminadas al fortalecimiento colectivo de proyectos y obras de infraestructura no se materializó en su totalidad. Si bien existe interés y cierto esfuerzo de los países por impulsar la infraestructura a nivel regional, no existe un proyecto de integración claro y definido, ya que estos países terminan priorizando la cartera de proyectos según sus respectivas preferencias (Neves, 2019). “La burocracia nacional, por tanto, además de entorpecer y retrasar el avance de la infraestructura, mitiga el impacto de los resultados ya alcanzados, especialmente en lo que se refiere a la falta de transparencia en el intercambio de información entre países” (Neves, 2019: 179).

Aun así, como en los últimos años se ha observado un declive en las principales instituciones y bloques regionales de América Latina, desencadenado por un reordenamiento del carácter político-estratégico de los países latinoamericanos, emerge un escenario de incertidumbres relacionadas con la cooperación y la integración regional. Sobre eso, Barros *et al.* (2020) señalan que IIRSA ha dejado de actualizarse desde diciembre de 2017, cuando se realizaron las últimas reuniones con los ministros de planificación sudamericanos, en vísperas del colapso de la Unasur y la gobernanza regional en infraestructura.

Por otra parte, la continuidad y mantenimiento de los proyectos de integración física sudamericana llama la atención sobre las articulaciones para su avance y conclusión, como es el caso del Corredor Bioceánico vinculado a IIRSA. Según Barros, *et al.* (2020), el Corredor Vial Bioceánico es un proyecto de integración física, responsable de conectar el municipio de Porto Murinho, ubicado en el estado brasileño de Mato Grosso do Sul (MS), con los puertos del norte de Chile, cerca del Trópico de Capricornio.

En vista de lo anterior, es importante aclarar que, si bien la literatura general considera al Corredor Bioceánico como un proyecto IIRSA, dentro de la cartera de proyectos IIRSA/COSIPLAN, existen pocas iniciativas institucionalizadas en relación con la ruta del Corredor, proyecto de construcción de puentes entre Porto Murinho/MS y Carmelo Peralta/Paraguay. Clave CO I77 y en fase de perfil (UNASUR/COSIPLAN, 2016), y el proyecto de pavimentación de los municipios paraguayos desde Carmelo Peralta hasta Loma Plata, con clave IOC y en fase de pre-ejecución (UNASUR/COSIPLAN, 2016).

3. La Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA)

Con el principal objetivo de acortar la ruta de exportación e importación de productos como soja, maíz, mineral de hierro, equipos de telecomunicaciones entre otros con destino al continente asiático y Norteamérica, la Ruta de Integración Latinoamericana (RILA), se iniciará en el estado de Mato Grosso do Sul, saliendo del municipio de Campo Grande/MS y llegando al municipio de Porto Murtinho/MS, ciudad gemela en la frontera con Carmelo Peralta, en Paraguay, continuando por Argentina hasta los puertos chilenos de Antofagasta e Iquique (Figura 1). Con salida de mercancías desde puertos del Océano Pacífico, el acortamiento estimado de distancias es de alrededor de 7.000 km, una reducción significativa de la distancia en comparación con los puertos frente al océano Atlántico.



Figura 1 – Camino de la Ruta de la Integración Latinoamericana.

Fuente: Vasconcelos (2021).

Para Barros, *et al.* (2020), el proyecto del corredor, formalizado en 2015, fue concebido como una alternativa para incentivar el desarrollo de regiones específicas que no estaban incluidas en los correspondientes procesos de integración nacional y regional para el Medio Oeste de Brasil, norte de Chile, Chaco Paraguay y Noroeste Argentino. En consecuencia, se creó un Grupo de Trabajo (GT) en el que participaron

los presidentes de los respectivos países cubiertos por el corredor. “La explicación de esta excepcionalidad radica en los cambios económicos globales, en el dinamismo económico de Mato Grosso do Sul y regiones vecinas y en el compromiso de sus gobiernos subnacionales” (Barros *et al.*, 2020: 10).

El Grupo de Trabajo del Corredor, según Barros *et al.* (2020, p. 16), “[...] Es el único proyecto de infraestructura que reúne a más de dos países y que se reúne periódicamente, a pesar del actual movimiento de fragmentación en la región, manteniendo una agenda de trabajo y ejecución”. Es importante destacar que, en el campo de la cooperación internacional, la existencia de la Red Universitaria de la Ruta de la Integración Latinoamericana (UniRila), creada en 2016 y coordinada por universidades del estado de Mato Grosso do Sul y universidades de Argentina, Chile y Paraguay, está conformado por investigadores de diferentes áreas que promueven debates y discusiones sobre los impactos y diagnósticos que implica la implementación del corredor.

En ese contexto, en cuanto a las articulaciones políticas para viabilizar el corredor, Barros *et al.* (2020) señalan que la gran mayoría de los proyectos de infraestructura del Cosiplan no han tenido avances significativos, además de que todos los proyectos que involucran a más de dos países están prácticamente estancados, con excepción de RILA. Además, la ruta es un caso excepcional en la integración física regional, ya que el proyecto reúne a más de tres países, que siguen activamente las discusiones y logran sacar adelante el proyecto, aún con el vaciado de instituciones (incluida la Unasur) y el poder regional fragmentación política (Barros *et al.*, 2020).

Están en curso varias obras de infraestructura para permitir la finalización del corredor, en particular carreteras en Paraguay y la construcción del Puente Binacional sobre el río Paraguay, que está en curso, para conectar el municipio brasileño de Porto Murtinho con Carmelo Peralta, en Paraguay. El Gobierno paraguayo, por ejemplo, inauguró en 2022 unos 275,73 km de uno de los tramos pavimentados necesarios para completar la ruta, que conecta el municipio de Carmelo Peralta con Lomo Plata.

Las obras del Corredor Bioceánico avanzan en dos frentes en Paraguay: el primero, en el puente entre Carmelo Peralta y Porto Murtinho, integrando la nueva carretera con la BR-267, y otro tramo de unos 270 km hasta Argentina, que conecta a los puertos de Antofagasta e Iquique, en Chile.

En lo que respecta a Ponte Binacional, Libni (2021, web) establece que la responsabilidad por la construcción de la empresa está a cargo del Consorcio Paraguay-Brasil, formado por Tecnoedill Constructora S.A., Cidade Ltda. y Paulitec Construções, con un costo estimado de US\$ 89,5 millones, equivalente a 616.386.755.744.

Por su vez, recibiendo inversiones de R\$ 466,8 millones y previsión de generar 700 empleos, el proyecto Puente Bioceánica que conectará los municipios de Porto Murtinho en Mato Grosso do Sul, con Carmelo Peralta, en Paraguay, tiene ya está consolidada como la puerta de entrada a la Ruta, que es una obra emblemática para el Gobierno del Estado.



Figura 2 – Puente Binacional sobre el Río Paraguay. Fuente: LIBNI (2021).

Como se muestra en la figura 2, Ramos (2022) señala que las cabeceras de ambos lados son responsabilidad de cada país y que el cronograma bien definido predice que las obras estarán terminadas a fines de 2024. Siqueira (2022) señala que las obras están en proceso fase de ejecución y que se instalarán plantas de hormigón a ambos lados de la frontera.

Con una extensión de 1 300 m, la última etapa del proyecto será la instalación del vano central, entre febrero y octubre de 2024.

Por lo tanto, según lo informado por Libni (2021, web), el movimiento sigue siendo intenso en la obra y traduce la consolidación de un proyecto en realidad: hay 320 trabajadores y decenas de máquinas funcionando en ambos lados del río Paraguay. Con eso, debido a la necesidad de comprender las dinámicas locales en la región de Porto Murtinho/MS, se realizó un trabajo de campo el 23 de febrero de 2023, en el que fue posible visitar la obra en barco por el río Paraguay, y así tener una percepción del avance de las obras en los dos lados, las cuales mostraron avances significativos, especialmente en el lado paraguayo, como lo demuestran las figuras 3 y 4.



Figura 3. Obras en el Puente Binacional del lado paraguayo. Fuente: archivo personal del autor.



Figura 4. Obras del Puente Binacional del lado brasilero. Fuente: archivo personal del autor.

Asimismo, según Morel (2022), la responsabilidad de la construcción del puente y las respectivas etapas, que se encuentran en ejecución, es responsabilidad del Gobierno paraguayo y la parte brasileña del tratado es entregar, a través del Ministerio de Transporte, las denominadas obras complementarias de acceso al puente, que corresponden a los 11 km de conexión entre el puente y la BR-267, además del mejoramiento de la red vial federal integral al eje de la Ruta Bioceánica.

En cuanto al acceso al puente, según información del Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT), la licitación para la contratación de la empresa responsable de las obras del lado brasileño se lanzará en abril de este año y la será a través del Régimen Diferenciado de Contratos Integrados (RDCi), con un presupuesto de R\$ 190 millones y un tiempo estimado de ejecución de un año y seis meses. Aun así, hay proyectos de contratación de otras empresas para mejorar la BR-267, en los kilómetros 577 y 678, que incluye los municipios de Alto Caracol a la Carretera de Contorno Norte de Porto Murtinho, además de la previsión para la ampliación de un tercer carril y la construcción de un arcén en la respectiva BR, con un presupuesto inicial de R\$ 178 millones, que refuerza el compromiso del estado de MS con la ruta (ROTABIOCEANICA, 2023, web).

En esa lógica, el municipio de Porto Murtinho, en el estado, se ha destacado por recibir inversiones directas e indirectas destinadas a los diferentes proyectos de infraestructura que ocurren simultáneamente para preparar la ciudad para el corredor.

“Se están invirtiendo más de R\$ 50 millones en el municipio de Pantanal, con 20 obras en curso, número que se duplicará con nuevos proyectos y licitaciones en curso. Son recursos públicos, a los que el Gobierno del estado contribuye con R\$ 33,7 millones, entre infraestructura urbana, rehabilitación del hospital y aeropuerto municipal y vivienda. También convergen inversiones del Ayuntamiento, del Gobierno federal y reformas parlamentarias” (Andrade, 2022: web).

Por tanto, se observa que diferentes agentes continúan actuando en la consolidación del corredor. Hay entidades federativas, gobiernos estatales y municipios comprometidos con el proyecto, así como actores privados y gobiernos de otros países, con objetivos claros y una preocupación por facilitar el flujo de productos primarios, reducir costos logísticos y de transporte, impulsar el turismo entre regiones, etc.

4. Perspectivas y desafíos en torno a la ruta

El Corredor Bioceánico es un corredor vial alternativo a los puertos de Santos (SP) y Paranaguá (PR). “El proyecto de ruta busca paliar este problema insertando una ruta más corta hacia el continente asiático a través de puertos en el Océano Pacífico, lo que reduciría las distancias, ahorrando en el transporte de productos y haciéndolos más competitivos” (Cabrera, 2020: 348).

En cuanto a los beneficios y posibilidades atribuidos al Corredor Bioceánico, se destaca que el sector agroexportador es de gran importancia para la balanza comercial brasileña y contribuye significativamente al crecimiento y desarrollo económico del país, especialmente para los países asiáticos. Según datos del ex Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC), incorporado en 2019 al Ministerio de Economía (ME), la participación de los principales países asiáticos en las exportaciones brasileñas en los últimos 10 años (2012 a 2022) fue significativo y representó un aumento constante en las tasas de exportación, como se muestra en el siguiente gráfico 1.

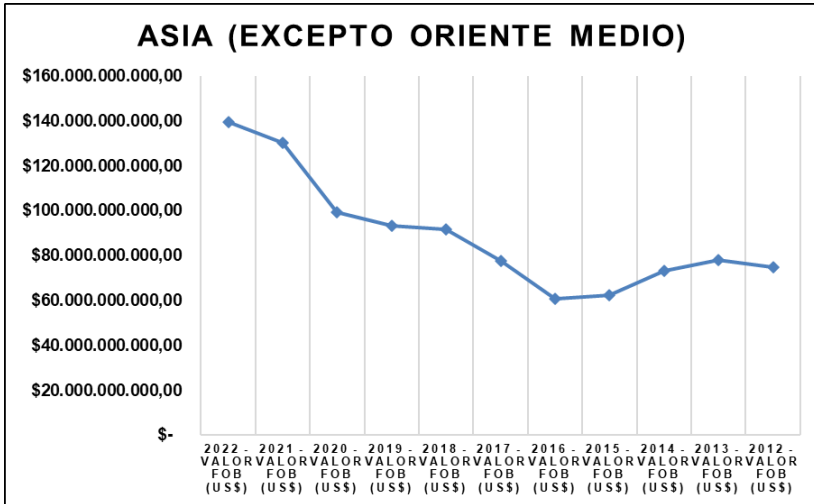


Gráfico 1. Exportaciones brasileñas. Principales países asiáticos de destino.

Fuente: BRASIL-MDIC (2023). Preparado por el autor.

Así, se observa que el agronegocio tiene gran relevancia para la balanza comercial brasileña y contribuye, de cierta manera, al crecimiento económico y al desarrollo del país. Por lo tanto, es posible inferir que la existencia de la RILA podría contribuir directamente a la expansión del sector agroexportador brasileño, especialmente en términos de mejorar la competitividad externa al reducir los costos de exportación y transporte de estos productos a los mercados internacionales.

Además, otros sectores industriales en Brasil podrían beneficiarse de la inserción de inversiones directas e indirectas, tecnología, obras de infraestructura, mejoras en el sector logístico para el flujo de la producción, fortalecimiento de los procesos de cooperación e integración, generación de empleos y rentas, aumento regional de turismo y entre países sudamericanos; intensificación de las relaciones y flujos comerciales, conocimientos, inversiones y nuevas capacidades productivas, buscando impulsar diversos sectores para el desarrollo del país. Barros *et al.* (2020) afirman que la RILA permitirá la articulación de grandes cadenas productivas, incorporando importantes regiones sudamericanas por rueda bioceánica comercial, es lejos el camino de la integración y el desarrollo.

Sin embargo, es necesario cuestionar el tipo de desarrollo basado en la promoción de obras de infraestructura que demanda el corredor y

en qué medida estos impactos beneficiarán o afectarán a los diversos actores involucrados, como las comunidades locales y regionales. En principio, lo que se ha observado es que el camino sigue la misma línea que otros proyectos IIRSA, con diferentes riesgos e impactos socioambientales. Un ejemplo de ello es la construcción del Puente Internacional Porto Murtinho/MS, que conecta Brasil con la ciudad de Carmelo Peralta, en Paraguay.

Según Campos de Luana (2020), el proyecto terminará afectando al río Paraguay y sus afluentes; afectar a las comunidades tradicionales que sobreviven de la pesca y la agricultura de subsistencia; esto conducirá a una mayor deforestación para la expansión de la agricultura e intensificará los riesgos para la vida silvestre y la vida silvestre de la región. También existe la posibilidad de que problemas sociales como la violencia urbana, la explotación sexual, el saneamiento básico y la falta de acceso a los servicios se intensifiquen en el municipio de Porto Murtinho debido a la ausencia de políticas públicas para acompañar el proceso.

Sin embargo, y volviendo a la importancia de IIRSA como promotora de los procesos de integración física sudamericana, si bien muchos proyectos han crecido exponencialmente desde sus inicios, acompañados de discursos políticos optimistas respecto a la inversión directa que ocasionan las obras de infraestructura, la denominada “integración de infraestructura regional” tiene objetivos puramente económicos y de mercado con un sesgo extractivo. El inicio del siglo XXI hasta mediados de 2013 marcó un período de fuerte auge de *commodities*^[1] en el mercado internacional, impulsada por la demanda china, lo que llevó a los países sudamericanos a intensificar la exploración de recursos primarios, ampliando y diversificando proyectos (Svampa, 2019).

Así, el extractivismo tradicional, desarrollado durante siglos en la región, adquiere mayores dimensiones, así como la acción de nuevos actores nacionales e internacionales. Para Gudynas (2013), el extractivismo se caracteriza por la explotación de grandes volúmenes de recursos naturales, que son exportados como materias primas y dependen de economías de enclave. Por tanto, el neoextractivismo emerge conceptualmente para caracterizar la nueva fase de integración económica de los países latinoamericanos y se caracteriza como un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de los bienes

naturales que incluye la explotación de hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales, productos agrícolas (soya, caña de azúcar) entre otros (Svampa, 2019).

El neoextractivismo va más allá de la propiedad de los recursos, estatales o no, pues termina reproduciendo la estructura y reglas de funcionamiento de procesos de competitividad, eficiencia, maximización de ingresos y externalización de impactos sociales y ambientales, es decir, el impacto en terceros. Transnacional el emprendimiento no desaparece, sino que reaparece bajo otras formas de asociación, como los contratos de servicios en el sector petrolero o *empresas de marketing conjuntas* (como en Bolivia, por ejemplo) (Gudynas, 2013: 63).

Por tanto, el punto fuerte de esta discusión es que el modelo neoextractivista refuerza la importancia y la necesidad de construir grandes obras de infraestructura (vías fluviales, puertos, corredores interoceánicos, entre otros), como mecanismos que facilitan el flujo de la producción hacia los mercados internacionales (Acosta, 2018; Svampa, 2019).

En este sentido, los grandes proyectos en torno a IIRSA parten de la premisa de atender las demandas de sectores fuertemente vinculados a la sobreexplotación de los recursos primarios que, en última instancia, siguen sustentando las economías sudamericanas. Por lo tanto, es importante incorporar el concepto de neoextractivismo en las discusiones sobre IIRSA, ya que nació precisamente durante el apogeo de los precios de las *commodities* y está directamente relacionado con la profundización del modelo neoextractivista en la región.

Aunque el materias primas y la intensificación del neoextractivismo, es necesario considerar una serie de problemas en el ámbito de IIRSA, que incluyen proyectos de infraestructura en los que algunos ejemplos destacan este problema: la construcción del puente internacional sobre el río Jaguarão, en el municipio de Jaguarão/RS, La BR-116, entre Brasil y Uruguay, comenzó en 2008 y no debe ser completada; la construcción del puente internacional sobre el río Mamoré, entre Guayaramerín (Bolivia) y Guajará-mirim (Brasil), sin fecha de inicio prevista; la no utilización de la Carretera Interoceánica, que conecta el noroeste de Brasil con la costa sur de Perú, para el transporte comercial de productos a puertos peruanos en el Océano Pacífico, entre otros proyectos en etapa de terminación/ejecución.

Otro punto es el avance de obras de ampliación de importantes tramos del lado brasileño, como la ampliación de la BR-267 y la construcción del enlace de acceso de la Circunvalación Norte de Porto Murтинho, con aviso público aún en preparación. El retraso de Brasil podría poner en peligro la finalización de la RILA y, en consecuencia, posponer el uso del corredor para fines de transporte. Además, durante el trabajo de campo realizado se observó cierta precariedad de la RB mencionada en varios tramos, como daños estructurales, falta de arcén y dificultades para el drenaje del agua de lluvia, por ejemplo.



Figura 5. Carretera BR-267 que da acceso a la ciudad de Porto Murтинho/MS.
Fuente: archivo personal del autor.

Por lo anterior, entiende que las razones de estos desafíos para mantener y culminar estos proyectos de infraestructura son diversas, tales como la falta de financiamiento interno y externo, la falta de garantías para los financiadores, la inestabilidad política, territorial y social, problemas ambientales, corrupción, etc. Además, el contexto actual de fragmentación política y procesos de integración desfavorables ha llevado al desmantelamiento de importantes instituciones y organizaciones regionales por parte de los Estados nacionales.

5. Consideraciones finales

La propuesta para implementar RILA, un proyecto de infraestructura física regional que involucra a Brasil, Paraguay, Argentina y Chile, ha avanzado mucho hasta la fecha. Desde 2015, se han realizado numerosos estudios técnicos, emprendimientos, inversiones y articulaciones políticas para hacer del proyecto una realidad concreta. Dado el progreso realizado durante la investigación, la ruta está cada vez más cerca de completarse.

En esta perspectiva, aún con todos los problemas que rodean a IIRSA, que llevaron a su anexión al Cosiplan de Unasur, los resultados favorables para la agenda de infraestructura en América del Sur son innegables, aún frente al actual debilitamiento de la coordinación regional. El proyecto de la ruta puede ser un claro ejemplo de que, aún con muchas dificultades, la integración de infraestructura puede servir como facilitador y dinamizador del comercio entre países.

La ruta en cuestión se encuentra muy avanzada, con importantes obras en el lado paraguayo, proyectos de ampliación de carreteras en el estado de Mato Grosso do Sul, así como avances en la construcción del Puente Internacional sobre el Río Paraguay, que conectará los municipios de Porto Murtinho (MS) y Carmelo Peralta (Paraguay), y que tiene como objetivo contribuir no sólo al desarrollo socioeconómico del estado de Mato Grosso do Sul, sino también beneficiar a todos los sectores económicos involucrados.

Sin embargo, algunos problemas en medio del avance de las obras merecen atención, como los riesgos para la fauna, la flora y el medio ambiente causados directamente por la acción humana en relación con proyectos de esta magnitud. Durante el trabajo de campo, se observó cierto desajuste entre los proyectos existentes en torno a la ruta y la realidad local. La obra del puente en territorio brasileño, por ejemplo, aún no genera empleo directo para la población de Porto Murtinho, que sufre la falta de perspectivas y la evasión de su población joven hacia los grandes centros del estado en busca de trabajo y una mejor calidad de vida.

A este problema se suma la dificultad y falta de claridad en cuanto a los beneficios reales de la RILA para el municipio, ya que, hablando

con la población local, muchos no creen que la ruta proporcione una mejor calidad de vida, genere empleo o ingresos a la ciudad, ya que, en la actualidad, no existen obras en curso vinculadas a la ruta. Aun así, también llama la atención el avance del neoextractivismo, ya que la facilidad para exportar materias primas y otros productos con la existencia de la ruta puede intensificar aún más la explotación de los recursos naturales y minerales en la región, sin generar beneficios directos para las poblaciones, quienes están, sin duda, impactado por los cambios socioespaciales de la ruta.

Sin embargo, hay que considerar que el proyecto de IIRSA incorporado al regionalismo latinoamericano estaría lejos de la propuesta del regionalismo autónomo (Gudynas, 2007) como promotor del verdadero desarrollo social y económico de las sociedades latinoamericanas. El regionalismo autónomo es una propuesta innovadora para el desarrollo regional y la conservación del medio ambiente, para que ambos sean sostenibles y beneficien a la sociedad en su conjunto. El regionalismo autónomo está destinado a satisfacer las necesidades internas y domésticas de las sociedades locales, antes que atender el comercio y las necesidades de la comunidad internacional.

De hecho, el Proyecto RILA en el ámbito de IIRSA confirma que los involucrados en este proyecto tienen intereses y percepciones que no siempre están en consonancia con el proyecto de integración planteado por la propia IIRSA y más lejos aún de un regionalismo que contempla la autonomía económica y social integración de la región. Además, los problemas ambientales y sociales locales no se consideran en proyectos como el RILA.

Finalmente, se entiende que es necesario alinear los objetivos del proyecto con la realidad de cada región, teniendo en cuenta las limitaciones, dificultades y características locales y regionales, siguiendo de cerca las transformaciones y procesos de remodelación provocados por las obras, buscando mitigar los impactos, reorganizando las acciones y planes estratégicos de los agentes implicados en la propuesta RILA.

NOTAS

- 1 [Productos básicos (trigo, maíz, azúcar, soja, aceite mineral, mineral de hierro, etc.) Son productos producidos a gran escala en los que la materia prima tiene cualidades y características uniformes, que no difieren de un lugar a otro ni de un productor a otro. Sus precios están determinados por la oferta y la demanda y están vinculados al mercado internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A., & Marca, U. (2018). *Post-extractivismo y decrecimiento: salidas del laberinto capitalista*. São Paulo: Elefante.
- Andrade, S. (2022). *Inversiones del Estado, Unión y Municipio preparan a Porto Murinho para la Ruta Bioceánica*. Recuperado de <http://www.ms.gov.br/investimentos-do-estado-uniao-e-municipio-preparam-porto-murinho-para-a-rota-bioceanica/> Última admisión: 25 de marzo de 2023.
- Barros, P. S., et al. (2020). “Corredor Bioceánico de Mato Grosso do Sul al Pacífico: producción y comercio en la ruta de la integración sudamericana.” En P. S. Barros et al. (Eds.), *Corredor Bioceánico de Mato Grosso do Sul al Pacífico: producción y comercio en la ruta de la integración sudamericana* (pp. 186). Brasília: Uems. ¿Recuperado de https://www.ipea.gov.br/porta_l/index.php?option=com_content&view=article&id=37931&Itemid=457 Última admisión: 24 de marzo de 2023.
- Brasil - MDIC. Ministerio de Economía. (2023). “Balanza comercial brasileña: en lo que va del año.” Recuperado de <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercioexterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Última admisión: 25 de marzo de 2023

- Cabrera, F. de O. M. (2020). Implementación de la Ruta Bioceánica en el estado de Mato Grosso do Sul: un análisis de la dinámica económica y sus implicaciones. *Revista Electrónica de la Asociación de Geógrafos Brasileños*, 1(31), 346-371. Recuperado de <https://trilhasdahistoria.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/9874>. Última admisión: 24 de marzo de 2023.
- Campos, L. de, & Faria, A. (2020). “Ruta Bioceánica: qué es y sus impactos directos e indirectos.” Recuperado de <https://ecoa.org.br/rota-bioceanica-o-que-e-e-seus-impactos-directos-e-indirectos/>. Última admisión: 25 de marzo de 2023.
- Gudynas, E. (2013). Estado compensatorio y nuevo extractivismo: las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 1(1), 57-75. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-e-novos-extrativismos-as-ambivalencias-do-progressismo-sul-americano/>. Última admisión: 26 de marzo de 2023.
- Gudynas, E. (2007). *Integración y comercio: diccionario latinoamericano en términos y conceptos*. Montevideo, Uruguay: Coscoroba; Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES): Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad-América Latina (OZE).
- Honorio, K. dos S. (2013). “La importancia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en el regionalismo sudamericano (2000-2012): un estudio sobre la iniciativa y la participación de Brasil.” Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de São Paulo, São Paulo.
- Libni, T. (2023). “Conozca quiénes son las empresas contratadas por US\$ 89,5 millones para construir el puente de la Ruta Bioceánica.” Recuperado de <https://correiodoestado.com.br/cidades/rota-bioceanica-empresa-e-contratada-por-us-895-milhoes/391326>. Última admisión: 24 de marzo de 2023.
- Marcos, H. (2022). “Paraguay inaugura el primer tramo pavimentado de la Ruta Bioceánica con un costo de 443 millones de dólares.” Recuperado de <https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2022/paraguai-inaugura-primeiro-trecho-asfaltado-da-rota-bioceanica-ao-custo-de-us-443-milhoes/>. Última admisión: 25 de marzo de 2023.

- Morel, L. (2022). “Comenzaron las mediciones para las obras del puente de la Ruta Bioceánica en Porto Murtinho.” Recuperado de <https://www.campograndenews.com.br/economia/comecam-medicoes-para-obra-de-ponte-da-rotabioceanica-em-porto-murtinho>. Última admisión: 26 de marzo de 2023.
- Neves, B. C. (2019). “Política exterior brasileña e integración de infraestructura en América del Sur: un análisis desde los mecanismos IIRSA/COSIPLAN.” Disertación de maestría, Universidad Estatal de São Paulo “Júlio de Mesquita” (Unesp), São Paulo.
- Pinguelli, J. J. C., & Oliveira, A. C. V. de. (2011). “La política exterior de Lula y la dinámica sudamericana: el caso de IIRSA.” Última admisión: 25 de marzo de 2023.
- Ramos, I. (2022). “En agosto, se dará a conocer el aviso público de las obras del Puente Bioceánica, del lado brasileño.” Recuperado de <https://www.correiodoestado.com.br/economia/licitacao-para-obra-da-ponte-bioceanica-sai-em-agosto/399485>. Última admisión: 24 de marzo de 2023.
- Rotabioceanica. (2023). “El DNIT debería lanzar una licitación en abril por el acceso al puente internacional Brasil-Paraguay en la Ruta Bioceánica.” Recuperado de <https://www.rotabioceanica.com.br/2023/02/dnit-deve-lancar-em-abril-licitacao-do-acesso-a-ponte-internacional-brasil-paraguai-da-rotabioceanica/>. Última admisión: 25 de marzo de 2023.
- Siqueira, R. (2021). “La subasta del puente de Murtinho se realiza el viernes.” Recuperado de <https://www.rcn67.com.br/cbn/campo-grande/licitacao-da-ponte-de-murtinho-ocorre-na-sexta-feira/152244/>. Última admisión: 26 de marzo de 2023.
- Siqueira, R. (2022). “El gobierno de EM alinea la obra del Puente Bioceánica que debe generar hasta 700 empleos en Porto Murtinho.” Recuperado de <https://www.semagro.ms.gov.br/governo-de-ms-alinha-obra-da-ponte-bioceanica-que-deve-gerar-ate-700-vagas-em-porto-murtinho/>. Última admisión: 26 de marzo de 2023.
- Svampa, M. (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. *São Paulo: Elefante*.

- UNASUR/COSIPLAN. (2016). “Proyecto - detalle puente individual.” Recuperado de http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1279. Última admisión: 25 de marzo de 2023.
- UNASUR/COSIPLAN. (2016). “Proyecto - pavimentación individual de detalles.” Recuperado de http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=207. Última admisión: 25 de marzo de 2023.
- Vasconcelos, Í. (2021). “Una vez más, Brasil busca una salida al Pacífico.” Recuperado de <https://outraspalavras.net/decolonizacoes/outra-vez-o-brasil-busca-uma-saida-para-o-pacifico/>. Última admisión: 24 de marzo de 2023.
- Vaya, T. R. (2018). “El Ferrocarril de Integración Oeste-Este y la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana: La Máscara y el Rostro.” Tesis de doctorado, Universidad Federal de Bahía, Salvador.



Contexto y desafíos del retorno de Venezuela a la Comunidad Andina: el patrocinio de Colombia y la convergencia de la integración regional suramericana

Francisco Javier Sánchez Chacón

Introducción¹

Venezuela denunció formalmente, en 2006, el Acuerdo de Cartagena, tratado internacional constitutivo de la Comunidad Andina (CAN), con ello, oficializó su retiro del más avanzado e institucionalizado acuerdo de integración regional (IR) de América Latina. En 2011, finalizaron las obligaciones del país con respecto al intercambio comercial con sus antiguos socios. Al separarse de la CAN, Venezuela

rompió los vínculos políticos, jurídicos, económicos, culturales y otros que había construido, en el marco comunitario, con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, los que trató de canalizar bilateralmente o a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) con Bolivia y Ecuador, este último un acuerdo de cooperación y no de IR.

Ahora bien, el nuevo presidente colombiano, Gustavo Petro, ha propuesto e invitado a finales de 2022 a Venezuela a retornar a la CAN. El Gobierno venezolano de Nicolás Maduro aceptó expresamente la propuesta días después. Esta idea ya había sido esbozada en 2019 por el Parlamento nacional venezolano de 2015 (Aponte, 2020), de donde surgió el Gobierno interino que asumió funciones del Ejecutivo, en medio de la convulsión política venezolana, que si bien tenía capacidades legales no podía implementar fácticamente la decisión.

El proceso para que Venezuela vuelva a la CAN sería como el de cualquier país que aspire a ser miembro pleno, en tanto el tratado fundacional, reformado varias veces, no contempla la figura de un país exmiembro que quiera retornar. Sin embargo, dadas las afinidades ideológicas y/o las realidades políticas, los presidentes podrían, en una directriz del Consejo Presidencial Andino (CPA), y luego en una norma del Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores (CAMRE) o de la Comisión, que en este caso particular o en cualquier caso en que un país que haya sido Estado parte, denuncie el Acuerdo de Cartagena y desee reingresar a la CAN, lo haga mediante un procedimiento especial y con unas consideraciones determinadas, más favorables que las que debe cumplir un país que nunca ha sido miembro. También se ha planteado que Venezuela se adhiera a la CAN como Estado Asociado (Ramos, Rodríguez y Monroy, 2023), pero esta opción no permitiría a ese país el uso pleno de todas las instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) ni el ejercicio de ciertos derechos que solo tienen los Estados parte, en todo caso, no es objeto de este análisis.

Además, comercial y jurídicamente, el retorno de Venezuela ofrece grandes retos para el país, para la Comunidad y sus miembros, por cuanto se debe negociar tanto las partidas arancelarias como la adopción del arancel externo común (AEC), pero también debe tenerse en cuenta, las sanciones comerciales a las que están sometidas empresas estatales del país y las sanciones a altos funcionarios o personas

íntimamente relacionadas con estos, sobre todo por los Estados Unidos, así como el cumplimiento cabal de los acuerdos y normas comunitarias, su ejecución por el Estado venezolano, incluso por el Poder Judicial, que es piedra fundamental del derecho comunitario andino, y dada la inexistencia de estado de derecho en Venezuela.

Desde lo político, la vuelta a la CAN sería un balón de oxígeno para el Gobierno venezolano, puesto que tendría un nuevo espacio multilateral de alcance regional donde participar, en especial cuando el país ha estado aislado de buena parte de la sociedad internacional en los últimos años y están vigentes las sanciones de los Estados Unidos y la Unión Europea, que serían un inconveniente para las negociaciones venezolanas con la CAN, así como el denominado *overcompliance* –sobrecumplimiento– de las mismas, por la debida diligencia que deben tener Estados, empresas y organizaciones internacionales. De fondo, dos temas neurálgicos e interconectados: democracia y derechos humanos, en tanto la Comunidad tiene sendos documentos clave, uno el Compromiso de la CAN con la Democracia (2000), que contempla una cláusula democrática que permite suspender del Acuerdo a un Estado parte cuando se haya producido la ruptura del orden constitucional, el otro, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002), como compromiso firme e inequívoco con el reconocimiento y protección de los DD. HH.

Así las cosas, Venezuela debe ajustar su conducta estatal a esos estándares, cuestión que a día de hoy luce improbable, dada la ruptura del orden constitucional desde las ilegítimas convocatoria e instalación de la asamblea constituyente de 2017 y la elección presidencial del 2018, por la coexistencia de dos parlamentos, la Asamblea Nacional, que reclaman para sí la legitimidad de su constitución y deliberaciones, así como también el historial de violaciones de derechos humanos en el país, de los que han dejado constancia el panel de expertos de la Organización de Estados Americanos, OEA (OEA, 2018), los informes de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU, 2020, 2021 y 2022) y la investigación preliminar abierta por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en el caso Venezuela I por posible comisión de crímenes de lesa humanidad (CPI, 2022).

Desde la óptica del presidente colombiano, Gustavo Petro, el retorno de Venezuela a la CAN puede ser una estrategia con triple sentido: primero, contar con ayuda para su proceso de Paz Total, en especial, las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de las que Venezuela ha sido nombrada garante; segundo, mejorar el comercio binacional para beneficio de empresarios y comerciantes colombianos en la medida que puedan vender bienes y servicios a Venezuela en medio de las limitaciones por la crisis severa; y tercero, podría estar pidiéndole *sottovoce* al Gobierno venezolano respetar los derechos humanos, habida cuenta de los múltiples informes internacionales desfavorables al respecto, ya señalados, por ello, la invitación a regresar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos que Maduro no acepta (Faúndez, 2022). Todos o algunos de estos aspectos, a cambio de ofrecer a la limitada oferta exportable venezolana el mercado comercial intra andino, de 115 millones de consumidores, por tanto, divisas necesarias para el país, así como un foro multilateral donde participar y hacerse oír, así como asegurar respaldo para un liderazgo regional de Petro.

De otra parte, una reflexión fundamental refiere al otro proceso de integración regional suramericano: qué sucederá con Venezuela y su membresía del Mercado Común del Sur (Mercosur), del que está suspendida por aplicación de la cláusula democrática establecida en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur de 1998, si decide formalmente volver a la CAN. Sobre este aspecto también presentamos un acotado análisis.

Respecto de la integración regional, los acontecimientos políticos que influyen también en lo económico-comercial, etc., pueden encontrar explicación en el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik (1998), frente a la otra gran teoría contemporánea: la gobernanza supranacional que deriva del neofuncionalismo. Ese enfoque concibe la IR como “el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos” con la que satisfacen “las demandas de sus actores nacionales relevantes”, lo que fortalece el poder estatal puesto que se mantiene la opción de retirarse de la asociación, también de transformarla, pero no admite la idea de la disolución del Estado en una entidad regional (Malamud, 2011: 224).

Además, la IR puede darse por condiciones de la oferta: el Estado, de la demanda: intereses sobre todo transnacionales e incluso por las inerciales: de las instituciones de los propios procesos (Mattli, 1999; Malamud, 2011). En Latinoamérica, los procesos de IR surgieron por la voluntad política de los gobernantes, en un proceso *top-down*, luego se generó alguna demanda social por más integración, de manera que la IR se explica desde el Estado nación, que impone los tipos y tiempos de esas estrategias, es decir, desde la oferta, ante la ausencia o debilidad de intereses transnacionales (Malamud, 2011), de exigencias de la sociedad civil, de los actores sociales, económicos, etc. He ahí cómo las actuaciones de gobernantes y gobiernos, en tanto política exterior, influyen de una forma u otra en los procesos de integración regional.

La salida de Venezuela de la CAN

En abril de 2006, y de manera sorpresiva, el presidente Hugo Chávez anuncia el retiro de Venezuela de la CAN, lo que se concreta formalmente en mayo. Fue el punto final de una controversia interna en la Cancillería entre una corriente que abogaba por mantener a Venezuela en el acuerdo de IR y otra que presionaba por su retiro definitivo, esta última liderada por el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Nicolás Maduro (Pavel Rondón, conversación personal, junio de 2022). Teóricamente, el quid del asunto fueron los tratados de libre comercio (TLC) firmados por Colombia y Perú con los Estados Unidos en 2006 que, según el presidente Chávez, herían mortalmente a la Comunidad, a la que, a su vez, calificó de “una gran mentira” (Malamud, 2006). Sin embargo, la CAN acordó que cada Estado miembro podía suscribir ese tipo de acuerdos y que eran compatibles con sus objetivos.

La salida de Venezuela de la CAN fue una decisión política personal del presidente Chávez. Como antecedentes, ya había tenido roces y serias diferencias con los mandatarios de los otros Estados miembros por diversas razones, particularmente con los colombianos Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. En mayo de 1999 su Gobierno decidió el trasbordo de mercancías por carretera en la frontera con Colombia, en contravención de la Decisión 399 de 1997 sobre el libre transporte de mercancías por carretera, y su reglamento; una

de las libertades fundamentales en la IR que la CAN había asumido plenamente. El incumplimiento fue decidido jurídicamente, tanto por la Secretaría General por Resolución 254 de 1999, así como por el Tribunal Andino de Justicia, por sentencia en el caso 46-AI-99 del 2000, según las cuales, se señalaba a Venezuela como Estado responsable y se le conminaba a restituir la condición jurídica y material infringida, lo que no fue posible porque el Gobierno se empeñó en mantener su decisión (Sánchez Chacón, 1999-2000) y porque la CAN no cuenta con los mecanismos adecuados para hacer cumplir coercitivamente sus decisiones administrativas y/o judiciales (Bustamante y Sánchez, 2010).

Dada la salida de Venezuela del acuerdo andino y con respecto a Colombia, principal socio comercial en la CAN hubo la necesidad de lograr compromisos que pudieran dar soporte legal al intercambio comercial luego de 2011, cuando cesaban los cinco años en que deben mantenerse las obligaciones arancelarias intra andinas si un Estado miembro denuncia el Acuerdo de Cartagena, según su artículo 135. De manera que Colombia y Venezuela suscribieron, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), el Acuerdo de Alcance Parcial de naturaleza Comercial (AAPC) n.º 28 en 2011, vigente desde 2012, junto con sus anexos y apéndices: Tratamiento Arancelario Preferencial, Normas Sanitarias y Fitosanitarias, Normas Técnicas, Reglas de Origen, Defensa Comercial y el Mecanismo de Solución de Controversias, actualizado en febrero de 2023, según Decisión 001 de la Comisión Administradora del mismo.

Debe acotarse que el retiro de Venezuela de la CAN, hizo parte de la política exterior de Hugo Chávez, que cambió radicalmente la forma en que el país se relacionaba con la sociedad internacional, dejando atrás a los socios políticos y comerciales tradicionales, más cercanos geográficamente y con décadas, incluso siglos de estrecha relación, y con quienes en general se compartía el respeto por la democracia y los vínculos en escenarios multilaterales, incluso, con relativo distanciamiento con algunos países pero sin beligerancia, concretando nuevas asociaciones y acuerdos de diversa naturaleza con un eje que va de Rusia a China y pasa por Irán, con Cuba como piedra angular hemisférica, que tiene como uno de sus denominadores comunes la confrontación con Estados Unidos, la Unión Europea y todo el Occidente político, por intereses económicos, comerciales, culturales y políticos contrarios, con China como la superpotencia ascendente.

El cambio en la política exterior venezolana de la mano de Chávez ha sido inusitado, entre otras razones, pero básicamente, por la estrechísima relación con Cuba y por el constante enfrentamiento con los Estados Unidos, que, a su vez, son filtros para la interacción y el relacionamiento con otros países y con las organizaciones internacionales, un cambio evidente respecto a la tradicional política exterior del periodo anterior a su arribo al poder (Bustamante, 2007). Giro que, por lo demás, y en función de la IR, configuró un esquema incierto en la relación Venezuela-CAN (Sainz Borgo, 2007) que llevó a la ruptura. Ese cambio fue profundizado por su sucesor, Nicolás Maduro, quien, además, llevó al país a un distanciamiento de los tradicionales escenarios multilaterales, salvo las Naciones Unidas.

Reinserción

Luego del retiro de Venezuela del escenario hemisférico, regional y subregional hasta finales de la segunda década del siglo XXI, el Gobierno venezolano ha decidido reinsertarse. El esfuerzo por jugar a lo global terminó reduciendo sus opciones democráticas y con pocos aliados. Una década después, la reinserción presenta desafíos difíciles de soslayar: no cuenta con las ventajas políticas de las expectativas de quien se inicia, como lo señaló el embajador estadounidense en Venezuela al momento del arribo de Hugo Chávez al poder, John Maisto², ni económicas, puesto que el país ha pasado del puesto 70 en 1999 al 120 en 2022 en el ranking mundial del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, ni tan identitarias en lo político-ideológico, del Gobierno de Chávez. Sin embargo, el país tiene a su favor la actual necesidad global de la energía derivada de hidrocarburos, como resultado de la invasión rusa a Ucrania y la izquierda en el poder en Latinoamérica.

El retiro formal o el franco distanciamiento de Venezuela del escenario internacional ocurrió en distintos ámbitos: los organismos multilaterales de Bretton Woods, entre otros, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), de la OEA, de la propia CAN y del Grupo de los Tres (G-3), entre otros. Esta decisión estuvo acompañada de un activismo internacional importante, con la intención de promover o respaldar una vía alterna e inicialmente

multilateral: en la denuncia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue creando alianzas y respaldos para la propuesta del ALBA-TCP, que estuvo acompañada de propuestas energéticas como PetroCaribe o PetroAndina. También se acompañó la creación de la Unión de Naciones del Sur (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y se solicitó el ingreso al Mercado Común del Sur (Mercosur). No obstante, el activismo y voluntarismo, las alianzas han sido poco duraderas y, para 2023, Venezuela se encuentra suspendida de su membresía del Mercosur mientras el ALBA-TCP, la CELAC y UNASUR languidecen a pesar de esfuerzos por reanimarlas, o han desaparecido (Bustamante, 2007).

A ese retraimiento internacional de Venezuela y como resultado de la política doméstica de confrontación, le siguió una emergencia humanitaria compleja (EHC),³ la mayor diáspora del continente y segunda mundial en tiempos de paz, y más grave aún, pasó a formar parte del grupo de países en los que las violaciones de derechos humanos y el deterioro de la democracia es su descriptor principal, lo que asume la mayor parte de la sociedad internacional salvo los países aliados del Gobierno como Cuba, Nicaragua, China, Rusia, Irán, y en menor medida, Argentina, Colombia y México por razones de cercanía ideológica de izquierda.

El cambio de posición desde una de ruptura a una de reinserción no es el resultado de un cambio de Gobierno o de política exterior importante. El Gobierno sigue especulando con la posibilidad de ser socio importante en diversos escenarios internacionales, que amplificarían su voz y le darían reconocimiento, para ello, cuenta con restablecer la CELAC, la UNASUR y la ALBA-TCP, ya que aún mantiene lazos importantes con algunos socios. Parece más una necesidad de oxigenar y estabilizar la política doméstica en cuanto a cierta recuperación económica basada en el comercio –producto básicamente de las sanciones de EE. UU. que obligaron a invertir en el país los capitales casi imposibles de extraer del mismo–, por tanto, en alguna medida, de las condiciones de vida del venezolano pero que tocó a su final a mediados de 2022. Para ello, no debería seguir utilizando dinero inorgánico o de dudosa procedencia, o en todo caso, debe disminuir su dependencia de él, ya que las cuentas nacionales son precarias dada el mermado aporte de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) como proveedor principal del PIB. Ello, sin contar con

la pérdida del aporte de las otras industrias básicas del Estado y del escaso sector privado.

Este esbozo permite aventurar interrogantes y análisis sobre el grado y condiciones para que Venezuela retorne ¿exitosamente? al escenario internacional, regional y subregional, así como sobre su independencia para proponer y avanzar políticas, dadas las restricciones impuestas a su actuación por los escasos recursos lícitos económicos para financiarlas, así como las sanciones de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea (UE), impuestas por la deriva autoritaria del Gobierno.

Desafíos en el escenario regional y subregional: el influjo colombiano

El escenario hemisférico y subregional en el cual se deberá producir ese regreso de Venezuela a la CAN comporta desafíos a superar en distintos ámbitos. Regionalmente, uno de los primeros aspectos a considerar es la voluntad actual de Venezuela en tanto el país prácticamente quemó las naves a su retiro: apenas se mantuvo como miembro de la ALADI mientras se opuso a la democracia –aunque el Gobierno se autoproclame democrático–, al ALCA, se opuso y se retiró de la OEA, del G-3, de la CAN, proponía la ALBA-TCP, se unió a la UNASUR mientras quería controlarla, denunció la Convención Americana de Derechos Humanos, cerró intempestivamente la frontera con Colombia mientras expulsaba o deportaba forzosamente a ciudadanos de ese país, generando más de 24 000 personas afectadas (FronteraViva, 3 de diciembre de 2019).

Ahora, se deben asumir o renovar compromisos, particularmente con la democracia liberal y los derechos humanos, algo a lo que ha hecho referencia directa el presidente Petro, quien incluso señala la necesidad de que Venezuela retorne al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, es decir, al seno de la OEA (Quesada, 2022; Sucre, 2022). El Gobierno de Colombia prepara el escenario y facilita la reinserción regional de Venezuela, por razones políticas y económicas domésticas, también por apostar a un liderazgo regional de Petro (Sucre, 2022; El Colombiano, 24 de marzo 2023), pero corresponde al Gobierno de Venezuela tener la disposición de actuar en consecuencia, lo que depende de transformaciones que debería hacer en el orden

doméstico que inducirían a cambios en lo ideológico: liberalismo económico con autoritarismo político, es decir, deberá ser pragmático, aunque mantenga la retórica.

Subregionalmente, la CAN representa el espacio propicio para facilitar ese retorno, dada la proximidad político-ideológica temporal de la mayoría de los miembros del bloque: Bolivia, Colombia y, con precaución, Ecuador y Perú. Esta podría ser suficiente si los presidentes tuviesen objetivos homogéneos en sus decisiones políticas, que permitirían la modificación de la normativa andina para el reingreso venezolano y su adecuación al acervo comunitario, habida cuenta que el proceso de toma de decisiones del CPA y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) es intergubernamental. Con ello, brindar el espacio andino para que el Gobierno venezolano pueda actuar en condiciones económicas *ceteris paribus*, lo que ofrecería la posibilidad de recuperar parte del mercado abandonado en 2011, cuando cesaron las obligaciones arancelarias de Venezuela con sus exsocios comunitarios: una conexión con el océano Pacífico, 115 millones de habitantes a 2022 (Secretaría General CAN, 2022), un PIB de US\$ 608 858 millones y PIB per cápita de US\$ 11 427 a 2020 (Ministerio de Comercio de Colombia, 2020). Para Venezuela, implicaría una política comercial menos discrecional, más clara y coherente, que haga posible la inversión en el país, más competitivos los productos venezolanos en el mercado andino y que reduzca la dependencia del petróleo (Rosales, Chuecos y Gutiérrez, 2021: 34).

Ampliando lo económico-comercial, el Gobierno colombiano apunta a que, si la deteriorada Venezuela puede comprarle productos, entonces es válida la reanudación de las relaciones con Maduro y su posible vuelta a la CAN. Las cifras del comercio bilateral ayudan a entender el interés del ministro de Comercio Exterior, Germán Umaña, amplio conocedor de las realidades venezolanas. El intercambio comercial binacional creció 82 % en 2022, alcanzando los US\$ 728 millones FOB con respecto al 2021, de ellos, las exportaciones de Venezuela fueron de US\$ 96 millones FOB, mientras que las exportaciones colombianas alcanzaron los US\$ 632 millones FOB, un incremento del 91 % con respecto a 2021 (Cámara Colombo Venezolana, 2023), es decir, la balanza comercial es ampliamente favorable a Colombia. Estas cifras deben analizarse teniendo presente que, no son solo producto del restablecimiento de relaciones y la reapertura de la mayoría de los pasos

fronterizos comunes, sino que obedecen a un efecto rebote, en 2022 y 2023, de la paralización y crisis de las economías dada la pandemia del COVID-19 en los años 2020 y 2021.

Sin embargo, ese espacio subregional andino y Venezuela no son los mismos de 2011. Los andinos tuvieron que reorientar sus mercados para cubrir el vacío comercial, de inversiones y productivo que dejó el retiro de Venezuela. El tamaño y la cantidad importan, aún más en economías pequeñas; los acuerdos o TLC con Estados Unidos y la Unión Europea –acuerdos multipartes– de Colombia y Perú, así como la membresía de estos y la asociación de Ecuador en la Alianza del Pacífico (AP), deberán sopesarse para el reacomodo que plantea el retorno venezolano. Que sea Colombia el vínculo para la reconexión andina venezolana, el país que más transformaciones económicas debió emprender, también le plantea la revisión de su economía, no solo de sus indicadores de comercio, sino de la participación del aparato productivo. Situación que el Gobierno de Petro debe evaluar, incluso, ante los aparentes beneficios de la participación de Venezuela en los diálogos con el ELN.

Adicionalmente, la diáspora venezolana⁴ ha creado percepciones negativas sobre el país que no existían antes de 2011, en el sentido de que hay una emergencia humanitaria compleja que obliga el éxodo, es decir, que la economía venezolana está muy deteriorada, el aparato productivo destruido y las condiciones de vida prácticamente a nivel de sobrevivencia (UCAB, 2022). Esta percepción puede dar lugar a dos lecturas, al menos: en primer lugar, Venezuela es un espacio en el que, dadas las condiciones requeridas/exigidas, se puede invertir y prosperar, es decir, hacer negocios con el beneplácito gubernamental; el país no está en condiciones de competir por mercados, dada la limitada capacidad del aparato productivo nacional, al contrario, sería un mercado limitado para bienes y servicios. En segundo lugar, se plantea la preocupación de permitir el libre movimiento de personas en la CAN, como lo contempla la normativa.

Las necesidades y objetivos colombianos son también motivo para que desde su Gobierno se hagan esfuerzos por lograr una estabilización y mejora de la crisis política venezolana y sus implicaciones: autoritarismo, pérdida del estado de derecho, emergencia humanitaria compleja, migración forzada, enorme retroceso económico.

El presidente Petro ha viajado cinco veces a Venezuela en nueve meses de gobierno, se ha reunido en cuatro oportunidades con Nicolás Maduro (El Colombiano, 24 de marzo de 2023), y reunió en Bogotá una conferencia sobre Venezuela, en abril de 2023, con la idea de retomar la estancada Mesa de Diálogo y Negociación de Ciudad de México entre el Gobierno y la oposición democrática venezolana, facilitada por el Reino de Noruega, conferencia que terminó sin resultados inmediatos importantes, pero que puso la delicada situación venezolana de nuevo en el tapete internacional, siquiera hemisférico, así como demostró la necesidad de un avance en la recuperación de la democracia a través de “elecciones libres, transparentes y con plenas garantías” en ese país (Cancillería de Colombia, 2023: 1).

Todo lo cual deja ver que la reconexión regional y subregional del Gobierno de Venezuela depende de la colaboración y necesidad de Colombia, tanto por los vínculos ideológicos y personales, las necesidades comerciales y de negocios, los desafíos de la migración forzada venezolana, el interés por una vuelta a la democracia y el respeto a los derechos humanos –si bien no hay una condena clara por parte del presidente Petro a la deriva autoritaria de Venezuela– asuntos que tienen repercusiones en ambos gobiernos, así como por la necesidad de construcción de un liderazgo regional de izquierdas de Petro.

Desafíos de la institucionalidad Andina

Desde el punto de vista normativo, el camino del retorno venezolano al seno de la CAN empieza de cero: sería tratado como un tercer país. Negociar con los cuatro socios andinos y con la propia CAN, con personalidad jurídica internacional, es un proceso arduo y muy complejo. Entre otros aspectos, el país debe reconocer y aceptar todo el acervo jurídico andino, es decir, quedará sujeto a las normas del CAMRE, de la Comisión, de la Secretaría General y a las sentencias del Tribunal de Justicia Andino. Las decisiones de los órganos fundamentales de la CAN son de carácter vinculante, es decir, tienen efecto directo e impera el principio de primacía con respecto a la legislación nacional, algo que no fue del agrado del presidente Chávez y contraría la idea de soberanía expresada por el actual Ejecutivo; ya desde el inicio de su primer Gobierno en 1999, Chávez era contrario

a la conducción del proceso andino (Saínz Borgo, 2007). Venezuela incumplió varias normas jurídicas y desató decisiones judiciales en los últimos seis años de su participación en la CAN (Bustamante y Sánchez, 2010).

Asimismo, en el posible reingreso de Venezuela a la Comunidad, lo comercial es crucial: el país debe negociar las partidas arancelarias de la totalidad de los bienes y servicios, que tienen que adecuarse a los ya estipulados, también asumir el arancel externo común (AEC) que aplican los Estados miembros a terceros países. Este aspecto complejo, álgido y sensible para todos generará mayores desafíos, dada la cautela natural de los otros Estados al negociar, el legado de impagos venezolanos a múltiples empresas de los países miembros, así como la persistente crisis económica y EHC del país, que hacen de los venezolanos consumidores de muy bajo nivel, poco atractivos en términos comerciales.

De hecho y como se ha señalado, el retiro de Venezuela condujo a negociar con Colombia un acuerdo de alcance parcial comercial, mediante el AAPC N°28 se concedían preferencias arancelarias. El acuerdo fue actualizado mediante la Declaración 001 de la Comisión Administradora del mismo. La misma podría facilitar una aproximación a la normativa andina en lo comercial, sin embargo, es un proceso lento. Para los empresarios venezolanos, que señalaban que con el AAPC n.º 28 la mayoría de los productos venezolanos no contaban con preferencias arancelarias, ahora refieren que la oferta exportable cuenta con mejores condiciones (Cobela, 2023), para los empresarios colombianos, acostumbrados a ser competitivos en el mercado internacional, el acuerdo les brinda mayores ventajas para exportar a Venezuela. Igualmente, ambos países firmaron un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en febrero de 2023, que, a los efectos colombianos, busca lograr la protección de sus empresas y ciudadanos cuando decidan invertir en el país vecino, dado el prácticamente inexistente estado de derecho y la inseguridad económica en Venezuela, inversiones que, de momento, no han sucedido.

El ámbito fronterizo comunitario

La CAN aprobó la Decisión 459 (1999), Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, conducente a generar objetivos, institucionalidad y mecanismos de la política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza, la Decisión 501 (2001) sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre los miembros y con terceros países y la Decisión 502 (2001) sobre el establecimiento de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en los espacios fronterizos intra andinos, para facilitar y reducir los costos del comercio en términos de tiempo y facilitación de servicios. Los miembros actuales habían avanzado en el cumplimiento de estas regulaciones, mientras Venezuela se mantenía renuente a cumplirlas con Colombia. Una excepción fue la ZIF Táchira-Norte de Santander, cuyas notas diplomáticas de creación a principios de 2006, fueron intercambiadas entre las cancillerías de ambos países, pero se desconoce si fueron elevadas a la CAN.

En ese sentido, el puente de Tienditas Atanasio Girardot, el cuarto que une a Táchira con Norte de Santander, fue construido con la infraestructura para el funcionamiento del CEBAF, pero fue inaugurado en enero de 2023 sin las instalaciones administrativas binacionales porque sigue imperando la visión nacional de cada país, tampoco las instalaciones andinas, por la no pertenencia de Venezuela a la CAN. La apertura total de los pasos fronterizos formales entre Venezuela y Colombia, anunciada en diciembre de 2022, no es aún completa a mayo de 2023, mientras los Gobiernos afinan detalles relativos al movimiento de transporte público y privado, de mercancía y el paso peatonal por cada uno de los puentes que comunican con Colombia, y, por tanto, con la CAN llegado el caso. La apertura debería ser total y plena, permitir el transporte y el paso peatonal por todos los cruces formales, no solo por el bien de las comunidades fronterizas y de la formalidad en las relaciones públicas y privadas, sino porque, si se plantea que Venezuela retorne a la CAN, deben privar en esos pasos fronterizos formales, nominalmente los puentes Bolívar, Santander, Girardot y La Unión, la libre movilidad de personas, mercancías, servicios y capitales.

En el ámbito migratorio intra andino, la CAN aprobó la Decisión 397 (1996) y la Resolución 527 (2001), sobre la Tarjeta Andina de Migración (TAM), con fines de facilitar estadísticas migratorias y homogenización de los datos; ya la Decisión 501 prevé como objetivo el libre movimiento de personas a través de las fronteras. De su parte, la Decisión 504 (2001), establece el pasaporte andino y consagra la libertad de movimiento intracomunitario. También se aprobó la Decisión 526 (2002) sobre la instalación de ventanillas especiales de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en países miembros de la CAN. Luego del retiro de Venezuela, se han aprobado la Decisión 750 (2011) sobre el Sistema Estadístico de la TAM y la Decisión 878 (2021) sobre el Estatuto Migratorio Andino en materia de circulación y residencia de los ciudadanos andinos, sus familiares y de los residentes permanentes extracomunitarios.

La situación actual de los migrantes venezolanos en los otros Estados miembros de la CAN, así como la libertad de movimiento del venezolano en ese espacio, seguramente serán temas álgidos y un gran reto al decidir sobre el retorno de Venezuela: ¿podrá la CAN garantizar el derecho a la libre circulación a los nacionales de sus Estados miembros?, ¿el pasaporte andino hará que los venezolanos no necesiten las visas que los países andinos, salvo Colombia, han establecido para ellos?

Las condiciones domésticas de Venezuela y Colombia

En términos prácticos y de *realpolitik*, Colombia actúa de acuerdo con sus intereses, más allá de la retórica de hermandad binacional y latinoamericana de la izquierda que asciende al poder y que muestra simpatías o que, en todo caso, no señala a Venezuela como violador de derechos humanos ni el autoritarismo de su Gobierno. En ese sentido, lo que sea conveniente a sus ciudadanos y sus empresas es lo que prevalecerá: relaciones diplomáticas y sobre todo consulares que permitan atender a los colombianos que viven en Venezuela, la necesidad de un mercado diversificado, empobrecido y limitado, pero mercado al fin, para sus exportaciones tradicionales y nuevas. Las cifras señalan, por ejemplo, que en los cruces fronterizos de la región Táchira-Norte de Santander, desde la reapertura en septiembre 2022 y hasta

abril de 2023, el intercambio de bienes alcanza los US\$ 83,9 millones FOB, de los cuales Colombia ha exportado el 89 % y Venezuela el 11 % (Maldonado, 2023), una balanza comercial favorable a Colombia, que va dejando atrás el intercambio ilegal por las rutas a campo traviesa o trochas, que contaron durante algún tiempo con el beneplácito del oficialismo venezolano (Murillo, 2021).

También en lo económico, los empresarios colombianos pudieran incursionar en el rescate o compra de empresas venezolanas cerradas o en mínima producción a precios bajos o irrisorios, pero esta posibilidad se enfrenta a la inseguridad jurídica y económica venezolana, de allí la importancia del acuerdo de protección de inversiones, que en opinión del ministro de Comercio Exterior colombiano, es el instrumento adecuado para dar garantías jurídicas a las inversiones y poder resolver disputas en el caso de presentarse (Germán Umaña, conversación personal, julio 2022). Sin embargo, el historial de incumplimientos de Venezuela, que tiene como caso extremo la salida de la CAN y el no reconocimiento de deudas a empresarios y comerciantes colombianos, presagian que un acuerdo de estas características podría ser irrespetado.

De otra parte, el Gobierno de Petro buscaría una mejora en la situación fronteriza, más allá de las necesidades sociales, por la sempiterna ausencia del Estado colombiano, agravada por la ruptura de relaciones del Gobierno de Maduro, con posesión territorial, con la Administración Duque. Esto permitiría la cooperación y una posible coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad de ambos países en las zonas de frontera, donde hacen vida grupos diversos al margen de la ley: insurgencia tradicional, nuevas insurgencias, grupos paramilitares, delincuencia común organizada nacional y transnacional y funcionarios militares y policiales corruptos, lo que ha terminado generando un *modus vivendi*: la gobernanza criminal híbrida, en varias zonas urbanas transfronterizas como entre San Antonio y Villa del Rosario-Cúcuta (Rodríguez, Mojica Acevedo, Espinel Rubio y de Souza Pimenta, 2022), el paso más dinámico de todos.

El Gobierno colombiano busca el apoyo venezolano para su proceso de la denominada Paz Total y alcanzar un acuerdo con el ELN, guerrilla emblemática que opera también en Venezuela y no solo en territorios fronterizos, lo que es de vieja data, sino en otros al interior del país, como en el Arco Minero del Orinoco (AMO),⁵ en el que

se encarga de la seguridad territorial con la anuencia o indiferencia del Estado venezolano, que les permite actuar con libertad (InSight Crime, 2021; 2022), por lo que en Venezuela se comporta como una fuerza paramilitar, no subversiva. Por esto, Colombia trae a Venezuela a la mesa de negociación con el ELN, en tanto aliado ideológico y patrocinante. A Venezuela le es políticamente favorable una reinsertión en la CAN porque le es favorable para su reconexión internacional, como espacio para su propaganda/narrativa sobre los que señala como responsables de la situación del país y para sus alianzas globales al servir de ariete para potencias extracontinentales que tienen interés en la región andina: China, Irán y Rusia, de las que es aliado preferente.

En lo económico y comercial, la CAN constituiría un mercado cercano y con consumidores necesarios para los pocos bienes y servicios que produce el diezmado y empequeñecido sector privado venezolano, que solo tiene a su disposición un mercado interno empobrecido. También sería un mercado importante para las exportaciones de ciertos derivados del petróleo y otros *commodities* manejados por el sector público, una adicional fuente de divisas para el Gobierno, tan escaso de recursos económicos; esta posibilidad depende en gran medida del levantamiento, siquiera parcial, de algunas sanciones impuestas por los EE. UU. a la industria petrolera y otras.

En cuanto a las zonas de frontera, Venezuela buscaría dos objetivos con el acercamiento a Colombia y en el marco de la CAN, de una parte, ayuda con la mermada presencia del Estado venezolano y lidiar con ciertos problemas de inseguridad en la pugna por el control territorial, sin disputar las alianzas del Gobierno con ciertos grupos venidos de Colombia, como el ELN (InSight Crime, 2022). De otra parte, permitiría iniciar o retomar algunos esfuerzos económicos y sociales como las zonas de integración fronteriza, que harían posible la realización de proyectos conjuntos bajo normas comunitarias, que bajarían la presión social en las regiones de frontera por las deficiencias económicas derivadas de la EHC y la pandemia, con una población necesitada de fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida. Eso sí, el Gobierno seguiría siendo el actor fundamental sin cuya anuencia no podrían darse los negocios en los espacios de las ZIF u otros como la zona económica especial fronteriza de Ureña en el estado Táchira.

La membresía de Venezuela en el Mercado Común del Sur

Venezuela ingresó plenamente al Mercosur en 2012, luego de una larga y amarga polémica entre los cuatro socios originarios para aceptar su membresía, pactada en 2006 en el Protocolo de Adhesión y apoyada por los Gobiernos de izquierda de turno, que debía ser ratificado por los parlamentos de los Estados Parte, donde las intensas discusiones alargaron el proceso, particularmente en el caso paraguayo por la mayoría de derecha, contraria al ingreso venezolano por la ya evidente deriva autoritaria, así como por las violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, se logra el ingreso del país en una época de ingentes recursos económicos: Venezuela tenía mucho dinero para gastar y pocos bienes y servicios que ofrecer, salvo petróleo, acero y poco más, por lo que en términos económicos y de realismo político, para los socios fundadores fue una buena jugada permitir el ingreso de ese país por razones ideológicas, con un enorme flujo de dólares y con escasa producción de bienes y servicios, porque la industria se había desmantelado y empequeñeciendo debido a las expropiaciones y otras políticas anti empresa privada del presidente Chávez, por lo que era un país dispuesto a comprar todo lo necesario donde fuera, y, retirado de la CAN donde estaban sus socios naturales, el Mercosur se convirtió en el gran supermercado.

Sin embargo, Venezuela no era socio de fiar para el proceso de IR mercosureño, como no lo fue para la CAN desde la llegada de Chávez al poder. Tan pronto como en 2016, cuatro años después de su adhesión plena, los cancilleres de los otros Estados parte verificaron que el nuevo miembro no cumplía con sus obligaciones, en cuanto a la no asunción del acervo normativo del Mercosur y la no suscripción del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica n°18 (ACE 18), lo cual estaba obligada por el Protocolo de Adhesión. De tal incumplimiento, del curso de acción a seguir y de las decisiones a adoptar, los Estados parte dejaron constancia en la Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Mercosur y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela de 13 de septiembre de 2016.

La deriva autoritaria venezolana fue *in crescendo* bajo la Administración Maduro, por lo que en 2017 el Mercosur apeló a la doctrinalmente denominada Cláusula Democrática del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (1998), que consagra medidas de “diversa naturaleza y alcance”, siendo la más dura la “suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de ese proceso” cuando se constate la ruptura del orden democrático en un Estado Parte, según el artículo 3. En efecto, los demás Estados, dado que el país afectado no podía legalmente participar de la medida, decidieron “suspender a (...) Venezuela en todos sus derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del Mercosur”, lo que fue adoptado según el numeral 1 de la Decisión sobre la Suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur, de 5 de agosto de 2017. El cese de la medida se ejecutará cuando los Estados Parte que la tomaron, notifiquen al Estado infractor que se “ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático”, a tenor del artículo 7 del Protocolo y el número 3 de la Decisión en comento.

Actualmente, el Mercosur está dividido acerca del relacionamiento con el gobierno de Maduro: Argentina y Brasil son cercanos y admiten sus vínculos políticos-ideológicos, sin cortapisas ni mayores críticas, al punto de que el presidente ‘Lula’ da Silva dice que el autoritarismo venezolano es “una narrativa construida” (Monitoreamos, 29 de mayo de 2023), por tanto, estarían a favor de que Venezuela reasumiera plenamente su membresía, mientras Paraguay y Uruguay seguramente se opondrían, ya que son críticos y señalan reiteradamente las violaciones de derechos humanos y el avance autoritario; esta divergencia fue evidente en la reunión presidencial de la CELAC realizada en Buenos Aires en enero de 2023 y en la cumbre presidencial sudamericana de Brasilia en mayo de 2023.

Por tanto, vale preguntarse si la plenitud de la membresía de Venezuela en el Mercosur, de darse, sería un obstáculo para su retorno a la CAN, o si, por el contrario, el caso venezolano podría atizar el avance de la convergencia entre ambos acuerdos de integración. Se apunta que la normativa de ninguno de los dos esquemas de IR contempla la posibilidad de que un país sea, a la vez, Estado parte de otro acuerdo de integración, lo que, además, sería económicamente inviable por las obligaciones a asumir a lo interno de cada acuerdo y frente a terceros

países. Debe recordarse que existe una propuesta académica para que Venezuela sea Estado asociado de la CAN, no Estado parte, lo que, según sus propulsores, permitiría mantener con ese país un diálogo multilateral para acordar allí mecanismos de regulación del comercio (Ramos, Rodríguez y Monroy, 2023), lo que sería útil a Colombia.

La convergencia de acuerdos de IR en Suramérica no es una propuesta novedosa, se ha venido discutiendo en ámbitos académicos y al seno de los propios procesos, que incluso estipulan, como uno de sus objetivos, converger en la integración suramericana. En ese sentido, la IR como herramienta para una mejor y más fácil inserción en las dinámicas económicas globales debe reforzarse, por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) planteaba en 2018 la estrategia de una “convergencia en la diversidad” (Fairlie, 2022); también se piensa la IR desde una perspectiva de gobernanza multinivel y no dominada por el “centralismo/presidencialismo estatal” (Gridale y UNU-CRIS, 2021: 3). En todo caso, ya se han adelantado estudios sobre la posible convergencia Mercosur-CAN, adelantados por las secretarías de ambos procesos de integración y la de ALDI (Fairlie, 2022; Félix, Granja, Fairlie, Mirabelli y Hurtado, 2022).

Sin embargo, las diferencias o afinidades ideológicas entre los Gobiernos de los Estados miembro en acuerdos de integración regional latinoamericanos prevalecen sobre estos últimos, lo que lleva a posiciones divergentes o convergentes, según las posiciones o ideas de los gobernantes (Félix, Granja, Fairlie, Mirabelli y Hurtado, 2022), lo que apunta a que la IR, más que política de Estado es de gobiernos, con el consecuente freno o retraso, en todo caso, con avances y retrocesos frecuentes en los acuerdos, lo que puede explicarse, como se ha dicho, mediante el intergubernamentalismo liberal. Si a esto sumamos que, tanto la CAN como el Mercosur, contemplan legalmente la necesidad de un ejercicio democrático del poder en sus Estado parte, como requisito para mantener ese estatus, pero también y, por lógica consecuencia, para adherirse como miembro pleno, entonces la convergencia de los acuerdos de IR se torna más compleja dada la situación autoritaria de Venezuela. Por supuesto, existe y es viable la posibilidad de una convergencia del Mercosur y la CAN sin la participación de Venezuela, pero dejaría por fuera la tradición de cinco décadas de adhesión del país a uno u otro proceso de integración regional.

Conclusiones no conclusivas

Los desafíos para Colombia y Venezuela sobre el posible reingreso de este último a la Comunidad Andina son de gran envergadura. Para el primero significa un perfeccionamiento de la recomposición de las relaciones bilaterales, afianzaría los lazos económicos y podría tener repercusión en la posibilidad de que el país retorne a la senda democrática y de protección de los derechos humanos. Para Venezuela, implicaría un espacio multilateral subregional en su esfuerzo de reinserción internacional, un lavado de imagen ante los señalamientos de autoritarismo y sistemática violación de los derechos humanos, un mercado ampliado para la producción exportable de su limitado sector productivo y un ariete de potencias extrarregionales. Para ambos Gobiernos, sería una reafirmación de su cercanía ideológica y la posibilidad de afianzar agendas comunes. Los aspectos sociales, referidos a cuestiones migratorias y de atención a las zonas de frontera, si bien tienen en la CAN normas y procesos precisos que ayudarían en ambos aspectos, pueden ser atendidos de manera binacional, fuera del espacio comunitario.

Para Venezuela y los Estados suramericanos, los retos son importantes sobre la participación de aquel país en algún proceso de integración regional; van más allá de la adhesión por segunda vez en el caso andino o el levantamiento de la suspensión de los derechos y obligaciones y su vuelta a la membresía plena del Mercosur. Lo fundamental es si Venezuela cumple con los parámetros democráticos y de protección de derechos humanos a los que está obligada, en tanto son requerimientos que la CAN y el Mercosur han normado por la importancia suprema que revisten, ambos aspectos están en la base de sus respectivos contratos sociales y de su acción internacional como Estados. Un Estado es democrático o no lo es, de manera que, para los Estados miembros de la CAN, también del Mercosur, la discusión y las decisiones deben ir más allá de las solidaridades ideológicas automáticas, y con altura de miras, velar por la protección de sus propios sistemas democráticos y de los derechos de sus ciudadanos.

En *stricto sensu* con respecto a la integración regional, la inédita posición de Venezuela debería provocar la profundización del debate sobre las ventajas de la convergencia de la Comunidad Andina y el Mercosur. El debate, exhaustivo, pero de momento esencialmente

académico, debe salir de esos espacios y extenderse a otros ámbitos de la sociedad civil, pero también alcanzar a los tomadores de decisiones de los Estados para que se convenzan de los beneficios de dicha convergencia, con o sin Venezuela. Si bien existen diferencias entre la CAN y el Mercosur, estas no son insalvables; el objetivo último de uno u otro acuerdo es mejorar persistentemente la calidad de vida de sus ciudadanos, lo que no obsta para asegurar que los retos son de gran envergadura, si consideramos que en la región coexisten países tan disímiles en tamaño territorial, relacionamiento internacional y con grandes desigualdades económicas y sociales. No obstante, la integración regional y la concreción de un acuerdo suramericano contribuirían decididamente a la reducción de las asimetrías mediante la cohesión social y el desarrollo integral.

NOTAS

- 1 Varias ideas de este artículo fueron discutidas con Marleny Bustamante, a quien el autor agradece el dinámico y exigente debate académico. La introducción y algunos párrafos del texto contienen fragmentos de ‘Contexto y desafíos del retorno de Venezuela a la Comunidad Andina’ de Francisco Javier Sánchez, Diario La Nación, Venezuela <https://fronteraplus.lanacionweb.com/contexto-y-desafios-del-retorno-de-venezuela-a-la-comunidad-andina/>
- 2 John Maisto era embajador de Estados Unidos en Venezuela en 1998, al momento del triunfo electoral de Hugo Chávez, ante la pregunta sobre lo que haría su gobierno, recomendaba esperar, ya que muchas veces los candidatos presidenciales latinoamericanos tendían a cambiar su discurso o no ponían en práctica sus ofertas electorales.
- 3 EHC: “Existen tres elementos que forman parte de la definición internacional de las emergencias humanitarias complejas: que sean de naturaleza política, con efectos en una caída profunda de las capacidades institucionales, económicas y sociales de un país o una zona; que amerite la activación de una respuesta de múltiples actores por la gran escala y severidad masiva de necesidades humanitarias y que se mantengan factores restrictivos arraigados, que complejizan y prolongan la crisis en el tiempo, sin que se vean salidas a corto plazo. Los tres elementos continúan estando presentes en Venezuela.” Reyes, A. (2022, 19 de agosto), Venezuela: una emergencia que sigue necesitando asistencia, Amnistía Internacional <https://www.amnistia.org/ve/blog/2022/08/21718/venezuela-una-emergencia-que-sigue-precisando-asistencia>
- 4 La migración forzada venezolana alcanza los 7,2 millones de personas a inicios de 2023, según Naciones Unidas <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Representa la cuarta parte de la población de acuerdo con el censo de 2011 (INE, 2011), el último fiable de Venezuela, de ella, el 90 % ha salido por la frontera colombo venezolana y el 76 % ha utilizado los pasos formales o irregulares de la región Táchira-Norte de Santander (Bustamante y Sánchez, 2020 <https://journals.uvic.ca/index.php/bigreview/article/view/19857>).

- 5 El Arco Minero del Orinoco (AMO) es un proyecto extractivista de oro y otros minerales en el norte del estado Bolívar y parte de los limítrofes estados de Amazonas, Apure, Guárico, Anzoátegui, Monagas y Delta Amacuro, desarrollado por el Estado venezolano a través de empresas militares y es uno de más grandes contaminantes del medioambiente que afecta incluso la Amazonía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo de Alcance Parcial de naturaleza Comercial (AAPC) No. 28 entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, del 28 de noviembre de 2011.
- Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones, del 3 de febrero de 2023.
- Aponte, A. (2020). Así se oficializó el ingreso de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones, *Analítica*. Disponible: <https://www.analitica.com/actualidad-internacional/asi-se-oficializo-el-reingreso-de-venezuela-a-la-comunidad-andina-de-naciones/>.
- Bustamante, A. M. (2007), La política exterior de Venezuela y su impacto en la región, *Anuario, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N.º 6, pp. 123-134.
- Bustamante, A. M. y Sánchez Chacón, F. J. (2010). Gobernabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia. En Noemí Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Córdoba, Argentina: Lerner Editora. 117-136.
- Cámara Colombo Venezolana (marzo 2023). Boletín de coyuntura. Disponible: <https://www.comvenezuela.com/boletin-economico/>.
- Cobela, M. (2022, 17 de febrero). “¿Qué opinan los empresarios venezolanos del nuevo acuerdo comercial con Colombia?”, *Caracol.com*, <https://caracol.com.co/2023/02/17/que-opinan-los-empresarios-venezolanos-del-nuevo-acuerdo-comercial-con-colombia/>.

- Comunidad Andina. Decisión 397. Tarjeta Migratoria Fronteriza. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 229, Año XIII. Lima, 30 de septiembre de 1996.
- Comunidad Andina. Decisión 399. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 243 Año XVII. Lima, 27 de enero de 1997.
- Comunidad Andina. Decisión 459. Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 444, Año XVI. Lima, 1 de junio de 1999
- Comunidad Andina. Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 680, Año XVII. Lima, 28 de junio de 2001.
- Comunidad Andina. Decisión 502. Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 680, Año XVII. Lima, 28 de junio de 2001.
- Comunidad Andina. Decisión 504. Creación del Pasaporte Andino. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 680, Año XVII. Lima, 28 de junio de 2001.
- Comunidad Andina. Decisión 526. Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en países miembros. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 814, Año XVIII. Lima, 9 de julio de 2002.
- Comunidad Andina. Decisión 750. Subsistema Estadístico de la Tarjeta Andina de Migración (SETAM) en la Comunidad Andina. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 1947, Año XXVIII. Lima, 31 de mayo de 2011.
- Comunidad Andina. Decisión 878. Estatuto Migratorio Andino. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 4239, Año XXXVIII. Lima, 12 de mayo de 2021.
- Comunidad Andina. Resolución 527. Modificación del contenido y formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM). Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 687, Año XVII. Lima, 12 de julio de 2001.

- Comunidad Andina, Secretaría General. Resolución 254, Dictamen 16-99 de Incumplimiento por parte del Gobierno de Venezuela al restringir el comercio de servicios de transporte internacional de carga por carretera. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 458, Año XV. Lima, 13 de julio de 1999.
- Comunidad Andina. Secretaría General (2022). Población de la Comunidad Andina asciende a 115 millones de ciudadanos. Nota de prensa del 14 de octubre de 2022. Disponible: <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/poblacion-de-la-comunidad-andina-asciende-a-115-millones-de-ciudadanos/>.
- Comunidad Andina. Tribunal Andino de Justicia. Acción de Incumplimiento 46-AI-99. Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General contra la República de Venezuela, al adoptar ésta una serie de medidas aplicables al Transporte Internacional de Mercancías por carretera. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 592, Año XVII. Lima, 17 de agosto de 2000.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas-CDHNU (2020). Informe de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (A/HRC/45/33) 25 de septiembre de 2020. Disponible: <https://www.ohchr.org/es/hrbodies/hrc/ffmv/index>
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas-CDHNU (2021). Informe de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (A/HRC/48/69) 16 de septiembre de 2021. Disponible: <https://www.ohchr.org/es/hrbodies/hrc/ffmv/index>
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas-CDHNU (2022). Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (A/HRC/51/43) 20 de septiembre de 2022. Disponible” <https://www.ohchr.org/es/hrbodies/hrc/ffmv/index>
- Corte Penal Internacional-CPI (2022). Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I (CC-02/18). Disponible: <https://www.icc-cpi.int/venezuela-i>

- Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, 13 de septiembre de 2016.
- Decisión 001 Comisión Administradora Acuerdo de Alcance Parcial de naturaleza Comercial (AAPC) N.º 28 celebrado entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, 16 de febrero 2023.
- Decisión sobre la Suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur. São Paulo, 5 de agosto de 2017.
- Fairlie Reinoso, A. (2022). Informe de la Comunidad Andina: en búsqueda de convergencias. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica del BID N.º 2.490.
- Faúndez Ledesma, H. (2022). Petro, Maduro, y el sistema interamericano de derechos humanos. *Cambio16*. Disponible: <https://www.cambio16.com/petro-maduro-y-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos/>.
- Félix Jamil, K. V.; Granja Hernández, L.; Fairlie Reinoso, A.; Mirabelli, R. J. y Hurtado Briceño, A. J. (2022). Convergencia Mercosur – Alianza del Pacífico: ¿Quo vadis? Gridale y United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies. Policy Brief N.º 07.
- Gridale y United Nations University (2021). Un plan de acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la Pospandemia. Gridale y United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies. Policy Brief N.º 02.
- FronteraViva (2019, 3 de diciembre). Víctimas de deportaciones en frontera de 2015 acudirán a la Corte Penal Internacional, *FronteraViva*. Disponible: <https://www.fronteraviva.com/victimas-de-deportaciones-en-frontera-en-2015-acudirán-a-corte-penal-internacional/>.
- InSight Crime (2021). Manos de metal y patas de goma: la guerrilla colombiana y el oro venezolano. Unidad de investigación de Venezuela, *InSightCrime*. Disponible: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/manos-metal-patas-de-goma-guerrilla-colombiana-oro-venezolano/>.

- InSight Crime (2022). Rebeldes y paramilitares: la guerrilla colombiana en Venezuela. Unidad de investigación de Venezuela, *InSightCrime*. Disponible: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/rebeldes-paramilitares-guerrilla-colombiana-venezuela/>.
- “Lula da Silva aseguró que el autoritarismo en Venezuela es «una narrativa construida»” (2023, 29 de mayo). *Monitoreamos*. Disponible: <https://monitoreamos.com/venezuela/lula-da-silva-aseguro-que-el-autoritarismo-en-venezuela-es-una-narrativa-construida>.
- Malamud, C. (2006). La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte) (ARI). Real Instituto Elcano. Disponible: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-salida-venezolana-de-la-comunidad-andina-de-naciones-y-sus-repercusiones-sobre-la-integracion-regional-la-parte-ari/>.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, Año 6, número 2, julio-diciembre, pp. 219-249.
- Maldonado, J. (2023, 20 de mayo). “Más del 80% de las exportaciones de Venezuela se concentran en el carbón”, *La Nación*. Disponible: <https://lanacionweb.com/frontera/mas-del-80-de-las-exportaciones-de-venezuela-se-concentran-en-el-carbon/>.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge University Press.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.
- Murillo, A. (2021, 18 de noviembre). Freddy Bernal: tuve que asumir las tareas de Laidy Gómez, *La Presa Táchira*. Disponible: <https://laprensatachira.com/nota/23245/2021/11/freddy-bernal--tuve-que-asumir-las-tareas-de-laidy-gomez>.
- Organización de Estados Americanos -OEA (2018). Informe de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y del Panel de expertos internacionales independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela. OEA: Washington, 29 de mayo de 2018.

- Organización de las Naciones Unidas- ONU (2022). *The 2021/2022 Human Development Report. Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world*. United Nations Development Program, New York.
- Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, del 4 julio de 2006.
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático em el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Ushuaia, Argentina, 24 de julio de 1998.
- Quesada, J. D. (2022, 13 de noviembre). Petro: “Rechazar la democracia liberal lleva a la dictadura, como ha ocurrido en algunos países de América Latina”, *El País*. Disponible: <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-13/gustavo-petro-rechazar-la-democracia-liberal-lleva-a-la-dictadura-como-ha-ocurrido-en-algunos-paises-de-america-latina.html>.
- “¿Qué hay detrás de los viajes de Petro a Venezuela?” (2023, 24 de marzo), *El Colombiano*, <https://www.elcolombiano.com/colombia/razones-de-reuniones-entre-gustavo-petro-y-maduro-en-venezuela-an20871562>.
- Ramos Pismataro, F.; Rodríguez, R. F. y Monroy Argumedo, D. (2023). Edificando una nueva relación bilateral. Recomendaciones a las problemáticas de la relación bilateral y de frontera entre Colombia y Venezuela en un contexto de reactivación y reconocimiento mutuo. Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer Colombia, Bogotá.
- Rodrigues, T.; Mojica Acevedo, E. C.; Espinel Rubio, G. A. y de Souza Pimenta, M. (2022). Gobernanza criminal en zonas urbanas de frontera: el caso de Villa del Rosario/Cúcuta (Colombia) y San Antonio del Táchira (Venezuela), *Aldea Mundo*, n.º 53 (27), enero – junio, pp. 43-53. Disponible: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/18508>.
- Rosales, M.; Chuecos, A. y Gutiérrez, A. (2012). La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. Impacto sobre el comercio agroalimentario con Colombia. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 7. n.º 13, enero-junio, pp. 11-38. Disponible: <https://www.saber.ula.ve/handle/123456789/36409>.

- República de Colombia. Ministerio de Comercio (2020). *Comunidad Andina, resumen*. Oficina de Estudios Económicos.
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores (abril de 2013). Declaración Final Conferencia Internacional sobre el Proceso Político en Venezuela.
- Sainz Borgo, J. C. (2007). La salida de Venezuela de la Comunidad Andina, *Revista Politeia*, n.º 38, Vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, pp. 127-150.
- Sánchez Chacón, F.J. (1999-2000). Transporte internacional de mercancías por carreteras: La decisión venezolana de mayo de 1999, *Aldea Mundo*, n.º 8 (4), noviembre 1999- abril 2000. Disponible: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/18508>
- Sucre Heredia, R. (2022), Petro en Caracas: ser de izquierda es defender la democracia liberal, *El Cooperante*. Disponible: <https://elcooperante.com/petro-en-caracas-ser-de-izquierda-es-defender-la-democracia-liberal/>.
- Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (Tratado de Asunción), suscrito el 26 de marzo de 1991.
- Universidad Católica Andrés Bello-UCAB (2022). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) de noviembre de 2022. Disponible: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/636d0009b0c59ebfd2f24acd_Presentacion%20ENCOVI%202022%20completa.pdf.



Vínculos interregionales de la Alianza del Pacífico con actores y bloques regionales del Asia-Pacífico

Eduardo Pastrana Buelvas
Luisa Urango Vargas
Juanita Díaz Orjuela

Introducción

La creación de la Alianza del Pacífico (AP) se llevó a cabo en dos actos y escenarios complementarios. El primer paso se produjo cuando los presidentes Juan Manuel Santos de Colombia, Sebastián Piñera de Chile, Alan García de Perú y Felipe Calderón de México se reunieron en Perú, en abril de 2011, para acordar la declaración de Lima, en la que se estableció la AP con el objetivo de avanzar hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas. El segundo se llevó a cabo con la firma formal del Acuerdo Marco en el observatorio Paranal de Antofagasta Chile en junio del 2012, mediante el cual se establecieron las bases legales de esta iniciativa regional, se formularon sus objetivos

y se establecieron los requerimientos para futuras adhesiones. La AP es un acuerdo económico que se autodefine como un mecanismo de integración económica y comercial entre Chile, Colombia, México y Perú (Pastrana, 2015).

Actualmente, la AP cuenta con cuatro miembros: Chile, Colombia, México y Perú; dos candidatos a membresía: Costa Rica y Panamá; y 61 Estados observadores de las Américas, Asia y Europa. Para tener el estatus de Estado miembro es necesario tener un tratado de libre comercio con cada uno de los Estados que la componen y obtener la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros. Del mismo modo, para obtener el estatus de Estado Observador se debe recibir la aprobación unánime del Consejo de Ministros, que define a su vez las condiciones de participación de dicho Estado. Adicionalmente, los Estados miembros de la AP crearon la categoría de Estado asociado en 2017 en la Cumbre de Viña del Mar.

Para países como Perú y Chile, la AP no implica un proceso de descubrimiento del Pacífico –como de alguna forma, sí lo es para Colombia–. Ambos países llevan décadas definiendo intereses y roles que los ponen de cara a esta cuenca oceánica, de modo que la AP no es más que el instrumento actual de una estrategia de largo plazo. El otro elemento que compone la identidad de estos países, en este caso compartida con Colombia y México, ha sido su apego al neoliberalismo, y en general, a valores liberales. La AP es la proyección de estos elementos hacia la región. Chile fue el primer país de la región en insertarse en Asia pacífico. Sin embargo, tanto Chile como Colombia y Perú, con excepción de México, se han concentrado en la exportación de *commodities*, lo que ha impedido una transformación productiva y por el contrario, han sufrido un proceso de reprimarización.

Los países de la AP han hecho énfasis en el enorme potencial de incrementar sus vínculos comerciales y políticos con Asia-Pacífico. Al respecto, no pueden olvidar que el resultado será entrar a competir con varias de las economías más competitivas del mundo, y que eso podría tener el efecto colateral de profundizar la reprimarización de las economías latinoamericanas. Aunque en principio acercarse al Pacífico es importante, especialmente para países que como Colombia lo han tenido descuidado, hay que tener cautela con los posibles efectos adversos que esto puede producir en el aparato productivo. Los mismos

se pueden combatir, en parte, generando cadenas de valor entre los cuatro países miembro. En fin, la AP tiene tres objetivos principales: 1) construir un área de integración profunda que avance hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas; 2) impulsar el desarrollo, crecimiento y competitividad de las economías de los países partes con miras a mejorar el bienestar de sus sociedades; y 3) convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial con proyección al mundo, especialmente a Asia Pacífico. En este orden de ideas, buscamos indagar en este capítulo el desarrollo de la AP y los sus vínculos interregionales de la Alianza del Pacífico con actores y bloques regionales del Asia-Pacífico.

Interregionalismo, transregionalismo, regionalismo cruzado

Durante la intersección entre los procesos de regionalización y globalización surgió en los años noventa el denominado nuevo interregionalismo, el cual toma forma en la proyección exterior de la Unión Europea a través de la implementación de sus relaciones con las distintas subregiones en América Latina y el Caribe. Además, el aumento exponencial de las relaciones **interregionales** y **transregionales** –desde comienzo del siglo XXI– ha estimulado la construcción y el debate teórico sobre esta tipología de relaciones (Ribeiro, 2016, p. 600). El interregionalismo y el transregionalismo son definidos como procesos que impulsan actores estatales y no estatales a construir lazos institucionales y sociales entre distintas regiones. La diferencia entre uno y otro radica en la diferencia del nivel de formalidad que hayan alcanzado las regiones. Además, en la literatura se lleva a cabo una periodización generacional que establece una diferencia entre el viejo y el nuevo interregionalismo. En tal sentido, el llamado viejo interregionalismo hacía énfasis en el tipo de actor y la capacidad de agencia, mientras que el nuevo tiene como objeto de estudio el impacto de los cambios sistémicos y la estructura sobre dicho fenómeno (Hänggi, 2006, pp. 31-62; Roloff, 2006, pp. 17-19). Además, desde una perspectiva teórica, se diferencia entre el interregionalismo en sentido amplio y en sentido limitado (Hänggi, 2006, p. 40).

En cuanto a su definición, por un lado, el interregionalismo evidencia las relaciones entre dos organizaciones formales, las cuales han sido consolidadas mediante tratados constitutivos y poseen una sede permanente para sus órganos decisorios y de gestión. Dicho proceso es conocido en la literatura como interregionalismo puro. Por el otro, el transregionalismo, en contraste, es utilizado para definir en forma residual las relaciones poco formalizadas entre regiones, en cuyo entramado también se incluyen las relaciones entre actores no estatales (Ribeiro, 2016, p. 601). Hänggi también incluye en esta categoría a las relaciones entre regiones y terceros Estados (2006). Asimismo, son definidas también como relaciones inter o transregionales aquellas que se llevan a cabo entre subregiones en el marco de un mismo continente. Tal es el caso del continente americano, en donde encontramos relaciones entre la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), así como también entre CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), la OEA (Organización de Estados Americanos) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Siguiendo esta línea de interpretación, Hänggi (2006, p.34) hace énfasis en que el punto de partida para el estudio del interregionalismo, desde una perspectiva histórica, es la proyección externa de las organizaciones regionales. Para ello sugiere el abordaje de los siguientes tipos de relaciones interregionales:

1. Las relaciones de una organización regional con organizaciones de otras regiones, como Unión Europea (UE); Comunidad Andina de Naciones (CAN); UE- ASEAN; UE-Mercosur; UE-SICA (Sistema de la Integración Centroamericana); y AP-ASEAN.
2. Las relaciones de organizaciones regionales con terceros Estados de otras regiones, como el TLC entre UE-Colombia y el TLC entre UE-Canadá o escenarios de diálogo o foros como China-CELAC y AP con Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Canadá¹.
3. El relacionamiento directo como grupo o indirecto por la participación de todos o algunos de sus miembros en otro tipo de mecanismo interregional o transregional en el cual los Estados participan de forma individual, por ejemplo, acuerdos entre Estados de distintas regiones, escenarios de diálogo o foros como, de forma individual, los miembros de diversas organizaciones

latinoamericanas en el foro China-CELAC, los miembros de la ASEAN en el APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico); como grupo la UE en el foro UE-ALC (Unión Europea-América Latina y el Caribe) y en el UE-ACP (Unión Europea-África, el Caribe y el Pacífico).

Con relación a lo anterior, Gardini y Malamud (2014, p. 6), señalan que Hänggi en un trabajo seminal propone tres tipologías diferentes de relaciones interregionales:

- a. *El interregionalismo puro*, el cual expresa claramente la primera tipología descrita en la lista anterior.
- b. *El interregionalismo híbrido*, categoría que permite identificar el tipo de relaciones enunciadas en la segunda tipología de la lista en mención.
- c. *El transregionalismo*, el cual toma forma en la tercera tipología de la lista. O sea, que se da cuando los Estados de una organización de manera individual (algunos o todos) o como grupo participan de acuerdos o foros interregionales, como los miembros de la AP en el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership* (CPTPP)² o los de la ASEAN en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

Frente a esto, los autores plantean una propuesta que contiene una tipología modesta sobre las distintas formas de las relaciones interregionales (Gardini y Malamud, pp. 7-9). Para ellos, las relaciones interregionales pueden ser comprendidas también a través de dos dimensiones: la primera se caracteriza por la presencia de un socio *senior* en dicha relación, mientras la segunda se refiere al ámbito específico en que se llevan a cabo tales relaciones, las cuales pueden ser de naturaleza político-institucional o socio-económica. De la combinación de ambas dimensiones surgen cuatro tipos de patrones ideales de relaciones interregionales: **liderazgo, emulación, cooperación e intercambio**. Por lo que se refiere al *liderazgo*, se caracteriza por la responsabilidad y el rol predominante que asume el socio *senior* (normalmente una organización regional) para la fijación de los objetivos, el seguimiento de los programas y el aporte que hace al socio *junior* para la implementación de los mismos y el logro de

los objetivos acordados (por ejemplo, las relaciones interregionales tradicionales entre la UE y las distintas subregiones de América Latina y el Caribe). En cuanto a la **emulación**, es entendida como la estrategia que un proyecto regional emergente implementa mediante la réplica de la estructura institucional, la cual ha sido exitosa como estrategia de integración de un socio específico. El caso paradigmático fue el intento realizado por la CAN, la cual reprodujo en su tratado constitutivo la estructura supranacional de la Unión Europea (Saldías, 2010, citado en Gardini y Malamud, 2014, p. 8). En lo que concierne a la **cooperación**, dicho patrón de relación interregional consiste fundamentalmente en la provisión por parte del socio sénior al junior de ayuda tecnológica, económica y financiera. Por último, el **intercambio** se materializa a través de negociaciones, en cuyo marco las partes negociadoras regionales acuerdan medidas graduales para permitir el acceso de los factores económicos de cada región al mercado interno de cada una de ellas. Ello implica generalmente el desmonte gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias, garantías para la inversión, protección a la propiedad intelectual, medidas de protección del ambiente y regulaciones laborales. Todo ello, esencialmente, mediante el principio de reciprocidad, el cual determina el tipo de concesiones que las partes se otorgan mutuamente.

Ahora bien, como complemento del amplio espectro de la relaciones interregionales, encontramos una tipología que no involucra organizaciones regionales o proyectos de regionalización, sino que se expresa mediante la celebración de TLC bilaterales –en la mayoría de los casos, un Estado negocia y celebra de manera múltiple tales tratados– con Estados que son parte de distintas regiones. El crecimiento exponencial de dicho fenómeno en las últimas dos décadas ha sido denominado regionalismo cruzado, *cross-regionalism*, (Tovias, 2008; Garzón, 2015; Garzón y Nolte, 2018). Así, el regionalismo cruzado es una estrategia de política exterior que consiste en la suscripción de acuerdos entre dos Estados que pertenecen a distintas regiones y que abordan principal, pero no exclusivamente, aspectos comerciales –también pueden incluir, por ejemplo, la creación de mecanismos de coordinación económica de alto nivel– (Garzón y Prieto, 2017, pp. 121-125). Aunque suele producirse entre países más desarrollados con otros en vías de desarrollo, también hay una tendencia creciente a que se lleve a cabo entre Estados con capacidades similares, es decir, no solamente en el marco de las relaciones Norte-Sur, sino también se

están llevando a cabo en el contexto de las relaciones Sur-Sur (Garzón y Nolte, 2018, p. 176; Garzón, 2015, p. 10).

Tal estrategia permite a los Estados que la adoptan:

1. Asegurar su acceso a los mercados más importantes del mundo,
2. reducir la dependencia económica de un solo gran socio comercial,
3. ganar mayor control del proceso de liberalización comercial (y, por tanto, de los costos domésticos de los ajustes),
4. incrementar su atractivo como destinos de inversión extranjera directa. (Garzón, 2015, pp. 3-4)³

Por último, el nuevo tipo de relaciones interregionales en gestación son los llamados megabloques o acuerdos megarregionales –RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership, en inglés), CPTPP y el estancado TTIP (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones)– (Serbin, 2018, p. 5), los cuales se caracterizan por:

1. la gran dimensión espacial, poblacional y el PIB que engloban,
2. por la aspiración de abarcar áreas continentales,
3. por presentar una agenda temática plural que sobrepasa lo tradicionalmente negociado a través de la OMC. (Rosales y Herrero, 2014, p. 1, citados por Caballero, 2016, p. 85)

En esencia, en la estrategia de los acuerdos megarregionales se funden mecanismos geoeconómicos como medios para alcanzar fines geopolíticos de los Estados que impulsan tales proyectos. Por tanto, el objetivo fundamental de las políticas económicas de los participantes en dichos procesos se expresa en la intención que tienen de elevar su potencial geopolítico en el contexto de la emergencia de un mundo multipolar y de una globalización regionalizada. Así mismo, tales Estados vienen utilizando tanto sus instrumentos de políticas económicas como sus capacidades económicas para maximizar sus beneficios en sus relaciones exteriores transregionales (Grosse, 2014). En tal sentido, se puede afirmar que la geoeconomía de los megabloques implica la fusión de objetivos geopolíticos y económicos, con lo cual la geoeconomía y la geopolítica se superponen y se complementan

en la actualidad (Mercille, 2008, pp. 571-572). De ello se desprende que mientras los tomadores de decisión de los Estados miembros o negociadores de los acuerdos megarregionales actúan con una lógica geopolítica, los grupos económicos –exportadores de bienes y servicios, inversionistas, bancos– están llevando a cabo sus acciones bajo la orientación de una lógica geoeconómica en el contexto de un proceso de transregionalización de sus actividades económicas.

En suma, los llamados megabloques o acuerdos megarregionales son instrumentos de política exterior que pueden tener grandes impactos, ya que pueden reconfigurar el comercio mundial y calificar a sus miembros como socios fiables y respetables. Podrían conducir a una desviación del comercio mundial mediante el fomento de una globalización regionalizada o bilateralismo selectivo, cuyas consecuencias serían, por un lado, la exclusión de los países en desarrollo que no sean parte del megabloque; y, por otro, la modificación del régimen multilateral de comercio global a través de la fijación de nuevos estándares globales por parte de sus miembros (Manrique y Lerch, 2015, citados por Caballero, 2016, p. 85).

El regionalismo de la Alianza del Pacífico y su estructura institucional

El regionalismo ha sido definido como una política o proyecto, por medio del cual Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias en el marco de una región determinada. La noción de regionalismo puede ser comprendida a través del instrumental que ofrece la teoría de régimen, en la medida que permite identificar los valores, normas y procedimientos que orientan la conducta e interacción de los actores que impulsan dicho proyecto (Fawcett, 2005, p. 24).

En tal sentido, existe cierto consenso en la literatura académica con respecto a la división de las diversas etapas que ha atravesado el regionalismo en AL en tres “olas”. Una primera que ha sido conceptualizada como de *regionalismo cerrado o desarrollista*, el cual buscó fortalecer en los años sesenta la industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones, y que recibió una importante

influencia intelectual del pensamiento de la Comisión Económica para AL y el Caribe (CEPAL) y de la teoría de la dependencia. Su centro de análisis no era el cómo evitar la guerra o cómo construir un orden de posguerra estable, sino cómo mejorar las condiciones de intercambio comercial entre los hemisferios norte y sur, o según se plantea desde su enfoque, entre centro y periferia (Serbin, 2016; Sanahuja, 2012; Baracaldo y Chenou, 2019).

Un segundo momento, que ha sido denominado como **regionalismo abierto**⁴, surgió en parte como respuesta a la crisis de la deuda de los años ochenta y tuvo entre sus principales características la desregulación de la economía y la liberalización comercial entre países de la misma región, al tiempo que se mantuvieron mayores aranceles hacia países extrarregionales, por ejemplo, mediante el intento de creación de uniones aduaneras. Ello es congruente con la visión neoliberal que toma fuerza en esos años, en la que la integración se reemplaza por la apertura y armonización de los mercados como base para la inserción internacional fundamentada en el aumento de la competitividad (Sanahuja, 2016, p. 35-36; Nolte, 2014, pp. 12-14). Aunque el propósito ya no va a ser el fortalecimiento de la estatalidad, no se va a apuntar hacia la cesión de soberanía porque los objetivos son principalmente comerciales y la integración política no es un tema relevante (Pastrana y Castro, 2015, p. 538).

Con esta estrategia en mente se constituyeron organizaciones como el Mercosur, el MCCA (Mercado Común Centroamericano) y la CAN (Comunidad Andina de Naciones). Dos de los objetivos centrales de esta estrategia han sido: ser más atractivos como mercados ampliados para la inversión extranjera y tener una mayor capacidad de negociación a la hora de suscribir acuerdos comerciales con actores extrarregionales, especialmente con las grandes potencias (Garzón, 2015, pp. 4-6; Serbin, 2016, p. 20).

Por otro lado, para caracterizar la tercera ola del regionalismo en América Latina, que empezó en la primera década del siglo XXI, se acuñó el concepto de **regionalismo poshegemónico** (Riggirozzi y Tussie, 2012) o **regionalismo posliberal** (Sanahuja, 2012) con la creación de la Unasur, la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y la CELAC. Lo anterior debido a que tales organizaciones dejaron de lado, en su momento, el comercio como

foco principal de la integración regional, y priorizaron aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. A su vez, se consideraron poshegemónicas en tanto buscaban incrementar la autonomía de la región con respecto a la influencia del hegemón: Estados Unidos. Algunas de las condiciones que facilitaron la emergencia de este tipo de regionalismo fueron: la llegada al poder de mandatarios de izquierda en diversos países latinoamericanos, el repliegue o vacío estratégico (Betancourt, 2014) dejado por Estados Unidos en la región y la recesión producida en ese país por la crisis financiera de 2008, el *boom* de los *commodities* y una creciente presencia de nuevos socios comerciales como China.

Ahora bien, a diferencia de lo ocurrido con el regionalismo abierto con respecto al regionalismo cerrado, el regionalismo poshegemónico no planteó una estrategia para la inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional, que les permita reemplazar la del regionalismo abierto. A pesar incluso de que ésta ha sido desmontada en organizaciones como la CAN. En ese orden de ideas, es posible comprender que algunos países latinoamericanos hayan decidido perseguir una estrategia de regionalismo cruzado para alcanzar sus objetivos de política exterior en el ámbito económico-comercial (Garzón, 2015, pp. 8-9).

En este orden de ideas, el regionalismo cruzado se hace posible en las condiciones de un mundo crecientemente multipolar, en tanto pueden mantenerse simultáneamente acuerdos comerciales con varios grandes polos de poder económico. En concordancia con la referencia anterior, este tipo de regionalismo tiene una importante ventaja económica: no incurrir en el riesgo de depender de un solo socio comercial y una política que permite negociar acuerdos que consideren notablemente las condiciones domésticas de los ajustes que debe realizar el país en vías de desarrollo que los negocia (Garzón, 2015, p. 11). Con base en lo anterior, es importante destacar que los países miembros de la AP persiguen una estrategia de regionalismo cruzado y que cada uno ha firmado TLC con Estados Unidos, Canadá, la UE y diversos países asiáticos, entre otros.

Desde esta perspectiva, por tanto, puede interpretarse con mayor claridad el surgimiento de la AP. Sus Estados miembros (Chile, Perú, Colombia y México) comparten varios elementos: la ideología

neoliberal, que plantea la firma de acuerdos de libre comercio como elemento fundamental para la internacionalización de la economía, así como la atracción de una mayor inversión extranjera; una visión geoeconómica similar, que considera que los flujos de comercio e inversiones no provendrán en los próximos años de Europa y Estados Unidos, por lo que hay que aproximarse a la región que se ubica en estos momentos como la de mayor crecimiento, expansión y dinamismo económico: Asia Pacífico (Foxley, 2014, pp. 13-14; 3) si bien todos sus miembros ya tenían acuerdos de complementación económica con el Mercosur, ninguno estaba interesado en obtener una membresía plena ni en crear una nueva organización que replicará la estrategia del regionalismo abierto, sino que preferían continuar negociando acuerdos comerciales bilaterales (regionalismo cruzado)⁵.

Así las cosas, se puede identificar una **convergencia ideológica** entre las élites políticas de los Estados miembros de la institución en torno a tres puntos. Primero, alrededor de un modelo de inserción económica internacional neoliberal (basada en el regionalismo cruzado, la primacía del comercio y del sector privado en la integración, la firma de TLC, y la atracción de inversión extranjera). Este consenso en particular se ve reflejado en la débil institucionalidad otorgada a la AP, pues se afirma que el resto de instituciones han fracasado por ser demasiado ‘burocráticas’. Segundo, en cuanto a un determinado modelo y valores políticos, a saber, la democracia liberal, el Estado de derecho y la separación de poderes. Tercero, comparten una visión geoeconómica en cuanto a la necesidad de proyectarse económica y comercialmente hacia el Asia-Pacífico. Asimismo, es recurrente por parte de los tomadores de decisión de los Estados miembros un discurso de oposición a los Estados y organizaciones regionales que se consideran proteccionistas y con demasiada intervención del Estado en la economía, en particular, hacia la ALBA y el Mercosur, y sus miembros respectivamente. Este discurso retrata a la AP como la institución más **pragmática, rápida, eficiente, y confiable** como socio comercial, de toda la región (Pastrana y Castro, 2019, pp. 418-419)

Actualmente, la AP se encuentra estancada debido al cambio de ciclo político en sus Estados miembros en los desde 2018. La llegada de presidentes de izquierda en la mayoría de sus Estados miembros –en México con Andrés Manuel López Obrador (AMLO) el 1 de diciembre de 2018; de Gabriel Boric en Chile el 11 de marzo de 2022

; y la llegada de Gustavo Petro en Colombia el 7 de agosto de 2023—ha frenado el desarrollo de la AP debido, principalmente, a que ellos han planteado la necesidad de revisar el regionalismo abierto como estrategia de inserción internacional de sus países. A lo anterior, se suma las tensiones diplomáticas entre Colombia y Perú, porque Petro y AMLO han cuestionado el encarcelamiento de Pedro Castillo por violar la Convención Interamericana de Derechos Humanos, así como también la legitimidad de su presidenta interina, Dina Boluarte. En consecuencia, el Congreso peruano los ha declarado personas *non grata* a Petro en febrero y a AMLO en mayo de 2023 por transgredir el principio de no intervención en los asuntos internos. Tal escenario viene afectando el funcionamiento de la AP.

Ahora bien, los tres elementos compartidos, mencionados anteriormente, se reflejan en el tipo de institucionalidad y en los objetivos principales que se fijó la AP desde su creación: primero, no se estableció ningún tipo de arancel externo común y se mantuvo la posibilidad de que los miembros negocien individualmente acuerdos de libre comercio con Estados externos a la institución; segundo, se fijó como objetivo la proyección hacia el Asia-Pacífico, lo cual se ha procurado hacer a través de la apertura de embajadas conjuntas, ruedas de negocios compartidas, y encuentros entre la AP y organizaciones asiáticas como la ASEAN; tercero, se plasmó como requisito que para ingresar los nuevos miembros deben suscribir y ratificar acuerdos de libre comercio con cada uno de los Estados miembros; cuarto, se desgravó el 92 % de los bienes de entrada y el 8 % restante de manera paulatina para los años siguientes a la entrada en vigencia del Protocolo Comercial, al tiempo que se facilitó por medio de este acuerdo y otros una mayor libertad de circulación de capitales, servicios y personas.

Todos los elementos mencionados permiten identificar que, aunque el término “área de integración profunda” de bienes, servicios, capitales y personas, pareciera apuntar a la creación de un mercado común, la mínima institucionalidad que la AP ha adoptado para lograr estos objetivos permite afirmar que se ha mantenido como un área de libre comercio incipiente, con lo cual su nivel de *regionness* es el de un complejo regional y no un proceso de integración (Hettne y Söderbaum 2000, p. 461). Tal diseño institucional ha obstaculizado la posibilidad de que la AP posea las facultades de agencia internacional y pueda hablar con una sola voz a nombre de sus Estados miembros en escenarios

de negociación con actores extrarregionales. Por eso, ha sido definida como la expresión de un **regionalismo minimalista** o **proliberal** (Prieto y Betancourt, 2014, pp. 100-105) o un **regionalismo económico superficial** (Garzón y Nolte, 2018), que pretende esencialmente facilitar el comercio entre los diversos agentes económicos de los Estados miembros, al tiempo que procura diferenciarse de los países de la región que privilegian en sus modelos de desarrollo una mayor intervención del Estado. Debido a ello ha sido categorizada también como una estrategia de *nation-branding* (Nolte, 2016), por medio de la cual se promueven los miembros de la AP como los “chicos buenos/buenas economías” versus los “chicos malos/malas economías” en la región y frente al mundo, siendo “buenos” los primeros por su adopción de las políticas neoliberales del libre comercio en contraposición, principalmente, a los países miembros de la ALBA y del Mercosur (Brasil, Argentina) y sus políticas económicas más intervencionistas.

Ahora bien, ante las transformaciones globales y hemisféricas (especialmente tras la salida de Estados Unidos del Trans-pacific Partnership, TPP) la AP ha comenzado a realizar modificaciones institucionales que tienen grandes repercusiones. La creación de la categoría de Estado asociado de la AP, a la que ya han aplicado Canadá, Singapur, Australia y Nueva Zelanda (todos firmantes del TPP, hoy CPTPP, permite conectar comercial y económicamente, de manera más profunda, los Estados del continente americano y del Asia-Pacífico, con lo cual muta el panorama geoeconómico de los últimos años para el hemisferio occidental, y, a su vez, ante la potencial integración de los demás miembros del TPP y de China a la AP, estamos asistiendo al posicionamiento de la AP como uno de los ejes articuladores de un **interregionalismo pos-TPP**.

Por último, la AP también publicó la “Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al 2030”, que tiene como uno de sus puntos centrales las relaciones externas e interinstitucionales de la AP, de ahí se destaca la meta de tener diez Estados asociados adicionales para ese año, su articulación a foros internacionales como la OCDE y el G-20 que sirvan a sus objetivos, y la contribución al fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Asimismo, se habla de fortalecer la cooperación económico-comercial con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y obtener el estatus de observador en el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), buscando aproximarse a la consolidación de un Área de Libre Comercio con Asia Pacífico.

En cuanto a su estructura institucional, la AP cuenta con cuatro órganos. El primero es el que se considera el máximo órgano en la toma de decisiones y se compone de los presidentes de los cuatro Estados miembros, los cuales se reúnen en el marco de las cumbres. También existe el Consejo de Ministros del cual hacen parte los Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de los países miembros y tienen como sus atribuciones, el adoptar decisiones en pro del desarrollo de los objetivos. Luego se encuentra el Grupo de Alto Nivel (GAN), conformado por los Viceministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores y tienen a su cargo la supervisión de los avances de los grupos técnicos y evaluar áreas en las cuales se puedan proponer proyectos en conjunto con otros organismos del mundo especialmente en Asia Pacífico. Además, la AP tiene una presidencia *pro tempore*, que se rota anualmente entre los cuatro miembros; y existen unos grupos y subgrupos técnicos compuestos por servidores públicos de los Estados miembros, encargados de negociar disciplinas y cuestiones relacionadas con los temas de interés de la AP.

Los asuntos de los grupos y subgrupos son los siguientes: a) comercio e integración; b) compras públicas; c) servicios y capitales; d) propiedad intelectual; e) movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio; f) estrategia comunicacional; g) cooperación; h) coherencia regulatoria; i) pymes; j) comité de expertos que estudia las propuestas hechas por el sector privado a la AP; k) transparencia fiscal internacional; l) turismo; m) relacionamiento externo y, finalmente, n) asuntos institucionales.

Tal como fue enunciado anteriormente, los Estados miembros de la AP crearon la categoría de Estado asociado en 2017 en la Cumbre de Viña del Mar, a la cual ya han aplicado cuatro Estados miembros del CPTPP: Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Australia, así como también Corea del Sur y Ecuador (Pastrana y Castro, 2018). El CPTPP es un acuerdo de integración económica en la región de Asia Pacífico, conformado por once países de la región Asia-Pacífico: Japón, Australia, Canadá, México, Perú, Chile, Malasia, Vietnam, Nueva Zelanda, Singapur, Brunéi.

El tratado incorpora los objetivos y beneficios del TPP, con excepción de ciertos puntos que no se incluyen en este acuerdo. El tratado entró en vigor el 21 de febrero de 2023, teniendo como fin último beneficiar

la circulación de libre comercio, mejorando el acceso a los mercados, juntar desafíos comerciales, realizar un comercio incluyente y generar una plataforma de integración regional que diversifique los mercados (Gobierno de México, 2021). En este orden de ideas, con excepción de Colombia por no ser miembro de APEC, la gran mayoría de los Estados miembros de la AP hacen son Estados signatarios y ratificaron el CPTPP, es decir, México (ratificado en abril de 2018), Chile (ratificado en febrero de 2023) y Perú (ratificado en julio de 2021).

Por tanto, la decisión de la AP de crear la categoría de Estado Asociado fue una respuesta a las transformaciones globales y hemisféricas, especialmente tras la salida de Estados Unidos del TPP, lo que la condujo a realizar dicha modificación institucional. A dicha categoría han aplicado Canadá, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, todos firmantes del CPTPP, lo que permitiría conectar comercial y económicamente, de manera más profunda, los Estados del continente americano y del Asia-Pacífico, con lo cual muta el panorama geoeconómico de los últimos años para el hemisferio occidental, y a su vez, ante la potencial integración de los demás miembros del CPTPP y de China a la AP. En suma, la AP se ha intentado posicionar, sin éxito hasta ahora, como uno de los ejes articuladores de un **interregionalismo pos-TPP**.

La categoría de Estado Asociado que creó la Alianza del Pacífico, según la misma iniciativa regional, es “una oportunidad de incrementar el volumen de exportaciones con miras a mayor diversificación de mercados, productos, y cadenas globales de valor, con una población de más de 70 millones de consumidores con alto poder adquisitivo” (Alianza del Pacífico, s.f.). De igual manera, se crea bajo la pretensión de crear una estrategia de inserción económica internacional con integración regional para potenciar el tercer objetivo fundacional de la alianza, el cual pretende aumentar las oportunidades de inversión extranjera directa y de exportaciones en la región (Valdivieso y Acosta, 2018). No obstante, la mayoría de los aspirantes continúan en el proceso de negociación para ingresar como Estado asociado en la AP, con la excepción de Singapur el cual el 16 de enero de 2022 se convirtió en el primer Estado asociado de la AP.

En este orden de ideas, la AP y Singapur suscribieron un acuerdo de libre comercio mediante unas negociaciones que culminaron en julio de 2021, en el que se incluyen 25 capítulos que dan paso a una

mayor proximidad con la economía asiática y que permiten aumentar las relaciones comerciales, incentivar la atracción de inversiones, y potenciar el acceso a los proveedores de servicios. Asimismo, este acuerdo abre las puertas a la posible cooperación en diversas áreas como la energética, el comercio de alimentos, la economía digital, infraestructura, entre otras (Alianza del Pacífico, s.f.). Además, la AP anunció en junio de 2022 en la reunión del grupo de alto nivel –el inicio del proceso de negociación para suscribir un TLC con Corea del Sur, lo cual convertiría a este país asiático en un nuevo Estado Asociado de la AP– (Alianza del Pacífico, s.f.).

Las relaciones de los Estados miembros de la AP con la región del Asia-Pacífico y algunos de sus actores estatales más relevantes

En cuanto a Chile, sus exportaciones totalizaron, en 2022, US\$ 97 491 millones, lo cual significó un aumento del 3 % respecto del nivel alcanzado en 2021. Al respecto, Asia sobresale, con el 58,7 % del total como el destino más importante de las exportaciones chilenas, lo que representó una cifra de US\$ 57 273 millones. Sin embargo, China se destaca como principal socio comercial en dicha región porque las exportaciones chilenas hacia China representaron en 2022 el 39,4 % de sus exportaciones totales, lo que arrojó la cifra de US\$ 38 447 millones. En tal sentido, se mantiene la tendencia del crecimiento de las exportaciones chilenas hacia el gigante asiático si se tiene en cuenta que en 2021 fue del 38,5 % y en 2013 era el 24,8 %. Adicionalmente, la exportaciones chilena hacia otros países asiáticos, tales como como Japón, Corea del Sur y algunos miembros de ASEAN (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) el 19,3 %, cuyo resultado se traduce que más de la mitad de sus exportaciones tengan como destino esa región del mundo (Banco Central de Chile, s.f.).

Por su parte, las importaciones totales en 2022 llegaron a US\$ 104 407 millones, mostrando un aumento del 13,2 % en relación con el año 2021, en cuyo contexto China fue el mayor proveedor de Chile debido a que exportó a dicho destino US\$ 26 423 millones, lo que representó el 25,3 % de las importaciones chilenas. Las importaciones chilenas desde el gigante asiático fueron principalmente manufacturas con alto

valor agregado (automóviles, camionetas diésel, teléfonos celulares, generadores fotovoltaicos, etc.) (Banco Central de Chile, s.f.).

No es una sorpresa, por tanto, que Chile sea el Estado miembro de la AP con las mejores relaciones comerciales con Asia Pacífico, pues desde la década de 1970, debido a una serie de factores internos y un consenso entre los académicos, el sector privado y el gobierno militar de orientar la política exterior de Chile hacia la Cuenca del Pacífico, este país ha priorizado sus relaciones con dicha región. Los resultados de este proceso de internacionalización temprana (Pastrana, 2016), pues las exportaciones de Chile son importantes para China: concentrado de cobre y cátodos de cobre refinado, así como también carbonato de litio y yodo fundamentalmente, pero no solamente eso, puesto que los chilenos conquistaron el mercado de vinos de China, además de otra serie de productos que son relevantes también en el mercado chino, en donde ProChile y los chilenos han sabido aprovechar muy bien ese mercado en crecimiento.

Por lo que se refiere a la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en Chile, esta hace parte de los flujos de IED chinos hacia Latinoamérica y el Caribe (ALC), que representaron la considerable suma de US\$ 184 619 millones entre los años 2000 y 2022. A lo anterior, es necesario adicionar los montos dirigidos a obras de infraestructura, los cuales no son considerados como IED y en su gran mayoría van acompañadas de financiamiento chino. El primer lugar, está Brasil con US\$ 67 467 millones; en segundo lugar, se encuentra Perú con US\$ 28 715 millones a 2022; el tercer lugar lo ocupa México con US\$ 20 839 millones; y el cuarto lugar lo tiene Chile con US\$ 20 345 millones.

En este orden de ideas, la inversión de China en Chile ha ido creciendo de forma paulatina, lo que se refleja en el aumento de las solicitudes de visa de inversionistas chinos logrando el 53,4 % de ellas entre 2014 a mayo 2021 (7 543 solicitudes). Además, China desplazó a Japón en los flujos de inversión directa pasiva del primer lugar de los inversionistas de Asia. Desde la perspectiva de los inversionistas chinos, Chile es un importante destino de las inversiones provenientes del gigante asiático, porque posee un sistema que facilita la inversión extranjera, gracias a una mejor infraestructura, sistema legal, tributario, respeto a la institucionalidad y certeza jurídica frente a otros países de la región (Calvo, 2022).

Ahora bien, la primera inversión china relevante en Chile fue el acuerdo firmado entre Minmetals y Codelco en 2006. Sin embargo, luego de un período de estancamiento, comenzó (a partir de 2015) un aumento sostenido de la inversión China en Chile con la operación del China Construction Bank y el Bank of China y la autorización de Eximbank. Por tanto, según InvestChile, China es en 2022 el segundo país en importancia en la inversión proyectada en Chile, lo que representa una cifra potencial de US\$ 4 673 millones, principalmente en el área de energía e industria de alimentos (Burgos, 2 de mayo de 2023). Además, las inversiones del país asiático en Chile se han llevado a cabo también al sector del salmón (Joyvio), pesca (China Agribusiness Development Trust & Investment Corp) y Agoindustria. Las inversiones también ocurrieron en el sector de servicios con el joint venture de Hyatt Hotels con Mandarin Oriental y a telecomunicaciones a través de Huawei Chile (Data Center) y al sector tecnológico con Sinovac y su planta de vacunas en la RM y Centro I+D en Antofagasta (Burgos, 2 de mayo de 2023).

No obstante, las grandes inversiones provenientes de China se han llevado a cabo en el sector minero a través de Tianqi en Sociedad Química y Minera (SQM), US\$ 4 300 millones, y en el sector energético con la compra de Chilquinta por parte de State Grid (US\$ 5 230 millones), Transelec por Southern Power Grid International (US\$ 1 300 millones); Pacific Hydro y nuevas centrales por parte de State Power Investment Overseas (US\$ 757 millones); el joint venture de JA Solar con Soventix Chile (US\$ 286 millones); la compra de Atiaia Energía por Three Gorges Corp (US\$ 240 millones) (Burgos, 2 de mayo de 2023).

Por último, y no menos importante, existen una serie de proyectos en pleno desarrollo de infraestructura de transporte, en el sector salud, en el sector producción de energía y el de servicios financieros, los cuales pasarán a engrosar las cifras de inversiones chinas en Chile, tales como: Remodelación de la Ruta 5 Sur, tramo Talca Chillán que ejecuta China Railway Construction Corp (US\$ 804 millones); Red Hospitalaria del Maule que realiza Railway Construction Corp (US\$ 700 millones); Puerto San Vicente y Embalse Las Palmas que ejecuta China Harbour Engineering (US\$ 262 millones), la fibra óptica austral de Huawei (US\$ 100 millones), así como la instalación de la agencia de Eximbank (Burgos, 2 de mayo de 2023).

Con este telón de fondo, el Embajador de la República Popular China en Chile, Niu Quigbao, resaltó en una entrevista –para el diario Austral de la Región de los Ríos en abril de 2023– el valor estratégico que tiene Chile para su país en Suramérica:

“Chile es “vanguardia” de la cooperación China-América Latina. Fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China, y el primer país de América Latina en adherirse a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. China otorga gran importancia al estatus y papel de Chile en América Latina, y está dispuesta a fortalecer la cooperación con Chile en el marco del Foro China-CELAC para promover conjuntamente las relaciones China-América Latina caracterizadas por la igualdad, el beneficio mutuo, la apertura, la inclusión, y el beneficio para la gente, hacia la construcción de la Comunidad de futuro compartido China-ALC” (...) “China y Chile también son socios en el campo de la gobernanza global. Ambos son países en desarrollo y economías emergentes, comparten intereses comunes y posiciones similares en el mantenimiento de la paz mundial, la promoción del desarrollo global, del multilateralismo, la democratización de las relaciones internacionales y la mejora en la gobernanza global. También, mantienen una buena comunicación y colaboración en marcos multilaterales como Naciones Unidas” (Embajada de la República Popular de China en Chile, 2023).

Con relación a lo anterior, China ha otorgado, en el nivel micro, un estatus distinto a las relaciones bilaterales con Estados de ALC en lo general; y, en lo particular con los de la AP. Los objetivos estratégicos chinos se han reorientado hacia asociaciones estratégicas bilaterales. Su meta principal consiste en fortalecer la cooperación y coordinación en asuntos internacionales, así como impulsar la integración económica. En este contexto, China ha establecido relaciones de asociación estratégica integral con Brasil, Perú, México, Argentina y Venezuela, mientras que con Chile mantiene una asociación estratégica en América Latina, clasificada como “Asociación Estratégica/Asociado Cooperativo”. Por tanto, las relaciones entre China y actores de América Latina *is getting political*⁶ y no es *just business*⁷ como en las décadas anteriores.

Perú

En lo que concierne al Perú, sus exportaciones que tienen como destino a Japón, Corea del Sur y la ASEAN representan el 11 % de su comercio total. En contraste, su comercio con China es el más relevante, fundamentalmente por el periodo de crecimiento y desarrollo industrial que la economía china tuvo en los últimos años y que implicó un aumento en su demanda de metales. Por ello, Perú es uno de los socios más importantes de China en la región, como lo son Chile, Argentina y Brasil, de allí que Sudamérica sea el primer socio de China en el hemisferio occidental. En este orden de ideas, el Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú-China cumplió en 2023 trece años de su entrada en vigor, en cuyo contexto Perú exportó hacia China, en 2022, la suma de US\$ 20,891 millones, lo que representó un 33 % del volumen total de sus exportaciones, mientras que sus importaciones provenientes del gigante asiático alcanzaron un valor de US\$ 15 789 millones, lo cual representó el 26,2 % del total de sus importaciones. La mayor parte de las exportaciones del Perú hacia China en 2022 están representadas por el rubro tradicional, es decir, por el sector minero extractivo, hidrocarburos y los productos pesqueros (principalmente harina de pescado), lo cual alcanzó un valor de US\$ 20 185 millones, cifra que significó el 91 % de las exportaciones peruanas con destino al gigante asiático. En suma, las exportaciones peruanas hacia China siguen siendo fundamentalmente materias primas, mientras que las importaciones continúan estando representadas por manufacturas (Comex Perú, 10 de mayo de 2023).

Perú se posiciona como el segundo principal receptor de capitales chinos, solo detrás de Brasil, en Suramérica. Comparativamente, mientras el capital chino en Brasil se concentra en el sector eléctrico, en el caso peruano, el foco de las multinacionales chinas está en el sector minero, lo cual arroja como evidencia que la inversión china en Perú en tal sector había alcanzado en 2022 el 55,2 %. Por tanto, durante el 2020, el 100 % de la producción de hierro en Perú se atribuyó a las multinacionales Shougang y Shouxin, mientras que 30 % de la producción de cobre estuvo a cargo de Las Bambas y Toromocho, dos proyectos mineros adquiridos por China Minmetals Corporation y Chinalco, respectivamente. (Gestión, 7 de marzo de 2023). En fin, el Consejo Directivo de la Cámara de Comercio Peruano China

(Capechi) destaca que más de diez empresas mineras del país asiático han invertido en el Perú hasta 2023, con lo cual el monto total de tales inversiones se estima US\$ 23 100 millones (Rumbo Minero-America Mining, 15 de febrero de 2023).

Además, las inversiones procedentes de China en Perú han experimentado una tendencia hacia la diversificación en diferentes sectores. En tal sentido, las empresas chinas han celebrado contratos con el Estado y han logrado adquisiciones en el sector de producción y distribución de energía. A comienzos de 2023, se llevó a cabo un contrato de compraventa entre las eléctricas Enel Perú y China Southern Power Grid International (CSGI) por el valor de US\$ 2 900 millones. Como resultado de dicha operación, la distribución de energía en Lima estará controlada al 100 % por operadores chinos, ya que Luz del Sur pasó a formar parte de China Yangtze Power, filial de China Three Gorges Corporation, en una operación de US\$ 3 600 millones en 2020. Esta última también adquirió la central hidroeléctrica de Chaglla a la brasileña Odebrecht en 2017 por la cifra de US\$ 1 390 millones (Bnamericas, 20 de abril de 2023).

Así mismo, con el propósito de elevar la capacidad de exportación y apoyar las operaciones mineras, las firmas chinas también están invirtiendo fondos en infraestructura portuaria. Como ejemplo, las compañías Shougang y Jinzhao llevarán a cabo iniciativas en la costa peruana. Shougang construirá el nuevo muelle de San Nicolás, en la provincia de Nazca, Región Ica, con una inversión de US\$ 350 millones. Por su parte, Jinzhao propuso la construcción del puerto de San Juan de Marcona, también en Nazca, con una inversión de US\$ 520 millones. Igualmente, las empresas chinas también han incrementado y consolidado su participación en la construcción de infraestructura de transportes, tales como filiales peruanas de empresas como China Railway Eryuan Engineering, China Railway n°10 Engineering, China Railway Tunnel y Sinohydro Corporation, las cuales han ganado importantes licitaciones públicas para la construcción de obras de gran envergadura en los últimos años (Bnamericas, 20 de abril de 2023).

México

México es uno de los miembros de la AP que mayor inversión recibe por parte de los Estados asiáticos. Sin embargo, estas cifras palidecen en contraste con el flujo de IED de EE. UU. hacia este país que en 2022 alcanzó los US\$ 15 000 millones e incluso en 2015 sobrepasó los US\$ 19 mil millones. En términos comerciales, México es el Estado miembro de la AP que más importa de China en términos monetarios, ya que las importaciones mexicanas desde el país asiático, en 2021⁸, llegaron a la cifra de US\$ 101 000 millones, esos valores representan alrededor del 19,9 % en el total de sus importaciones, mientras que las exportaciones mexicanas hacia China llegaron US\$ 8 407 millones, lo cual significó para México un déficit comercial de US\$ 82 148 millones (El Economista, 23 de junio de 2022). Ahora bien, conviene resaltar que el comercio con China ha venido creciendo debido a que los chinos están apostado fuertemente a esa relación con México, que entre otras cosas con la cláusula que se introdujo en la última revisión del NAFTA, denominado ahora T-MEC (Tratado México-Estados Unidos-Canadá), donde se especifica que las partes no pueden celebrar un acuerdo de libre comercio con aquellas economía que no fueran economías de mercado, está dirigido fundamentalmente hacia China, lo cual deja entrever una de las grandes confrontaciones geo-económicas y geopolíticas que hay en la actualidad.

La IED de origen chino con destino en México ascendió a US\$ 2 520 millones en 2022, lo que supera los US\$ 1 700 millones reportados en 2021. En consecuencia, México se ha convertido en el tercer mercado de la región con la mayor IED china, únicamente superado por Brasil (US\$ 5 708 millones) y Argentina (US\$ 2 945 millones). Dicho escenario, es un ingrediente más para la confrontación profunda entre Estados Unidos y China desde 2017 bajo el lema de la competencia entre grandes poderes, en cuyo entramado los flujos de capital y de IED chinos hacia México no pasan desapercibidos. En efecto, el Gobierno de Joe Biden no haya levantado las principales medidas en contra de Pekín y, por el contrario, haya recrudecido las políticas de contención a China mediante tres instrumentos y leyes respectivas: infraestructura y empleo, reducción de inflación y ley de semiconductores y ciencia. Tales medidas le dan contornos claros y profundizan el conflicto geopolítico y geo-económico entre EE. UU. y China. Adicionalmente,

la formulación de estrategias estadounidenses concernientes a la relocalización del comercio y las inversiones, tales como *near-shoring*, *friendshoring*, *allyshoring*, constituyen el núcleo duro de las nuevas prioridades políticas norteamericanas en contra de China y en busca de aliados internacionales. Es más, el mayor involucramiento de Pekín con Moscú en 2023 que se viene evidenciando recientemente, ha contribuido al crecimiento de las tensiones directas entre las dos principales economías mundiales (La Jornada, 21 de mayo de 2023).

En este orden de ideas, la estrategia de relocalización del comercio e inversiones *nearshoring* o *friendshoring* significa que compañías multinacionales de capital estadounidense están moviendo sus fábricas y procesos productivos de China, principalmente, a otros lugares del mundo que se ubican más cerca de EE. UU. o que no representan un riesgo político para Washington. Este movimiento obedece fundamentalmente a dos causas: los problemas de transporte de mercancías que se observaron durante la pandemia; y las tensiones geopolíticas derivadas de la guerra en Ucrania y la rivalidad entre China y EE. UU. En este contexto, México podría ser uno de los países beneficiados por esta política de contención a China debido a su cercanía geográfica con EE. UU. y, además, porque es considerado como uno de sus socios comerciales y políticos clave.

Sin embargo, algunos observadores han señalado que este movimiento de inversiones y plantas industriales no sólo lo están haciendo empresas de capital estadounidense o europeo, sino que también lo están llevando a cabo aquellas de origen asiático y, en especial, inversionistas chinos (Escobar, 8 de febrero de 2023). En suma, México se ha vuelto también atractivo para instalar la manufactura proveniente de Asia, especialmente de China, por su cercanía geográfica con EE. UU., por el costo de la mano de obra, la guerra comercial entre Washington y Pekín, y las ventajas del T-MEC que entró en vigencia en 2020 (Portafolio, 24 de febrero de 2023).

Colombia

Con respecto al comercio con China, las exportaciones colombianas han crecido, pero no lo suficiente para que sean importantes y sigue teniendo déficit comercial con el gigante asiático. Por ejemplo, para el año 2022 el déficit fue de US\$ 13 840 millones, debido a que las importaciones realizadas fueron aproximadamente ocho veces más que las exportaciones llevadas a cabo, es decir, mientras las exportaciones fueron de US\$ 2 165 millones, las importaciones reportaron una cifra de US\$ 16 000 millones. En suma, las relaciones comerciales entre China y Colombia han ganado en importancia, porque se ha convertido en el segundo país como destino de sus exportaciones y el primer país de origen de las importaciones colombianas. Sin embargo, se debe señalar que la matriz de exportaciones de Colombia hacia China está totalmente reprimarizada, porque el 81 % de los productos correspondió a los productos minero-energéticos (carbón y petróleo) y el 19 % en su mayoría productos agrícolas (café verde, derivados de café, aguacate y maderas, mientras que las importaciones colombianas desde el país asiático son en casi en 100 % manufacturas, es decir, productos con valor agregado en términos tecnológicos (Embajada de Colombia en China, 24 de febrero de 2023; Legis Blog, 2022)

Respecto a las inversiones asiáticas en Colombia, se observa que Japón es el país asiático que más ha invertido históricamente en el país, teniendo como principales destinos de inversión el sector de ensamble de vehículos (33 %) y la industria de equipos para negocios (28 %) (Jiménez, 2018, p. 292). Por otro lado, las inversiones de China han empezado a incrementar dirigidas esencialmente a sectores como equipos de comunicación, industria y servicios públicos, mientras que Corea del Sur ha mantenido unas inversiones tradicionales que se han concentrado en el transporte, la construcción, los bienes raíces y los sectores eléctrico e industrial (Jiménez, 2018).

Por lo que se refiere a las relaciones comerciales, el comercio bilateral entre Colombia y Japón, alcanzó durante el año 2021 los mismos niveles de la prepandemia al registrarse una cifra total de US\$ 1 655 millones, un monto superior al comercio total registrado en el año 2019 que fue de US\$ 1 637 millones, lo cual, a su vez, representó un incremento de comercio del 33,8 % frente al año 2020. Sin embargo, la balanza comercial de Colombia con Japón continuó con su tendencia deficitaria

en el año 2021, la cual pasó de (US\$ 432 millones) en 2020 a (US\$ 719 millones) en 2021. En suma, las exportaciones totales a Japón en el año 2021 aumentaron en 16,3 % comparado con el año 2020, ya que pasaron de US\$ 402,4 millones a US\$ 467,8 millones (Embajada de Colombia en Japón, s.f.).

Por lo que se refiere a las inversiones chinas en Colombia, el dinero chino influye cada vez más en una diversidad de sectores de la economía colombiana. Por tanto, es posible encontrar proyectos con componentes comerciales, de seguridad, energías renovables, y, especialmente, de infraestructuras, un sector estratégico para el Gobierno de Xi Jinping, que en los últimos años ha extendido una tela de araña apoyada en su enorme excedente de capital y con ramificaciones geopolíticas que se expresa en el proyecto de la BRI. Por tanto, según cifras del Banco de la República, de toda la inversión la china suma menos del 0,5 % en el universo de toda la inversión extranjera directa (IED) en Colombia entre 2007 y 2021.

Sin embargo, dicha cifra destaca más el cambio reciente y deja a China, según ProColombia, como el mayor inversionista asiático en Colombia, con unas 100 empresas en operación que generan 40 300 empleos. En consecuencia, entre 2018 y 2022, tal cifra es del 700 %, entre 2018 y 2022, con lo cual pasó de US\$ 21,5 millones a US\$ 265,5 millones.

En fin, si se mira de forma global el periodo 2022, el total de la inversión directa en Colombia fue de US\$ 3 300 millones, de los cuales el US\$ 83,5 millones provinieron de China. Pues bien, las inversiones chinas en Colombia incluyen Zijin Mining que adquirió la mina de Buriticá, la licitación que ganó China Harbour Engineer Company-CHEC para la construcción del metro de Bogotá, el proyecto Regiotram a cargo de China Civil Engineering Construction Corporation-CCECC, y los proyectos que ganó Trina Solar en la subasta de energía renovables. BYD, ganó las licitaciones de buses eléctricos en Bogotá y Medellín. Así mismo en noviembre del 2022, la compañía CRRC (Hong Kong) Co. Limitada, entidad filial de CRRC Corporation Limited, es una de las empresas seleccionadas en la adjudicación de la licitación de Metro de la 80 de Medellín.

A los anteriores, se suman otros proyectos para la construcción de plantas de agua, hospitales, carreteras, túneles, entre otros. Se destaca

adicionalmente la presencia de empresas como Watson Medical Appliance, Didi, Fotón, Express Luck, Huawei, ZTE, Xiaomi, Miniso, Jiangling, entre otras. Así las cosas, el valor de la inversión extranjera directa total durante 2021 fue de US\$ 83,5 millones, mientras que para diciembre de 2022 llegó a los US\$ 265,5 millones (El País, 3 de abril de 2023; Embajada de Colombia en China, 24 de febrero de 2023).

Estructura productiva e índices de competitividad de los Estados Miembros de la AP frente al Asia-Pacífico

El grueso de los intercambios comerciales de la AP es con el resto del mundo y no intra-bloque. Una evidencia de ello es que, en el 2021, el comercio intra-bloque representó alrededor del 3 % del volumen total del comercio de los Estados miembros, mientras que el porcentaje del comercio con el resto del mundo fue de alrededor del 97 % (Aladi, 2022). Esto no difiere mucho de su precedente histórico, ya que en los últimos 40 años los Estados Unidos han sido el receptor de aproximadamente el 64 % de las exportaciones de los países miembro de la AP, y Asia de casi el 10 %; mientras que el comercio intra-bloque represento en promedio solo el 3,1 % (Molina *et al.*, 2016). Cabe resaltar que, aunque el protocolo comercial de la AP entró en vigor en mayo de 2016, y que el comercio intra-bloque aumentó en términos absolutos desde entonces, la participación porcentual de dicho intercambio en el comercio total de los miembros ha disminuido tanto en las exportaciones como en las importaciones. Esta tendencia es contraria a la que se observa en otros procesos de integración regional como lo son la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), la UE o los procesos de integración de América del Norte, es decir, difiere de lo que debe ser la integración económica. Del mismo modo, la norma ha sido que los acuerdos comerciales no han sido negociados en bloque, pues son producto de las relaciones entre los Estados miembro de la AP con socios extrarregionales a través de un bilateralismo selectivo.

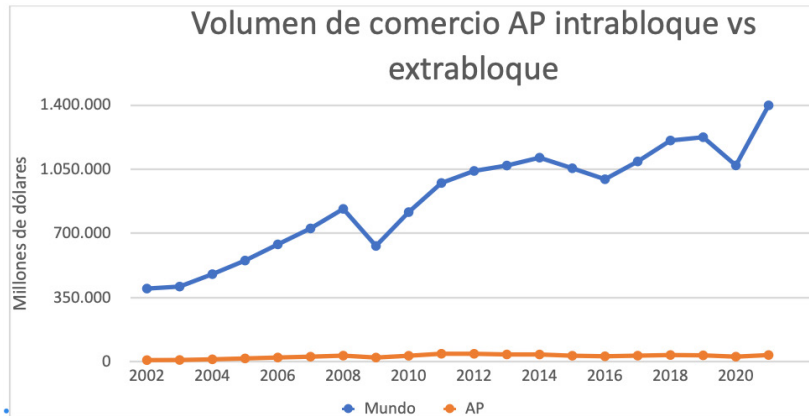


Gráfico 1. AP: volumen de comercio* AP intra-bloque y extra-bloque, 2002 a 2021 (En millones de dólares). Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Comercio Exterior (SICOEX). Se refiere a la suma del valor total de las exportaciones y las importaciones.

El bajo volumen de comercio intrabloque se debe a obstáculos, tales como la baja complementariedad de las economías de estos países y la continuación de una estructura de exportación basada fundamentalmente en materias primas (con excepción de México). Por lo tanto, estos países estarían sirviendo como fuente de *commodities* para los mercados asiáticos y de países industrializados (Pastrana 2016). Aunque esta situación genera beneficios al ampliar la recepción exportadora, obstaculiza la transformación productiva de la oferta exportable, especialmente si no se trabaja conjuntamente en la creación de cadenas regionales de valor (Pastrana 2016).

En tal sentido, en teoría los bloques sirven para fomentar y fortalecer la competitividad de sus miembros. Sin embargo, ni Mercosur, ni la CAN en AL, y tampoco la AP lo han conseguido, porque no basta con desarrollar la acumulación de origen y las cadenas regionales de valor (CRV). Los Estados tienen que ser lo suficientemente competitivos y, en la medida en que lo logren, generar una mayor conexión con los eslabones superiores de las cadenas globales de valor, que de hecho es el propósito de bloques como ASEAN.

De ahí que uno de los objetivos fundamentales de la AP sea la producción conjunta de determinados productos, pues las regiones son clave en su papel de contribuir y estimular a los empresarios a

construir estas CRV; y de esta forma, podrían exportar productos con mayor valor agregado hacia otros países (en especial de Asia Pacífico) y generar mayor riqueza para sus Estados miembros.

Por lo tanto, uno de los mayores retos que presenta la AP es el de conformar cadenas regionales de valor (CRV) y revertir la tendencia a la reprimarización de la oferta exportadora que se presenta tanto en Colombia como en Perú (Prieto, 2018). A su vez, debido a la vulnerabilidad de las cadenas productivas poco industrializadas de los países de la AP (menos México), estos corren el riesgo de convertirse en la “alacena” (Pastrana, 2016) de sus socios comerciales al incrementar su comercio con economías mucho más fuertes y competitivas como las de los Estados asiáticos y de otros países industrializados.

Lo anterior no es nuevo, pues a la fecha existen números estudios académicos, no solo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sino también de institutos de universidades y de agencias especializadas, que recomiendan estrategias para lograr que se constituyan dichas CRV, y aunque se han dado algunos pasos para alcanzarlo, como la identificación de productos de los Estados miembros en los que se pueden realizar encadenamientos productivos, aún hay mucho por hacer para alcanzar esta meta (Pastrana y Castro, 2019).

Así, por ejemplo, algunas posibilidades de inserción en cadenas regionales y globales de valor para Colombia en la AP serían:

Importar el cobre de Chile o Perú para hacer cables; el cobre y el zinc de Chile o México para hacer cerraduras y candados y pilas y baterías; los insumos de Perú para las pinturas; y el tereftalato de etileno de Perú para los envases y tapas de plástico (Chávez, 2016, citado por Prieto, 2018, p. 266).

En cuanto a los demás miembros, Prieto (2018) establece que, por un lado, Chile está desarrollando una industria química importante además de toda su infraestructura minera. A su vez, Perú destaca en la fabricación de equipos para la minería, lo que lo hace atractivo para las empresas chilenas que desean exportar servicios para actividades mineras. Además, es importante mencionar que ambos países renovaron su compromiso mediante un Memorándum de Entendimiento para el desarrollo minero.

De igual manera, han desarrollado algunos programas de cooperación binacional como el Programa Territorial Integrado (PTI) Clúster Minero, Programa de Mejoramiento a la Competitividad (PMC) de CORFO, ProChile, Incuba2, Codesser y la Asociación Industrial de Antofagasta (AIA), en parte a causa de las características mismas de toda su estructura minera y también de la oferta exportadora que tienen, los cuales permitieron la formación de la Plataforma Comercial de Exportación de Servicios Especializados a la Minería Latinoamericana con foco inicial en Perú (Arias et al., 2016, con datos de Minería Chilena, 2011, citado por Prieto, 2018).

No obstante, y aunque han existido avances importantes, siguen siendo insuficientes, ya que no alcanzan el nivel donde se podría establecer claramente la existencia de una CRV con peso y grandes capacidades de competitividad más allá de la oferta de commodities que tanto Chile como Perú siguen exportando.

Por su parte, México es el país que ofrece las mayores oportunidades para que los demás socios puedan incrementar sus encadenamientos hacia delante,⁹ ya que su vinculación al NAFTA (Actualmente, United States-Mexico-Canada Agreement -UMSCA) le ha permitido desarrollar un grado de industrialización mucho mayor. Además de la consecuente transferencia de tecnología que se ha producido en algunos sectores con el desplazamiento de empresas estadounidenses y canadienses e incluso europeas y chinas que llegan al país esperando aprovechar el mercado norteamericano. Esto ha generado polos de desarrollo y tecnológicos en algunos Estados mexicanos, pero ha dejado marginados a otros, es aquí donde yace el gran problema de México, ya que a pesar de la evolución de su oferta exportadora y de sus estructuras productivas, el desarrollo no se ha traducido en una mejor redistribución de la riqueza dentro de la sociedad.

Asimismo, México es el país con las mejores condiciones en cuanto a su oferta exportadora, a través de la exportación de productos con mayores niveles de valor agregado, como en los sectores de automotor, plástico y aeroespacial; en el sector eléctrico y electrónico es productor de computadoras, equipos de telecomunicaciones y televisores; y participa en la fabricación de camiones y automóviles en el sector automotriz, de ahí que los Estados miembros de la AP podrían convertirse también en proveedores de insumos para esta industria en México (Prieto,

2018). De lo anterior, se desprende la idea de ver a México como el eslabón que podría jalonar a los demás miembros de la AP si realmente existe la voluntad y la concertación política para lograr una mayor transferencia de tecnología y, de esta forma, que puedan haber mayores encadenamientos productivos con mayor valor agregado.

En consonancia con lo anterior, se han planteado una serie de recomendaciones:

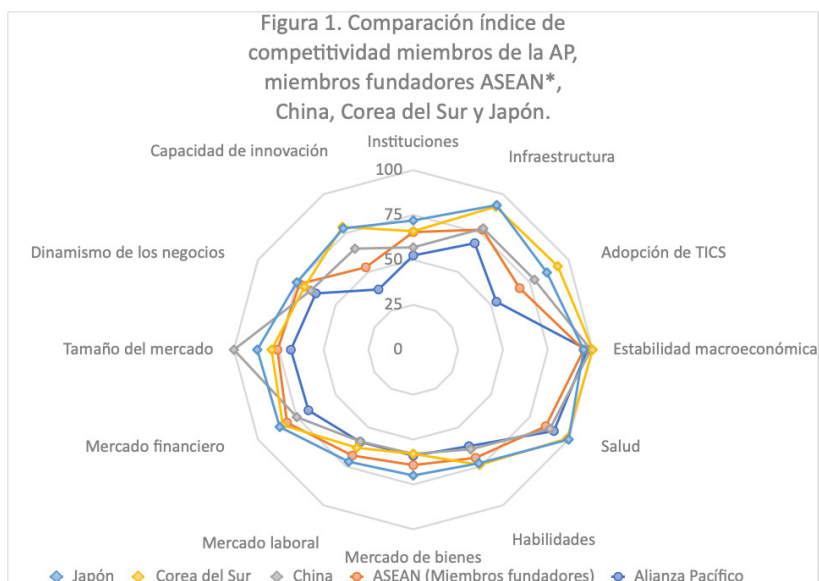
Promover la inserción de las pymes en cadenas regionales de valor lideradas por grandes empresas exportadoras hacia la AP; proveer incentivos en materia de financiación y asesoría técnica para las pymes; crear un sistema de información o de búsqueda de socios potenciales en los países miembros (y eventualmente fuera de la AP) para que las pymes se inserten en cadenas globales de valor, en otras palabras, un directorio de proveedores; promover el desarrollo y la articulación de industrias de servicios con los sectores intensivos en recursos naturales, pero donde haya mayor valor agregado (Prieto, 2018).

Además, es necesaria la cooperación y coordinación de políticas económicas y comerciales entre los Estados miembros de la AP, que incentiven y faciliten a las y los empresarios construir este tipo de cadenas. Así mismo, resulta fundamental avanzar en tres componentes que están relacionados con una mayor integración productiva: la facilitación del comercio, la acumulación de origen y la armonización de regulaciones técnicas nacionales –estándares– (Pastrana y Castro, 2019). Sin embargo, estas y otras recomendaciones que se han venido haciendo desde años anteriores no han tenido la suficiente acogida, pues no se evidencia el desarrollo de estas al ser un objetivo especialmente complejo de llevar a cabo si se mantiene un esquema esencialmente **pragmático** o **minimalista** frente a la integración regional (Pastrana y Castro, 2018, p.47).

Lamentablemente, ahora la AP apuesta por un objetivo mucho menos ambicioso: encadenamientos productivos (Ver Prieto, 2018; Marchini, 2019). Los cuales implican dejar la iniciativa de articularse en manos de los privados y de la libre competencia del mercado, a diferencia de las cadenas productivas que requieren de la voluntad y coordinación de los participantes y que se pueden apreciar en regiones como el Sudeste Asiático con los estímulos que el Estado ha orientado a la formación

del capital humano, la inversión intensiva en Investigación y Desarrollo (I+D) y la generación de políticas industriales coordinadas.

A pesar de ello, los esfuerzos conjuntos para aumentar la competitividad de las exportaciones manufactureras de los miembros de la AP no han dado frutos. En ese orden de ideas, uno de los mayores retos que enfrentan sus miembros para lograr una transformación tanto en su oferta exportadora como en sus estructuras productivas, es la baja competitividad frente a otros actores. Como se puede observar en la figura 9, Chile es el país que mejor registra, pero todos los Estados tienen puntos vulnerables en común que se profundizan al compararlos con los miembros fundadores de ASEAN (figura 1), con los cuales se planearon opciones de impulsar acuerdos interregionales entre 2014-2016 para generar mecanismos interregionales que permitieran impulsar y fomentar las inversiones y el comercio. Ello ayudaría a dinamizar la capacidad exportadora e impulsar la competitividad de los Estados de la AP, incluso se planteó que la AP podría aprender de la experiencia de la ASEAN como bloque en la creación de CRV.



Fuente: elaboración propia con base Foro Económico Mundial (informe global de competitividad: 2019)¹⁰. * Incluye a Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia y no a Filipinas.

Como resultado, los países de la AP no son competitivos frente a los miembros de ASEAN –a los cuales se quiere exportar y eventualmente competir–, y aún menos en comparación con otros Estados ya industrializados o potencias emergentes, en este caso Japón, Corea del Sur y China (figura 1). Estos datos demuestran que la Alianza del Pacífico no ha cumplido con el propósito de aumentar la competitividad entre los miembros. Aunque Chile se destaque en el Ranking Global de Competitividad (figura 2), en términos generales los demás países están en un promedio de un grado de competitividad muy por debajo de los demás Estados de ASEAN y del Asia-Pacífico.

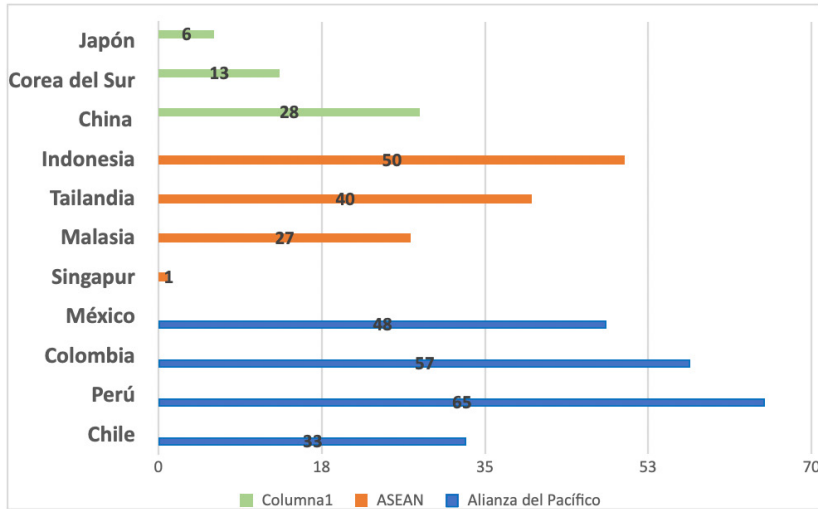


Figura 2. Lugar en el ranking global de competitividad miembros AP, miembros fundadores ASEAN*, China, Corea del Sur y Japón. Fuente: elaboración propia en base a los datos del Foro Económico Mundial (Informe Global de Competitividad: 2019). * Incluye a Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia y no a Filipinas.

Por tanto, existe una serie de vulnerabilidades que los Estados de la AP deben subsanar. En primer lugar, es el bajo porcentaje de inversión con respecto al PIB en investigación y desarrollo (I+D) y que se observa en los resultados del índice de competitividad, ya que el pilar con el puntaje más bajo fue el de capacidad de innovación (38.75/100), siendo Perú el miembro con el menor porcentaje (0,12 %), seguido por Colombia (0,24 %), Chile (0,34 %) y México (0,55 %).

En contraste, en países industrializados y emergentes, donde el PIB es más alto, la inversión es mayor: EE. UU. (3,4 %), Alemania (2,88 %), Japón (3,2 %), Singapur (2,20 %), China (2,07 %) y Corea del Sur¹¹ (4,32 %)¹². Por lo tanto, para mejorar en este aspecto los miembros de la AP deben elevar la capacidad de innovación mediante el aumento de la inversión en ciencia y tecnología (CEPAL, 2021).

Segundo, el desarrollo en infraestructura sigue presentando atraso, en especial Colombia, cuyo rezago se estima en 15 años, lo cual es más precario y evidente en su costa pacífica (Portafolio, 2020; Legiscomex, 2020). La deficiente infraestructura interna es un obstáculo serio al comercio entre los miembros de la AP, así mismo el precario estado de

la infraestructura de transporte vial y portuaria que los conecta y los engorrosos trámites aduaneros intra-AP (Molina, Heuser y Mesquita, 2016, p.45). Según Oxford Economics (2014), para tener una capacidad competitiva un Estado tendría que invertir por lo menos el 5 % de su PIB en infraestructura y lo debería sostener durante dos décadas aproximadamente.

La AP de cara al RCEP, la Belt and Road Initiative y la ASEAN

El RCP y la BRI (Belt and Road Initiative)

China ha impulsado un mega acuerdo de libre comercio, conocido con el RCEP, en el cual participan los diez miembros de la Asociación de ASEAN (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), más los seis Estados con los que esta organización tiene tratados de libre comercio (China, Australia, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). En este orden de ideas, el acuerdo que dio al RCEP entró en vigor el 1 de enero de 2022 y se ha convertido en la mayor zona de comercio del mundo: abarca el 47 % de la población mundial, un mercado de 3 400 millones de consumidores y el 32 % del PIB mundial. Por tal motivo, Chile y Perú han mostrado interés en vincularse al RCEP.

En ese orden de ideas, China dio lugar a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) junto a los Estados del Asia Pacífico y otros socios globales, que algunos consideran un contrapeso chino al BM y al FMI, y a la superpotencia estadounidense. A su vez, China ha dado comienzo a su megaproyecto “una Franja, una Ruta” (*One Belt One Road*, OBOR por su sigla en inglés), la cual se denomina hoy como la BRI; y fue presentado por el presidente Xi Jinping, a finales de 2013, como una gran estrategia de política exterior en materia económica, la cual le da contornos claros a los códigos geopolíticos regionales y globales de China en su proyección como gran potencia mundial.

En dicho contexto, China invitó a los países de América latina a participar en la BRI, en mayo de 2017, en el marco del Foro de un Cinturón, una Ruta para la Cooperación Internacional en Beijing. Luego, en el marco de la segunda reunión ministerial entre China y la CELAC, realizada en Chile en enero de 2018, China convocó formalmente a los Estados latinoamericanos a ser parte de la BRI, la cual fue muy bien recibida por actores de un diverso marco ideológico. Sin embargo, fue Chile el primer Estado de AL, y miembro de la AP, que primero se unió al BRI en 2018.

En este orden de ideas, China propuso –en la mencionada cumbre con la CELAC en 2018– cinco sugerencias con el objetivo de profundizar la cooperación en los ámbitos clave: la conexión de la tierra y el mar fortaleciendo la construcción de infraestructura; la apertura de un gran mercado facilitando el comercio y la inversión; la formación de un gran sector avanzado acelerando la cooperación de capacidad de producción; el desarrollo ecológico e innovación mejorando la cooperación de los sectores emergentes, así como los intercambios culturales con base de igualdad; y confianza ampliando los estudios entre las dos partes.

En la actualidad, son 21 países de ALC, los que han firmado memorándum o acuerdo de cooperación con China en el marco de la BRI: Panamá, Costa Rica, El Salvador, Trinidad y Tobago, Dominica, Granada, Antigua y Barbuda, República Dominicana, Barbados, Jamaica, Cuba, Surinam, Bolivia, Guayana, Venezuela, Uruguay, Chile, Ecuador, Perú¹³; recientemente Nicaragua (enero de 2022) y Argentina en febrero de 2022 (Nodal, 2022).

La ASEAN

En las últimas dos décadas, Asia ha desarrollado un proceso de regionalización importante, que se expresa en la intensificación y profundización de lazos económicos políticos y sociales. Si bien el regionalismo asiático tiene niveles más bajos de institucionalización en comparación con otras regiones y no cuenta con una organización panasiática (como ocurre en África con la Unión Africana y en América Latina y el Caribe con CELAC), el sudeste asiático sí presenta avances relevantes en el proceso de construcción institucional subregional.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) está conformada de diez Estados¹⁴ y el sur de Asia tiene como plataforma institucional la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (ASACR). Además, las organizaciones subregionales tienen escenarios de concertación con otros actores asiáticos, como es el caso de ASEAN+3, en cuyo marco los miembros de ASEAN interactúan con China, Japón y la República de Corea. Por otra parte, existen organizaciones, cuyos miembros hacen parte de distintas subregiones, tal como lo representa la Organización de Cooperación de Shanghái¹⁵ (Jetschke y Katada, 2016).

El regionalismo en Asia posee rasgos característicos: 1) un nivel bajo de institucionalización formal (contrario a la Unión Europea); 2) un alto nivel de regionalización que se materializa en las densas redes de producción regional (diferente a América Latina y el Caribe); y 3) la existencia de un entramado denso de tratados bilaterales en materia de comercio y seguridad que, de hecho, contribuye al multilateralismo de las organizaciones regionales. Efectivamente, las cadenas regionales de producción constituyen el motor del alto nivel de regionalización que caracteriza el dinamismo económico de Asia. Ellas son el resultado de importantes flujos de inversión intrarregionales, la interconexión de redes de negocios de origen chino y modernas redes de infraestructura, tanto de transporte como de comunicación que facilitan la interacción de los actores económicos. Todo ello apalancado, primordialmente, por las estrategias regionales de inversión y producción de China y Japón (Jetschke y Katada, 2016, p. 228).

La ASEAN puede ser un referente para las reflexiones sobre los retos de la AP. Ello debido a que existen ciertas similitudes en los niveles de desarrollo de los Estados de ambas regiones. Además, la ASEAN expresa los niveles de mayor institucionalización de los espacios subregionales de integración en Asia, con una arquitectura regional estable con mecanismos de decisión colectivos y evidencia el mayor grado de integración regional (Jetschke y Katada, 2016, p. 237).

Igualmente, los miembros de la ASEAN han construido una identidad colectiva regional que no existe en otras subregiones asiáticas, el cual se fundamenta en la idea compartida de preservar su soberanía (Acharya, 2016). Por ende, la búsqueda y consolidación de la autonomía ha sido el objetivo más importante en la construcción de espacios regionales

en el mundo no-occidental y poscolonial, a fin de defender la soberanía nacional y resistir conjuntamente la intervención de potencias extrarregionales o regionales (Zartman, 1971). De allí que el diseño institucional de la ASEAN evita la transferencia de soberanía, pero sus Estados miembros han asumido voluntariamente mecanismos de cumplimiento, con un alto grado de acatamiento, de los acuerdos que se adoptan (Kahler, 2000).

Los Estados miembros de la ASEAN han emulado la experiencia de las estrategias que Estados desarrollistas (como Japón y la República de Corea) han implementado para su auge económico. Tales Estados se han caracterizado por ser liderados por una élite desarrollista, un aparato estatal con autonomía relativa para gestionar los intereses económicos tanto domésticos como internacionales; y una burocracia competente y empoderada en tales asuntos (Leftwich, 2000).

Sin embargo, los Estados del sudeste asiático, con excepción de Singapur, presentan debilidades en cuanto al proceso de construcción del Estado en comparación con los Estados desarrollistas de Asia del Este. Dicho argumento se esgrime también como uno de los factores explicativos del relativo alto nivel de institucionalización de la ASEAN, cuyos objetivos se traducen en el desarrollo de más capacidades para crear y controlar sus propias cadenas de producción para competir con China e India por la recepción de inversión extranjera directa (IED) y para reducir conjuntamente su vulnerabilidad frente a las cadenas regionales de producción de Asia del Este (Ravenhill, 2014).

En tal sentido, los miembros de la ASEAN han podido equilibrar el choque de intereses entre grupos económicos domésticos, como consecuencia de demandas políticas que divergen entre visiones ancladas en el regionalismo abierto o en el desarrollista (Nesadurai, 2003). En contraste, LAC enfrenta, recurrentemente, un dilema entre autonomía y desarrollo, como ocurre particularmente con el diseño institucional de la AP.

Por un lado, se sostiene que el desarrollo económico liberal conduce inexorablemente a la autonomía política; por otro lado, se proclama que primero debe alcanzarse la autonomía en el escenario internacional para poder lograr el desarrollo. Sin embargo, la experiencia de la ASEAN evidencia que ambos objetivos no constituyen una dicotomía (Mijares y Nolte, 2018).

Por tanto, en atención a sus pretensiones de integración con el Asia Pacífico, la AP le envió una invitación a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), para que participe oficialmente como observadora, la cual tuvo una respuesta positiva (CGB, 2014). En este orden de ideas, el 25 de mayo de 2015 tuvo lugar la primera reunión de Representantes Permanentes de la ASEAN y de Representantes de la Alianza del Pacífico, que da seguimiento al diálogo sostenido entre ambos bloques en septiembre de 2014 en el marco de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. En la declaración conjunta quedó consignado que durante el encuentro se intercambiaron perspectivas en torno a las posibilidades de cooperación en áreas como la facilitación del comercio, la innovación, la logística, la infraestructura urbana, las pequeñas y medianas empresas, la agricultura, la energía y los minerales.

Además, se apoyó la idea de una mayor cooperación en educación, cultura, deportes y turismo. Asimismo, en la reunión se destacó la importancia de profundizar el conocimiento mutuo y el entendimiento entre ambas regiones. También se discutió la estructura y funcionamiento de ambas instituciones para facilitar la cooperación, al tiempo que se planteó la expectativa de cooperación a través de otras instituciones como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). A manera de corolario se dejó consagrado en la declaración conjunta, que se considera útil que se continúen realizando encuentros ministeriales para intercambiar perspectivas y hacer seguimiento a los puntos de cooperación que se vayan construyendo.

En la mencionada cumbre entre ambos bloques, se destacaron en su momento algunas áreas donde la cooperación puede ser de mucho beneficio para los miembros de la AP:

En primer lugar, uno de los impedimentos fundamentales para incrementar las exportaciones de miembros de la AP a los del ASEAN es trabajar conjuntamente en aspectos logísticos y de infraestructura, que permitan generar una mayor conectividad que haga más viable el aumento de los flujos comerciales.

Como segundo punto, dada la experiencia que tiene la ASEAN en términos de integración (fue creada en 1967) y el alto grado de desarrollo económico que han tenido sus miembros es posible que

pueda brindar a la AP parte de sus lecciones aprendidas tanto en términos organizacionales como de estrategias de industrialización, cadenas de valor, formación de capital humano, educación e inserción económica internacional.

En tercer lugar, parte de los acuerdos entre la ASEAN y la AP, pueden incluir la transferencia de tecnología del primero al segundo, que puede contribuir a los procesos de industrialización de los países de la AP. Tal proceso puede reducir su excesiva dependencia de las exportaciones de materias primas al Asia Pacífico, sin reducir la complementariedad entre ambas economías, si la transferencia se realiza hacia bienes con valor agregado que tengan amplia demanda en los países miembros del ASEAN.

Como cuarto punto, es de destacar que la cooperación entre ambos bloques puede servir para apoyar algunas de las metas de política económica internacional de cada uno. Por un lado, todos los miembros de la ASEAN y la gran mayoría de la AP hacen parte del CPTPP, excepto Colombia, que se ha manifestado interesada en acceder a las negociaciones. En ese sentido, con el respaldo de los miembros de ambos bloques podría darse un peso mayor a su petición de participación o de posterior adhesión a los acuerdos fijados en tal mega bloque comercial. Por otro lado, la AP puede servir de plataforma para el creciente comercio entre los miembros de la ASEAN y los países latinoamericanos.

Quinto, en concordancia con el punto anterior, el trabajo conjunto entre ambos bloques no necesariamente debe restringirse a los aspectos bloque-bloque, sino que puede encaminarse a encontrar puntos de vista similares en cuestiones de gobernanza global y regional, como el punto destacado en la reunión ministerial en torno a la potencial articulación del trabajo conjunto en instituciones como el FOCALAE.

Conclusiones

La AP emergió en el contexto de una economía global cada vez más multipolar. Ante el progresivo desmonte de la estrategia del regionalismo abierto y la ausencia de una respuesta del regionalismo

poshegemónico a sus intereses de inserción económica internacional, sus miembros han respondido con una estrategia de dos aristas.

Primero, con la creación de un proyecto regional cuya institucionalidad facilita la circulación de bienes, capitales, servicios y personas, al tiempo que no los restringe en su táctica de internacionalización de la economía a través de la firma de TLC bilaterales y de la atracción de inversión extranjera (regionalismo minimalista-proneoliberal); además, les permite coordinar estrategias para proyectarse hacia la región con más crecimiento y expansión económica del mundo: Asia-Pacífico.

Segundo, han implementado una estrategia de regionalismo cruzado (*cross-regionalism*), que consiste en la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales con Estados de otras regiones, lo cual les hace menos dependientes de un solo socio comercial y les permite una mayor capacidad de maniobra en la negociación de las condiciones de los acuerdos. Además, la participación de los miembros de la AP en la misma puede explicarse a partir de los factores sistémicos, y las coincidencias en torno a la visión geoeconómica y los valores e ideas compartidas en torno al libre comercio, a la vez que puede ser complementada con una interpretación de los factores domésticos e intereses que impulsan a cada Estado a participar.

China se ha convertido en el primer socio comercial de las economías más importantes de Sudamérica. Sus compras, préstamos, donaciones e inversiones fueron una parte fundamental de la bonanza económica que representó el *boom* de los precios de las materias primas, y continúan creciendo y siendo sumamente representativas para las economías y el comercio exterior de la mayoría de los países de AL. Actualmente, 21 Estados de ALC han suscrito el memorando de cooperación con China sobre la BRI.

La AP no ha logrado avanzar en los tres objetivos que se formularon en su fundación. Por tanto, posee más mitos que realidades. En primer lugar, la mínima institucionalidad con que está dotada la AP la caracteriza como un área de libre comercio en su estadio inicial de formación, pero no precisamente como un área de integración profunda como lo estipulan sus documentos fundacionales. Con este diseño institucional, la AP no tendrá órganos permanentes y competencias específicas que le permitan coordinar las políticas macroeconómicas

con sus Estados miembros para formular e implementar políticas conjuntas de industrialización que les permitan construir CRV, las cuales requieren estímulos del Estado como se ha demostrado en el sudeste asiático.

Además, la AP no puede representar a los Estados miembros para hablar con una sola voz en las negociaciones comerciales, de flujos de inversión y líneas de crédito con actores extrarregionales más poderosos o en negociaciones multilaterales sobre comercio. Además, contrario a otros procesos de integración, la AP no ha fomentado el comercio intrabloque, el cual sigue siendo muy bajo entre sus Estados miembros. En suma, es un área de libre comercio incipiente que se mantiene en el marco de una red de TLC (16) entre sus Estados miembros.

La AP no ha mejorado la capacidad competitiva de sus Estados miembros. Por tanto, la AP y sus miembros tienen tareas pendientes, tales como aumentar la inversión intensiva en Investigación y Desarrollo (I+D); el ofrecimiento de créditos blandos para la reconversión tecnológica; la conformación de alianzas público-privadas para desarrollar sectores exportadores de productos con mayor valor agregado; involucrar en el proceso a grandes, medianas y pequeñas empresas; y proteger los sectores que tengan la posibilidad de transformar sus estructuras productivas.

Otras de las cuestiones más preocupantes de un mayor relacionamiento con China ante su surgimiento y consolidación como potencia líder global, continúan siendo la profundización del proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, y la incapacidad de generar una respuesta regional ante este fenómeno en particular: por ejemplo, con la construcción de cadenas de valor regional y posiciones conjuntas frente a las pretensiones chinas en la región.

En cuanto al comercio internacional, la retirada de Estados Unidos del TPP ha contribuido a una mayor aproximación de los Estados latinoamericanos a China y a otros Estados del Asia-Pacífico. Aquí se observa un interés por vincularse al RCEP, por ejemplo, por parte de Chile y Perú. Adicionalmente, la AP ha intentado fungir (junto al CPTPP) como el eje de un interregionalismo pos-TTP entre Asia Pacífico y América Latina, a través de la creación de la categoría del Estado Asociado, para la que ya se encuentra negociando con varios

firmantes del CPTPP (y posiblemente en el futuro de otros miembros del CPTPP y de China).

ALC, en general, y la AP, en particular, pueden aprender de la ASEAN que el camino de la integración en el mundo al desarrollo es inverso al proceso europeo, es decir, los escenarios de concertación sobre alta política, contrario a visiones sedimentadas en la región, contribuyen a la construcción de confianza entre los socios, lo cual puede impulsar tanto la autorrealización nacional como la integración económica regional.

El postulado ideológico del autonomismo, que ha inspirado tanto los proyectos regionales de integración como los objetivos autonómicos de las élites nacionales con un fuerte énfasis en la soberanía nacional, condujo a un bloqueo de la búsqueda de la autonomía regional y las demandas de autonomía nacional, lo cual favoreció la priorización de los intereses domésticos.

Por tanto, la afirmación de la autonomía nacional dinamitó los consensos regionales y develó los grupos transnacionales ideológicos, lo cual condujo a la polarización política y paralizó el funcionamiento de las organizaciones regionales. Sin embargo, la experiencia de la ASEAN evidencia que un alto grado de regionalización, autonomía y desarrollo no se contraponen, porque sus Estados miembros cumplen con los compromisos que se adoptan a nivel regional.

NOTAS

- 1 Los cuatro Estados están negociando con la AP el estatus de Estado asociado.
- 2 Luego de que Donald Trump anunció el retiro de Estados Unidos del TPP, los demás Estados firmantes relanzaron este tratado, con ajustes, el 8 de marzo de 2018, como el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), el cual se podría convertir en otro eje articulador y de profundización del interregionalismo entre Asia y América.
- 3 Traducción de los autores.
- 4 Concepto acuñado también por la CEPAL.
- 5 La estrategia del regionalismo cruzado y la AP han sido también categorizadas como parte de un emergente “minilateralismo”. Afirmando que lo que une a estas coaliciones son los objetivos compartidos y no, por ejemplo, la proximidad geográfica, éste posee cuatro características: “(1) It brings to the table the smallest number of countries necessary for achieving a particular aim (Naim 2009); (2) it often resorts to more informal and flexible accords instead of traditional formal treaties, or, to what has been called ‘soft law’ (Brummer 2014); (3) it addresses challenges in a disaggregated or piecemeal fashion instead of pursuing a one-off comprehensive agreement (Patrick 2015: 122–123); and (4) contrary to multilateralism and regionalism, which fostered homogenization and diffusion of certain standards, practices and models (e.g., the EU integration model), minilateralism is characterized by increasing heterogeneity and diversification of forms, which is a reflection as much of policy innovation as of the diverse interests and diplomatic traditions of a more varied array of actors” (Garzón y Nolte, 2018, pp. 174).
- 6 Se están politizando (traducción de *is getting political* al español).
- 7 No es solo negocio (traducción de *is not just business* al español).
- 8 Únicamente fue posible para el año 2021 acceder a datos totales actualizados del intercambio comercial entre México y China.
- 9 “Los encadenamientos hacia adelante dan cuenta del valor agregado en las exportaciones domésticas que es usado por otros países en sus

exportaciones” (Prieto, 2018, p. 258).

- 10 La última publicación del Foro Económico Mundial sobre el Informe Global de Competitividad fue en 2019 debido a los efectos de la pandemia del COVID-19, razón por la cual hasta la fecha no se renovó la publicación de dicho informe.
- 11 Una de las cuestiones comparativas más destacables es que Colombia tenía un PIB superior al de Corea del Sur en 1968 y hoy el de Corea del Sur es muy superior. Pues uno de los grandes éxitos de Corea del Sur en toda la política de industrialización que tuvo desde la década de 1960 ha sido la inversión en ciencia y tecnología. Esta es una de las debilidades que afecta fuertemente la competitividad y sobre todo la innovación de los miembros de la AP.
- 12 Datos obtenidos de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=CO-PE-MX-CL>
- 13 Perú ha puesto ya en marcha el proyecto en marco de la BRI, por ejemplo: “Ubicada 80 kilómetros al norte de Lima, Chancay era, hace no mucho, una ciudad costera relacionada, esencialmente, a la pesca y agricultura. No obstante, tras la integración del Perú a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la ciudad es actualmente asociada a la construcción de su propio mega puerto. En realidad, se trata de un mega puerto multipropósito que reconfigurará el transporte marítimo desde Asia hasta Sudamérica, ya que se sostiene la promesa de reducir el tiempo de viaje de 45 a 22 días. Además, se sabe que el Puerto se está construyendo para una capacidad de descarga de embarcaciones Triple E: barcos capaces de transportar más de 18,000 contenedores. De este modo, también suplirá la falta de capacidad de los puertos ya existentes en la costa peruana, un problema latente que subyace de brechas en infraestructura. Respecto al origen del proyecto, este fue iniciado por Terminal Portuarios Chancay, empresa subsidiaria de la minera Volcan, y posteriormente, en 2019, Cosco Shipping Ports (CSP) adquirió el 60 % de la participación. El Puerto de Chancay fue oficialmente inscrito en la Nueva Ruta de la Seda y con ello se garantizó que el proyecto sea financiado, al menos en parte, mediante fondos chinos. Precisamente, CSP es una naviera estatal china que opera a nivel global (+30 puertos alrededor del mundo) y gracias a su participación en el proyecto se logró redimensionar la inversión de un monto inicial de US\$ 460 millones a US\$ 3 000 millones” (Gestión, 7 de marzo de 2023).

- 14 Brunéi Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.
- 15 Integrada por China, Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2016). Regionalism Beyond EU-Centrism. En T. Börzel y Th. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 109-130.
- Alianza del Pacífico. (s. f.). ¿Qué es la Alianza del Pacífico? Recuperado de [<https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>] (<https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>)
- Arias, J.J. (2016). Inserción de proveedores de servicios chilenos en la minería peruana. *Cuadernos de Estudios Internacionales*, n.º 3. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Banco Central Chile. (s.f.). Comercio Exterior de Bienes. Recuperado de [<https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/comercio-exterior-de-bienes>] (<https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/comercio-exterior-de-bienes>)
- Bnamericas (20 de abril de 2023). *Bajo la lupa: la impronta de China en sectores estratégicos de Perú*. Recuperado de [<https://www.bnamericas.com/es/reportajes/bajo-la-lupa-la-impronta-de-china-en-sectores-estrategicos-de-peru>] (<https://www.bnamericas.com/es/reportajes/bajo-la-lupa-la-impronta-de-china-en-sectores-estrategicos-de-peru>)
- Baracaldo, D. y Chenou, J.-M. (2019). “Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American Integration”, en *International Area Studies Review*, n.º 22 (1), pp. 41-63.
- Betancourt, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, n.º 19 (2), 691-719.
- Burgos, S. (2 de mayo de 2023). China avanza en Latinoamérica en inversiones, financiamiento y ahora con su moneda. Recuperado

de [<https://www.latercera.com/pulso/noticia/china-avanza-en-latinoamerica-en-inversiones-financiamiento-y-ahora-con-su-moneda/IOENYLLASZDE3M4J3QX7GKBYOE/>] (<https://www.latercera.com/pulso/noticia/china-avanza-en-latinoamerica-en-inversiones-financiamiento-y-ahora-con-su-moneda/IOENYLLASZDE3M4J3QX7GKBYOE/>)

- Caballero, S. (2016). El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión. *Pensamiento Propio*, n.º 44, 77-105.
- Calvo, S. (2022). Inversión de China en Chile. Recuperado de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32890/1/Inversion_de_China_en_Chile.pdf] (https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32890/1/Inversion_de_China_en_Chile.pdf)
- Chávez, T. (2016). Cadenas Globales de Valor en la Alianza del Pacífico. *Business Bulletin*, 13 de julio de 2016. Cámara de Comercio Colombo Americana. Recuperado de [<https://amchamcolombia.wordpress.com/2016/07/13/cadenas-globales-de-valor-en-la-alianza-del-pacifico/>] (<https://amchamcolombia.wordpress.com/2016/07/13/cadenas-globales-de-valor-en-la-alianza-del-pacifico/>)
- CEPAL. (2021). *La clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe*. Recuperado de [https://innovalac.cepal.org/3/sites/innovalac3/files/c2100805_web.pdf] (https://innovalac.cepal.org/3/sites/innovalac3/files/c2100805_web.pdf)
- CGB (2014). *La Alianza del Pacífico ¿el futuro de la integración regional?* Serie Documentos de Análisis, n.º 1. México D.F: CGB. Recuperado de [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc_Analisis_Jul2014.pdf] (http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc_Analisis_Jul2014.pdf)
- Comex Perú (10 de marzo de 2023). Trece Años del TLC Perú-China: Análisis del Resultado de Nuestro Intercambio Internacional. Recuperado de [<https://www.comexperu.org.pe/articulo/trece-anos-del-tlc-peru-china-analisis-de-los-resultados-de-nuestro-intercambio-internacional>] (<https://www.comexperu.org.pe/articulo/trece-anos-del-tlc-peru-china-analisis-de-los-resultados-de-nuestro-intercambio-internacional>)

- Escobar, S. (8 de febrero de 2023). La inversión china en México: los nuevos rumbos de la globalización. Recuperado de: [<https://www.networkideas.org/es/2023/02/la-inversion-china-en-mexico/>] (<https://www.networkideas.org/es/2023/02/la-inversion-china-en-mexico/>)
- El Economista (23 de junio de 2022). China logra récord en proveeduría a México. Recuperado de: [<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/China-logra-record-en-proveeduria-a-Mexico-20220623-0021.html>] (<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/China-logra-record-en-proveeduria-a-Mexico-20220623-0021.html>)
- Embajada de Colombia en Japón (s.f.). Asuntos Económicos y Comerciales Colombia - Japón. Recuperado de: [https://japon.embajada.gov.co/colombia/asuntos_economicos] (https://japon.embajada.gov.co/colombia/asuntos_economicos)
- Embajada de Colombia en China (24 de febrero de 2023). Cifras comercio e inversión Colombia - China actualizadas a cierre de 2022. Recuperado de: [[https://china.embajada.gov.co/colombia/asuntos_economicos#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202022%2C%20Colombia,\(3.660%20millones%20de%20d%C3%B3lares\)](https://china.embajada.gov.co/colombia/asuntos_economicos#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202022%2C%20Colombia,(3.660%20millones%20de%20d%C3%B3lares))] ([https://china.embajada.gov.co/colombia/asuntos_economicos#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202022%2C%20Colombia,\(3.660%20millones%20de%20d%C3%B3lares\)](https://china.embajada.gov.co/colombia/asuntos_economicos#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202022%2C%20Colombia,(3.660%20millones%20de%20d%C3%B3lares)))
- Embajada de la República Popular China en Chile (2023). El Embajador de la República Popular China en Chile, Niu Qingbao, en la entrevista por escrito con el Diario Austral de la Región de Los Ríos. Recuperado de: [http://cl.china-embassy.gov.cn/esp/sgxw/202304/t20230427_11067235.htm] (http://cl.china-embassy.gov.cn/esp/sgxw/202304/t20230427_11067235.htm)
- El País* (3 de abril de 2023). La inversión china en Colombia se triplicó entre 2021 y 2022. Recuperado de: [<https://elpais.com/america-colombia/2023-04-03/la-inversion-china-en-colombia-se-triplico-entre-2021-y-2022.html>] (<https://elpais.com/america-colombia/2023-04-03/la-inversion-china-en-colombia-se-triplico-entre-2021-y-2022.html>)
- Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. En M. Farrell, B. Hettney L. Van Langenhove (eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 21-37). Londres: Pluto Press.

- Foxley, A. (2014). Nuevo desafío para América Latina: integración productiva. En A. Foxley y P. Meller (eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana* (pp. 13-26). Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Gardini, G. L. y Malamud, A. (2014). *Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique –with a Transatlantic Focus*. Barcelona: CIDOB, Atlantic Future working paper, 38.
- Garzón, J. (2015). *Latin American Regionalism in a Multipolar World. EUI Working Papers*.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). The new minilateralism in regional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance. En P. Riggiozzi y C. Wylde (eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-190). Nueva York: Routledge.
- Garzón, J. y Prieto, G. (2017). Estrategias de inserción económica internacional de Colombia y Brasil: regionalismo cruzado y estrategia de tamaño. En D. Flandes, E. Pastrana y M. Carpes (eds.), *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp. 119-146). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Gestión (7 de marzo de 2023). Inversión China en Perú: más allá de las Minas. Recuperado de: [<https://gestion.pe/blog/te-lo-cuento-facil/2023/03/inversion-china-en-peru-mas-alla-de-las-minas.html?ref=gesr>] (<https://gestion.pe/blog/te-lo-cuento-facil/2023/03/inversion-china-en-peru-mas-alla-de-las-minas.html?ref=gesr>)
- Gobierno de México. (2021). *TIPAT, Tratado Integral y Progresista de Asociación TransPacífico*. Recuperado de [<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/624287/BloqueCPTPP.pdf>] (<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/624287/BloqueCPTPP.pdf>)
- Grosse, T. G. (2014). Geoeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons From the EU weapon Embargo and Galileo. *Geopolitics*, n.º 19, 40-65.
- Häängi, H. (2000). *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*. St. Gallen: University of St. Gallen.
- Hänggi, H. (2006). Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology. En H. Hänggi, R. Roloff y J. Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations* (pp. 31-56). Londres y Nueva York: Routledge.

- Haas, E. (1967). The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies, 5*, 315-343.
- Hänggi, H., Roloff, R., Rüländ, J. (2006). Interregionalism: a new phenomenon in international Relations. En H. Hänggi, R. Roloff y J. Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations* (pp. 3-14). Londres y Nueva York: Routledge.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, n.º 5 (3), 457-474.
- Jetschke, A. y Katada, S.A. (2016). ASIA. En T. Börzel y Th. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 225-248.
- La Jornada (21 de mayo de 2023). Se disparó 48% la inversión de China en México en 2022. Recuperado de: [[https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/27/economia/se-disparo-48-la-inversion-de-china-en-2022/?from=homeonline&block=ultimasnoticias](https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/27/economia/se-disparo-48-la-inversion-de-china-en-mexico-en-2022/?from=homeonline&block=ultimasnoticias)] (<https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/27/economia/se-disparo-48-la-inversion-de-china-en-mexico-en-2022/?from=homeonline&block=ultimasnoticias>)
- Leftwich, A. (2000). *On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.
- Legis Blog (2022). Comercio entre Colombia y China durante el 2020. Recuperado de: [<https://blog.legis.com.co/comercio-exterior/comercio-colombia-china-2021#:~:text=La%20balanza%20comercial%20de%20Colombia,importaciones%20fueron%20equivalentes%20a%20USD14.>] (<https://blog.legis.com.co/comercio-exterior/comercio-colombia-china-2021#:~:text=La%20balanza%20comercial%20de%20Colombia,importaciones%20fueron%20equivalentes%20a%20USD14.>)
- Manrique, M. y Lerch, M. (2015). *The TTIP's potential impact on developing countries: A review of existing literature and selected issues*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Marchini, G. (2019). La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas. *Anuario Latinoamericano—Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, n.º 7, pp. 75-109.

- Mercille, J. (2008). The radical geopolitics of US foreign policy: Geopolitical and Geoeconomic logics of power. *Political Geography*, n.º 27, 570-586.
- Mijares, V. y Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, n.º 18 (3), 104-114.
- Nesadurai, H. (2003). *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN*. London and New York: Routledge.
- Nodal (2022). El proyecto de la franja y la ruta y la importancia de América Latina en la estrategia china. Recuperado de: [<https://www.nodal.am/2022/05/el-proyecto-de-la-franja-y-la-ruta-y-la-importancia-de-america-latina-en-la-estrategia-china/#:~:text=Hasta%20la%20fecha%2C%2012%20pa%C3%ADses,Asociaci%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20Integral%20con%20China>] (<https://www.nodal.am/2022/05/el-proyecto-de-la-franja-y-la-ruta-y-la-importancia-de-america-latina-en-la-estrategia-china/#:~:text=Hasta%20la%20fecha%2C%2012%20pa%C3%ADses,Asociaci%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20Integral%20con%20China>).
- Nolte, D. (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *Working Paper*, RSCAS 2014/89.
- Pastrana, E. (2016). La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales. Ciudad de México: Gedisa y Konrad Adenauer Stiftung México.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2019). With a Little Help from my Friends: Retos y Perspectivas de Colombia en la Alianza del Pacífico. En Gehring, Hubert y Pérez, Carlos (eds.), *Colombia en su ruta: recorriendo el camino hacia 2050* (pp. 245-276). Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2018). La Alianza del Pacífico regional e interregional: Teoría y práctica. En Pastrana, E. y Blomeier, H. (editores) *La Alianza del Pacífico: atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – México, D.F. pp. 17-68.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2015). The long road to state-building in Latin America and its impact on regionalization processes. *Papel Político*, n.º 20 (1), 523-526.

- Pastrana, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Portafolio (24 de febrero de 2023). ¿Adiós al ‘Made in China’? ‘Boom’ industrial que está viviendo México. Recuperado de: [<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/nearshoring-el-boom-industrial-de-mexico-como-alternativa-al-made-in-china-578777>] (<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/nearshoring-el-boom-industrial-de-mexico-como-alternativa-al-made-in-china-578777>)
- Prieto, G. y Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-113). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Prieto, G. (2018). Cadenas de valor en la Alianza del Pacífico: Posibilidades de Inserción Internacional para el Desarrollo Productivo. En Pastrana, Eduardo e Ing. Hans Blomeier (eds.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* (pp. 247-278). Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung México.
- Ravenhill, J. (2014). Production Networks in Asia. En Pekkanen, S. M., Ravenhill, J. y Foot, R. (editores). *The Oxford Handbook of International Relations of the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University Press, pp. 348-369.
- Rollof, R. (2006). Interregionalism in theoretical perspective: state of the art. En H. Hänggi, R. Rollof, y J. Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations* (pp. 17-30). Londres y Nueva York: Routledge.
- Rosales, O. y Herreros, S. (2014). Mega-regional trade negotiations: What is at stake for Latin America? *Interamerican Dialogue Working Paper*.
- Ribeiro, A. (2016). Inter- And Transregionalism. En T. Börzel y Th. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 600-618). Oxford: Oxford University Press.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2010). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-16). Dordrecht, Heidelberg, Londres y Nueva York: Springer.

- Rumbo Minero Internacional-América Mining (15 de febrero de 2023).
Capechi: Inversión de mineras chinas en Perú supera US\$ 23,100 millones. Recuperado de: [<https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/capechi-inversion-mineras-chinas-peru-millones/>] (<https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/capechi-inversion-mineras-chinas-peru-millones/>)
- Sanahuja, J. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, n.º 44, 29-75.
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. *Anuario de Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. (pp. 19-71). Buenos Aires: CRIES.
- Saldías, O. (2010). Networks, Courts and Regional Integration. Explaining the Establishment of the Andean Court of Justice. *KFG Working Paper*, n.º 20.
- Serbin, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. (pp. 13-33). Barcelona: Icaria Ediciones, CRIES.
- Serbin, A. (2016). ¿Fin de ciclo? Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global, En A. Serbin (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Edición Especial del Anuario de Integración de América Latina y el Caribe. (pp. 17-49). Buenos Aires: CRIES.
- Tovias, A. (2008). *The Brave New World of Cross-Regionalism*. CEPII Working Paper, 3.
- Valdivieso, A y Acosta L. (2018): “La Alianza del Pacífico: “perspectivas y retos institucionales sobre los nuevos socios comerciales” en PASTRANA, E. y BLOMEIER, H. (eds.): *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 111-143.



Agendas conectadas: a aderência das mercocidades aos ods para aprofundar a integração regional¹

Anne Felipe Camargo de Oliveira
Luan Olliveira Pessoa
Catharino Pereira dos Santos

Introdução

As relações internacionais se produzem em muitos níveis e agrupamentos e as interações entre as agendas global, regional e local não são exatamente óbvias. Recentemente, as Mercocidades e a Organização das Nações Unidas (ONU), no tocante à Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, reconheceram que a maior eficácia de suas propostas depende da aproximação de suas agendas, harmonizando políticas públicas do nível local (das cidades) e diretrizes globais.

A ONU lançou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um plano de ação da Agenda 2030 para orientar os esforços

globais para o desenvolvimento. Dentre os ODS, há um objetivo específico para parcerias e meios de implementação, o ODS 17. Já a Rede Mercocidades é um organismo internacional fundado em 1995 com a finalidade de incidir na agenda da integração regional levada a cabo no MERCOSUL. Sua missão institucional é o aprofundamento dessa integração a partir da perspectiva de seus membros, isto é, várias cidades da América do Sul.

Dessa forma, a recepção da agenda global do desenvolvimento sustentável pela Mercocidades não é assunto trivial nem óbvio e se insere dentre essas interações (e imbricamentos) entre agendas de níveis distintos das relações internacionais. Ademais, ser uma instituição regional composta por governos subnacionais fortalece a ideia de que o regionalismo não se basta na interação interestatal e pode proporcionar diálogo entre diferentes atores pensando soluções próprias para problemas compartilhados, regional e globalmente. Então, cabe indagar: como a agenda global dos ODS se conecta com a agenda regional e local da Mercocidades e sua missão institucional de aprofundar a integração regional sul-americana?

Para centrar na conexão entre uma instituição internacional regional (as Mercocidades), sua missão institucional e a agenda global dos ODS, a coleta de dados para esta pesquisa adveio da pesquisa documental focada nas declarações das assembleias anuais e nos relatórios de atividades de 2014-2015 a 2019-2020 das Mercocidades. São documentos importantes para caracterizar o cumprimento da missão institucional das Mercocidades, sua consonância ou dissonância à Agenda 2030 e o modo de aderência pelas Mercocidades a ela. Além disso, a revisão bibliográfica possibilitou a contextualização da conexão investigada e ofereceu o referencial crítico para análise documental, bem como da análise da atual agenda para o desenvolvimento sustentável da ONU e das Mercocidades.

Dessa forma, após a introdução, este artigo aborda as principais características dos ODS como modelo inovador de governança e, em seguida, o contexto atual do regionalismo. A Rede Mercocidades é inserida nesse contexto, com seu entendimento de integração regional. E, antes das considerações finais, a aderência da rede aos ODS é apresentada com análise específica dos projetos Banco de Boas Práticas e Cooperação Sul-Sul. A partir de tal organização, finalmente,

é notável observar que as Mercocidades já se alinhavam anteriormente com outras agendas de desenvolvimento da ONU e, na sua aderência à agenda dos ODS, desenvolveu os dois projetos já mencionados. Além disso, ao chamar a atenção para atores não estatais e para novas dinâmicas internacionais, regionais e globais, ao mesmo tempo que se recorda a faceta local, conclui-se que os ODS podem ser aprimorados se fóruns e organizações regionais forem entendidos tais quais espaços de engajamento nas atividades para o desenvolvimento sustentável com repercussões globais.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: construção e críticas

Na segunda metade do século XX, a Organização das Nações Unidas (ONU) consolidou-se como a principal organização internacional (OI) para a articulação e incorporação do multilateralismo. Desde então, o multilateralismo tem sido entendido de diferentes maneiras ao longo dos anos, porém, é possível defini-lo fundamentalmente como um sistema de governança em que os Estados-nação são os principais atores na tomada de decisão associadas a, por exemplo: violações de direitos humanos, pandemias, conflitos armados, pobreza e desigualdade. Ou seja, em linhas gerais, todos os tipos de intempéries do desenvolvimento capitalista e seus conflitos geopolíticos (Oliveira, 2022).

Desde a ascensão da doutrina neoliberal, nos anos 1970, o multilateralismo tradicional na ONU vem sofrendo enfrentamentos. Dentre os principais argumentos utilizados pelos críticos do multilateralismo tradicional estão as suas falhas ao abordar os impactos negativos da globalização, em especial as consequências socioambientais catastróficas de programas propostos ou implementados pela ONU e/ou suas organizações “irmãs”: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ano após ano as limitações de grandes organizações internacionais foram expostas e ampliaram a percepção de que os arranjos pelas vias multilaterais são ineficientes e inadequados para fornecer e orientar os Estados em como lidar com as várias crises.

Essas críticas corroboram para com o que podemos identificar como uma crise de legitimidade e relevância do multilateralismo tradicional,

abrindo espaços para as reivindicações por reformas no sistema, de modo a torná-lo *multistakeholder*, ou multiparticipativo, modelo no qual uma maior variedade de atores regionais, o setor privado e os movimentos da sociedade civil organizada têm uma maior participação nos processos de tomada de decisão. Segundo Hennis Gleckman (2016), o sistema multiparticipativo se origina das teorias de gestão organizacional que pregam como uma instituição central (governo, empresas, etc.) deve se engajar estruturalmente com outras “partes interessadas” (eleitorado, acionistas, etc.; *shareholders*, no inglês), em vias de endereçar as mais diversas preocupações públicas e privadas.

Atores internacionais relevantes, como grandes corporações transnacionais (CTN) e a sociedade civil têm buscado, por diferentes motivações, implementar um sistema de governança global multiparticipativa. Por parte da sociedade civil organizada, existe um anseio geral pela democratização das arenas decisórias, de modo a envolver as vozes das comunidades tradicionais, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONG). O setor corporativo, por sua vez, visa promover seus próprios interesses e obter acesso preferencial como parceiro estratégico de organismos multilaterais, como a ONU.

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, foram um marco na direção das reivindicações desses novos atores por uma maior participação nas dinâmicas da ONU. Elaborados sob os auspícios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), originalmente um “clube de países ricos”, os espaços de discussão dos ODM concederam um lugar especial para as CTN e megafilantropos, muito devido ao reconhecimento pela ONU da importância de se atrair financiamentos externos destas partes. Afinal, apesar das verbas para a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), principal fonte de recursos do sistema ONU, ter apresentado aumento nos últimos 60 anos, já no início do século XX se avistava uma estagnação e o futuro declínio na AOD (Weinlich, 2014). Neste sentido, a aceleração dos financiamentos não governamentais significou uma ONU cada vez mais entrelaçada às contribuições feitas por parte de grandes instituições filantrópicas, parcerias público-privadas (PPP) e outros fundos criados pelo setor privado.

Independentemente das conflitantes opiniões, o legado dos ODM corresponde diretamente ao estabelecimento de um novo modelo

de governança global baseado em objetivos e metas. Tal modelo ganhou força frente ao verdadeiro sucesso de *marketing* dos ODM impactando a imagem da ONU de maneira muito positiva (Skogmo, 2014) Este valioso impacto tornou-se uma prioridade, algo que deveria ser reforçado e aperfeiçoado na agenda que os sucederia. Coube, então, à Agenda 2030, sucessora dos ODM, potencializar ainda mais a aproximação da ONU com o setor privado. Tal aproximação era encarada “não só como promissora, mas também como necessária” (Weinlich, 2014: 89).

Segundo Norichika Kanie e Frank Biermann (2017: 9, tradução própria), o pós-ODM foi o momento ideal de uma necessária “evolução de um sistema baseado principalmente em regras para um sistema mais baseado em objetivos [...] gradualmente movidos para envolver de forma mais consciente os três ‘pilares’: ambiental, econômico e social”. Ainda segundo os dois autores, a ideia de “objetivos de desenvolvimento sustentável” surgiu em setembro de 2011, contudo, o tema se tornou central na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20.

Sob orientação do então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, o desenvolvimento de uma agenda sucessora dos ODM foi ganhando espaço nos círculos da ONU. Em comparação à percepção dos ODM como iniciativa de portas fechadas, de cima para baixo e conduzida pelos países do Norte Global, a Agenda 2030 foi conduzida por métodos mais transparentes e inclusivos. Pamela Chasek, Macharia Kamau e David O’Connor (2018), em trabalho no qual documentam os bastidores dos processos de construção da nova agenda, expuseram que a condução das negociações para a elaboração dos objetivos, realizada por meio de dinâmica mais aberta do Grupo de Trabalho Aberto (GTA), foi fundamental para a superação das desconfianças e decepções com experiência dos ODM.

As nações em desenvolvimento desconfiavam que a implementação da nova agenda pudesse ser usada pelos países industrializados para impor mais restrições ao comércio ou para gerar constrangimentos às suas economias ultradependentes de combustíveis fósseis. Além disso, já na época, os Estados latino-americanos assumiram posturas temerosas de que o conceito de economia verde era apenas uma tentativa de estender os domínios do capitalismo à natureza (Chasek, Kamau e O’Connor,

2018: 66). Portanto, as negociações do GTA foram elaboradas de modo a estabelecer objetivos comuns: orientados para a ação; concisos e fáceis de comunicar; limitados em número; aspiracionais; globais por natureza; e universalmente aplicáveis a todos os países, porém rejeitando o antigo *one size fits all*.²

Em setembro de 2015, todos os 193 Estados-membros das Nações Unidas adotaram formalmente a resolução *Transformação de nosso Mundo: A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030*, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas, integradas e indivisíveis. Um marco histórico ambicioso no qual “líderes mundiais comprometeram-se a uma ação comum e um esforço via uma agenda política ampla e universal” (ONU, 2015: 1).

Os ODS foram apresentados ao mundo como um passo adiante no legado dos ODM, reconhecendo suas falhas e que o progresso alcançado havia sido insuficiente. Além disso, a Agenda 2030 buscou fomentar um entendimento que encarasse o aumento das interdependências globais e suas complexidades como uma oportunidade para “mudanças transformadoras no comportamento humano e nos sistemas de governança” (Bernstein, 2017: 215, tradução própria).

Desta forma, a resolução enaltece a importância da interconexão dos objetivos, salientando que o sucesso de um depende do sucesso dos outros. Os ODS são, assim, um conjunto de objetivos e metas que reúnem princípios de direitos fundamentais, abrangendo questões de desenvolvimento social e econômico, que incluem pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social.

Esse novo modelo de governança global por objetivos é amplamente difundido como estratégia crucial para a resolução dos desafios globais. Tal modelo propõe direcionar o comportamento humano, ao estabelecer prioridades para o uso de recursos escassos; estimular esforços conjuntos; identificar alvos; fornecer pontos de referência e monitoramento; e combater a tendência geral da busca por resultados de curto prazo (Young, 2017), sem a necessidade de um sistema rígido de responsabilização.

Os ODS e as cidades

No que tange às cidades, tradicionalmente destaca-se a inclusão de um objetivo “urbano”, o ODS 11, que procura “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015: 18). Ele reflete o crescente reconhecimento global do papel crítico que as cidades têm a desempenhar para alcançar o desenvolvimento sustentável, local e global. Afinal, os atores das cidades estão cada vez mais engajados na tomada de decisões internacionais. Entretanto, ainda existem muitos desafios para a plena inserção destes atores na Agenda 2030, o principal é o da “localização” dos ODS, ou seja, a integração dos ODS nos procedimentos de planejamento local, adequando-os a cada cidade. Neste sentido, organizações como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) — que representa e defende os interesses dos governos locais globalmente — e a Rede Mercocidades se tornam exemplo de engajamento com a conscientização do contexto e a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável, reconhecendo que os países e as pessoas estão partindo de pontos de diferentes com capacidades diferentes.

Amelia Leavesley, Alexei Trundle e Cathy Oke (2022) procuraram entender os mecanismos usados pelas cidades para se envolverem com os ODS, assim como os desafios envolvidos na transição do compromisso inicial para a prática. Novamente, a localização dos ODS é apontada com um processo central, contínuo, escalável e impulsionador de mudanças transformadoras na escala local especialmente em dois eixos: o da implementação efetiva e o da aceitação dos ODS. Porém, até o momento, tal processo manifesta-se majoritariamente na produção e atualização de Relatórios Locais Voluntários (RLVs), guias que buscam auxiliar governos regionais ou locais na conscientização, defesa de interesses, implementação e monitoramento de processos locais.

Abordagens territoriais adaptadas ao contexto das cidades vêm sendo essencial para ajudar a priorizar os ODS, gerenciar orçamentos e planejamento para a implementação da Agenda 2030. Neste sentido, conforme exposto, é inegável a importância contida em um ODS específico para as cidades, como é o caso do ODS 11 e suas 11 metas relacionadas. Entretanto, objetiva-se aqui argumentar acerca da relevância de outro objetivo adicionado à Agenda 2030, cujo tema também não havia sido contemplado com um objetivo específico em

seus predecessores os ODM: o Objetivo 17, “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável”.

De modo geral, o ODS 17 é relacionado às práticas da governança, da coerência política e institucional. E também abarca a estabilidade macroeconômica global e a necessidade de mobilizar recursos financeiros de fontes internacionais, do fortalecimento das capacidades internas de cobrança de receitas, bem como a importância do comércio e de regras equitativas para o comércio internacional, especialmente, para os países em desenvolvimento. Além disso, o ODS 17 enfatiza a importância do acesso à ciência, tecnologia e da inovação, em particular aquelas tecnologias de informação e comunicação, fundamentais para o levantamento, monitoramento de dados e prestação de contas.

Segundo Kamau, Chasek e O’Connor (2018), na época das negociações para a formulação dos ODS, alguns países desenvolvidos argumentavam que não seria necessário um objetivo específico para os meios de implementação. Conforme esses países, os temas relativos financiamentos já estavam sob o mandato de outros organismos da ONU, como o Comitê Intergovernamental de Peritos em Financiamento ao Desenvolvimento Sustentável (estabelecido pela Rio+20), a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento (FFD) e os processos de acompanhamento da Conferência Busan sobre Eficácia da Ajuda (de 2011), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, no caso das finanças climáticas, e das negociações da Organização Mundial do Comércio, no caso do comércio (Chasek, Kamau e O’Connor, 2018: 68).

Contudo, representantes do Peru rejeitaram essa perspectiva, alegando que um ODS para os meios de implementação representava a oportunidade dos governos criarem sinergias entre todos os processos. Além disso, representantes da Índia defendiam que “[n]ão era possível tratar dos ODS agora e abordar os meios para implementá-los mais tarde” (Chasek, Kamau e O’Connor, 2018: 69, tradução própria). No fim das negociações, foi estipulado o Objetivo 17, refletindo muito acerca das novas realidades do multilateralismo na ONU.

O Objetivo 17 enfatiza a necessidade de mobilizar os recursos existentes e adicionais: desenvolvimento tecnológico, recursos

financeiros e capacitação, reconhecendo que a AOD não é suficiente. Logo, para ser bem-sucedida, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sem dúvidas, requer parcerias entre governos, o setor privado e a sociedade civil. Os recursos precisam ser mobilizados de fontes nacionais e internacionais, assim como dos setores público e privado. As muito exaltadas parcerias *multistakeholder* (ou PPP) e parcerias da sociedade civil são então identificadas como cruciais para alavancar os vínculos entre as 269 metas estabelecidas nos 17 ODS. Contudo, tais parcerias devem ser construídas sobre princípios e valores comuns, uma visão compartilhada que coloca as pessoas e o planeta no centro dos debates, em nível global, regional, nacional e local, sem obrigações juridicamente vinculantes.

Em suma, a inclusão de um objetivo que aborda os meios de implantação é notadamente eficaz na redução de formas extremas de desigualdade e de avanço dos interesses dos mais vulneráveis (Kanie e Biermann, 2017), especialmente mulheres, populações tradicionais e racializadas. Logo, os meios de implementação dos ODS, no fortalecimento da ação de atores locais e regionais, ganham maior relevância no propósito de atender, ao menos, parte das metas estipuladas pela Agenda 2030.

Por outro lado, “existe um grande risco de que o contexto mais amplo da parceria global para o desenvolvimento sustentável do ODS 17 esteja se perdendo na ênfase em compromissos voluntários e parcerias como um meio principal de implementação” (Bernstein, 2017: 233, tradução própria). Os ODS não são juridicamente vinculativos, pois a resolução da Assembleia Geral da ONU não concede força jurídica a eles. Assim, não há nenhum processo de ratificação e os atores que se engajam com a Agenda 2030 não têm nenhuma obrigação legal. Isto distingue estes tipos de governança de seus predecessores, que foram bem-sucedidos em tratados juridicamente vinculantes, como, por exemplo, os regimes de proteção da camada de ozônio ou de proteção às baleias (Kanie e Biermann, 2017).

Além da desobrigação legal, estudos sobre a localização dos ODS em regiões da Ásia e do Oriente Médio apontam que, embora tenha havido progresso na coordenação e na implementação de iniciativas ligadas à Agenda 2030, tal engajamento é limitado às grandes áreas urbanas e cosmopolitas, não se repetindo para além das capitais (Katramiz, et al, 2020). Nesse sentido, importa compreender a realidade regional

sul-americana da atuação das Mercocidades através do engajamento com o ODS 17. Com isso, observa-se se esse engajamento forneceria ferramentas para que os formuladores de políticas públicas e as partes interessadas abordassem, de forma coerente e criativa, os desafios complexos e interligados nas cidades e desenvolvessem um ambiente propício para engajamento multinível.

As transformações regionais sul-americanas

Se o modelo multilateral centrado nas Nações Unidas encarou enfrentamentos no período da globalização, isso não foi diferente com as instituições regionais. Entre as décadas de 1980 e 1990, a concepção de “novo regionalismo” surgiu para contrastar com as experiências de “velho regionalismo” de meados do século XX. Estas experiências estariam supostamente sem o vínculo com a interdependência global na economia política internacional, isto é, desconectadas das transformações globais em curso no fim daquele século (Briceño, 2018; Riggirozzi e Tussie, 2012).

Nesse sentido, o regionalismo foi subordinado à globalização ou tido como suplementar à mesma, sendo comum usar termos como “bloco de construção” (*building block*) e “pedra de tropeço” (*stumbling block*) para descrever a relação. Ademais, o “novo regionalismo” se caracteriza pelo caráter multidimensional não restrito à dimensão comercial, pela participação de variados atores (não apenas os Estados) e pelo vínculo com a governança neoliberal conduzida pelos Estados Unidos (Briceño, 2018; Riggirozzi e Tussie, 2012).

Embora seja multidimensional e ultrapassem a integração comercial, o capitalismo, os preceitos liberais, o comércio e os imperativos do mercado ainda são bastante centrais na concepção de “novo regionalismo”. Isso deve-se ao neoliberalismo, que se desenvolveu como paradigmas político e econômico bem como modelos de democracia e de desenvolvimento e atingiu várias searas da vida humana. Por influência neoliberal, a diferenciação entre regionalização e regionalismo emerge como engajamentos regionais, respectivamente, informais por atores não estatais e formais por atores estatais. Contudo, não são as interações regionais de quaisquer atores não estatais

que promovem a regionalização, mas sim as atividades de atores econômico-comerciais, de negócios, o que revela a hierarquia nessa multidimensionalidade (Pessoa, 2021; Riggiozzi e Tussie, 2012).

À luz disso, ascenderam alternativas que questionaram e deslocaram parcialmente a concepção do “novo regionalismo” como forma dominante de regionalismo na América Latina e no Caribe do início do século XXI e, sobretudo, na América do Sul. A rejeição à proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é um marco nesse deslocamento. Nesse novo período, aquela concepção predominante deu lugar a, ao menos, três projetos principais que competem nessa parte do mundo.³ Eles se diferenciam na percepção da relação com o hegemona global (Estados Unidos), na saliência de conteúdos político-sociais, no posicionamento numa escala de aquiescência-autonomia-autarquia e no grau de oposição ao capitalismo em curso (Briceño, 2013; Riggiozzi e Tussie, 2012). Esse período de disputa e contestação à concepção até então hegemônica recebeu a denominação de “regionalismo pós-hegemônico” (Riggiozzi e Tussie, 2012).

Nessa nova realidade, atores não estatais estão presentes no processo regional sob a coordenação dos Estados soberanos, repolitizando a região e reafirmando o caráter intergovernamental e o protagonismo dos atores estatais. Assim, a política não se subordina à economia, a imperativos do mercado e de corporações transnacionais. Nessa linha, destacam-se consensos entre lideranças, movimentos sociais e Estados sobre temas das arenas político-institucional, socioeconômica e cultural (Riggiozzi e Tussie, 2012).

Destacam-se também esforços para coordenar rivais na política e economia dentro de estratégias de cooperação regional (Riggiozzi e Tussie, 2012). Por seu turno, a lógica da competição entre os atores individualizados — incluindo os governos subnacionais — prevalece, sobretudo, sob o neoliberalismo. Apesar disso, os projetos alternativos do “regionalismo pós-hegemônico” não são isentos de contradições quanto à participação de atores não estatais (Riggiozzi e Tussie, 2012). Tampouco os Estados soberanos estão alheios àqueles imperativos econômicos.

O regionalismo pós-hegemônico traz as camadas nacional, regional e global como partes de uma governança em vários níveis (multinível) e já não se concentra exclusivamente na ligação do regionalismo com o Estado-nação ou com a globalização, como ocorria no “velho” e “novo regionalismo”, respectivamente (Söderbaum, 2016). Assim, torna-se mais propício observar a atuação de governos subnacionais nas interconexões dessas três camadas por meio de suas redes internacionais de articulação e de suas agendas. Da mesma forma, as atenções do regionalismo pós-hegemônico convergem com as buscas por diversificação encontradas nos engajamentos nacionais e subnacionais com a cooperação Sul-Sul, enquanto a doutrina neoliberal configura as relações com o Norte Global (centro do capitalismo) como preferenciais.

A Rede Mercocidades

Como exposto acima, a doutrina neoliberal se infiltrou em várias searas da vida humana e esteve em seu auge na década de 1990 ao se tornar a política econômica predominante. Considerando os impactos na estrutura administrativa dos Estados-nação, Tullia G. Falleti (2010: 1) afirma que, ao longo do último quarto do século XX, ocorreram, ao redor do mundo, processos de descentralização — isto é, a transferência descendente de recursos, responsabilidades ou autoridade do governo nacional para os governos subnacionais.

Em especial na América Latina, esta descentralização é vista por alguns estudiosos (Oddone, 2008: 29-31; Borja, Pozo e Morales, 1989) como um meio de democratizar a estrutura política dos países da região já que muitos estavam saindo de governos autoritários, ditatoriais. Porém, Falleti (2010: 6) também alerta que a descentralização, resultante de reformas políticas, eleitorais, constitucionais, é uma influência do neoliberalismo para diminuir a capacidade de intervenção estatal na economia e no livre mercado.

Enquanto isso, o neoliberalismo fez surgir o que Saskia Sassen (2005) chamou de cidades-globais, verdadeiros “quartéis gerais” da economia de livre mercado que competiam para serem as sedes das grandes multinacionais e terem mais dinheiro circulando em

seus territórios. Neste processo de internacionalização das cidades, o fenômeno da globalização também teve papel extremamente importante, dado que trata-se de:

processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais — avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto —, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais (Held et al, 2003: 68).

A globalização causou uma aproximação entre o global e o local, “na medida em que as agendas globais foram reconhecendo a importância do local (comunidades, vilas, cidade...) para construir, implementar e efetivar políticas globais” (Rodrigues, 2021: 48). Nessa mesma linha, essa aproximação é vista então como um novo fenômeno chamado de “glocalização” (Rodrigues, 2021).

Nesse contexto, algumas das principais cidades sul-americanas perceberam que a inserção internacional era o passo seguinte em busca da consolidação da sua autonomia e de busca de investimentos. Porém, caso começassem a atuar externamente, a maioria sabia que não tinha como, individualmente, ter ganhos satisfatórios devido à dinâmica competitiva própria do sistema econômico vigente.

De acordo com Maria del Huerto Romero (2004: 409), o desenvolvimento urbano, em um mundo global, exige “formas de cooperação a partir de alianças ou redes de cidades que permitam operar em marcos mais amplos e melhorar a capacidade de adaptação dos governos locais às novas dinâmicas”. Assim, um grupo de prefeitos de onze cidades de países pertencentes ao MERCOSUL resolveu, em 1995, demandar um espaço na arena política voltada para a integração regional sul-americana. Justamente por ter como objetivo-fim primordial sua inserção na estrutura institucional do MERCOSUL, seu nome deriva deste bloco: Mercocidades. Nesse contexto de desafios e oportunidades, a formação da rede “foi uma reação aos efeitos, positivos ou não, da globalização e da regionalização” (Batalha e Mallmann, 2015: 125-126).

As Mercocidades se constituíram como uma rede internacional de cidades, inicialmente voltada para os entes políticos dos países do MERCOSUL, mas que ao longo dos anos se expandiu e permitiu a adesão de cidades dos outros países sul-americanos.

Nesse sentido, Joséli Fiorin Gomes (2017: 250) afirma que:

a inserção de cidades dos países membros e associados do bloco [MERCOSUL] em uma Rede, tal qual a Mercocidades, permite-lhes maior aproximação e, com isso, capacitação para a cooperação descentralizada regional e promoção de melhores e mais visíveis oportunidades de realizá-la. Ou seja, uma Rede organizada de relações, ao conectar as cidades, promove maior articulação entre seus governos, gerando possibilidades maiores de gestão compartilhada e de cooperação entre elas, bem como melhores condições expor suas demandas aos governos centrais responsáveis pela condução do bloco regional.

Além disso, pode ser entendida como uma instituição internacional, ou seja, um determinado arranjo humano construído e organizado formalmente (Keohane, 1988: 383).

A ata de fundação institucionaliza a Rede criando o Conselho, a Secretaria Executiva e lista os seguintes temas como prioritários: a) Municípios e a Universidade; b) Comércio Exterior; c) Ciência, Tecnologia – Banco de Talentos; d) Cultura; e) Turismo; f) Gestão Municipal e Planificação Estratégica; g) Planejamento Urbano e Ambiental; h) Desenvolvimento Social – Educação e Saúde; e i) Legislação e Política Tributária Municipal.

A maioria destes temas permanece até hoje como prioritários no cotidiano da Rede e se observa que as cidades estavam a par da emergência dos novos temas promovidos pela ONU ao longo dos anos 1990 com o intuito de implementar uma agenda de bem-estar global, uma agenda social (Lindgren-Alves, 2018: 47). Em outras palavras, “os temas apresentados pelas Mercocidades abrangem tanto a agenda dos atores subnacionais nas últimas duas décadas do século XX quanto a chamada “nova agenda” notadamente sustentada no começo dos anos 2000” (Junqueira, 2014: 158)

As cidades da Rede estavam, portanto, buscando atuar internacionalmente naquilo que lhes foi dado competência administrativa para tal e a par das discussões e movimentos em âmbito global desde suas posições locais. Essa atuação visava a missão da Rede de potencializar a identidade e a integração regionais para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul.

Para a Mercocidades, a integração deve contribuir para o fortalecimento da democracia, do combate às desigualdades e à exclusão social. Os governos locais, como estruturas do Estado mais próximas ao cidadão, com capacidade de vincular o local, o regional e o global, são os entes políticos certos para aprofundar a integração regional (Gomes, 2017: 238). De forma mais ampla, entende-se que a Mercocidades fez parte de um processo que propiciou

a institucionalidade social no MERCOSUL mediante uma governança que destaca estratégias vinculantes entre estrutura, cultura e ação. A essência da governança, e, portanto, ‘dessa’ nova institucionalidade, reside no fato de que os mecanismos de governo não se baseiam somente nas autoridades governamentais [centrais], nem nas sanções decididas por elas. Ela se dá pela interação entre atores públicos e privados, autônomos e entre organizações em rede. (Mendicoa, 2013: 13)

Assim, sua atuação destaca a dimensão social no sentido dos temas trazidos à pauta e também no sentido dos participantes das discussões e decisões.

Durante a V Reunião de Cúpula, em 1999, a Rede expressou seu entendimento de integração da seguinte forma: “processo solidário de participação de cidadãos, que não se restringe apenas ao MERCOSUL ou à América Latina, mas que deve desempenhar papel estratégico na formulação e na condução de uma ordem mais justa e igualitária”⁴.

Na cúpula seguinte, em 2000, a Rede declarou:

Das cidades, concebemos a integração regional como um instrumento para melhorar as oportunidades de desenvolvimento de nossos países com base na equidade. [...] Insistimos em aprofundar os aspectos de convergência para a cooperação em esferas não econômicas (como cultura, justiça, meio ambiente, desenvolvimento tecnológico) onde os interesses comuns prevalecem sobre possíveis tensões setoriais⁵.

Além de entender que seus membros são os melhores entes para a consolidação da integração regional, as Mercocidades se afastam da lógica econômica neoliberal que imperava no regionalismo sul-americano do final do século XX e se vincula, cada vez mais, a temas sociais de caráter global.

Robert O. Keohane (1988: 382) explica que as instituições não refletem meramente as preferências e o poder das unidades que as constituem;

as próprias instituições moldam suas preferências e seu poder. A preferência pelas Agendas de Desenvolvimento da ONU foi a forma que a Rede encontrou de mostrar a sua importância em nível regional. Conforme já exposto, os ODM foram uma das primeiras iniciativas da ONU de longo prazo para que os países alcançassem um parâmetro de bem-estar mais amplo. Contudo, somente com os ODS reconheceu-se a importância das cidades em nível global.

Dentre os *stakeholders* que participaram da formulação dos ODS está o Global Task Force of Local and Regional Governments (GTF)⁶, um mecanismo de coordenação e consulta para empreender trabalho de *advocacy* relacionado aos processos políticos globais que envolvam ou possam envolver governos subnacionais.

Juntamente com o GTF, as redes Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade e Regions4 (anteriormente chamada de Rede de Governos Regionais pelo Desenvolvimento Sustentável, nrg4D) promoveram debates no Local Authorities's Major Group (LAMG)⁷, um dos nove setores da sociedade escolhidos na Rio 92 que deveriam ter participação nas atividades das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. O LAMG é formado por diversas redes e organizações internacionais que representam governos locais e subnacionais de todos os continentes do mundo.

Na primeira sessão do Grupo Aberto de Trabalho sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em 28 de fevereiro de 2013, o LAMG emitiu uma declaração evidenciando o que eles esperavam que tivesse nos novos objetivos: “Um objetivo geral de promover cidades e regiões/territórios que sejam ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivos, economicamente produtivos e resilientes é crucial se quisermos ser capazes de responder adequadamente aos desafios”⁸.

Graças a uma intensa articulação política envolvendo os membros da LAMG, como a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas (FLACMA) e a própria Rede Mercocidades⁹, um dos 17 objetivos tratou especificamente das cidades: o ODS11 sobre Cidades e Comunidades Sustentáveis.

Na XXIII Cúpula em La Paz, a Rede afirma que foi promotora:

[...] juntamente com a CGLU, a Global Taskforce e outros atores da sociedade civil, do reconhecimento da comunidade internacional de um objetivo específico de desenvolvimento sustentável para as cidades, obtendo a aprovação do ODS 11 em ‘cidades e comunidades sustentáveis’. Celebramos a conquista de incluir também a dimensão local nos outros 16 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹⁰.

Dentro da Rede, esse reconhecimento fez com que os 17 ODS estivessem presentes, transversalmente, em todas as ações internas e externas da instituição. A maior parte dos eventos organizados pelas Mercocidades ou nos quais ela participou, entre 2015 e 2019, tiveram algum dos ODS como tema, tais quais:

- Em 2016 acordou com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) a realização de um curso dirigido a governantes e gestores de cidades da região, norteado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos na Agenda 2030¹¹;
- Na XXI Cúpula, em 2016, houve a participação do coordenador residente do Sistema das Nações Unidas na Argentina e do representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para falar sobre a Agenda 2030 e a localização dos Objetivos e realizar oficinas¹²;
- Em 2017, durante a XXII Cúpula, foi realizada uma oficina, com colaboração do CGLU e apoio do PNUD, sobre territorialização dos ODS e sua aplicabilidade no âmbito dos governos locais¹³;
- Em 2018, representantes da Rede participaram do Seminário “Territorializar a Agenda para o Desenvolvimento: a liderança os governos subnacionais para a localização da Agenda 2030” co-organizado pela província de Santa Fé e pelo Fórum das Regiões da CGLU¹⁴;
- Realização do Seminário sobre Localização dos ODS e a Nova Agenda Urbana durante a XXIII Cúpula, em 2018¹⁵;
- Capacitação especial na XXIII Cúpula para formulação de projetos que abordassem a localização dos ODS nas cidades, a Nova Agenda Urbana e direito à cidade¹⁶; e
- Assinatura de Memorando de Entendimento entre a Mercocidades e o PNUD com o propósito de cooperar em ações que

permitam promover conjuntamente a implementação da Agenda 2030 no nível local¹⁷.

Desse modo, tem-se, como observa Rodrigues (2021: 49), que há na glocalização também um movimento inverso, ou seja, “as cidades incorporando mecanismos e instrumentos de conexão global, passando a utilizá-los de diferentes formas, a partir de suas necessidades e interesses locais”.

Mercocidades e o ODS 17

A aderência aos ODS não é de todo estranha, já que desde a sua fundação a Rede tem temas consonantes com os buscados pelos Objetivos. Dessa maneira, este trabalho está assentado no objetivo de conectar os ODS à agenda estratégica das Mercocidades de aprofundar a integração regional. Dessa aderência à Agenda 2030, dois projetos foram formulados e postos em prática pela Rede: o Banco de Boas Práticas para atingir os ODS e o Programa de Cooperação Sul-Sul.

O Banco de Boas Práticas das Mercocidades surgiu inicialmente em 2012, desenvolvido pela Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local. O contexto era o de trabalhar melhor a comunicação dentro da Rede, desse modo, o Banco é visto como uma “importante ferramenta de sistematização, promoção e difusão de ações, programas ou projetos que em diversos graus e modos contribuem para o desenvolvimento local, utilizando como base de transmissão as tecnologias de informação e comunicação”¹⁸. Posteriormente, em 2018, o banco foi reformulado pela vice-presidência (órgão hierarquicamente superior às unidades temáticas) de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Mudança Climática. O novo banco foi, então, descrito da seguinte maneira:

Esta ferramenta convoca experiências que tenham contribuído efetivamente na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos territórios e possam servir de exemplo a outras “mercocidades”, assim como a outras redes e organizações. As boas práticas podem ser implementadas por governos locais, ou através da soma de esforços de organizações, entidades ou comunidades a nível local e regional¹⁹.

Em ambas as ocasiões, as cidades podiam inserir seus projetos realizados em uma plataforma digital que seria acessada por qualquer pessoa. O *site* esteve disponível até o ano de 2022.

O outro projeto não é um resultado direto da incorporação dos ODS nas ações da Rede, mas se utiliza dos Objetivos. O Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades (PCSSM) tem como antecedente a “aliança estratégica” da Rede com o Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina (OCD/EU-LA). O OCD/EU-LA é uma organização formada, em 2005, pela Comissão Europeia através do programa URB-AL comandada pelas prefeituras de Barcelona e de Montevidéu com o intuito de “recolher, sistematizar, investigar, propor e divulgar conceitos e práticas de cooperação pública descentralizada entre a União Europeia e a América Latina”²⁰. E, para a Comissão Europeia, cooperação descentralizada trata-se de:

Uma nova abordagem nas relações de cooperação que procura estabelecer relações diretas com as entidades representativas locais e estimular as suas próprias capacidades para conceber e implementar iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos populacionais envolvidos, tendo em conta os seus interesses e pontos de vista sobre o desenvolvimento²¹.

O OCD/EU-LA, pelo menos desde 2009²², realiza formações para os membros das Mercocidades e foi o principal desenvolvedor do Programa de Cooperação Sul-Sul da Rede Mercocidades.

O PCSSM teve início no ano de 2017 com o intuito de apoiar e transferir “conhecimentos numa grande diversidade de temáticas prioritárias para as cidades, que permitam melhorar a qualidade de vida da cidadania, promover a perspectiva de género e o olhar regional”²³. Para atingir estes objetivos, o PCSSM trabalha em duas linhas de ação: capacitação para a formulação de projetos regionais e convocatórias para o financiamento de projetos, ambos realizados anualmente, um no primeiro semestre e o outro no segundo semestre, respectivamente.

A capacitação realizada em 2019 teve como eixo temático a “localização dos ODS nas cidades, Nova Agenda Urbana e Direito à cidade”²⁴, para a qual participaram 13 representantes de cidades e organismos da sociedade civil de Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia e México. As convocatórias para financiamento de projetos começam com

o lançamento de um edital que tem os princípios da cooperação descentralizada (CD), da cooperação Sul-Sul (CSS) e da eficácia da ajuda como base.

Desde o início, as propostas o PCSSM têm que se encaixar nos ODS, além de ter como um dos critérios de avaliação o quanto a proposta contribui para fortalecer o trabalho das cidades participantes com vistas a internalizar a agenda dos ODS²⁵. Fica evidente, portanto, que a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável foi completamente incorporada pela Rede Mercocidades.

Considerações finais

Como visto, a partir de um ponto de vista temático, há uma evidente convergência entre a busca pelo desenvolvimento do bem-estar dos membros das Mercocidades e a Agenda 2030. O PCSSM traduz-se em um meio de implantação dos ODS, fazendo com que as cidades participem ativamente da agenda global para o desenvolvimento sustentável.

Quanto ao ponto de vista regional, o uso dos ODS nos projetos e programas das Mercocidades pode ser entendido como uma forma específica de engajamento entre atores não estatais, isto é, uma forma de regionalização, embora não contemple atores de negócios enfatizados no “novo regionalismo”. De acordo com Björn Hettne (2000: 457-458), regionalização é o “processo empírico que leva a padrões de cooperação, integração, complementaridade e convergência dentro de um espaço geográfico internacional particular”. Ou seja, a Rede Mercocidades utiliza-se dos ODS para criar uma consonância entre os interesses de seus membros a fim de levar a cabo o processo de construção regional.

Ocorre que, ainda que os ODS tenham sido elaborados com a participação de diversos entes, a força de atores neoliberais se mostra cada vez mais presente. Portanto, a questão do financiamento é um ponto central. A Rede Mercocidades é uma organização que ao longo dos seus anos dependeu financeiramente das instituições internacionais e de agências de cooperação dos países do Norte Global para desenvolver seus projetos e programas.

A aderência à Agenda 2030 tem um evidente lado positivo que pode levar a Rede a dar continuidade na sua missão de levar o desenvolvimento do bem-estar aos seus membros. Porém, é necessário atentar-se a influências no seu processo regional pelo neoliberalismo, que se espalha por várias searas da vida humana e há muito não se resume a uma política econômica. A cooperação descentralizada, embora assegure a diversificação das “partes interessadas” e as fontes de dados, e, com isso, contribua para a atração de financiamentos à Mercocidades, tem limitações sem as coordenações pelos Estados. O arranjo como rede internacional de cidades possibilita capacidades maiores e planejamento macroscópico em alguma medida, no entanto, ainda se dá de forma mais frágil se comparada a um cenário de inserção da Mercocidades na estrutura institucional do MERCOSUL.

Nessa mesma linha crítica, os ODS, mesmo incluindo preocupações estruturais em torno de finanças, ajuda, comércio e transferência de tecnologia, também “acrescenta ambiguidade ao significado de parceria ao incluir referências explícitas a parcerias *multistakeholder* e mobilização de recursos domésticos como elementos centrais dos meios de implementação e da parceria global para o desenvolvimento sustentável” (Berstein, 2017: 233). Os processos *multistakeholder* não são algo novo, podendo ser, sob determinadas condições, um modelo realmente democrático. O fenômeno que se observa na ONU está longe de representar tal cenário, pois vem possibilitando a manutenção das mesmas estruturas de poder global.

Neste sentido, fica o alerta de que o aumento do papel das corporações e das megafilantropias na organização vem conseguindo apresentar soluções falsas e baseadas em princípios mercadológicos neoliberais para os problemas globais. Ademais, alerta-se para os riscos trazidos pela marginalização dos órgãos multilaterais e das autoridades reguladoras governamentais, que concedem ainda mais poder às CTN de decidir as narrativas e iniciativas globais para o desenvolvimento. Afinal, mesmo abrindo espaço para várias organizações e movimentos sociais na mesa de discussão, o poder entre estes e as CTN é extremamente desproporcional. Com isso, este modelo de governança dos ODS na verdade pode reforçar a capacidade dos atores mais poderosos de negar proposições que prejudiquem seus interesses de acúmulo e mobilidade irrestritos de capital.

Em síntese, a partir da pesquisa realizada, é notável que as Mercocidades já se alinhavam anteriormente com outras agendas de desenvolvimento da ONU e, na sua aderência à agenda dos ODS, desenvolveu projetos como o Banco de Boas Práticas e a Cooperação Sul-Sul. Ao mesmo tempo, para a conexão entre as agendas, tem importância o contexto do relativo declínio do multilateralismo no período e da interação da Rede com o MERCOSUL. Afinal, aquela encontrou pouca efetividade no esforço de influenciar o segundo e, com isso, passou a utilizar mais de meios globais para buscar contribuições, apoio técnico-científicos e, especialmente, ter acesso a financiamentos extra-regionais a partir da legitimidade global conferida pela Agenda 2030.

NOTAS

- 1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. E uma versão anterior dele foi apresentada ao 46.º Encontro Anual da ANPOCS.
- 2 A expressão “one size fits all” descreve um item, situação ou política projetada para acomodar uma grande quantidade de pessoas. É, portanto, relacionada a políticas ou abordagens padronizadas e não adaptadas às necessidades individuais. No caso da ONU, a rejeição deste modelo leva em consideração que os contextos, abordagens e perspectivas locais são distintos uns dos outros, logo, cada caso deve ser observado e planejado observando-se suas características constituintes e o contexto no qual se inserem.
- 3 Esses três projetos são simbolizados pelo MERCOSUL da primeira década e meia do século XXI, pela Aliança do Pacífico (AP) e pela Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA).
- 4 Declaração de Belo Horizonte, Mercocidades, 1999
- 5 Declaração de Rosário, 2000
- 6 <https://www.global-taskforce.org/about-us>
- 7 <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>
- 8 Statement of the LAMG before the Open Working Group, SDG Knowledge Platform, 2013.
- 9 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.
- 10 Declaração de La Paz, Mercocidades, 2018.
- 11 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.
- 12 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.
- 13 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2016-2017, Mercocidades, 2017.
- 14 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de

- Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
- 15 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
 - 16 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
 - 17 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
 - 18 Lançam Banco de Boas Práticas de Mercocidades, Mercocidades, 2012. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/lancam-banco-de-boas-praticas-de-mercociudades/>>. Acesso em: 12/01/2023.
 - 19 Banco de Boas Práticas difundirá iniciativas locais que contribuem aos ODS, Mercocidades, 2018. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/banco-de-buenas-praticas-de-mercociudades-difundira-iniciativas-locales-que-contribuyen-a-los-ods/>>. Acesso em: 12/01/2023.
 - 20 <https://www.observ-ocd.org/es/observatory>
 - 21 Decentralised Co-operation. Objectives and Methods. Bruxelas, European Commission, 1992.
 - 22 XIV Cúpula de Mercocidades, Mercocidades, 2009. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/xiv-cupula-de-mercociudades/>>. Acesso em: 12/01/2023.
 - 23 Mercocidades - Cooperação Sul-Sul, Mercocidades, 2019.
 - 24 Mercocidades - Cooperação Sul-Sul, Mercocidades, 2019.
 - 25 Bases para la convocatoria a proyectos de Cooperación Sur Sur, Mercociudades, 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Batalha, I. C., Mallmann, M. I. “Mercocidades e integração regional”. In: Gomes, J. F., Corradi, R. S. (Org.) Paradiplomacia em Movimento – perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Editora UniRitter, 2015.

- Bernstein, S. The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. In: Kanie, N.; Biermann, F. (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017. pp. 213-240.
- Briceño, J., *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Centro de Pensamiento Global, 2018, DOI <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.
- Briceño, J., “O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos”, em Carmo, C., Winand, É.; Barnabé, I.; Pinheiro, L. (org.), *Relações internacionais: olhares cruzados*, Brasília, FUNAG, 2013, pp. 193-238.
- Borja, J, Valdes, T, Pozo, H., e Morales, E. *Descentralización del estado: movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Chasek, P.; Kamau, M; O'Connor, D. *Transforming multilateral diplomacy: the inside story of the sustainable development goals*. London: Nova Iorque: Routledge, 2018.
- Ecosoc Session, 16th & 17th Meetings/7085 Regional Mechanisms Pivotal in Addressing Transboundary Challenges, Officials Note, as Operational Activities for Development Segment Continues, 18 May 2022.
- Falleti, T. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press, 2010.
- Gleckman, H. Multi-stakeholderism: A corporate push for a new form of global governance 19 January 2016 State of Power Report – disponível no endereço eletrônico <<https://www.tni.org/en/publication/multi-stakeholderism-a-corporate-push-for-a-new-form-of-global-governance>> acesso em 10/06/2022.
- Gomes, J. F. A Contribuição da Paradiplomacia Municipal Sul-americana para a Integração Regional em Zonas de Fronteira: A Rede Mercocidades e a Integração Fronteiriça no Âmbito do Mercosul. *Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 12, 2017.
- Held, David *et al.* *Rethinking Globalization*. In: HELD, David and MCGREW, Anthony (ed.). *The Global Transformations Reader – An Introduction to the Globalization Debate*. Second edition, Polity Press, 2003.

- Hettne, B.; Söderbaum, F. Theorising the Rise of Regioness. *New Political Economy*, Vol. 5, Issue 3, pp. 457-472, 2000.
- Junqueira, C. G. B. A Cooperação Subnacional no Mercosul: Os Casos da Mercocidades e do FCCR. *Brazilian Journal of International Relations*. Marília, V. 3, n. 1, 2014.
- Kanie, N; Biemann, F. (Ed). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts, Londres: Editora MIT, 2017.
- Katramiz, T; et al.; *Local Implementation of the 2030 Agenda in the Arab World: Addressing Constraints & Maximising Opportunities*, UNU- IAS Policy Brief; United Nations University, No. 19, 2020.
- Keohane. R. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, pp. 379-396.
- Leavesley, A; Trundle, A; Oke, C. *Cities and the SDGs: Realities and possibilities of local engagement in global frameworks*. *Berlim: Springer Nature 2022*, 51:1416–1432.
- Lindgren-Alves, J. *A Década das Conferências (1990-1999)*. Brasília, FUNAG, 2018.
- Mendicoa, G. E. *Las Redes Municipales y la Gobernanza en la Integración Regional: La Red Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires, 2013.
- Oddone, N. *La Red De Mercociudades: Globalización, Integración Regional Y Desarrollo Local*. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Servicios Académicos Intercontinentales SL, 2009.
- Oliveira, A., *Dissertação de mestrado - Os objetivos do desenvolvimento sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais*, Instituto Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022
- Organização das Nações Unidas, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. RES/70/1. Resolução aprovada pela Assembleia Geral. Nova Iorque, outubro, 2015. Disponível no endereço eletrônico <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf> Acessado em 20/06/2020.

- Pessoa, L., “Volta às origens: o regionalismo aberto, tempos depois, no Mercosul”, em *Cadernos de Regionalismo ODR*, 5, 1, 2021, pp. 91-99. Disponível em <http://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2022/02/Dossi%C3%AA-2021-Cap-10.pdf> (último acesso 20/05/2022).
- Riggirozzi, P.; Tussie, D., “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, em Riggirozzi, P.; Tussie, D. (Ed.), *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Londres/Nova Iorque, Springer, 2012, DOI <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>.
- Rodrigues, G. M. A. *Paradiplomacia: cidades e estados na cena global*. São Paulo. Desatino, 2021.
- Romero, M. del H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: Vigevani, T. et al. (Org.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004.
- Skogmo, B. UN Roles and principles governing multilateral assistance. In Browne, S; Weiss, T. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?*. Londres: Routledge, 2014. pp. 17-34.
- Sassen, S. *The Global City: Introducing a Concept*. *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XI, No. 2, 2005.
- Söderbaum, F., “Old, new, and comparative regionalism: the history and scholarly development of the field”, em Borzel, T; Risse, T. (ed.), *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Weinlich, S. Funding the UN system. In: Browne, S; Weiss, T. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. pp. 75-94.
- Young, O. Conceptualization: Goal Setting as a strategy for Earth System Governance. In: Kanie, N; Biermann, F. (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. London: Cambridge University Press; Massachusetts, USA: MIT, 2017. pp. 31-52.



Hipocrisia organizada e respostas da União Europeia à guerra na Ucrânia

Bruno Theodoro Luciano
Vitória Totti Salgado

I. Introdução

A invasão russa da Ucrânia tem se tornado o maior desafio interno e externo enfrentado pela União Europeia (UE) nos últimos tempos. Não somente os eventos na Ucrânia trouxeram de volta a guerra para o contexto geográfico europeu e para a vizinhança direta dos países da UE, quanto têm gerado uma série de consequências econômicas, financeiras, energéticas e migratórias para esse bloco, o qual tem apresentado dificuldades na construção de respostas mais rápidas e eficazes para os efeitos imediatos da guerra. Além disso, as respostas discursivas não têm necessariamente convergido com as práticas da UE e de seus Estados-Membros com relação à crise da Ucrânia, especialmente no que diz respeito aos fluxos migratórios de ucranianos

em direção aos países europeus como também as possibilidades reais de adesão da Ucrânia na UE como resposta à invasão russa do país.

Tendo em vista esse contexto desafiador enfrentado pela UE e as inconsistências de suas respostas à crise na Ucrânia, o presente artigo faz uso do conceito de hipocrisia organizada, noção utilizada pela literatura sobre organizações internacionais para refletir sobre a dissociação entre discurso e prática desses organismos ao lidar com determinadas temáticas, para discutir em que medida esse termo pode ser relacionado às respostas que a União Europeia tem dado à invasão russa da Ucrânia. Ao dar enfoque a duas agendas caras à UE, migração e alargamento europeu, o artigo pretende demonstrar a hipocrisia organizada desse bloco no tratamento desses dois temas com relação ao conflito na Ucrânia. Em termos de fontes de análise, o artigo utiliza documentação e declaração oficial da UE para identificar o conteúdo discursivo do bloco e seu posicionamento oficial com relação às duas agendas em questão. Ademais, literatura especializada é explorada para se detectar quais foram de fato as práticas adotadas pela UE com relação à guerra na Ucrânia e em que medida existe uma dissociação entre discursos oficiais e práticas europeias no tratamento dos temas migratório e de alargamento, caracterizando a atuação do bloco como hipocrisia organizada.

A seguinte seção do artigo introduz o conceito de hipocrisia organizada, suas origens, definições, características e como o conceito tem sido explorado por estudos acadêmicos para entender a atuação da União Europeia. Em seguida, discute-se com mais profundidade o tema dos fluxos migratórios da Ucrânia para os países da União Europeia, e em que medida a atuação da UE nesse tema pode ser entendida como hipócrita. Por fim, os traços de hipocrisia organizada na política de alargamento da UE são abordados, aplicando o mesmo critério para entender a atual resposta do bloco ao pedido da Ucrânia de adesão à UE no contexto da invasão russa. Esse artigo pretende contribuir para os estudos europeus e regionalistas na medida em que aplica um conceito já existente na literatura de organizações internacionais para entender as novas dinâmicas geopolíticas e migratórias derivadas da invasão da Ucrânia e aprofundar a análise sobre as contradições do papel da UE nesse conflito.

II. Hipocrisia organizada para além da União Europeia

O conceito de hipocrisia organizada tem sido usado nos últimos anos pela literatura de organizações internacionais (Brunsson, 1986; Lipson, 2007) para caracterizar e criticar certas incongruências na atuação desses organismos, tendo em vista que em determinados episódios suas atividades não levaram em consideração os princípios defendidos por essas organizações. Via de regra, as organizações internacionais devem demonstrar congruência com os valores e normas de seu ambiente para receber apoio e, assim, garantir legitimidade para suas ações (Brunsson, 1986). No entanto, organizações que atuam em ambientes diversos e com uma multiplicidade de atores frequentemente recebem demandas mutuamente inconsistentes e, logo, enfrentam o desafio de conciliar normas e valores igualmente inconsistentes. A tarefa de emular normas e valores inconsistentes coloca-se como um desafio à ação coletiva buscada pelas organizações internacionais. Em um ambiente inconsistente, as inconsistências são reproduzidas na estrutura e nos processos das organizações como modo de garantir a sua sobrevivência. Nesse contexto, não há soluções, apenas formas de lidar com o problema.

De modo a garantir a ação coletiva em um ambiente de demandas incongruentes, muitas organizações adotam a estratégia de dissociação entre retórica, decisões e ações (Brunsson, 1986). Hipocrisia institucional, portanto, refere-se a essa inconsistência entre discurso e prática exercida por organizações internacionais e regionais quando atuam em temas determinados, o qual ressalta que, com frequência, normas compartilhadas entram em conflito com interesses materiais dos atores internacionais, incluindo-se as próprias organizações internacionais. Com efeito, para certas organizações, adotar uma postura ‘hipócrita’ tem muitas vezes um valor funcional, na medida em que pode advir de uma necessidade da própria sobrevivência dessas organizações, ou mesmo fundamental para expandir a cooperação e a interdependência regional ou internacional, eixos considerados prioritários por esses organismos. Lipson (2007) destaca que esse tipo de hipocrisia se entende por ‘organizada’ pois é produto de organizações formalizadas e seria resultado de contradições sistemáticas adotadas em respostas organizacionais.

Ao se debruçar sobre a hipocrisia organizada por trás das políticas de reconhecimento da soberania dos Estados, Krasner (1999) foi um dos primeiros acadêmicos a adotar esse conceito no campo das Relações Internacionais. Posteriormente, outros trabalhos fizeram uso do mesmo termo para tratar de elementos incongruentes das organizações internacionais, com destaque para as operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) (Lipson, 2007) e, mais recentemente, para a atuação internacional da UE (Hansen e Marsh, 2015). Por um lado, Lipson (2007) reflete sobre os caracteres por vezes hipócritas das missões de paz da ONU no pós-Guerra Fria, indicando que essa forma de atuação foi, em certos casos, preferida pela organização como meio para garantir a eficiência das ações implementadas em campo pela ONU, garantindo, conseqüentemente, a própria sobrevivência dessa organização em momentos de pressões e de contestação por seus Estados membros. Por outro lado, Hansen e Marsh (2015) destacam a hipocrisia carregada pela emergente ação externa da UE, contrastando a noção de UE como ‘Potência Normativa’ com práticas adotadas pelo bloco nos últimos anos, tais como a exportação sem controle de armas para países que não necessariamente compartilham dos valores defendidos e promovidos internacionalmente pela UE, tais quais a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito, como no caso da Líbia durante o regime autocrático de Muammar Gaddafi.

No caso específico da UE, a hipocrisia organizada desse bloco também pode ser vista em outras políticas europeias, como nos temas migratórios e de alargamento do bloco, os quais são destaque neste artigo. No que tange às políticas migratórias e de asilo, Greenhill (2016) analisa as conseqüências das respostas “desconexas, esquizofrênicas e, às vezes, hipócritas da União Europeia” para o episódio que ficou conhecido como a ‘crise de refugiados’ (Greenhill, 2016: 317). Para isso, a autora discute o uso de movimentos populacionais de massa como um instrumento não-militar de coerção e traz o acordo entre UE e Turquia como ilustração desse tipo de coerção. Greenhill (2016) conclui que, diante de uma crise incipiente (e.g. ameaça turca) ou em andamento (e.g. crise de refugiados), suscitaram-se polarizações dentro da UE e entre os Estados-Membros, onde atores nacionais e supranacionais apresentaram demandas altamente polarizadas e mobilizadas. Na impossibilidade de satisfazer demandas incompatíveis, o bloco europeu acabou por desassociar discurso e ação, em um posicionamento

estrategicamente hipócrita. Ao passo em que mobilizava um discurso altamente ancorado na defesa dos direitos humanos, a UE firmou o acordo com a Turquia¹ que prevê a devolução de migrantes irregulares ao país, algo no mínimo questionável sob o ponto de vista da proteção e da garantia de direitos dos refugiados e migrantes.

Ainda no contexto da ‘crise de refugiados’, a hipocrisia organizada na UE foi também analisada no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Em consonância com as conclusões de Greenhill (2016), Lavenex (2018) interpreta a crise de refugiados como uma manifestação do crescente descompasso entre o esforço normativo da UE para uma política solidária em relação aos migrantes e refugiados, e os limites políticos impostos por interesses divergentes entre os Estados-Membros na temática. A transformação do bloco regional em uma união política leva a UE a refletir cada vez mais sobre padrões normativos percebidos como geralmente apropriados, gerando assim um discurso ambicioso de asilo ancorado na linguagem dos direitos humanos. No entanto, esse discurso permanece amplamente dissociado da prática política, gerando uma lacuna entre capacidades e expectativas (“*capabilities-expectations gap*”) na UE ou, em outras palavras, hipocrisia organizada.

No que tange ao debate sobre a lacuna entre capacidades e expectativas, Cusumano (2019) utiliza o método de análise de conteúdo para averiguar sistematicamente a dissociação entre a retórica humanitária e a conduta operacional focada na contenção da migração irregular pelas missões Triton e Sophia no Mar Mediterrâneo². Apesar da UE reforçar publicamente o seu compromisso com o salvamento de migrantes e refugiados no Mar Mediterrâneo, na prática as missões tiveram seus mandatos focados na gestão das fronteiras marítimas e no combate ao tráfico de pessoas (Cusumano, 2019). Apesar de a estratégia de dissociação entre discurso e prática ter permitido à União Europeia atender às demandas divergentes dos Estados-Membros, Cusumano (2019) ressalta que houve consequências negativas dessa estratégia, especificamente referente às dificuldades na gestão da crise humanitária na Líbia.

Como se pode observar, momentos de crise suscitam a necessidade de hipocrisia organizada pelas organizações internacionais, com vistas a atender às demandas divergentes e, ao mesmo tempo, garantir a ação coletiva. No caso da UE, o bloco é particularmente propenso à

hipocrisia, visto que interesses e demandas incompatíveis podem se manifestar tanto no nível nacional como no supranacional e que, em algumas temáticas (como é o caso da migração e do alargamento do bloco), os Estados-Membros detêm prerrogativa na ação e poder para barrar soluções supranacionais. Conforme Brunsson (2003), enquanto as instituições da UE não tiverem poder e legitimidade para exercer autoridade supranacional nessas temáticas, e na ausência de soluções para demandas incompatíveis entre os Estados-Membros, a estratégia de hipocrisia organizada provavelmente persistirá, dissociando ainda mais o núcleo normativo da política, e o discurso da ação.

III. Os fluxos de refugiados decorrentes da guerra na Ucrânia

Conforme ilustrado na seção anterior, a hipocrisia organizada da União Europeia é mais facilmente identificada em momentos de crise, onde se suscita a necessidade de comportamentos hipócritas devido à urgência por ação coletiva, ao mesmo tempo em que o consenso entre as partes é muito difícil de ser atingido. Além disso, ao menos duas razões justificam a presença de hipocrisia organizada na questão migratória: (i) a alta capacidade de politização da agenda pelos Estados nacionais e (ii) a frágil comunitarização³ das políticas de asilo e imigração.

Em primeiro lugar, tem se tornado comum que políticos mobilizem a pauta migratória para angariar apoio popular às suas candidaturas nacionais. Isso ocorre de duas maneiras: ou mobiliza-se contrariamente à imigração, em inflamados discursos nacionalistas e xenofóbicos, ou mobiliza-se a favor da imigração, em um apelo humanitário e econômico da importância dos migrantes para o desenvolvimento do país. Por se tratar de uma pauta que dialoga diretamente com múltiplas questões – identitárias, culturais, econômicas, securitárias e humanitárias –, a migração é facilmente mobilizada como modo de atender aos interesses particulares de políticos e de facções políticas. Esse processo é refletido no âmbito das instituições da UE, que emulam estes posicionamentos divergentes.

Em segundo lugar, desde o Tratado de Lisboa (2009), as políticas de asilo e imigração estão submetidas ao método comunitário, ou seja,

as decisões são conduzidas pelo processo legislativo ordinário⁴, o que implica a deliberação por maioria qualificada no Conselho da UE. Na teoria, isso confere maior autonomia às instituições da UE, que já não dependem de unanimidade entre os Estados-Membros para decisões de políticas de asilo e imigração. Contudo, o Conselho vem adotando uma abordagem de construção de consenso (unanimidade *de facto*) para as decisões nesta temática (Carrera; Ciger; Vosyliute; Brumat, 2022: 10-11). Também importa destacar que as políticas de asilo e imigração caem no domínio de ‘competência compartilhada’ entre a UE e os Estados-Membros. Isso significa que os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a UE não tenha exercido a sua (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2016, art. 2º, n.º 2).

Apesar da comunitarização promovida a partir de Lisboa, na prática, percebe-se que os Estados-Membros continuam a desempenhar um papel dominante, e permanecem os empreendedores privilegiados das políticas nesse âmbito (Trauner; Servent, 2016). Essa dinâmica decorre do desenvolvimento das políticas de asilo e imigração em si, onde o núcleo normativo e os consensos mínimos já haviam sido estabelecidos pelos Estados-Membros antes mesmo de sua comunitarização (Salgado, 2021: 62-63). Desse modo, a ação supranacional das instituições da UE se tornou difícil devido à sua frágil e recente habilitação pelo Tratado de Lisboa. Além disso, a soberania nacional no âmbito das competências compartilhadas, referente à manutenção da ordem pública e a garantia da segurança interna, foi resguardada aos Estados-Membros pelo artigo 72º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU)⁵, sob a justificativa da garantia da ordem pública e da segurança interna. Portanto, a alta politização da pauta migratória no âmbito nacional e a incapacidade das instituições europeias de constranger os Estados-Membros recalcitrantes a adotarem posicionamentos comuns tornam necessária a hipocrisia organizada e a estratégia de dissociação entre discurso e prática. Afinal, esta dissociação permite à União Europeia manter os seus ambiciosos padrões normativos no nível do discurso, ancorados na defesa dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que acata os limites impostos pelos Estados-Membros no nível da ação política (Lavenex, 2018).

No contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, suscitam-se questionamentos a respeito do

posicionamento da UE face ao conflito. Não sendo possível “pegar em armas” e ir à defesa dos vizinhos ucranianos, a UE optou por resistir com sanções econômicas à Rússia e abraçou o humanitarismo em relação à Ucrânia (Carrera; Ciger; Vosyliute; Brumat, 2022). O humanitarismo seria, portanto, o segundo melhor curso de ação, visto que o primeiro – ir para a defesa da Ucrânia – “é prejudicado pelo medo causado pelas ameaças nucleares do presidente Putin” (Carrera; Ciger; Vosyliute; Brumat, 2022: 4).

De fato, uma das consequências mais visíveis do conflito é o deslocamento forçado de milhares de pessoas que se direcionam à UE em busca de segurança e proteção internacional. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), desde o início do conflito, em 24 de fevereiro de 2022, estima-se que 5.977.800 pessoas fugiram da Ucrânia em direção aos países europeus (UNHCR, 2023)⁶. A maioria desses refugiados está em países fronteiriços à Ucrânia, como Polônia, Hungria, Romênia, Eslováquia e Moldávia, e também na Alemanha, que acolheu mais de 1 milhão de refugiados da Ucrânia até o momento (UNHCR, 2023). Trata-se do maior caso de deslocamentos forçados no continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial (Amnesty International, 2023), juntamente com outros desafios impostos pelo cenário de guerra no continente – crise energética, econômica e diplomática, para citar alguns.

Frente ao conflito e aos crescentes números de refugiados, a União Europeia se pronunciou em solidariedade à Ucrânia e condenou veementemente a agressão russa. Poucos dias após a invasão, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, fez um pronunciamento afirmando que “acolhemos de braços abertos os ucranianos que têm de fugir das bombas de Putin e estou orgulhosa da calorosa acolhida que os europeus lhes têm dado”⁷ (European Commission, 2022). A presidente afirmou também que a União Europeia estava “mobilizando todos os esforços e todos os euros para apoiar os nossos Estados-Membros do Leste, para a acolher e cuidar destes refugiados”⁸ (European Commission, 2022).

A resposta europeia comum foi reconhecida e elogiada pela Presidente do Parlamento Europeu, Roberta Metsola, no seu discurso de abertura, em 1 de março de 2022, durante a sessão extraordinária do Parlamento sobre o conflito (European Parliament, 2022). Além disso, em 9 de maio

de 2022, no “Dia da Europa”⁹, o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, proferiu um discurso em Odessa, na Ucrânia, onde afirmou que “vim para Odessa no Dia da Europa com uma mensagem simples: vocês não estão sozinhos”¹⁰ (European Council, 2022), em um claro gesto de solidariedade e união para com a Ucrânia.

Em consonância com os posicionamentos de solidariedade, a Comissão Europeia propôs a ativação da Diretiva de Proteção Temporária pela primeira vez, em 04 de março de 2022. Apesar de a diretiva ter sido estabelecida em 2001, após os deslocamentos em grande escala experimentados com os conflitos armados nos Balcãs Ocidentais, ela nunca foi colocada em prática pelas instituições da UE a despeito de reiterados apelos para colocá-la em uso em situações de deslocamentos forçados resultantes da chamada Primavera Árabe, em 2010, ou de conflitos no Afeganistão, Líbia ou Síria, que culminaram na eclosão da ‘crise de refugiados’ de 2015 (Ineli-Cieger, 2016).

A diretiva estabelece um modelo de proteção temporária para toda a UE no caso de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, e que não podem retornar aos seus países de origem devido a conflitos ou violações sistemáticas de direitos humanos. O objetivo é aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e permitir que as pessoas deslocadas gozem de direitos harmonizados em toda a UE, quais sejam: residência, acesso ao mercado de trabalho, assistência médica, assistência social, acesso à educação para menores de idade e direito ao reagrupamento familiar (Conselho da União Europeia, 2022). A proteção temporária tem vigência de ao menos um ano, podendo ser renovada por até três anos, a depender da evolução da situação na Ucrânia.

Destaca-se uma importante medida estabelecida pela diretiva: os Estados-Membros não podem oferecer um conjunto de direitos inferior aos previstos para os beneficiários de proteção temporária. Além disso, a diretiva inclui um regime de solidariedade interestatal sob o Capítulo VI (art. 24-26), que prevê um regime de realocação que inclui a transferência de pessoas que gozem de estatuto de residência de proteção temporária de um Estado-Membro para outro, “sujeito ao consentimento das pessoas interessadas”, e em cooperação com o ACNUR (Conselho da União Europeia, 2022). No quadro abaixo (Quadro 1), é possível comparar os dados mais recentes de refugiados

da Ucrânia que adentraram a UE via países fronteiriços e que, hoje, usufruem dos benefícios da proteção temporária. Os números reafirmam a solidariedade dos países europeus, visto a alta aderência dos países à diretiva e a amplitude da concessão de proteção temporária aos refugiados. Os dados compilados na Tabela 1 consideram apenas os países europeus que fazem parte do Plano Regional de Resposta aos Refugiados (RRP, na sigla em inglês) do ACNUR, e não abrangem a concessão de proteção temporária feitas por outros países da UE. As estimativas indicam que, considerando todos os Estados-Membros da UE, quase 4 milhões de pessoas deslocadas em razão da guerra na Ucrânia são beneficiárias da proteção temporária (Eurostat, 2023).

País	Refugiados da Ucrânia registrados no país (1) (2)	Beneficiários da proteção temporária (3)
Polônia	994.775	995.035
Chéquia	345.880	331.850
Bulgária	162.935	155.000
Romênia	136.075	131.180
Eslováquia	103.490	100.660
Lituânia	77.545	68.735
Hungria	52.335	30.960
Estônia	48.590	35.135
Letônia	38.145	39.685
República da Moldávia (4)	110.855	Não se aplica
Total	2.070.625	1.888.240

Tabela 1 - Dados sobre refugiados da Ucrânia em países europeus (nº de pessoas).

Fonte: Elaboração própria, com base em dados fornecidos pelo UNHCR (2023) e pelo Eurostat (2023).

Notas:

1. Dados obtidos em UNHCR (2023), referentes ao período de 24 de fevereiro de 2022 a 26 de junho de 2023.
2. O número de “Refugiados da Ucrânia registrado no país” inclui indivíduos que receberam o status de refugiado, status de asilo temporário, proteção temporária, ou status por meio de esquemas nacionais de proteção semelhantes, bem como aqueles registrados no país sob outras formas de permanência.

3. Dados obtidos em Eurostat (2023), referentes ao número total de beneficiários da Proteção Temporária contabilizados no mês de abril de 2023.
4. A República da Moldávia não é um Estado-Membro da União Europeia, mas teve o status de país candidato à membresia concedido pelo Conselho Europeu em 23 de junho de 2022. Foi incluída nesse quadro devido ao alto número de refugiados da Ucrânia que o país está acolhendo.

Além da proteção temporária, as instituições da UE aprovaram uma série de medidas de assistência à Ucrânia desde o início da agressão russa, que incluem 38,3 bilhões de euros em assistência econômica, 17 bilhões de euros para apoiar os Estados-Membros a acolherem os refugiados, 21,16 bilhões de euros para apoiar as forças armadas ucranianas, além de 670 milhões de euros para fornecer assistência material à Ucrânia e aos países vizinhos por meio do mecanismo de proteção civil da UE (European Council, 2023).

Apesar de todas essas medidas serem bem-vindas, há de se questionar por que a situação atual é tratada diferente de outros deslocamentos forçados em grande escala. Qual a diferença entre as consequências do conflito da Ucrânia e de outros conflitos no mundo, como na Síria, Líbia e Afeganistão? A Diretiva de Proteção Temporária foi adotada em tempo recorde pelas instituições europeias e se apresenta em profunda contradição com anos de bloqueio político dos Estados-Membros sobre as propostas de reforma do sistema de asilo da UE que estão na mesa desde a chamada ‘crise de refugiados’ (Carrera; Ciger; Vosyliute; Brumat, 2022; Barigazzi, 2022).

Este bloqueio político deve-se, em grande parte, às posições governamentais dos Estados que têm fronteira externa com a Ucrânia, nomeadamente Hungria, Polônia e Eslováquia. Esses governos recusaram consistentemente, desde o aumento da migração síria em 2015, um modelo de distribuição de responsabilidade renovado, que estabelece um mecanismo de realocação permanente e vai além do Regulamento de Dublin da UE (Reuters, 2020). Estes mesmos governos também têm sido explícitos na sua recusa em partilhar responsabilidades iguais com outros Estados-Membros da UE na

fronteira sul da Europa e em respeitar os seus compromissos jurídicos em relação aos requerentes de asilo e refugiados provenientes de África e de alguns países asiáticos e do Médio Oriente (Carrera; Ciger; Vosyliute; Brumat, 2022).

Em 2015 e 2016, no auge da ‘crise de refugiados’, a União Europeia adotou um pacote de medidas para a gestão da crise, sob as diretrizes políticas estabelecidas na Agenda Europeia da Migração¹¹, que incluíam a criação de um “sistema de resposta de emergência”¹², a assinatura do acordo com a Turquia¹³, e o (re)lançamento da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)¹⁴. O discurso da UE, à época, manteve a sua gramática humanitária e solidária, ao passo em que avançava a politização da pauta migratória e do refúgio no âmbito nacional dos Estados-Membros, com destaque para os países do leste. No eclodir da crise, em abril de 2015, uma declaração do Conselho Europeu ressaltou que “a União Europeia mobilizará todos os meios à sua disposição para impedir que mais vidas se percam no mar” (Conselho Europeu, 2015), ao fazer referência aos naufrágios de embarcações de migrantes e refugiados que tentavam a travessia do Mar Mediterrâneo. Um mês depois, a então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini, declarou que o objetivo principal da UE é “salvar vidas rapidamente e assegurar proteção na UE às pessoas que dela necessitem” (Comissão Europeia, 2015a). Nas palavras do então presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, “se há domínio em que a solidariedade europeia teve de se manifestar, foi o da crise de refugiados” (Comissão Europeia, 2015b).

No âmbito das políticas adotadas, tanto o acordo com a Turquia (Greenhill, 2016) como o recrudescimento da gestão fronteiriça (Cusumano, 2019; Salgado, 2021) foram analisados como medidas contraditórias frente ao discurso humanitário da UE, calcado na defesa de direitos humanos. Por sua vez, o sistema de resposta de emergência, apesar de tratar-se de uma medida de realocação de refugiados pautada na solidariedade entre os Estados-Membros, não se provou um mecanismo totalmente efetivo, visto o não cumprimento por parte de alguns países do Leste Europeu, nomeadamente, Polónia, Hungria, Eslováquia e Chéquia. Com exceção da Polónia, esses países votaram contra o mecanismo de realocação no Conselho Europeu, e Hungria e Eslováquia, em dezembro de 2015, recorreram à Corte de Justiça

para anular a decisão, o que foi negado pela Corte quase dois anos depois. Todos os quatro países rejeitaram as cotas fixas de realocação de refugiados, mas somente Polônia e Hungria não aceitaram nenhum imigrante de realocação, enquanto Eslováquia e Chéquia receberam, juntos, somente 28 refugiados (Ferreira, 2020; Eylemer; Söylemez, 2020).

Se hoje Polônia, Hungria, Eslováquia e Chéquia, como outros, abrem as portas e se esforçam para demonstrar solidariedade aos refugiados ucranianos, menos de uma década atrás recusaram receber refugiados do Oriente Médio, Ásia e África, alegando que as sociedades europeias corriam o risco de “escurecer” e serem “poluídas” pela chegada de raças e culturas não brancas (Stratulat, 2022). Esse tratamento desigual entre migrantes e refugiados persiste mesmo hoje, com os fluxos advindos da Ucrânia, com inúmeras denúncias de racismo e xenofobia no tratamento de nacionais de países terceiros e pessoas não brancas que fogem do conflito na Ucrânia e buscam segurança na UE (Lighthouse Reports, 2022a; Lighthouse Reports, 2022b; Amnesty International, 2023). Somado a isso, nota-se a diferença no tratamento de migrantes e refugiados bielorrussos na fronteira com a Polônia, cuja duplicidade de critérios permite o acolhimento de ucranianos ao mesmo tempo em que impede a entrada de sírios, afegãos, e outros que buscam refúgio, a depender de sua nacionalidade, raça e religião (Human Rights Watch, 2022; Oskui, 2023).

Diferentemente do cenário de solidariedade e acolhimento que, felizmente, se vê hoje na União Europeia frente aos deslocamentos de refugiados da Ucrânia, em 2015 e 2016, as pessoas deslocadas do Oriente Médio, África e Ásia não tiveram o mesmo tratamento. Destarte, a Diretiva da Proteção Temporária poderia ter sido acionada na “crise de refugiados”, caso houvesse consenso entre os Estados-Membros. Apesar de já não figurar um cenário de crise aguda, o Mar Mediterrâneo permanece sendo uma das mais perigosas travessias do mundo, e continua a vitimar migrantes e refugiados que se arriscam para buscar segurança na Europa (IOM, 2023).

Nesse sentido, recupera-se as duas razões que elucidam a presença de hipocrisia organizada na pauta migratória: (i) alta politização no âmbito nacional e (ii) frágil comunitarização das políticas de asilo e imigração na UE. Enquanto a União Europeia insistir pela construção

de consensos artificiais para a elaboração e adoção de políticas comuns de asilo e imigração, os Estados-Membros continuarão a usufruir da sua capacidade de politizar a pauta e, assim, aderir somente às políticas que lhe forem convenientes no âmbito nacional. Para os países do leste europeu, isso significa seguir com políticas discriminatórias, que abrem as portas para os “irmãos europeus do leste”, e ergue muros para não brancos e não cristãos. Embora os Estados-Membros da UE tenham mostrado sinais claros de abertura e de compaixão para com os cidadãos ucranianos, essa abertura não deve ser ‘à la carte’ dependendo das afinidades culturais ou raciais atribuídas às pessoas que fogem da guerra (Carrera; Ciger; Vosyliute; Brumat, 2022). A estratégia de hipocrisia organizada, nesse sentido, se apresenta como uma das únicas alternativas para a União Europeia conciliar as demandas de alguns Estados-Membros e a sua pretensão como potência normativa.

IV. A expectativa de alargamento da União Europeia para o leste e a questão ucraniana

Outra agenda em que se pode discutir a hipocrisia organizada da UE com relação à invasão na Ucrânia diz respeito à política de alargamento do bloco. Baseando-se nas ideias de Krasner (1999) de que hipocrisia organizada seria a dissociação entre normas e ações por atores do sistema internacional, Iankova e Katzenstein (2003) argumentam que hipocrisia também seria um aspecto sistêmico do alargamento europeu, o qual se constituiria pela combinação de hipocrisias política e institucional. Enquanto a hipocrisia política é resultado da estratégia de atores específicos no contexto do alargamento (países membros novos e antigos) em desobedecerem às leis europeias, a hipocrisia institucional se refere à falta de cumprimento involuntário das normas comunitárias devido à falta de capacidade e clareza por esses mesmos países. Nesse sentido, na medida em que a heterogeneidade dos Estados-Membros da UE se amplia, a política de alargamento poderia levar à erosão da coerência legal e das políticas europeias, haja vista a diversidade de tradições legais entre os Estados-Membros. Ademais, a hipocrisia institucional também tenderia a dar prioridade aos fatores normativos envolvidos nas negociações de alargamentos com países candidatos, em detrimento da falta de capacidades administrativas dos países candidatos para se adaptarem às normas comunitárias.

Na prática, essa dimensão hipócrita do alargamento europeu permitiu o rápido e amplo alargamento visto no início do século XXI, com a entrada de 12 países na UE em 2004 e 2007, bem como explica a lentidão e a fadiga dos anos seguintes, os quais deram outro ritmo às negociações com os países dos Balcãs Ocidentais, concluídas com a Croácia (ingressante em 2013), e em andamento com Montenegro (desde 2012), Sérvia (desde 2014) e, mais recentemente, com Albânia e Macedônia do Norte (Fouéré, 2021). Nos anos 2000, a UE priorizou um amplo alargamento com o objetivo de favorecer a expansão dos princípios e normas do bloco no continente europeu a grande parte dos ex-países do bloco comunista, deixando em segundo plano a falta de capacidade administrativa e de harmonização dos países candidatos do bloco para sua efetiva adesão. Face aos desafios encontrados nessa onda de alargamento nos anos seguintes e as próprias crises enfrentadas pela UE desde a crise econômico-financeira de 2008, o apetite dos Estados Membros por uma Europa alargada se modificou, revigorando a sistêmica hipocrisia das políticas de alargamento. A saber, a proposta do presidente francês Emmanuel Macron de desenvolver uma metodologia nova e mais robusta para os futuros alargamentos e, mais recentemente, o veto exercido pela Bulgária ao avanço das negociações com a Macedônia do Norte por conta de temas culturais e linguísticos - distantes do escopo da UE - indicam que os parâmetros de acesso para os novos países candidatos não têm tido necessariamente o mesmo peso utilizado nas ondas de alargamento anteriores.

O caso mais recente da Ucrânia reproduz uma série de características hipócritas do alargamento europeu para o leste, especialmente a hipocrisia institucional que dá prioridade a fatores normativos – e nesse caso inclusive geopolíticos – em detrimento da capacidade legal e administrativa do país em concretamente aderir às normas e políticas da União Europeia. A saber, ao passo que reconhece a demanda dos países dos Balcãs para que sua adesão à UE seja julgada sobre os seus próprios méritos, o Alto Representante Josep Borrell (2022) reconhece que - para além da necessidade de receber apoio militar para defesa da integridade de seu próprio território – líderes ucranianos, assim como os governos da Moldávia e Geórgia, têm buscado alcançar o status de país candidato à UE. Nessa mesma linha, a visita da Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen a Kiev entregando um formulário para adesão da Ucrânia representa um marco simbólico de abertura do caminho

‘europeu’ para a Ucrânia como recompensa pelo tremendo esforço bélico do país em se defender da agressão russa (Stratulat, 2022). No entanto, em discurso ao Parlamento Europeu, o próprio Presidente Macron ressaltou os elementos hipócritas do alargamento europeu, ao explicitar que a adesão ucraniana – embora desejável pela UE – não será fácil e rápida, como algumas declarações da Comissão Europeia procuraram indicar. Como alternativa institucional, Macron propôs o estabelecimento de uma Comunidade Política Europeia, aberta para países candidatos e países europeus que não necessariamente têm interesse em ingressar ou reingressar na UE, como Noruega e Reino Unido, a qual serviria de instrumento para integrar o continente em políticas europeias comuns sem a necessidade do ingresso formal à UE (Borrell, 2022).

As intenções e proposições dos líderes europeus, no entanto, continuam a reproduzir as hipocrisias organizadas da UE no contexto do alargamento e da relação com sua vizinhança. Por um lado, falta humildade à UE para se relacionar com os países vizinhos (Stratulat, 2022). O fato de que a UE se promove como bastião da democracia liberal no continente europeu e ao redor do mundo se contradiz com as políticas adotadas por certos países membros e lideranças da UE, que promovem na prática mudanças iliberais nos sistemas políticos nacionais, de maneira análoga às práticas adotadas por Putin na Rússia nos últimos anos. Na prática, isso tem afetado a percepção de países terceiros com relação ao papel da UE de defensora de valores liberais e evidencia a hipocrisia do bloco em exigir parâmetros normativos no processo de alargamento, os quais têm sido revistos dentro dos seus atuais Estados membros.

Por outro lado, a questão da unanimidade decisória nos temas de política exterior e concretamente na ampliação do bloco impõe constrangimentos significativos para o alargamento da UE, especialmente em relação a países em situações mais conturbadas como a Ucrânia. A necessidade de aprovação unânime para adesão de novos países na prática inviabiliza respostas rápidas da UE em temas externos, bem como privilegia o poder de veto de países individuais, os quais frequentemente sequestram as políticas europeias por motivações domésticas e nacionalistas (Borrell, 2022), como nos ensina o veto mantido pela Bulgária até 2022 à candidatura da Macedônia do Norte, sob a justificativa de que o país deveria reconhecer os direitos das minorias búlgaras na sua constituição (Euronews, 2022).

Desse modo, a visita simbólica da Presidente von der Leyen a Kiev dá falsas esperanças à população ucraniana de que um rápido ingresso do país à UE seria possível por conta do contexto da invasão russa. Em tese, a ideia de hipocrisia institucional, favoreceria a superação de dificuldades de capacidades administrativas e de harmonização tendo em vista as implicações normativas e geopolíticas de uma adesão ucraniana ao bloco. No entanto, não impediria que o critério de unanimidade trouxesse dificuldades adicionais para a futura candidatura ucraniana, do mesmo modo que os países dos Balcãs Ocidentais têm enfrentado nos últimos anos, muito menos garantiria a efetiva adoção por parte da Ucrânia das normas comunitárias no contexto de negociação de sua candidatura.

V. Conclusões

O presente artigo buscou fazer uso do conceito de hipocrisia organizada para entender a atuação da União Europeia na crise ucraniana, particularmente suas respostas às dinâmicas migratórias e perspectivas de alargamento europeu para o leste europeu. Por um lado, uma das consequências mais visíveis da guerra na Ucrânia é o aumento no número de deslocamentos forçados, o que exigiu uma resposta coordenada da UE para a gestão dos fluxos de pessoas. Desde o início do conflito, a UE proferiu discursos condenando a ação russa e demonstrando solidariedade aos cidadãos ucranianos, em uma política de “braços abertos” para os migrantes e refugiados que buscam a UE para acolhimento e proteção. Apesar de esse posicionamento ser bem-vindo, o mesmo se apresenta em largo contraste com o bloqueio político de propostas para reforma do sistema de asilo da UE, realizado, principalmente, por países do Leste Europeu, como Polônia, Hungria e Eslováquia. Menos de uma década antes, esses países recusaram o sistema de realocação de refugiados sírios na chamada ‘crise de refugiados’. Portanto, percebe-se que, na prática, a UE não consegue garantir um posicionamento coeso entre discurso e ação, visto as demandas divergentes dos Estados-Membros, a depender de quem são os refugiados e migrantes necessitando de auxílio. No caso de europeus, brancos e cristãos, são recebidos de portas abertas e são garantidos direitos básicos para a vivência na UE; no caso de refugiados não-europeus (e.g. sírios), não-brancos e muçulmanos, não foi possível acordar em uma política com o mesmo grau de acolhimento.

Por outro lado, no que se refere às políticas de alargamento europeu, a invasão russa na Ucrânia acelerou a intenção desse país de se aproximar da Europa Ocidental e, principalmente, de se tornar membro pleno da OTAN e da UE. Se no plano discursivo as lideranças europeias têm saudado e apoiado a aproximação da Ucrânia ao Ocidente e suas perspectivas de ingresso na UE, no plano prático a atuação da UE – seguindo os traços históricos da política de alargamento ao leste e aos Balcãs – tem sido hipócrita, dados os baixos sinais concretos de alargamento do bloco. O fato de que alguns países do continente europeu há vários anos seguem esperando alguma possibilidade de ingresso no bloco e as dificuldades futuras para a Ucrânia em suas atuais capacidades de se adequar ao acervo comunitário europeu indicam o caráter hipócrita das otimistas declarações da UE sobre uma adesão da Ucrânia. Ademais, o fato de que certos critérios normativos para adesão ao bloco não têm sido respeitados por alguns Estados Membros, e a consequente inabilidade da Comissão Europeia em assegurar o respeito ao Estado de Direito nesses países, torna ainda mais claros os traços hipócritas da UE em sua política de alargamento para o leste. Além disso, a necessidade de unanimidade dos Estados Membros para o ingresso de novos países à UE provavelmente deixará os anseios ucranianos à mercê de questões pontuais levantadas por Estados Membros que tenham divergências com a Ucrânia ou que tenham laços mais profundos com a Rússia, como é o caso da Hungria.

Seja para a política migratória, seja para a política de alargamento, a União Europeia parece estar refém da estratégia de hipocrisia organizada como maneira de se posicionar normativamente enquanto ator internacional e, ao mesmo tempo, garantir o consenso entre os Estados-Membros que legitimam e sustentam a sua existência como bloco. Isso se deve justamente às dificuldades do bloco de superar sua alta politização e a frágil comunitarização tanto em temas migratórios quanto nas políticas de alargamento. Não obstante, a hipocrisia organizada gera consequências externas negativas, como a permissibilidade da UE frente ao posicionamento xenófobo de alguns países do leste europeu em relação aos migrantes e refugiados, e a ilusão criada sobre uma adesão rápida da Ucrânia à UE.

NOTAS

- 1 O acordo entre União Europeia e Turquia refere-se à declaração de cooperação assinada em 18 de março de 2016, cujo objetivo era “pôr termo à migração irregular” da Turquia para a Europa, via Grécia. O acordo prevê a devolução de todos os migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia para este último país. Segundo o acordo, para cada sírio devolvido à Turquia, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE de maneira regular. Como pode-se observar, a maioria dos migrantes e refugiados são de nacionalidade síria, e isso é levado em consideração na declaração.
- 2 A operação Triton tratou-se de uma operação liderada pela Frontex, entre 2014 e 2018, cujo objetivo era auxiliar as autoridades italianas no monitoramento e gestão das fronteiras com o Mar Mediterrâneo. A operação Sophia, oficialmente EUNAVFOR Med, foi uma missão militar conduzida no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), entre 2015 e 2020, com o objetivo de combater as redes de tráfico e contrabando de pessoas no Mar Mediterrâneo. Ambas operações foram ativadas durante a ‘crise de refugiados’.
- 3 Por comunitarização, entende-se a passagem de áreas ou políticas à jurisdição comunitária da União Europeia. Pode representar uma transferência de áreas inscritas na União Europeia na exclusiva dependência dos Estados-Membros para a área comunitária, sujeitando-as ao controle democrático do Parlamento Europeu, à jurisdição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e à competência da Comissão Europeia. Neste caso, opera-se a transferência, nos processos de decisão, do designado método intergovernamental para o método comunitário.
- 4 O processo legislativo ordinário (ou codecisão) consiste na adoção conjunta, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE, de um regulamento, diretiva ou decisão, em geral, mediante proposta da Comissão Europeia. A partir do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu passou a ser colegislador, a par do Conselho, em matéria do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), salvo nas exceções previstas nos tratados. O processo legislativo ordinário implica a deliberação por maioria qualificada no Conselho, em codecisão com o Parlamento Europeu.

- 5 Artigo 72.º do TFEU (2016): “O presente título [Título V: O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça] não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna”.
- 6 Dados de 24 de fevereiro de 2022 a 26 de junho de 2023.
- 7 No original: “We welcome with open arms those Ukrainians who have to flee from Putin’s bombs and I am proud of the warm welcome that Europeans have given them.” (European Commission, 2022).
- 8 No original: “We are mobilising every effort and every euro to support our Eastern Member States - to host and take care of these refugees.” (European Commission, 2022).
- 9 Data comemorativa celebrada na data de aniversário da Declaração Schuman, proposta no dia 09 de maio de 1950.
- 10 No original: “I have come to Odesa on Europe Day with one simple message: You are not alone.” (European Council, 2022).
- 11 A Agenda Europeia da Migração (European Agenda on Migration, em inglês) foi adotada em 15 de maio de 2015 e traduz as diretrizes políticas da Comissão Europeia para uma melhor gestão dos fluxos migratórios.
- 12 O sistema de resposta de emergência previa dois mecanismos de realocação de refugiados: um para 40.000 pessoas, somente de Itália e Grécia, e outro de mais 120.000, que incluiu a Hungria. O país, no entanto, abdicou da inclusão como beneficiária, rejeitando o mecanismo.
- 13 Vide nota de rodapé no. 1.
- 14 Trata-se da extensão do mandato da antiga Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional das Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia por meio do Regulamento (UE) 2016/1624, de 14 de setembro de 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amnesty International (2023). Amnesty International Report 2022/23: The State of the World's Human Rights. Europe and Central Asia Regional Overview. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/en/> (último acesso: 04/07/2023).
- Barigazzi, Jacopo (2022). *EU hails 'historic' deal to protect Ukrainian refugees*, POLITICO, August 30. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-ministers-historical-deal-protect-ukraine-refugees/> (último acesso: 29/08/2022).
- Borrell, Josep (2022). The geo-political imperative for the EU is to both widen and deepen, *European Union External Action*, 27 junho.
- Brunsson, Nils (1986). Organizing for inconsistencies: On organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action, *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3-4), 165-185.
- Brunsson, Nils (2003). Organized Hypocrisy. In Czarniawska, B. ; Sevón, G. (eds). *The Northern lights: organization theory in Scandinavia* (pp. 201-222). Oslo: Copenhagen Business School Press, 201-222.
- Carrera, Sergio; Ciger, Meltem Ineli; Vosyliute, Lina; Brumat, Leiza (2022). The EU grants temporary protection to people fleeing war in Ukraine: Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy, *CEPS Policy Insights*, No 2022-09, 1-33.
- Comissão Europeia (2015a). *Comissão Europeia faz progressos na Agenda da Migração*. Comunicado de imprensa, Bruxelas, 27 de maio de 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_5039 (último acesso: 04/07/2023).
- Comissão Europeia (2015b). *Crise dos refugiados: Comissão Europeia toma medidas decisivas*. Comunicado de imprensa, Estrasburgo, 09 de setembro de 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_5596 (último acesso: 04/07/2023).
- Conselho Europeu (2015). *Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 - Declaração*. Comunicado de imprensa, 25 de abril de 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> (último acesso: 04/07/2023).

- Conselho da União Europeia (2022). *Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um fluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária*. Jornal Oficial da União Europeia: L 71 de 4 de março de 2022. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj (último acesso: 29/08/2022).
- Cusumano, Eugenio (2019). Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control, *Cooperation and Conflict*, 54(1), 3-24.
- Euronews (2022). North Macedonia: MPs vote for EU proposal lifting Bulgarian veto despite protests. 17 de julho.
- European Commission (2022). *Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine*, Statement, Brussels: 27 February 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441 (último acesso: 29/08/2022).
- European Council (2023). *EU solidarity with Ukraine*, Infographics, 28 June 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-solidarity-ukraine/>. (último acesso: 04/07/2023).
- European Council (2022). *Europe Day statement by President Charles Michel in Odesa, Ukraine*, Press releases, 9 May 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/09/europe-day-statement-by-president-charles-michel-in-odesa-ukraine/> (último acesso: 29/08/2022).
- European Parliament (2022). *Metsola to Zelenskyy: “We must face the future together”*, Press Releases, 01 March 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220301IPR24303/metsola-to-zelenskyy-we-must-face-the-future-together> (último acesso: 29/08/2022).
- European Union (2022). *Factsheet: Delivering on the 10-point plan for Ukraine*, 10 junho. Disponível em: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/factsheets-eu-solidarity-ukraine_en (último acesso: 29/08/2022).

- Eurostat (2023). Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data. Last update: 03/07/2023. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en&category=migr.migr_asy.migr_asytp. (último acesso: 04/07/2023).
- Eylemer, S., & Söylemez, N. (2020). Policy Versus Praxis: Has the European Union Failed to Respond to the Refugee Crisis? *World Affairs*, 183(4), 315–342. <https://doi.org/10.1177/0043820020966832>
- Ferreira, Letícia F. (2020). *Efeitos da Política Migratória Europeia pós-2015 sobre a ascensão da extrema direita na Europa Centro-Oriental*. Observatório de Regionalismo. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/03/03/efeitos-da-politica-migratoria-europeia-pos-2015-sobre-a-ascensao-da-extrema-direita-na-europa-centro-oriental/> (último acesso: 31/08/2022).
- Fouéré, Erwan (2021). The EU's enlargement agenda is no longer fit for purpose, *CEPS*, 12 janeiro.
- Greenhill, Kelly M. (2016). Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis, *European Law Journal*, 22(3), 317-332.
- Hansen, Susanne; Marsh, Nicholas (2015). Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, *European Security*, 24(2), 264-286.
- Human Rights Watch (2022, 7 jun). *Violence and Pushbacks at Poland-Belarus Border: Halt Summary Returns, Ensure Accountability for Abuse*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/06/07/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border> (último acesso: 31/08/2022).
- Iankova, Elena; Katzenstein, Peter (2003). European Enlargement and Institutional Hypocrisy. In Börzel, T.; Cichowski, R. (eds). *The State of the European Union: Law, Politics, and Society* (pp. 269-290). Oxford: Oxford University Press.
- Ineli-Ciger, M. (2016). Time to Activate the Temporary Protection Directive, *European Journal of Migration and Law*, 18(1), 1-33.
- International Organization for Migration (IOM) (2023). *Missing Migrants Project*. Data, Mediterranean. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (último acesso: 04/07/2023).

- Krasner, Stephen (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lavenex, Sandra (2018). 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1-18.
- Lighthouse Reports (2022a, 23 mar). *Ukraine Exodus: How to respond to the Europe's rediscovery of compassion for refugees without ignoring damaging double standards*. Disponível em: <https://www.lighthousereports.nl/investigation/ukraine-exodus/> (último acesso: 31/08/2022).
- Lighthouse Reports [@LHReports] (2022b, 28 fev). 1/ "They're not letting the black girl go." This video captures a disturbing scene at a railway station in Ukraine as a young woman is prevented from boarding an evacuation train. @LHReports investigates this case & others. [Tweet; attached videos]. Twitter. Disponível em: <https://twitter.com/LHreports/atus/1498333865148133386?s=20&t=cAcQBusQUSCGdPj4burQaA> (último acesso: 29/08/2022).
- Lighthouse Reports (2021, 22 dez). *Who died at Europe's border? Using open source to restore some humanity to the death toll of nameless and faceless people in the Poland-Belarus standoff*. Disponível em: <https://www.lighthousereports.nl/investigation/who-died-at-europes-border/> (último acesso: 31/08/2022).
- Lipson, Michael (2007). Peacekeeping: Organized Hypocrisy?, *European Journal of International Relations*, 13(1), 5-34.
- Oskui, Shiva. Refugee Hypocrisy: Poland Embraces Ukrainians, Shuns All Others. *WhoWhatWhy*. 18/03/2023. Disponível em: <https://whowhatwhy.org/apprentice-stories/refugee-hypocrisy-poland-embraces-ukrainians-shuns-all-others/> (último acesso: 04/07/2023).
- Reuters (2020). *Visegrad Four grouping push back on new EU migration plan*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-idUSKCN26F1T6> (último acesso: 30/08/2022).
- Salgado, Vitória T. (2021). *Fortaleza Europa? A securitização dos fluxos migratórios nas fronteiras com o Mediterrâneo*. [Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências]. Repositório Institucional UNESP. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/215870> (último acesso: 29/08/2022).

- Stratulat, Corina (2022). War has returned to Europe: Three reasons why the EU did not see it coming, Discussion Paper, *European Politics and Institutions Programme*, European Policy Centre, 28 abril.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada atual: 01/03/2020) (2016). *Jornal Oficial da União Europeia*: Documento 12016E/TXT. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj (último acesso: 29/08/2022).
- Trauner, Florian; Servent, Ariadna Ripoll (2016). The *Communitarization* of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change, *Journal of Common Market Studies*, 24(6), 1417-1432. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jcms.12397> (último acesso: 29/08/2022).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023). *Ukraine Refugee Situation*, Operational Data Portal, 04 julho. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (último acesso: 04/07/2023).



Las relaciones Brasil-Argentina: reflexiones sobre la agenda bilateral y el futuro del Mercosur

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

El 26 de junio de 2023, durante la visita de Estado del presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, a la República Federativa de Brasil, se presentó el Plan de Acción para el Relanzamiento de la Alianza Estratégica entre Brasil y Argentina. ¿Qué dice el documento sobre el futuro de la relación bilateral y, en gran medida, sobre el futuro del Mercosur?

Al menos desde mediados de la década de 1980, las relaciones entre Brasil y Argentina se han consolidado como el eje central de la cooperación y de la integración regional en el Cono Sur. Las iniciativas bilaterales como el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de Usos Pacíficos de la Energía Nuclear (1980), el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986) y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988) han operado como

catalizadores fundamentales para el avance de la integración regional en el Cono Sur, siendo el Mercado Común del Sur (Mercosur) su resultado más importante. A pesar de las disputas comerciales, las crisis políticas y económicas, los límites institucionales y otras dificultades ya conocidas, es necesario reconocer que cualquier progreso que se haya logrado se debe en gran medida a la convergencia entre los Gobiernos de Brasilia y Buenos Aires.

En los últimos años, sin embargo, la relación bilateral ha atravesado un período de altos niveles de tensión y crisis que, en gran medida, ayudan a comprender la parálisis del Mercosur. A nivel nacional, ambos países han enfrentado crisis políticas y económicas de gran impacto en las relaciones bilaterales. En el caso de Brasil, a partir de 2015, la crisis económica que se convirtió en una crisis política debilitó la acción externa brasileña y, por lo tanto, debilitó las relaciones con Argentina y el Mercosur.

En 2019, con el inicio del Gobierno de Jair Bolsonaro, esta situación empeoró, tanto debido al desprecio del Presidente por los temas relacionados con la actuación brasileña en América del Sur y con el Mercosur, debido a su convergencia con la agenda de Washington y del Gobierno de Donald Trump, como por la completa incapacidad del Gobierno para implementar una política exterior mínimamente propositiva.

En el caso argentino, la profunda crisis económica afectó las importantes relaciones comerciales con Brasil, que se habían mantenido a pesar de las cuestiones políticas. La devaluación del peso argentino, la desaceleración del crecimiento y las dificultades para acceder al dólar impactaron los flujos comerciales bilaterales y en el ámbito del Mercosur. Además de estos desafíos, las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 y la relación tensa entre Alberto Fernández y Jair Bolsonaro hicieron imposible cualquier intento de profundizar la relación bilateral.

A este escenario se suman algunas tendencias estructurales que debilitan aun más las relaciones entre los Gobiernos de Brasil y Argentina. En el ámbito político, los movimientos de extrema derecha están creciendo en ambos países y apuntan hacia una agenda que amenaza la relación bilateral y la integración regional. En el ámbito económico, la creciente

presencia comercial y financiera de China en América del Sur, y en Argentina en particular, es un factor que desafía la ya frágil integración económica y comercial. Como resultado, las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina no han avanzado en absoluto y se han mantenido las relaciones comerciales sólo en función de los intereses de actores privados. Desde la perspectiva gubernamental, no ha habido iniciativas en dirección a una agenda propositiva de cooperación.

En el ámbito regional, el Mercosur ha quedado reducido en gran medida a discutir negociaciones comerciales con países terceros, vaciándose de su agenda interna. En este contexto, las divergencias entre los Gobiernos de Brasil y Argentina se sumaron a las presiones externas, tanto en el caso de la Unión Europea y la urgencia de finalizar el acuerdo, como en las presiones protagonizadas por el Gobierno de Luis Alberto Lacalle Pou en Uruguay, que presionó al bloque en dirección a negociaciones de tratados de libre comercio con socios extrarregionales. La dimensión política y de cooperación más amplia del Mercosur, que incluye discusiones sobre el perfeccionamiento institucional, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, la energía y otros temas, fue abandonada.

El inicio del tercer mandato de Lula da Silva, en enero de 2023, se produjo en este contexto de crisis en la relación bilateral y del regionalismo sudamericano, pero al mismo tiempo con altas expectativas de reanudación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y del Mercosur. Esto se debe no solo a las buenas relaciones entre Alberto Fernández y Lula da Silva, sino sobre todo porque las directrices anunciadas para la Política Exterior Brasileña sitúan las relaciones con Argentina y el Mercosur en una posición central.

En su discurso de investidura, Lula da Silva anunció que el protagonismo brasileño se materializaría a través de la reanudación de la integración sudamericana a partir del Mercosur. En la misma línea, Mauro Vieira, en su investidura como Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, anunció que la gestión prestará especial atención a la asociación estratégica con Argentina, Uruguay y Paraguay, fortaleciendo los mecanismos bilaterales y la implementación de proyectos de interés común, así como señaló que el Mercosur debe ser profundizado. En la misma dirección, el Gobierno brasileño ha expresado en varias ocasiones su apoyo y compromiso para ayudar al Gobierno argentino a encontrar soluciones a la profunda crisis económica doméstica.

Sin embargo, desde el punto de vista de las iniciativas concretas, los avances aún son tímidos. En el ámbito bilateral, el mencionado Plan de Acción para el relanzamiento de la Alianza Estratégica Brasil-Argentina indica la disposición de retomar una amplia agenda de cooperación. El documento establece acciones en sectores como infraestructura y transporte, energía y minería, financiamiento y operaciones de crédito para el comercio bilateral, comunicaciones, ciencia, tecnología e innovación, temas digitales, cooperación espacial, cooperación nuclear, cooperación oceánica y antártica, defensa, paz y seguridad, salud y vigilancia de emergencias sanitarias, educación, cultura, deportes, turismo, medio ambiente, recursos hídricos, derechos humanos, derechos de las mujeres, igualdad racial, derechos de los pueblos indígenas, desarrollo social, desarrollo humano, cooperación técnica, cooperación humanitaria, cooperación consular y comunicación pública. Además, asume el compromiso de firmar e implementar una serie de acuerdos y programas de cooperación.

Para el Mercosur, el plan de acción plantea la modernización de los regímenes de comercio, la profundización de la participación social y de la agenda política. El bloque también juega un papel clave como articulador de las acciones en las diferentes áreas mencionadas anteriormente, a través de sus grupos de trabajo, reuniones especializadas y reuniones de ministros.

Se observa, por lo tanto, un claro intento de reanudación de la relación bilateral en una agenda más amplia, que no se limita a los aspectos comerciales, y que tiene en el Mercosur su principal *locus* de articulación. Este aspecto adquiere mayor relevancia dado que Brasil ha asumido recientemente la Presidencia Pro Tempore del Mercosur y, por lo tanto, está en posición de liderar la agenda del bloque. Además, en el contexto actual de las negociaciones del Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, el Gobierno brasileño está trabajando para fortalecer las posiciones y demandas del bloque sudamericano frente a las exigencias europeas, especialmente en lo que concierne a cuestiones ambientales.

De manera convergente, la actuación brasileña en favor de la incorporación de Argentina en el grupo BRICS indica que la diplomacia brasileña considera a Argentina como un socio fiable. Al mismo tiempo, refuerza la disposición de Brasil en contribuir con la superación de la

crisis económica en Argentina, en la que los BRICS y sus mecanismos pueden desempeñar un papel relevante.

Sin embargo, la coyuntura contemporánea plantea desafíos. Las elecciones en Argentina que se llevarán a cabo aún en 2023 serán sin duda un punto de inflexión. La eventual elección de Javier Milei, candidato de extrema derecha, apunta a un distanciamiento con el gobierno brasileño y a la imposibilidad de cualquier esfuerzo de profundización de la integración en el ámbito del Mercosur.

Por otro lado, en caso de que Sergio Massa o Patricia Bullrich salgan victoriosos, habrá una importante oportunidad para demostrar la importancia de la relación bilateral y del Mercosur. En este escenario, será imperativo que Brasil lidere iniciativas de cooperación que contribuyan a estabilizar la economía argentina. Tanto a través del Mercosur como de los BRICS, será esencial que el gobierno brasileño trabaje en favor de la economía argentina, lo que a su vez fortalecerá al Mercosur y consolidará la posición de Brasil como líder regional.

Las presiones externas a las que Brasil, Argentina y los otros países del Mercosur han estado sometidos deben ser utilizadas como temas impulsores para el fortalecimiento de la relación bilateral y de la integración regional. Es necesario tener la capacidad de convertirlas en un instrumento para la reactivación de la agenda interna del Mercosur y para mejorar las condiciones de negociación frente a la Unión Europea, terceros países y en los foros multilaterales.

Finalmente, existe el potencial de que la relación bilateral entre Brasil y Argentina, así como el Mercosur, se conviertan en el *locus* de formulación de una estrategia para la relación con China. Por un lado, se reconoce que China desempeña un papel importante como socio comercial de la región. Por otro lado, las relaciones con China no deben resultar en una reducción de los ya bajos niveles de interdependencia, en un agravamiento de las presiones sobre el medio ambiente y en la aceleración del proceso de desindustrialización al que ya están sometidos Brasil y Argentina.

Por tanto, existen numerosos desafíos que Brasil y Argentina deben afrontar, tanto a nivel nacional como internacional. El fortalecimiento de la asociación bilateral y, como resultado, del Mercosur, con una

agenda de cooperación económica y política amplia, que trascienda las negociaciones externas y las cuestiones comerciales, indudablemente constituye un elemento esencial para superar estos desafíos.



La incertidumbre de la cumbre entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión Europea (UE)

Ángel Sánchez Mendioroz

En medio de un contexto de incertidumbre, debido a los cambios transicionales que nos están llevando aceleradamente hacia la construcción de un nuevo orden mundial y de nuevas arquitecturas regionales, tuvo lugar la cumbre de los jefes de Estado de Europa, Latinoamérica y el Caribe con la participación de 27 países europeos y 33 latinoamericanos –el 17 y 18 de julio de este año en la ciudad de Bruselas–. Actualmente, el sistema internacional se está transformando vertiginosamente de un orden hegemónico unipolar –dominado por los Estados Unidos y sus aliados occidentales, quienes promueven un mundo dividido y caótico– hacia un orden multipolar que aspira

a una nueva forma de gobernanza global que integre a los países del Sur Global, a las plataformas y a los organismos internacionales de decisión. Así como acentuar la cooperación y la coordinación entre las distintas regiones y geografías de nuestro globo.

Los objetivos generales de la cumbre eran, por parte de la CELAC, iniciar el camino de superación de las asimetrías históricas, sociales y económicas y la redefinición de los roles de ambas regiones en sus relaciones bilaterales. A ese respecto, el presidente brasileño Lula da Silva expresó: “Necesitamos que se acabe con el rol de América Latina como suministrador de materias primas y mano de obra mal pagada”. Esta declaración implicaba que en la agenda del CELAC estaría el conseguir la movilización de recursos e inversiones financieras, la transferencia tecnológica y la integración de América Latina en la cadena de producción conjunta, es decir, agregarle valor a los recursos naturales de Latinoamérica –al industrializar su producción primaria–, todo esto en un contexto de relaciones justas e igualitarias sin exigencias y condicionamientos medioambientalistas y políticos como excusa de un proteccionismo europeo unilateral.

Por otro lado, el objetivo principal de la Unión Europea –con carácter de restauración del viejo modelo– lo podemos dividir en tres aspectos: político, económico y el último geoeconómico.

El primero es recuperar su influencia política sobre AL pretendiendo crear un órgano político como instrumento que asegure cumbres periódicas y un mecanismo de coordinación permanente. Esta pretensión política de la UE comenzó, al inicio de la cumbre, con el intento de convencer a los países de AL de apoyar la política exterior de la UE, sobre todo en lo referente a enviar armamento a Ucrania, así como el condenar y sancionar a la Federación Rusa.

El segundo aspecto de su agenda era el poder diversificar sus fuentes de materia prima a través de hacer las cadenas de suministro procedentes de AL más resilientes, para esto perseguía acuerdos generales con el Mercosur, un acuerdo bilateral con Chile, avanzar con el de México y ratificar los pendientes con Centroamérica, Colombia, Perú y Ecuador.

El tercer aspecto pretendía contrarrestar la influencia china en la región a través del denominado Global Gateway, estrategia que también

incluye la transición hacia un globalismo verde y digital que aspira doblar las inversiones europeas en AL, sobre todo en la construcción de infraestructuras.

¿Cómo llegar a acuerdos sólidos y con perspectivas de futuro con una Unión Europea en proceso de desintegración –como modelo de integración regional abortado por el globalismo neoliberal– y una América Latina buscando todavía un modelo de integración regional funcional que le permita hacer frente a los retos del nuevo orden multipolar en ascenso?

De distinta manera, ambas regiones enfrentan el enorme desafío de crear nuevas estructuras e instituciones regionales que regulen en forma funcional y pragmática las contradicciones entre Civilización y Naturaleza, Economía y Sociedad, así como entre Individuo (Ciudadano) y Estado. Pasar de un orden unipolar, individualista, economicista basado fundamentalmente en relaciones competitivas y dominadas por unas pocas empresas multinacionales, al igual que una élite financierista y política parasitaria, hacia un orden multipolar que garantice una gobernanza regional con carácter de regulaciones multinacionales; la cual asegure relaciones comerciales intra e interregionales justas, sostenibles e incluyentes basadas en la cooperación, la complementación, la solidaridad y el respeto mutuo entre las naciones que constituyen cada región.

En el caso de la Unión Europea enfrenta actualmente el reto histórico de emanciparse de los Estados Unidos, el que la ha reducido a un rol de vasallaje político en la empresa de conservar su hegemonía mundial. Prisionera de una élite política globalista y neoliberal –asentada en Bruselas y la que sólo obedece a los dictados de Washington– Europa vio truncado su proyecto integracionista político más allá de la unión monetaria. Ahora enfrenta un proceso de desindustrialización, desintegración de su economía y de pérdida progresiva de sus estructuras democráticas, la cual se inició con el conflicto entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Rusia al invadir Ucrania. En relación con América Latina y el Caribe, observamos repetidos intentos fallidos de integración, que resultan de estructuras de cooperación entre estados importadas e incongruentes con las realidades locales, como es

el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur). Además, encontramos estructuras regionales influenciadas por la doctrina Monroe, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), que promueven la aculturación de nuestras naciones y refuerzan la influencia política de Washington D.C. en la región. También se destacan iniciativas integracionistas ideologizadas con características populistas y/o presidencialistas, ejemplificadas por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

¿Qué dejó la cumbre?

Una UE que está desesperada por superar su actual crisis existencial causada por factores políticos, económicos y energéticos –vulnerabilidad política y de recursos naturales–, la cual fracasó en su campaña de comprometer a los miembros de la CELAC de apoyar a Ucrania y de aislar y sancionar a Rusia. La intención de la UE de integrar a Ucrania como tema de discusión, y de dejar hablar a su Presidente en la cumbre, cosechó fuertes críticas de los miembros de la CELAC. A pesar de los fuertes esfuerzos de la UE, al final de la cumbre solo surgió una declaración conjunta –sin la firma del representante de Nicaragua, hecho que invalida su legitimidad– condenando en forma general la guerra y la violencia en Ucrania, así promulgándose por la necesidad de un alto al fuego y la promoción de una paz justa y sostenible.

En su intento de vender su programa de inversiones (Global Gateway), sobre la base de condiciones medioambientalistas e imposiciones normativas y técnicas –programa que consiste en un monto de € 45 000 millones en inversiones y más de 135 proyectos en carpeta–. Por un lado, la UE se quedó a nivel de intenciones de concluir los acuerdos del tratado de libre comercio iniciados en el 2019 con el Mercosur, que adquieren nivel de prioridad, pero que no fueron exitosos ya que deberán estar basados en la confianza mutua y no en amenazas.

Por otro lado, la promesa de ejecución de los acuerdos bilaterales con Chile, México y Centro América, así como también con Colombia, Perú y Ecuador. A este respecto, sólo se consiguió la promesa de Chile de profundizar la posibilidad de un comercio con la UE sobre Recursos Críticos como el Litio. En este sentido, Josep Borrell, vicepresidente de la Comisión Europea y su representante para asuntos exteriores,

declaró: “No se alcanzó un avance decisivo de los acuerdos, pero sí una clara perspectiva para continuar con el trabajo de los fundamentos de ambas propuestas. Estoy seguro que lograremos un acuerdo al final del año”. La pregunta pragmática relevante de este propósito es: ¿Cuál será la situación política y económica de la UE al final de este año?

Del lado de la CELAC, se hizo evidente su incapacidad de hablar con una sola voz como organismo regional y aún más de estar polarizada entre posiciones neoliberales y posiciones soberanistas como lo demuestra la polémica discusión entre el presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou –con una clara concepción de institucionalismo neoliberal que acusó a Cuba, Venezuela y Nicaragua de ser antidemocráticos y de no respetar los derechos humanos ni las instituciones liberales– y del presidente de Cuba, Miguel Díaz-Canel, quién remarcó la prioridad de la defensa de la soberanía de los países miembros ante la injerencia norteamericana y europea en forma de bloqueos, sanciones, golpes de Estado y amenazas en la región.

La cumbre también mostró posiciones oportunistas y paradójicas de presidentes que se llaman de izquierda, tal es el caso del presidente de Chile, Gabriel Boric, y el de Colombia, Gustavo Petro. El presidente Boric calificó el actual sistema político institucional chileno –neoliberal– como un modelo exitoso con más de 30 años de progreso y bienestar y en contradicción a lo dicho en 2019 (en que postula a un Estado emprendedor).

En el caso de Petro muestra una agenda moralista y globalista verde, que persigue salvar al planeta y se olvida de los problemas estructurales internos del pueblo colombiano, haciéndole el juego al actual orden neoliberal. En su agenda, Petro promueve una campaña sobre la construcción de energías limpias, así como propuestas de solución, de carácter populista para resolver los problemas de la migración y el narcotráfico internacional.

Más realistas, y en dirección al nuevo modelo de orden mundial que proponen los BRICS, fueron las exposiciones de los presidentes de Brasil, Lula da Silva; de Argentina, Alberto Fernández; de Honduras, Xiomara Castro. En sus ideas se vislumbra una **propuesta de integración** basada, más que en una supraestructura o supragobierno, en una **gobernanza regional**. ¿Qué se entiende aquí como gobernanza?

Los elementos clave de un orden regional basado en la gobernanza son el ejercicio de la **soberanía** y la práctica de la **cooperación** entre sus agentes.

El agente soberano no son ni comisiones ni gobiernos regionales ni tampoco gobiernos ni jefes de Estado (constructos políticos), sino el reempoderamiento del ciudadano latinoamericano como agente concreto (no abstracto) de transformación y actualización de las nuevas estructuras económicas de mercado, de las estructuras monetarias y de las estructuras de decisión política. Una región sería de esta manera un agente vivo que se autoconstruye a sí mismo a través del acceso a la información y a la construcción de plataformas de comunicación y de organización para sus ciudadanos.

Por otro lado, la cooperación necesita agentes libres y no liderados por una élite política. En el momento en que un agente soberano acepta la autoridad de otro agente, no coopera sino que obedece, se somete. Lo contrario de liderar es cooperar, es llegar a acuerdos en conjunto que sirvan a los agentes de guía en la construcción constante de nuevas estructuras. Es un nuevo orden que prescinde de bloques ideológicos o de hegemonías y que se basa en relaciones y asociaciones abiertas con carácter multilateral y multiperspectivista.

El agente tiene la libertad de cooperar con diferentes agentes que representan a diferentes intereses y perspectivas, es decir, de crear las opciones de multilateralismo que éste considere necesario. Un agente libre de expresarse, de escoger y realizar sus propias experiencias, esa misma línea de integrarlas en estructuras institucionales que les den significación y sentido a su convivir diario. Finalmente la capacidad y el poder de transformar dichas estructuras cuando sea necesario.

En conclusión, la cumbre nos deja la incertidumbre de elegir y de construir nuestro propio camino, no sobre la base de viejos modelos y fórmulas racionales, sino sobre la marcha de nuestras propias experiencias. Es el proceso de vivir y de convivir, de estar vivo. En el proceso del vivir, no sabemos a dónde nos llevará el río, así que nuestra tarea es la de orientarnos constantemente, tomar nuestras propias decisiones estando conscientes del momento y de sus exigencias actuales.



Más allá de las Cumbres: ¿Hacia un nuevo paradigma interregional entre Europa y América Latina?

Frank Mattheis
María Victoria Álvarez

En julio de 2023, después de ocho largos años sin encuentros de este tipo, una Cumbre al más alto nivel entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) reunió al liderazgo político de ambas regiones. El objetivo era abordar cuestiones apremiantes y revitalizar la cooperación en una amplia gama de campos políticos, desde la salud hasta el cambio climático. La relación entre las dos regiones ha estado marcada durante mucho tiempo por la proximidad cultural y política. Sin embargo, a pesar de compartir esta base normativa para la cooperación multilateral, encontrar puntos en común se ha convertido en un desafío sorprendentemente difícil. Tantos problemas estructurales como coyunturales obstaculizan la cooperación interregional exitosa entre Europa y América Latina y el Caribe (ALC).

Para que una relación interregional produzca resultados, ambas partes deben poder actuar de manera cohesionada. Las instituciones formalizadas y las estructuras de toma de decisiones son cruciales en este sentido. Una de las razones por las que la relación entre la UE y la Unión Africana (UA), por ejemplo, se destaca como un tipo de interregionalismo activo y denso es que tienen interlocutores que pueden interactuar entre sí en diferentes niveles, incluyendo parlamentos regionales, comisiones y consejos regionales de paz y seguridad (Mattheis et al., 2023). Incluso durante un período sin cumbres de alto nivel, la relación UE-UA puede avanzar y elaborar sus respectivas posiciones, normas y principios en términos interregionales.

Esto es más desafiante para América Latina. CELAC es una organización caracterizada por la informalidad y una preferencia por la concertación y el diálogo político en lugar de reglas legales y competencias rígidas. La falta de una institucionalización con múltiples capas la hace más propensa a la volatilidad y socava su capacidad para hablar con una sola voz sobre un tema en particular.

Durante la pandemia de COVID-19, la Presidencia Pro Tempore de CELAC en manos de México intentó llevar a cabo acciones específicas dentro de sus (severamente) limitados poderes. El hecho de centrar el foco en abordar preocupaciones técnicas comunes, llevando consecuentemente los temas políticamente sensibles a un segundo plano, produjo algunas iniciativas colectivas, aunque tímidas.

Los esfuerzos colectivos en la región de ALC mostraron diversos grados de capacidad de gestión y disposición para responder a la crisis. Mientras que algunos esquemas expusieron escasos indicios de cooperación o permanecieron en el ámbito declarativo de las buenas intenciones, otros actuaron con decisión para contener el virus y sus impactos multidimensionales (Álvarez, 2022).

En ausencia de un enfoque unificado, la naturaleza dispersa de la respuesta a la pandemia en ALC obstaculizó el desarrollo de una estrategia compartida (De Lombaerde et al., 2022). La prolongada crisis en Venezuela también contribuyó a una fragmentación política en la región con respecto a la seguridad y la democracia, ya que ninguna organización regional pudo impulsar una posición o respuesta regional conjunta.

Como consecuencia, la Cumbre UE-CELAC de 2023 se caracterizó por la falta de un pensamiento grupal cohesivo por parte de los latinoamericanos. Asimismo, por el lado europeo, la institucionalización formal de la UE tampoco fue suficiente como para imponer coherencia y superar posiciones divergentes de los estados miembros sobre cuestiones fundamentales en sus relaciones con ALC, como la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales y las políticas migratorias.

En cuanto a la posibilidad de encontrar puntos en común, la Cumbre UE-CELAC dejó un panorama ambiguo. Se produjeron simultáneamente convergencias y divergencias en diferentes áreas de política. A pesar de las grandes expectativas de progreso en el ámbito comercial, la Cumbre no logró ningún avance en las muy esperadas negociaciones en curso.

A diferencia de períodos anteriores de la relación interregional, la cohesión social, los derechos humanos y la democracia ya no son temas de consenso garantizado y han perdido prioridad en la agenda interregional. Esta falta de alineación destaca nuevas líneas de fricción en la relación UE-CELAC. En contraste, hubo un consenso considerable en torno a la agenda climática, que parece estar emergiendo como el nuevo leitmotiv del interregionalismo.

La propuesta de Colombia de alivio de la deuda a cambio de acciones climáticas constituyó una muestra de que la Cumbre puede servir efectivamente como un espacio para explorar enfoques innovadores en el abordaje de desafíos comunes. En otras áreas de política, hubo convergencia en la necesidad de impulsar la colaboración interregional, pero sin poder acordarse mecanismos para la implementación real.

En el ámbito de las migraciones, la propuesta de cambiar de políticas bilaterales a políticas interregionales generó reflexiones, pero aún no se ha identificado un espacio político concreto para marcos de acción. Lograr avances en aspectos interregionales en áreas como la migración resulta ser una tarea desafiante cuando existe una brecha de consenso en ambas orillas del Atlántico. Del mismo modo, se mencionó en repetidas ocasiones la agenda digital, pero aún no se comprenden completamente las implicaciones que un enfoque interregional específico tendría. Otros temas que tienen una fuerte dimensión interregional, como el crimen organizado, desempeñaron un papel marginal en las discusiones.

La mayor parte de la atención se ha centrado en lo que ambas regiones aportan a los encuentros interregionales. Pero la relación interregional también tiene un impacto en cómo evolucionan los respectivos regionalismos. En este sentido, la Cumbre reveló un cambio en las prioridades. Han quedado atrás los días de fuertes inversiones europeas en la construcción de instituciones y de una apuesta sólida por la integración regional formal en la región de ALC.

A pesar de los desacuerdos más fundamentales sobre la alineación geopolítica, ha surgido un enfoque pragmático en respuesta a las realidades cambiantes de la fragmentación politizada del regionalismo latinoamericano. Las organizaciones regionales como CELAC carecen de instituciones sólidas que puedan hablar en nombre de sus 33 miembros y liderar el proceso de cooperación regional en tiempos de crisis. La UE está abandonando gradualmente su máxima de preferir el apoyo a largo plazo a otras organizaciones regionales sobre patrones de compromiso efímeros y busca implementar su política exterior con más frecuencia con grupos flexibles de países seleccionados o incluso con países individuales. La creciente asimetría institucional entre la UE y el regionalismo de ALC complica aun más la aparición de asociaciones interregionales y también plantea interrogantes sobre la ambición de la UE de aumentar su peso en la gobernanza global al unirse a otras organizaciones regionales en las Naciones Unidas.

Aunque la Cumbre UE-CELAC está impulsada por diferentes actores de las dos regiones, la cooperación interregional no se desarrolla en el vacío. Las consideraciones geopolíticas globales cobraron gran relevancia durante la edición de 2023. La iniciativa Global Gateway de la UE busca aumentar la presencia de las inversiones públicas y privadas europeas en América Latina en un intento de influir en cómo estos países ven sus relaciones con China.

Y aunque Rusia y Ucrania no eran partes de la Cumbre, las cuestiones de alineación y no alineación tienen un impacto en la relación interregional. La UE considera la condena de la invasión rusa como un tema fundamental que debe incorporarse en las relaciones exteriores con todos sus socios, mientras que los países de ALC no estaban dispuestos a definir una posición común y hubieran preferido dejar de lado la cuestión en la Cumbre.

Las interacciones interregionales no solo sirven para identificar puntos en común, sino también para definir la identidad de una región en relación con la otra. En este sentido, la Cumbre UE-CELAC permitió a los países de ALC fortalecer su identidad común como antiguas colonias europeas. La cuestión de las reparaciones por las injusticias de la etapa de la colonización ganó prominencia gracias al presidente de México y señala la necesidad de abordar las afrentas históricas en el contexto de la relación interregional.

De manera más amplia, la cuestión de las identidades regionales también revela que las percepciones importan y son dinámicas. La forma en que los gobiernos y las sociedades de ALC perciben a la UE ha evolucionado desde la Cumbre anterior. Si bien la proximidad cultural permanece intacta, hay menos tolerancia hacia las tendencias paternalistas y se siente la falta de atención que la región ha recibido en la política exterior de la UE en la última década.

Los resultados mixtos de la Cumbre UE-CELAC ofrecen una oportunidad para re-imaginar el interregionalismo entre Europa y América Latina. Ambos lados deberían revisar sus normas e instituciones regionales para abordar las variaciones y desencuentros que surgieron durante la Cumbre. Encontrar perspectivas innovadoras y frescas para abordar desafíos urgentes, como cuestiones ambientales y climáticas, puede ser un elemento fundamental para un sistema de gobernanza global más equitativo y efectivo.

Para que esta visión se convierta en realidad, la UE debe evitar tendencias paternalistas y (neo)extractivistas, mientras que América Latina y el Caribe deben alejarse del nacionalismo centrado en el beneficio económico. Además, el interregionalismo no puede depender exclusivamente de eventos poco frecuentes dominados por líderes nacionales y debe convertirse en un proceso más inclusivo, transparente y democrático. Los vínculos interregionales entre las organizaciones de la sociedad civil ya han surgido en resistencia a la naturaleza jerárquica de las Cumbres y a las negociaciones comerciales en curso.

Las contestaciones no dejan de ser, por lo tanto, un elemento importante para el interregionalismo, pero la movilización de la sociedad civil no debe ser simplemente una reacción a las Cumbres. Los actores de ambos lados –en sentido amplio– deben unirse para definir su propia perspectiva de una asociación más equitativa entre Europa y América Latina y el Caribe.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, María Victoria (2022) *La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes*. Documento de Trabajo 71/2022 (2da época), Madrid: Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/07/DT_FC_71.pdf
- De Lombaerde, Philippe, Andrew Dunn, Andrea Franco Correa, Geert Haghebaert and Frank Mattheis (2021) *Recovery Paths for Latin America and the Caribbean: Multilateral Partnerships for Building Beyond the Post-COVID Recovery*. United Nations Development Programme: New York. <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/Recovery%20Paths%20for%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf>
- Mattheis, Frank, Dimpho Deleglise & Ueli Staeger (2023) *African Union: The African political integration process and its impact on EU-AU relations in the field of foreign and security policy*. Study requested by the European Parliament's Committee on Foreign Affairs. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2023\)702587](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2023)702587)



Repensando Seguridad y Asuntos Internacionales desde América Latina

Lozano Vázquez, A. y Rodríguez Sumano, A. (2020). *Seguridad y Asuntos Internacionales: teorías, dimensiones, interdisciplinas, las américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundial*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores. 1120 páginas.

El 6 de febrero de 2023 comenzó una serie de sucesivos sismos (más de 10 000 réplicas) que sacudió extensos territorios de Turquía y Siria. Una tragedia que ha dejado 48000 muertos en ambos países y más de 173000 edificios turcos derrumbados o seriamente dañados. Fue el más grave de la historia de Turquía y durante los últimos 50 años no ha habido precedentes en Siria de un

terremoto que haya causado tantas víctimas y daños como este.

La guerra en Ucrania desatada por la invasión de Rusia ya ha cumplido un año, con miles de muertos ucranianos y rusos, millones de desplazados y gran parte del territorio oriental de ese país dañado por el conflicto. La invasión militar ha provocado una crisis humanitaria de enorme

magnitud: más de 8 millones de migrantes hacia otros países europeos y alrededor de 5 millones de desplazados internos en Ucrania. La guerra regresó a Europa, un continente que en el siglo XX sufrió los dos más grandes conflictos mundiales con millones de soldados y civiles muertos. También la invasión rusa impactó en la economía mundial, los mercados energéticos y los flujos comerciales, principalmente de Rusia, afectada por las sanciones occidentales. Todo esto modificó el tablero político y estratégico europeo y global: una violación del derecho internacional y de los principios básicos del orden mundial, una operación militar de conquista territorial de un país vecino, una guerra convencional que puso en peligro las plantas nucleares ucranianas, con el consecuente riesgo nuclear. Toda una dinámica que, sin negociación política a la vista, apunta a configurarse en un “conflicto congelado” o una “guerra sin final”.

En enero del 2020 empezó en Wuhan, China, la crisis pandémica provocada por el COVID-19 que se extendió con alcance global y que lleva hasta el momento casi 7 millones de muertos. La pandemia tuvo graves consecuencias no solo en

vidas humanas: paralizó el transporte, el turismo, el comercio, la producción y la economía en general. Tuvo impactos decisivos en la globalización, en las cadenas globales de valor y en la relocalización de la producción. La caída de la actividad económica fue comparable a la crisis del 29.

Estos tres fenómenos, de diferente naturaleza, tienen un elemento en común: amenazan a la seguridad de las personas. Tanto el desastre natural de los movimientos geofísicos, como la guerra convencional de conquista y la aceleración de los contagios y las muertes provocadas por la pandemia, son amenazas de distinto tipo que ponen en peligro la seguridad humana, entendida como seguridad extendida o ampliada, como un concepto multidimensional. Los tres sucesos ponen en evidencia que la seguridad es una necesidad existencial para toda comunidad humana y en definitiva, es el principio básico de supervivencia que reordena y jerarquiza todos los objetivos de cada Estado y de la humanidad en su conjunto.

Vivimos un momento histórico signado por la incertidumbre y la inseguridad. El avance de la ciencia, el desarrollo de la tecnología y los progresos ace-

lerados y exponenciales de la digitalización y la inteligencia artificial no han podido garantizar nuestra condición de seguridad. Por el contrario, nos sentimos sometidos a riesgos, peligros de diversa índole, ya sea naturales o provocados por otros seres humanos, incluso bajo la condición de una “sociedad de riesgo global”, como ya señalaba Ulrich Beck a fines del siglo pasado.

Por estas razones, se vuelve imprescindible comprender la seguridad, en su condición, su alcance, sus diferentes dimensiones, así como los riesgos y amenazas dominantes en esta etapa histórica. Cuando los individuos o los Estados perciben que su seguridad se encuentra amenazada, recurren a los medios que tienen a su alcance para poder sobrevivir. “Las percepciones subjetivas de amenaza pueden ser diferentes a los peligros o riesgos objetivos. Precisamente para minimizar los riesgos, los humanos necesitan registrar una vasta gama de contingencias posibles” anticipa Laurence Whitehead en el prólogo de esta obra. Los Estados determinan vulnerabilidades, riesgos y amenazas que puedan afectar a su seguridad, formulan diferentes políticas públicas para prevenir esos peligros y tomar decisiones orientadas a enfren-

tarlos cuando efectivamente se concretan. Las autoridades políticas y los funcionarios tomadores de decisiones requieren un conocimiento profundo y actualizado de la materia en sus múltiples dimensiones, y a la vez planificar el uso coordinado de los diferentes recursos del Estado para dar una respuesta efectiva.

La publicación de este libro Seguridad y asuntos internacionales, coordinado por dos destacados académicos, Alberto Lozano Vázquez y Abelardo Rodríguez Sumano, es un invalorable aporte a la construcción colectiva de conocimiento en materia de Seguridad y política internacional. Fue publicado en el año 2020, en el contexto de incertidumbre global y de percepción generalizada de miedo y peligro, provocados por la pandemia COVID-19. Eran momentos en los que las sociedades se enfrentaban a una amenaza letal, desprovistas de instrumentos para combatirla, tomando conciencia de la fragilidad de sus condiciones de vida.

Es una obra que logra suplir un área de vacancia, al reposicionar a la Seguridad como saber y disciplina, en el marco de las Relaciones Internacionales, desde una muy amplia diversidad temática. Se destaca por ser un trabajo monumental que reúne

contribuciones de 94 autoras y autores, lo que deja en evidencia el esfuerzo de coordinación y seguimiento de Lozano Vázquez y Rodríguez Sumano, para que este trabajo salga a la luz. Académicos de diferentes nacionalidades, con perfiles distintos, que pertenecen a universidades públicas y privadas, algunos de ellos diplomáticos, funcionarios o militares, pero todos especialistas en su materia hicieron con sus contribuciones una obra de referencia en este campo.

El libro también se distingue por su carácter plural, tanto en el plano teórico como metodológico. Como aclaran los coordinadores, el libro priorizó la amplitud de la comprensión (horizontalidad) en vez de la profundidad del conocimiento (verticalidad). El resultado es una obra que provee una visión comprensiva de la seguridad, los asuntos internacionales y la política mundial.

La primera sección del libro contiene capítulos referidos a la Seguridad y las teorías de las Relaciones Internacionales (Realismo, Interdependencia, Constructivismo, Feminismo, entre otros), así como análisis sobre la Seguridad Colectiva y los Complejos de Seguridad. El segundo apartado se ocupa sobre las distintas dimensiones de la

seguridad: pandemias, migraciones, movimientos sociales, entre otros fenómenos. Abonando esa perspectiva extendida y multidimensional se incorporan análisis sobre seguridad alimentaria, energética, ambiental, digital, nuclear, económica y financiera como parte de ese espectro muy amplio de temáticas que pueden amenazar nuestra supervivencia como comunidad humana. Sin duda “la comprensión adecuada de los riesgos de seguridad requiere una cobertura temática muy amplia, así como áreas de especialización y análisis de fondo” sostiene Whitehead en su prólogo.

En la tercera sección se incorporan aportes desde disciplinas afines y subdisciplinas que permiten comprender a la Seguridad como un terreno complejo: relaciones cívico-militares, estrategia, diplomacia, política exterior, geopolítica, para diplomacia, entre otros, complementan el análisis.

El libro incorpora también una valiosa perspectiva regional. El cuarto apartado se ocupa de las dinámicas y agendas de seguridad presentes en México y los países latinoamericanos, particularmente los fenómenos de seguridad pública (narcotráfico, pandillas, guerrillas y

crimen organizado). Pero también las relaciones de seguridad con la potencia hemisférica, los EE. UU., y con actores extraregionales, como Rusia y China. En la quinta sección se examinan las principales amenazas a la seguridad global: fenómenos como la emergencia ambiental mundial fruto del cambio climático, el terrorismo internacional, el riesgo del uso de armas nucleares, entre otros.

En las secciones sexta, séptima y octava, se analizan respectivamente las instituciones que configuran la arquitectura de la seguridad internacional (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, la OEA); las regiones y sus dinámicas particulares (Medio Oriente, África Subsahariana, Europa, Asia); y el rol de las grandes potencias en la construcción de los escenarios de seguridad internacional (los casos de Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido, Francia, India, Japón y la Península de Corea).

Como se ha visto, este libro permite desentrañar a la seguridad como fenómeno internacional y como disciplina académica. Los 80 capítulos que constituyen esta

obra nos aproximan a distintas aristas de los temas y problemas de la seguridad. Se destaca por combinar miradas regionales y globales, adaptadas al contexto histórico y a las dinámicas de nuestro tiempo.

Una obra dirigida a la comunidad académica, a los tomadores de decisión, a quienes tienen responsabilidad de informar en medios de comunicación, sin duda constituye una herramienta clave para el análisis de la seguridad y la política internacional. Al incorporar perspectivas desde México y América Latina, en un debate analítico entre enfoques dominantes y establecidos, se suman dinámicas y problemáticas propias de la región, por lo que esta obra ha venido a cubrir un vacío en la literatura especializada sobre Seguridad. Por la exhaustiva cobertura de las temáticas y la riqueza de su contenido este libro se ha posicionado como una obra de consulta y referencia para estudiantes, profesores, periodistas, funcionarios y líderes políticos del más alto nivel de toda América Latina.

Elsa Llenderrozas



Ucrania: Guerra y transición global

Serbin, A. (2022). Guerra y transición global: ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y cómo nos afecta? Buenos Aires: Areté.
176 páginas.

En la perspectiva de la transición de poder mundial, con el declive relativo de EE. UU. como superpotencia, el ascenso de China, la reemergencia de Rusia y la proyección de otras potencias emergentes como India más allá del del ámbito geográfico y político tradicional del concierto europeo-occidental, dentro de lo que se conoce como la emergencia de una multipolaridad en el escenario mundial, vale hacernos la pregunta de cómo están cambiando el orden global, sus estructuras, reglas y jugadores.

A pesar de un evidente aumento de las interdependencias de toda índole entre sociedades y de la globalización económica entre los siglos XX y XXI, se viene percibiendo –en lo corrido de los últimos años– un inquietante deterioro de la cooperación y coordinación internacionales, un aumento de las fricciones entre las potencias establecidas y las emergentes, un debilitamiento de los procesos de integración regional, el aumento de conflictos políticos y armados con componentes transnacionales y una

mayor sensación de inseguridad global con fenómenos como las pandemias, las migraciones descontroladas y los efectos devastadores del cambio climático.

La guerra entre Rusia y Ucrania no solamente ha reflejado impactos sobre la seguridad alimentaria y energética y el balance geopolítico europeo y global, sino que también ha sido un teatro de operaciones militares no convencionales asociados a las transformaciones de la guerra, las innovaciones tecnológicas militares y la hibridación de los conflictos. En síntesis, hoy se vislumbra un orden internacional más volátil, disruptivo e incierto, que complejiza la planeación y ejecución tanto de las políticas nacionales de seguridad y defensa como las dinámicas mismas de la gobernanza global, particularmente en cuanto a los campos de la seguridad multidimensional.

Desde esta perspectiva, el mundo atraviesa, actualmente, por una situación de desorden mundial como consecuencia de la transición de poder que comenzó a evidenciarse al despuntar el siglo XXI. Hemos estado observando con frecuencia la violación de principios y normas internacionales, así como la ineficiencia de las instituciones globales. En este escenario, pueden surgir

fenómenos que contradicen la noción de un orden mundial, tales como: 1) inestabilidad a nivel internacional; 2) incertidumbre global; 3) aumento de la criminalidad internacional; 4) conflictos entre naciones; 5) disfunciones a nivel global; y 6) escaladas de conflicto y violencia.

En dicho contexto, la emergencia de nuevas potencias como China e India, entre las más relevantes, así como también la reemergencia de Rusia, constituyen un cambio significativo en la distribución de poder que ha resquebrajado y cuestionado la legitimidad de los pilares institucionales del orden mundial liberal, el cual EE. UU. y sus aliados habían forjado durante la Guerra Fría y han intentado universalizar desde el fin de la bipolaridad. Sin embargo, EE. UU. y sus aliados siguen propagando una narrativa sobre la superioridad de occidente en términos de capacidades materiales de poder y de sus valores políticos, económicos y sociales, mediante la cual intentan revivir una estructura bipolar similar a la de la Guerra Fría, cuyo clivaje ideológico se materializaría entre democracias y autoritarismos.

Así mismo, pretenden invisibilizar la multipolaridad emergente de un orden mundial en

transición en el marco de una nueva distribución de poder, de manera que buscan naturalizar discursivamente la existencia de una estructura de poder mundial bipolar.

En tal sentido, ante lo cual Serbin adopta una postura crítica, existe la intención de sedimentar la idea sobre la existencia de una “nueva Guerra Fría”, la cual sería el eje articulador de un orden mundial emergente que condicionaría la dinámica internacional de los próximos años. En fin, el panorama de desorden mundial contemporáneo se caracteriza por la débil funcionalidad de las organizaciones internacionales, la escasa cooperación internacional en asuntos globales y, además, las tensiones entre EE. UU. y sus contendores más relevantes, China y Rusia, van en aumento. En suma, el desorden internacional que viene afectando el curso de la política mundial ha producido una situación de inestabilidad e incertidumbre en las relaciones internacionales, lo cual está produciendo cambios, movimientos geopolíticos y geoeconómicos y también reconfiguraciones políticas a escala global que están generando nuevos riesgos y amenazas globales.

Pues bien, Andrés Serbin ha venido dándole seguimiento permanente a tales procesos y dinámicas de la política mundial desde hace algunos años, cuyos impactos vienen transformando las estructuras de poder entre los actores más relevantes del sistema internacional e influyendo en la política exterior de los Estados. Su arduo e incansable labor en los ámbitos académicos y de divulgación se ha visto reflejado en innumerables libros monográficos y colectivos, artículos científicos, columnas en importantes diarios de opinión, entrevistas y debates en cadenas nacionales e internacionales de televisión. Por tanto, su obra “Guerra y transición global: ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y cómo nos afecta?” recopila –en gran parte– textos publicados en los periódicos Perfil y Clarín de Buenos Aires, en revistas como Foreign Affairs Latinoamérica, DEF o LASA Forum (Latin American Studies Association) y en los blogs en español, inglés y ruso como AULABlog de CLALS de American University, el Foro del Sur en Argentina o el Valdai Club en Rusia. En este orden de ideas, la fortaleza de este libro radica en el género en que fue concebido y el propósito para el cual fue hecho: en un estilo fluido, con un ritmo que atrapa al

lector y con una prosa que narra, analiza y articula los sucesos de forma clara y comprensible para un amplio público sin que, por ello, pierda profundidad.

La compilación contiene siete secciones que se articulan entre sí en forma cronológica y que tienen vasos comunicantes de manera temática. La primera incluye artículos que abordan las causas y el desarrollo reciente de las transformaciones globales; la segunda da cuenta de la emergencia de Eurasia y de sus repercusiones tanto a nivel global como en América Latina y el Caribe; la tercera analiza la irrupción de la pandemia y sus impactos geopolíticos en relación con los nuevos actores que han emergido en el escenario internacional, así como también interpreta los incidencias que dicho fenómeno ha tenido en América Latina y el Caribe; la cuarta sección se ocupa de las relaciones y las dinámicas internas de Rusia, India, China y Occidente; la quinta sección hace énfasis en la crisis que produjo la pandemia en el multilateralismo tanto a nivel global como regional y los impactos geopolíticos que generó en el marco de una transición de poder mundial; la sexta sección da cuenta de las tensiones que se producen

entre Eurasia y el Indo-Pacífico; la séptima sección interpreta las repercusiones globales y regionales que ha producido la guerra de Ucrania; por último, por eso no menos importante, el libro ofrece un colofón de cierre que reflexiona sobre los impactos de los cambios analizados en el cuerpo central de la obra, por lo que incluye también los retos que enfrenta América Latina y el Caribe en dicho contexto.

En fin, el texto nos lleva a comprender la manera en que acontece la transición del orden mundial en un contexto internacional en constante ebullición, en cuyo entramado han surgido nuevos actores, los cuales han enarbolado nuevas narrativas para promover y legitimar sus intereses y reafirmar sus identidades. En tal sentido, vamos a resaltar algunas problemáticas que nos parecen relevantes a lo largo del texto.

Una de las problemáticas que se abordan de manera transversal en el libro es el incremento de la presencia de China en América Latina y el Caribe, la cual se dio en una coyuntura particular. Así, dentro de la cambiante geopolítica latinoamericana, se destaca, entonces, que en la primera década del siglo XXI EE. UU. venía perdiendo influencia política y económica en AL, al tiempo que

otros actores la venían renovando o fortaleciendo. Por ejemplo, Rusia renovó su interés geoestratégico en AL, a la vez que China e India también han profundizado sus relaciones, principalmente económicas y comerciales, aunque esta última en una escala menor. Adicionalmente, se analiza que el vacío estratégico dejado por EE. UU tuvo que ver, por un lado, con una focalización de su política exterior pos-9/11 hacia Oriente Medio, Europa y Asia en términos económicos y de seguridad. Por otro lado, en esta etapa también se daba el comienzo de un nuevo ciclo político y económico en la región latinoamericana.

Se destaca, por tanto, que China se ha convertido en el primer socio comercial, con excepción de Colombia, de las economías más importantes de Sudamérica. Sus compras, préstamos, donaciones e inversiones fueron una parte fundamental de la bonanza económica que representó el *boom* de los precios de las materias primas, y continúan creciendo y siendo sumamente representativas para las economías y el comercio exterior de la mayoría de los países latinoamericanos. Adicionalmente, se da cuenta de que China invitó a los países de América Latina a participar

en la Belt and Road Initiative (BRI) –en mayo de 2017– en el marco del Foro de un Cinturón, una Ruta para la Cooperación Internacional en Beijing. Luego, en el marco de la segunda reunión ministerial entre China y la CELAC –realizada en Chile en enero de 2018– China convocó formalmente a los Estados latinoamericanos a ser parte de la BRI, la cual fue muy bien recibida por actores de un diverso marco ideológico. En la actualidad, son 21 países de ALC, los que han firmado memorándum o acuerdo de cooperación con China en el marco de la BRI. Sin embargo, se advierte que preocupa un mayor relacionamiento con China debido al alto endeudamiento de Estados de la región y la profundización del proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, y la incapacidad de generar una respuesta regional ante este fenómeno en particular: por ejemplo, con la construcción de cadenas de valor regional y posiciones conjuntas frente a las pretensiones chinas en la región.

De otra parte, el autor destaca en varios pasajes del texto que China y Rusia han rechazado –permanentemente y de distintas maneras– la adopción de los principios del internacionalismo

liberal que le sirven de fundamento al orden internacional liderado por EE. UU., pero no el orden westfaliano, centrado en los fundamentos territoriales en donde se ejerce un poder soberano. Así mismo, cuestionan vehementemente el doble rasero que Occidente les aplica, pues legitimó las intervenciones de EE. UU. y algunos de sus aliados en Serbia (1999), Afganistán (2001) e Irak (2003), las cuales en su mayoría se llevaron a cabo sin la autorización de la ONU, las cuales han sido definidas como flagrantes violaciones de normas internacionales vigentes, pero EE. UU. y la UE han acusado reiteradamente a Rusia por la anexión de Crimea en 2014 y la invasión a Ucrania en 2022, así como también las acciones de China en el mar de la China Meridional (la reivindicación de islotes y archipiélagos) como violatorios de principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo que constituyen pilares del orden mundial liberal.

De cara a este escenario, Serbin recoge aportes suyos de publicaciones previas y amplía su análisis, a fin de argumentar que los líderes de las potencias emergentes vienen articulando nuevas narrativas que expresan sus cuestionamientos a las reglas

de juego del orden mundial liberal en crisis y sustentan sus demandas en torno a una reestructuración del orden mundial, la cual corresponda a sus intereses geoestratégicos. Por tanto, analiza que sus estrategias de política exterior se traducen en acciones que buscan incrementar su poder e influencia en el escenario mundial, en la gobernanza global y en regiones vecinas, en cuyo contexto se evidencia la relación entre la globalización y el regionalismo.

En tal sentido, hace uso de herramientas de la geopolítica crítica para deconstruir tales narrativas, a fin de comprender los objetivos y prácticas de los jugadores geoestratégicos más importantes.

En consecuencia, se argumenta a lo largo del texto que la emergencia de nuevas potencias desde comienzos del siglo XXI impulsó la construcción de una narrativa multipolar, con el propósito de explicar la aparición de nuevos actores económicos poderosos y, por supuesto, para legitimar su creciente influencia política a través de su liderazgo en la creación de bloques regionales que cuestionan el sistema internacional establecido por EE. UU. y sus aliados. Así mismo, compiten narrativas geopolíticas que ayudan a comprender la lucha,

en el marco de la transición de poder, entre las principales potencias al desplegar sus códigos geopolíticos, a fin de fomentar sus intereses nacionales tanto a nivel regional como global.

En este orden de ideas, se puede interpretar en distintos momentos del libro la figura del matrimonio por conveniencia entre China y Rusia en términos económicos y de seguridad, en la medida que vienen proyectando conjuntamente la narrativa geopolítica de la Gran Eurasia, en cuyo contexto se superponen proyectos como la BRI –la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI– en sus versiones terrestre y marítima, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Dichas iniciativas buscan preservar los intereses de estos Estados y delimitan normas y reglas que salen del orden internacional liberal. Sin embargo, esto no quiere decir que las propuestas de órdenes sean convergentes entre China y Rusia. Ellos difieren en cuanto a la concepción de un mundo multipolar emergente. De un lado, Serbin sostiene que mientras China concibe la estructura del orden mundial como bipolar,

teniendo como rival a EE. UU., Rusia hace énfasis en la multipolaridad para antagonizar con EE. UU. Además, se puede derivar del texto que China y Rusia han buscado converger en los últimos años en un conjunto de proyectos para integrar la masa continental euroasiática y, de esta manera, darle contornos propios al **concepto geopolítico de la Gran Eurasia**. Por su parte, Rusia lideró la creación de la UEEA con la esperanza de crear un bloque geopolítico que le permita preservar su “exterior cercano” después del colapso de la URSS. Así las cosas, China y Rusia, en mayo de 2015, en una declaración conjunta, anunciaron un ambicioso proyecto político, el cual pretende unir la UEEA y la BRI. Por tanto, Rusia y China intentan –a través de la articulación entre UEEA y BRI– la creación de un polo importante, mediante el cual ambicionan una transformación radical del orden mundial liberal que se encuentra en crisis.

En contraposición, Serbin analiza **la narrativa del Indo-Pacífico**, la cual tuvo origen también durante la Guerra Fría, cuando el Comando del Pacífico de EE. UU. esgrimió dicho concepto, en 1972, con el propósito de contrarrestar la creciente

presencia e influencia militar de la Unión Soviética en el océano Índico. La reedición de la narrativa del Indo-Pacífico que han emprendido EE. UU., Japón, India y Australia, apunta a contrabalancear el código geopolítico del Asia-Pacífico que China pregona como noción o representación de un espacio geográfico sin la presencia e influencia de EE. UU. En tal sentido, contraponen la noción de un espacio geográfico más abierto y democrático que excluye a una China autoritaria e iliberal. De manera que la estrategia del Indo-Pacífico ha sido definida como la Santa Alianza geoeconómica y geopolítica de los EE. UU., India, Japón y Australia, mediante la cual intentan contrarrestar a China, que viene liderando el desarrollo del megabloque económico, el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), desde su fundación en noviembre de 2020 y su entrada en vigor en enero de 2022.

Desde esta perspectiva, señala el autor, que la piedra angular del código geopolítico del espacio del Indo-Pacífico lo constituye un cuadrángulo (QUAD) entre Japón, India, Australia y los EE. UU., el cual ha sido definido también como el diamante de seguridad democrática. La

representación o noción del espacio del Indo-Pacífico expresa los intereses individuales de los cuatro actores que lo integran y lo promueven. El código geopolítico del Indo-Pacífico no sólo toma forma como estrategia de seguridad regional, sino que también pretende desarrollar programas de infraestructura y conectividad, a fin de fomentar el desarrollo en el sudeste de Asia y en África para contrarrestar la BRI de China, así como también la creación de un bloque que constituya una comunidad de valores liberales compartidos en contra del autoritarismo. Adicionalmente, el QUAD, por sus siglas en inglés, tiene como objetivo preservar un Indo-Pacífico libre y abierto, sin la influencia militar o política en las vías marítimas. Por su parte, el pacto de seguridad entre Australia, Gran Bretaña y EE. UU. (AUKUS) para compartir tecnología de defensa de punta, surge como una iniciativa que proporciona submarinos de propulsión nuclear a Australia. Para China, la adopción del AUKUS representa un peligro para la estabilidad regional e impulsa una carrera armamentista que perjudica los acuerdos internacionales encaminados a la no proliferación nuclear.

En síntesis, el libro llama la atención también sobre la rivalidad existente entre China y EE. UU. se evidencia en el terreno económico y comercial en medio de la batalla por lograr una supremacía en el ámbito tecnológico, a fin de imponer nuevos estándares técnicos y fijar nuevas reglas comerciales tanto a nivel regional como global. Sin embargo, estas tensiones, vinculadas principalmente a la competencia comercial y tecnológica, cada vez adquieren más rasgos de una disputa geoestratégica en tanto suponen una amenaza de doble vía.

La sección final del libro aborda la guerra de Ucrania y sus repercusiones globales y regionales. De cara al acercamiento de Ucrania a la UE y la posibilidad de su incorporación a la OTAN ocasionaron movimientos de las tropas rusas en la frontera entre ambos países. En consecuencia, Rusia lanzó su invasión el 24 de febrero de 2022, con lo cual se produce el estallido del conflicto bélico en Ucrania y, al mismo tiempo, significa el mayor ataque militar desde las guerras de secesión en la antigua Yugoslavia. Para comprender la crisis en Ucrania, el texto ayuda a entender las aspiraciones históricas e ideológicas de Putin, los inte-

reses geoestratégicos rusos que encarna el territorio ucraniano, la importancia de Crimea, la problemática en las repúblicas separatistas de Lugansk y Donetsk, y la disputa entre la OTAN, léase más bien EE. UU. y Rusia. Para Rusia en términos de su seguridad nacional, Ucrania no es un país vecino, sino que constituye una parte integral de la historia y del espacio vital de Rusia y, en consecuencia, uno de los grandes temores es que los países occidentales transformen a Ucrania en una nación antirusa: una barrera entre Rusia y Europa. La operación especial, según el presidente de Rusia, Vladimir Putin, tendría como uno de sus objetivos la creación de una zona de seguridad que contrarreste la expansión de la OTAN, la cual ha venido avanzado desde los años noventa del siglo pasado. En términos geográficos, Ucrania es el segundo país europeo más grande en superficie después de Rusia, el cual, además de tener salida al mar Negro y limitar con varios países de la antigua Unión Soviética, comparte una frontera con la potencia rusa que es considerada vital para su seguridad.

El libro contribuye a comprender la forma en que Rusia y EE. UU. se enfrentan en Ucrania en una especie de guerra sustituta o

por representación y, por otra parte, destaca el rol clave que Crimea desempeña para que Rusia mantenga su salida e influencia hacia y sobre la cuenca del mar Negro y la región del Cáucaso. De allí que, si Ucrania y Crimea se transforman en un baluarte de Occidente y la OTAN, se derrumbaría para Rusia su estrategia de seguridad. De esta manera, Rusia percibe a los EE. UU., la OTAN y la UE, como un conjunto de amenazas directas para su seguridad nacional y su propósito de mantener el estatus de gran potencia en el concierto europeo y poder contribuir a la reconfiguración del orden mundial.

El autor analiza también la manera en que el conflicto de Ucrania ha puesto en juego grandes intereses económicos, en cuyo marco la distribución de gas hacia Europa tiene un gran protagonismo, así como también las exportaciones de fertilizantes y el grano. Se estima que antes de la invasión rusa a Ucrania, el 40 % del gas que se consumía en Europa provenía de Rusia, un suministro que primordialmente se llevaba a cabo a través de gasoductos que atraviesan a Ucrania. De hecho, la ruta del gas ruso a través del territorio ucraniano le ha producido gran-

des beneficios a este país de tránsito, porque le ha supuesto una importante fuente de ingresos, pero un gran desafío para Rusia, la cual venía buscando alternativas para diversificar las rutas de suministro del gas hacia Europa a fin de no depender del cruce por Ucrania.

No obstante, Europa está entrando en una crisis económica que puede tener grandes proporciones, en lo general, y Alemania, en lo particular, comienza a padecer un proceso de desindustrialización como consecuencia de la reducción del suministro de gas barato desde Rusia, lo cual mantenían tanto la competitividad de Europa como de Alemania, mientras que las sanciones que le impusieron EE. UU. y sus aliados a Rusia no le hicieron mella. En suma, la obra nos muestra un panorama en el que la guerra en Ucrania ha producido una crisis que se extiende fuera de Europa al espacio euroasiático. Esta guerra por representación redefine la postura y estrategia de EE. UU. y de China en el Indo-Pacífico y en el Asia-Pacífico. China, por su lado, rechaza la ampliación de la OTAN y establece que las sanciones económicas impuestas son ilegales, pero analiza con cautela el escenario de invasión en Ucrania como simulacro de lo que podría acontecer en Taiwán.

En este contexto, tal como nos lleva a reflexionar la obra, el presente de América Latina y el Caribe ha sido definido como crítico, y el futuro, incierto. Por un lado, se afirma que la región enfrenta una doble crisis del regionalismo y del multilateralismo que venía desarrollándose desde antes de la pandemia de COVID-19, pero que se ha agravado con ella. Tal escenario ha sido definido como el vaciamiento latinoamericano. Por otro, se manifiesta que América Latina y el Caribe enfrentan tres crisis que se traslapan y ponen a la región en un escenario muy difícil, las cuales toman forma en los efectos de la pandemia de COVID-19, una considerable contracción económica y un nivel alto de polarización político-ideológica en los planos doméstico y regional, que está acompañado de una erosión creciente de la democracia. Todo ello en el marco de una transición de poder que se manifiesta en las tensiones y los choques entre China como potencia ascendente y EE. UU. como potencia en declive, cuyos efectos comprenden uno de los factores que están socavando los pilares del orden liberal internacional.

De allí que Andrés Serbin cierre lapidariamente su libro con la

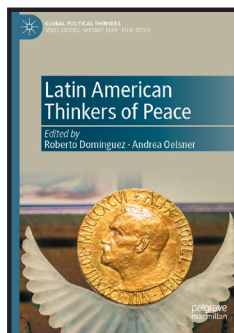
siguiente reflexión: “La guerra en Ucrania, no obstante, desencadenará –como ya se ha visto– mayores presiones para definir alineamientos de la región en el proceso de transición global, pero afectará dramáticamente las economías latinoamericanas. Navegar en estas aguas de la transición requerirá, sin duda, de una brújula que permita orientarse en múltiples direcciones sin tomar cómo únicos puntos cardinales a los protagonistas de una aparente **nueva Guerra Fría**”.

Eduardo Pastrana Buelvas



**Latin American Thinkers
of Peace**

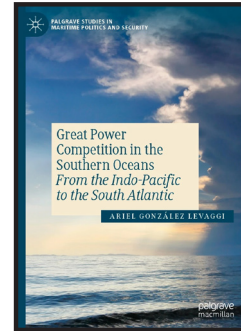
Roberto Domínguez y Andrea Oelsner.
Global Political Thinkers. 186 páginas.



Este libro analiza a siete pensadores latinoamericanos que han contribuido a tender puentes para la reconciliación y la paz: Carlos Saavedra Lamas, Adolfo Pérez Esquivel, Alfonso García Robles, Óscar Arias Sánchez, Rigoberta Menchú Tum, Juan Manuel Santos y Javier Pérez de Cuéllar. A partir de un enfoque conceptual ecléctico que sistematiza la circulación de ideas de cada uno de los pensadores, las distintas contribuciones se adentran en la literatura actual sobre liderazgo e intelectuales en Política y Relaciones Internacionales Globales (RIG). En general, las premisas centrales del análisis se basan en tres fundamentos del constructivismo dominante: a) el cambio a través del tiempo y el espacio en la vida de cada pensador analizado en este libro; b) la socialización a través de normas, reglas y lenguaje cambiantes; y c) los procesos de interacción en los que los actores toman decisiones a la hora de seleccionar redes y estrategias. Procedentes de diferentes ámbitos de la vida, los siete pensadores analizados en este libro han accedido a la plaza pública mundial y han debatido ideas para reducir los conflictos a diferentes escalas. En sus respectivos momentos históricos, hicieron circular sus opiniones e ideas más allá de los confines de América Latina para influir en el pensamiento político global y producir cambios a favor de la paz.

Great Power Competition in the Southern Oceans: From the Indo-Pacific to the South Atlantic

Ariel González Levaggi. *Palgrave Studies in Maritime Politics and Security*. 269 páginas.



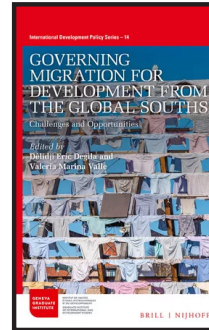
La competición entre grandes potencias es la característica distintiva del actual escenario global. En este sentido, la dimensión marítima y naval tienen una especial relevancia en la lucha por la hegemonía regional y global. Este libro tiene el potencial de atraer a múltiples audiencias, ya que desarrolla un enfoque analítico para entender la competencia naval de grandes potencias en los espacios marítimos del Sur Global. Se enmarca en un enfoque de realismo neoclásico, a la vez que recoge literatura de relaciones internacionales, seguridad internacional y estudios sobre las dinámicas de seguridad en el Indo-Pacífico y el Atlántico Sur. El libro ofrece un marco conceptual único para entender cómo las grandes potencias seleccionan sus estrategias marítimas, presenta una serie de estrategias marítimas regionales y globales de Estados Unidos, China, Rusia e India, al tiempo que evalúa su impacto en los océanos del Sur, centrándose en el ámbito Indo-Pacífico y el Atlántico Sur

Governing Migration for Development from the Global Souths: Challenges and Opportunities

Dêlidji Eric Degila y Valeria Marina Valle.

International Development Policy.

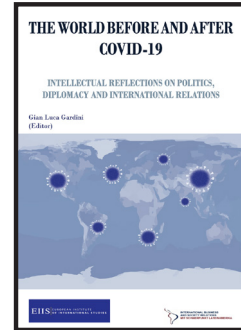
398 páginas.



El libro ofrece perspectivas a través de estudios de casos de los países del Sur que se centran en los retos y las oportunidades de gobernar la migración a nivel subnacional, nacional, regional e internacional. Reuniendo a una treintena de autores de África, América Latina y Asia, el libro explora las políticas y marcos existentes y nuevos en términos de sus éxitos y mejores prácticas, y los examina a través de la lente de retos adicionales, como los provocados por la pandemia del COVID-19, el auge de los nacionalismos y el aumento de la xenofobia. Los capítulos también adoptan el enfoque de las “5 P” del desarrollo sostenible (personas, planeta, prosperidad, paz y partnerships) y evalúan cómo las políticas migratorias sirven al desarrollo sostenible en un contexto en rápida evolución.

**The World before and after
COVID-19: Intellectual
Reflections on Politics,
Diplomacy and
International Relations**

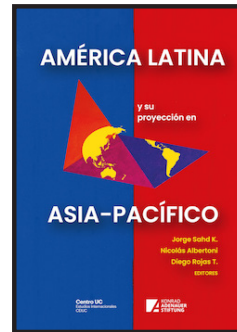
*Gian Luca Giardini. European Institute of
International Studies. 141 páginas.*



Este libro es una reflexión rigurosa y sistemática disponible internacionalmente sobre COVID-19 y su impacto en las relaciones internacionales. Entre los colaboradores figuran destacados académicos y profesionales que reflexionan sobre política, diplomacia, relaciones internacionales, economía y empresa, así como sobre aquellos aspectos de la medicina, la biología y la psicología que afectan a las relaciones internacionales. El libro también incluye una serie de estudios de casos nacionales y regionales.

América Latina y su proyección en Asia Pacífico

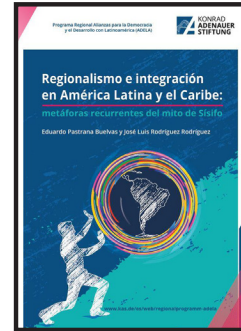
*Jorge Sahd, Nicolas Albertoni y Diego Rojas.
Fundación Konrad-Adenauer. 176 páginas*



El presente libro busca plantear y actualizar ideas en torno a las relaciones de América Latina y Asia-Pacífico, esta última convertida en la zona económica más dinámica a nivel global y cuya relevancia en la región ha aumentado significativamente las últimas décadas. El potencial que representa el Asia-Pacífico a nivel comercial, geopolítico y estratégico ha sido entendido por los otros actores globales. Muestras de ello son el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, conocido comúnmente como TPP11; la proyección de la Alianza del Pacífico a través de los Estados asociados (Singapur, Nueva Zelanda, Australia y Canadá); la idea de crear una zona de libre comercio bajo el alero del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); o las distintas negociaciones de tratados de libre comercio bilaterales entre países de la región y el Asia. En lo geopolítico, el libro aborda la noción de Indo-Pacífico como concepto clave en la proyección de América Latina a Asia, en un contexto de competencia estratégica entre las dos principales potencias mundiales: Estados Unidos y China. Del mismo modo, en seguridad internacional se desmenuzan las claves asiáticas en un contexto de transformaciones del orden internacional. Con América Latina y su proyección en el Asia-Pacífico se busca generar una reflexión sobre aquellas áreas de oportunidades para la región, a la vez de identificar las complejidades del nuevo escenario global en el espacio asiático. Una reflexión que sea útil para la comunidad académica y los tomadores de decisión a nivel público y privado.

Regionalismo e Integración en América Latina y el Caribe: metáforas recurrentes del mito de Sísifo

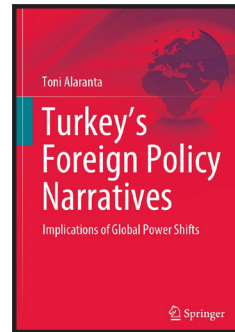
Eduardo Pastrana Buelvas y José Luis Rodríguez Rodríguez. Fundación Konrad-Adenauer. 239 páginas.



Esta publicación examina los procesos de integración en América Latina, así como las dificultades encontradas en el desarrollo de iniciativas y acuerdos comunes dentro de la región. Ello se debe, en particular, a la diversidad de factores políticos y económicos de cada uno de estos países, que ha dado lugar a intercambios bilaterales con la Unión Europea, pero no a una posición unificada entre los actores latinoamericanos y caribeños. Para establecer una dirección común entre ambas regiones, es necesario identificar cómo se han desarrollado los procesos regionales en América Latina y los factores que deben mejorarse para asegurar una cooperación satisfactoria y productiva con otras regiones del mundo. Por ello, es de interés comprender el marco en el que debe desarrollarse su trabajo regional generando una línea de base de análisis contextual de las relaciones creadas en América Latina y el Caribe. De esta manera, se podrán desarrollar iniciativas y cooperación para promover espacios comunes de interacción frente a los desafíos democráticos, políticos, económicos y sociales que limitan la capacidad de crecimiento sostenible de la región.

Turkey's Foreign Policy Narratives: Implications of Global Power Shifts

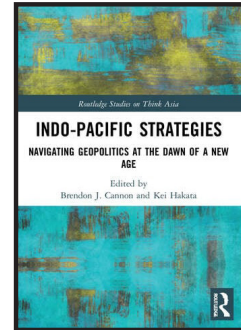
Toni Alaranta. Springer Cham. 176 páginas.



Este libro ofrece una descripción exhaustiva de las narrativas de la política exterior de Turquía en un periodo de cambios de poder a escala mundial. Mediante el examen de los procesos históricos internacionales y nacionales, el autor destaca los procesos narrativos y las tradiciones que describen a Turquía y su posición en la política mundial. También analiza cómo los cambios de poder global, como el ascenso de China, afectan a la cada vez más activa y confusa política exterior turca y a las narrativas asociadas a ella. El libro abarca temas como la modernización kemalista, las visiones conservadoras islámicas del Nuevo Orden Mundial, las relaciones de Turquía con países no occidentales como Rusia y China, y las narrativas turcas de la guerra siria y la pandemia del COVID-19. Está dirigido a estudiosos de las relaciones internacionales y la política europea y de Oriente Medio, y resulta atractivo para cualquier persona interesada en la historia y la política turcas.

**Indo-Pacific Strategies:
Navigating Geopolitics at
the Dawn of a New Age**

*Brendon J. Cannon y Kei Hakata. Routledge.
270 páginas.*



Este libro se centra en el creciente protagonismo de la región Indo-Pacífica a medida que las principales potencias mundiales gravitan hacia este espacio para ampliar su influencia. Con los cambios dinámicos que se están produciendo en la región estratégicamente más volátil del planeta, Estrategias Indo-Pacíficas pretende aclarar la geopolítica del Indo-Pacífico, expuesta como concepto estratégico y como región naciente, contribuyendo así al floreciente debate político y académico. El libro ofrece ideas indispensables y remedios apropiados para mantener el orden internacional basado en normas, amenazado por la postura cada vez más asertiva y belicosa de China. Ofrece análisis actualizados de las tendencias geopolíticas relacionadas con COVID-19, las estrategias de varios Estados del Indo-Pacífico en el contexto de la competencia entre grandes potencias, la postura cada vez más enfrentada de los Estados del Indo-Pacífico contra China y los resultados de las elecciones estadounidenses de 2020. Este libro único presenta una visión profunda de los papeles de Eurasia, los pequeños estados insulares, Oriente Medio y África, además de Australia, India, Japón y EE.UU., proporcionando así estudios comparativos muy necesarios. También investiga de cerca la operacionalización estratégica y táctica del Indo-Pacífico, lo que lo convierte en una lectura esencial para académicos, responsables políticos, estudiantes y estrategas en el campo de la política internacional y los estudios de área.

Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino

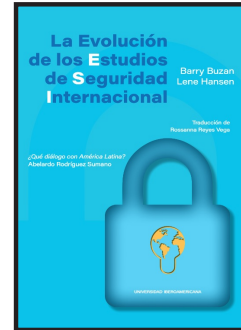
Eduardo Daniel Oviedo. Areté. 408 páginas.



El libro busca entender las relaciones internacionales contemporáneas, especialmente en torno al funcionamiento del sistema internacional, cómo se configuran sus órdenes y cuáles son las políticas exteriores que ejecutan los Estados en ambos niveles. Este marco teórico facilita el aprendizaje de los procesos políticos de largo plazo, como el auge de China, la decadencia argentina o el conservadurismo estadounidense. Una trilogía de políticas exteriores con respaldo común en el poder que cada uno detenta. En efecto, mientras China busca ser líder del orden mundial y Estados Unidos mantener esa posición, Argentina solo atina a sobrevivir en la periferia. El caso argentino exige conocer cómo las experiencias exitosas de modernización, particularmente en China, Taiwán y otros países asiáticos, expandieron sus sistemas políticos e implementaron políticas exteriores similares para revertir el declive y comenzar a pensar en el ascenso internacional, al margen del tipo de régimen político seleccionado.

La evolución de los Estudios de Seguridad Internacional

Rodríguez Sumano Abelardo, Barry Buzan y Lene Hansen. *Universidad Iberoamericana*. 480 páginas.



Barry Buzan y Lene Hansen han logrado un lienzo nítido y deslumbrante sobre el origen y la evolución de los Estudios de Seguridad Internacional (ESI) como subcampo en las Relaciones Internacionales. Indudablemente es una brújula y se catapulta en realidad como una obra de consulta obligada para estudiantes, profesores, investigadores, miembros de la sociedad civil, periodistas, servidores públicos en el exterior, las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia y el público en general. También es una oportunidad para repensar el cambio climático, las pandemias, la era digital, así como la competencia entre los grandes poderes como Estados Unidos, China y Rusia; el poscolonialismo, el feminismo, la violencia estructural, la pobreza, el subdesarrollo y el divorcio entre el Norte y el Sur Global.



María Victoria Álvarez. Associate Professor and Researcher at the Department of Political Science and International Relations, National University of Rosario (UNR), Argentina. She holds a Jean Monnet Chair and is Head of the Study Group on the European Union at the UNR. She has been a Visiting Scholar at the University of Zurich (Switzerland), the Autonomous University of Madrid (Spain), the Jean Monnet EU Centre of Excellence - University of Pittsburgh (USA), Sciences Po - Paris (France), and the Universidade Federal do Paraná (Brazil). maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar

Anne Felipe Camargo de Oliveira. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). anne.camargo@ufba.br

Bárbara Carvalho Neves. Doctora y Mestre por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Becaria de FAPESP (n° 20/04348-5). Pesquisadora del Observatório de Regionalismo - ODR. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8233-7309>. Temas de interés: análisis de la política exterior brasileña; regionalismo sudamericano; desarrollo de infraestructura regional; instituciones regionales; integración regional; gobernanza regional para el desarrollo; inversiones en infraestructura; relaciones China-ALC; Relaciones Europa-ALC. barbara.neves@unesp.br

Carlo Catapano. Es becario postdoctoral en el Instituto de Historia de la Europa Mediterránea del CNR-Consiglio Nazionale delle Ricerche (Italia). Doctor en Estudios Políticos por la Universidad Roma Tre

(Italia). Magíster en Ciencias Internacionales y Diplomáticas por la Universidad de Bolonia (Italia), Magíster en Relaciones Internacionales de las Américas por el Instituto de las Américas del University College London (UCL). carlo.catapano2@gmail.com

Marta Cerqueira Melo. Bachillera en Humanidades. Maestría en Integración Contemporánea de América Latina. Doctoranda en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Becaria de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior – Brasil (Capes). Investigadora en el área de economía política internacional, con foco en economía política de América Latina y el Caribe, integración regional sudamericana, infraestructura logística, territorialización del desarrollo económico y dinámicas socioterritoriales. mc.melo@unesp.br

Juanita Díaz Orjuela. Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad. diazo.juanita@javeriana.edu.co

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira. Profesor en la Universidad Federal de São Paulo y en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Es doctor en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Es investigador y Vice-coordinador del Observatorio de Regionalismo. Sus temas de investigación incluyen instituciones internacionales, integración regional y regionalismo. gagferreira@unifesp.br

Natanael Gomide Junior. Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad Estadual de São Paulo Júlio de Mesquita Filho. Mestre en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Uberlândia. Investigador del Grupo de Estudios Interdisciplinarios en Cultura y Desarrollo. Becario del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). natanaelgomidjunior@gmail.com

Cairo Junqueira. Profesor Adjunto del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Sergipe (DRI/UFS), Doctor en Relaciones Internacionales en el Programa de Posgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) y Coordinador del Observatorio de Regionalismo (ODR). cairojunqueira@gmail.com.

André Leite Araujo. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Bolonia (Italia), Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Estatal Paulista (Brasil) y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil). Es investigador del Observatorio de Regionalismo y sus intereses de investigación comprenden los parlamentos nacionales y el regionalismo en América Latina en los siglos XX y XXI. andre@araujo.me

Elsa Llenderozas. Directora de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha obtenido los títulos de Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Universidad de San Andrés, Argentina; y Magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona, España. En la docencia se desempeña como Profesora Titular Regular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y Profesora Adjunta Regular de la Materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Asimismo, dicta la asignatura Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional del Litoral. A lo largo de su trayectoria docente, se ha desempeñado como Profesora de Política Internacional del Advanced Social Sciences Program. CIIE-FLACSO y ha dictado diferentes cursos de Maestría en Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la UBA; en la Universidad Nacional de La Plata; en CEMA, UCES, y Univ. Católica de Santa Fe. En el área de investigación, ha sido directora y codirectora de Proyectos UBACYT en la Facultad de Ciencias Sociales UBA. Fue becaria René Hugo Thalman en el IBEI (Barcelona), participó del programa de especialistas de Fulbright en Bard College (New York) y fue Alumni del Center Hemispheric of Defense Studies (Washington DC). Miembro Consejera del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). elsallenderozas@yahoo.com

Bruno Theodoro Luciano. Marie Skłodowska-Curie Fellow na Universidade Livre de Bruxelas, Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham (Reino Unido). Co-editor da revista *Contemporary European Politics*. Foi pesquisador de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP) (Brasil) e lecionou Políticas Públicas e Estudos Europeus na Universidade de Warwick (Reino Unido). A sua investigação pós-doutoral centra-se no desenvolvimento político das relações União Europeia-América Latina e Caribe, examinando as suas dimensões intergovernamentais e interparlamentares. Além desta linha primária de pesquisa, também se interessa pelo inter-regionalismo e regionalismo comparado na Europa, América do Sul e África, com foco na agenda do comércio, proteção da democracia, participação da sociedade civil e diplomacia parlamentar. Autor do livro 'Parliamentary Agency and Regional Integration in Europe and Beyond' (Routledge/UACES *Contemporary European Studies*). Alguns dos seus resultados de investigação apareceram em veículos de prestígio como *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Integration*, *Global Studies Quarterly* e *Parliamentary Affairs*. bruno.theodoro.luciano@ulb.be

Frank Mattheis. Research Fellow at the United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) where he coordinates the cluster "Regions and Cities Governance Lab" (Re-LAB). He is also guest professor at Ghent University and Research Associate at the University of Pretoria. fmattheis@cris.unu.edu

João Victor da Motta Baptista. Doctorando y Mestre en el Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) de Posgrado Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. Investigador del Observatorio de Regionalismo, ODR. joaovictor.dmb@hotmail.com

Regiane Nitsch Bressan. Professora Adjunta do Curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Professora do Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Especialista em Integração da América Latina: Doutora (2012) e Mestre (2008) pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo - ODR. regiane.bressan@unifesp.br

Luan Olliveira Pessoa. Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Bolsista pela CAPES. Pesquisador-membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Docente do bacharelado de Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amado (UniJorge). Interessado em integração regional, economia política internacional, paradiplomacia, política externa brasileira, desenvolvimento regional, América Latina e Caribe, Mercosul, Nordeste Brasileiro. luan.op@outlook.com

Eduardo Pastrana Buelvas. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania) y abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, investigador senior de Colciencias, profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y asesor de la Escuela Superior de Administración Pública. Ha sido profesor de las universidades de Leipzig, de Castilla la Mancha (España), del Valle y USC. efpastranab@gmail.com

Catharino Pereira dos Santos. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), bolsista CAPES. catharino.direito@hotmail.com

Francisco Javier Sánchez Chacón. Dr.(c) en Estudios Políticos, Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela. Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense, Madrid, España. Especialista en Derecho y Política Internacionales, Universidad Central de Venezuela (UCV). Abogado, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Venezuela. Profesor/Investigador Asociado del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de Los Andes, campus Táchira, Venezuela. Investigador Asociado del think tank Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina. Miembro del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y el Caribe (GRIDALE).

Miembro del Foro Cúcuta de la sociedad civil. Director del CEFI (2015-2019). Coordinador de la Maestría en Fronteras e Integración de la ULA (2018-2022). Editor de Aldea Mundo, revista científica del CEFI (2019-2022). Líneas de investigación: integración regional, fronteras internacionales, relaciones internacionales, el derecho de la integración y su relación con el derecho internacional. francs@ula.ve

Ángel Sánchez Mendioroz. Doctor rerum naturalium en psicología cognitiva de la Universidad de Leipzig, Alemania. Psicoterapeuta constructivista sistémico. Coach psicológico de empresas y organizaciones privadas. Psicólogo deportivo. Exdirector de un instituto de terapia familiar-sistémica. Residencia en la República Federal Alemana. angel.sanchez@gmx.de

Paulo Cesar dos Santos Martins. Doutorando em Relações Internacionais no Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) San Tiago Dantas com estágio doutoral na Universidad Nacional del Sur, UNS, Argentina. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos e Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD. Pesquisador do Observatório de Regionalismo - ODR. pc.martins@unesp.br

Andrés Serbin. Antropólogo, Magíster en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Chair del Consejo Académico de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Copresidente de la Sección Asia y las Américas de LASA y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Fue miembro fundador y copresidente del GPPAC y presidente de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRTP). Ha sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Actualmente es Director de la revista Pensamiento Propio y columnista de Clarín y Perfil; autor y editor de más de 30 libros y autor de más de 300 artículos académicos. Su más reciente libro es GUERRA Y TRANSICIÓN GLOBAL: ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y cómo nos afecta? (2022). aserbin@cries.org

Vitória Totti Salgado. Research Fellow na Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV RI). Doutoranda e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação

em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). vitoria.totti@unesp.br

Luisa Urango Vargas. Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad. urango-l@javeriana.edu.co

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACIÓN DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um). 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema. 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora. 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorpo- | <p>rados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções. 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo. 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações. 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de <i>Pensamento Próprio</i> via correio. |
|---|--|