



Instituto

Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

“La vinculación de los mecanismos de integración regional latinoamericanos con la Cooperación Sur-Sur: el caso de la ALADI”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO**

P R E S E N T A :

BÁRBARA LIZETH CABRA RODRÍGUEZ

Director: Dr. Cassio Luiselli Fernández

Ciudad de México

agosto de 2022.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



Ciudad de México, a agosto de 2022
ASUNTO: AUTORIZACIÓN DE DIFUSIÓN

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA
PRESENTE**

Bárbara Lizeth Cabra Rodríguez, en mi calidad de alumno del programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, por mi propio derecho y bajo protesta de decir verdad, manifiesto expresamente que soy el autor único y primigenio, así como legítimo titular exclusivo de todos los derechos morales y patrimoniales de la obra intitulada **“La vinculación de los mecanismos de integración regional latinoamericanos con la Cooperación Sur-Sur: el caso de la ALADI “** así como, de forma meramente enunciativa, más no limitativa, de toda clase de material, información, gráficas, mapas, dibujos, ilustraciones, esquemas, diseños, fotografías y/o imágenes, etc., contenidas y que forman parte de la misma en el formato publicado y entregado a Ustedes, la cual fue elaborada como trabajo de investigación en calidad de tesis para obtener el grado de **Maestra** con lo que se acredita haber concluido los estudios en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

En virtud de lo anterior, confirmo la plena autorización al Instituto Mora, sin limitación de vigencia alguna y restricción alguna, para que la obra, junto con todos y cada uno de los elementos que la conforman y complementan, tal y como es entregada permanezcan y se encuentren disponibles en y a través de la Biblioteca, para su conservación, preservación, difusión, préstamo público y/o puesta a disposición para consulta, tanto en formato físico o a través de los medios dispuestos por la Institución sin restricción alguna.

Queda claro que la presente autorización se otorga cuyo principal propósito es contribuir a la difusión del conocimiento sin fines de lucro alguno y bajo ninguna condición.

Desde ahora deslindo al Instituto de cualquier reclamación que pudiera surgir por cualquier tercero que viera afectados sus derechos de índole civil y/o específicamente de propiedad intelectual y, de ser necesario y/o a solicitud de Ustedes, me obligo a comparecer para ratificar el contenido del presente documento ante cualquier autoridad local o federal, administrativa o judicial, incluso fedatario público si así fuese necesario y/o solicitado por Ustedes para que surta plenos efectos, manifestando que para el otorgamiento del presente consentimiento no ha habido error, dolo, perjuicio, lesión, violencia o mala fe, siendo mi voluntad libre y espontánea y que deja sin efectos todo documento suscrito con anterioridad.

Protesto lo necesario,




BIBL **Bárbara Lizeth Cabra Rodríguez**



Instituto

Mora

Agradecimientos

Quiero agradecerme y recordarme a mí misma, que lo logramos, que pudimos salir a adelante, aun cuando todos los días nos sentíamos mal, pero intentamos dejar de lado lo que nos agobiaba y crecimos y estudiamos la maestría. Es un recordatorio que durante todo este proceso mi gran traba fue salir de la tristeza y la maestría fue siempre mi compañera para intentar superarme. Al contrario de otros, yo agradecí el momento de hacer una maestría en pandemia, porque me permitió ocuparme en mi misma y ser en algunos casos más productiva.

Como mi tesis anterior, esta no habría sido posible sin mi compañía diaria y mi mayor sustento, mi pequeña Muñeca, la que estuvo conmigo en todas las clases, ensayos y en los peores momentos. Eres la alegría de mi vida y a veces mi fortaleza, te quiero con todo mi corazón puchita.

Agradezco a la mejor mamá del mundo, la que siempre ha estado conmigo y jamás ha dejado de creer en mí. La que ha superado todas las barreras económicas y familiares para poder darme todo lo necesario durante mi proceso de mi vida y sobre todo de educación. Gracias por todos los desayunos y todas las levantadas para llegar temprano a clase, porque sin ti tampoco hubiera podido salir de la tristeza, sino me hubieras cuidado día con día. Asimismo, gracias por siempre ser mi correctora de estilo y leer mi tesis con detalle.

Gracias a la tía más querida, Macu, por siempre ser mi amiga y mi segunda mamá, por siempre consentirme y cuidarme de cualquier cosa. Sobre todo, gracias porque contigo tengo las mejores pláticas y siempre me retas a pensar más allá. A mi papá, por sus mensajes diarios de fortaleza y por siempre ver por mi bienestar. A mi mamaíta por ser siempre una mente positiva en mi vida y por estar siempre pendiente de mí. A mi familia en Colombia y Estados Unidos, gracias a cada uno de ustedes por siempre llamarme y estar conmigo a la distancia, sobre todo gracias a mi hermano Sebastián que me ayudó económicamente en el proceso de las prácticas profesionales en Uruguay. A mis amigas por siempre estar orgullosas de mí y darme palabras de aliento. A los amigos de mi mamá, que son como mis amigos, por siempre cuidar de mí como mi segunda familia en México.



especialmente a María Luisa Murga por ponerme en contacto con Mónica Touissant, quien me dio el panorama de esta gran maestría del Mora.

De igual forma, gracias a Mabel, Sergio, Lydia y Luciana por cuidarme en mi estancia en Montevideo y llevarme en algunas ocasiones a las entrevistas, por enseñarme su país y por siempre estar al pendiente mío. Al Ministro Rodrigo Contreras por agendar cada una de las entrevistas, sin usted no hubiera podido ser posible esta tesis y tampoco hubiera aprendido tanto de la ALADI como lo hice, gracias también por su colaboración como asesor en las prácticas profesionales.

Asimismo, gracias a todas las personas expertas que entrevisté y me compartieron su experiencia. Gracias a la ALADI por abrirme sus puertas y por darme toda la información necesaria para esta tesis. También agradezco a la Secretaría de Economía por permitirme realizar mis prácticas profesionales y por ser el nexo con la ALADI a través de su área de comercio exterior.

Un agradecimiento muy especial al Dr. Cassio por infundirme este interés en la ALADI y sobre todo en nuestro sueño de la integración latinoamericana, por ser siempre como familia, abrirme las puertas de su casa y darme la oportunidad de conocer a Ximena, y guiarme en todo este proceso de tesis. Agradezco a la Mtra. Citlali por ser mi guía del proceso de tesis y por leerme en todas las ocasiones, sin usted no hubiera terminado esta tesis a tiempo y forma.

Finalmente, quiero dar las gracias al Instituto Mora y al CONACYT, porque se adaptaron a procesos digitales en toda la maestría y porque siempre buscaron infundir el conocimiento y la investigación. Muchas gracias a todos y cada uno de los profesores que me dieron clase y me enseñaron el mundo de la cooperación internacional.



INTRODUCCIÓN.....	3
1. MARCO TEÓRICO: PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	
LATINOAMERICANA.....	12
1.1 TEORÍAS DE INTEGRACIÓN	13
1.1.1 Visiones teóricas político-económicas de la integración latinoamericana	18
1.2 INTENTOS DE INTEGRACIÓN Y MOMENTOS FALLIDOS.....	24
1.2.1 Etapa cepalina	26
1.2.2 Etapa neoliberalista.....	29
1.2.3 Etapa integral o posliberal	34
1.2.4 Etapa conservadora o post capitalista	37
1.2.5 Reflexión general sobre el proceso de integración	43
2. LA CONJUNCIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL CON LA COOPERACIÓN	
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.....	48
2.1 Las perspectivas de desarrollo con vista en la integración en	
Latinoamérica	50
2.1.1 El crecimiento económico promovido por la CEPAL de 1950 a mediados	
de 1970.....	51
2.1.2 Evolución del desarrollo con la globalización y el neoliberalismo	55
2.1.3 Otras perspectivas de desarrollo para América Latina	61
2.2 El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina: implicaciones	
para la integración regional	70
2.2.1 La cooperación Sur-Sur: un análisis de su evolución histórica y de su	
acepción	70
2.2.1.1 Hitos históricos de la CSS	71
2.2.1.2 Análisis de las acepciones de CSS	74
2.2.1.3 La mirada latinoamericana de la CSS.....	77
2.2.1.4 La visión de la CSS para la ALADI	79
3. LA ALADI Y SUS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	91
3.1 Mecanismos de integración en América Latina	92
3.2 Mecanismos de integración en la ALADI.....	98

3.2.1 Acuerdos comerciales y de complementación económica.....	99
3.2.2 El certificado de origen digital.....	104
3.2.3 PyMEs Latinas Grandes Negocios	105
3.2.4 Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre	109
3.2.5 Centro Virtual de Formación.....	113
3.2.6 Facilitación aduanera	115
3.2.7 Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos	117
3.2.8 Sistema PMDER	118
3.2.9 Proyectos de apoyo a la inclusión social	125
3.3 La ALADI desde un enfoque integral.....	129
3.4 Retos y barreras hacia una efectiva integración latinoamericana.....	136
3.4.1 Los impedimentos hacia la integración en la ALADI	140
3.4.1.1 Las variables económica-comerciales problemáticas dentro de la ALADI.....	146
4. CONCLUSIONES.....	155
5. BIBLIOGRAFÍA.....	161
6. ANEXOS.....	179
ANEXO 1: MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA	179
ANEXO 2: CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS A LAS REPRESENTACIONES	179
ANEXO 3: CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS A DEPARTAMENTOS Y TÉCNICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL.....	181
ANEXO 4: MECANISMOS DE INTEGRACIÓN EN LA ALADI.....	183
ANEXO 5: CENTROAMÉRICA-MÉXICO; PROCESO DE FIRMA Y PUESTA EN VIGOR DE SUS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.....	184
ANEXO 6: Acuerdos de Alcance Parcial-Complementación Económica (AAP.CE) en la ALADI	184
ANEXO 7: Expertos Entrevistados en la ALADI.....	185

INTRODUCCIÓN

América Latina¹ es una región con grandes posibilidades de progreso conjunto, gracias a sus afinidades políticas –basadas en repúblicas democráticas–, culturales, económicas, históricas y hasta religiosas. A la par, Latinoamérica comparte un complejo vínculo con la integración regional, al ser, por mucho, el continente que más experiencias ha tenido en la materia; pero, al mismo tiempo, el que menores resultados ha alcanzado en términos de la construcción institucional y de sus bienes regionales vis a vis los objetivos inicialmente planteados (Dabene, 2012).

Actualmente, la integración latinoamericana no atraviesa su mejor momento. La región se ha fragmentado por el exceso de nacionalismo y la falta de liderazgo. A esto se suma el hecho de que las experiencias construidas se han dejado de lado y los países han preferido concentrarse en sus acuerdos subregionales o en sus relaciones bilaterales con países de la región. Sumado a ello, la desaceleración de la economía china –de la que dependen la mayoría de las economías sudamericanas–, la crisis brasileña y la exclusión de México de los mecanismos de concertación política han agravado las cosas, a tal punto que en vez de apostar por soluciones conjuntas priman las respuestas individuales o subregionales.

Es llamativa la abundancia de esquemas de integración intrarregional en América Latina (CELAC, UNASUR, MERCOSUR, CAN, SICA, ALBA, Alianza del Pacífico), junto a la imposibilidad de una cooperación eficiente entre ellos. En la actualidad, existe un permanente retroceso con miras hacia adelante, en la cual las nuevas instancias no resuelven la situación de sus predecesoras. Como una de las grandes dificultades que atraviesa el proceso de integración, salta la duda respecto a ¿qué se quiere integrar, América del Sur o América Latina?, pregunta que permanece aún sin respuesta en una situación que parece no preocupar demasiado a los gobiernos y a la opinión pública de los distintos países de la región.

A pesar de estas deficiencias institucionales e ideológicas, la estrategia latinoamericana de integración persiste en diferentes mecanismos regionales y

¹ América Latina o Latinoamérica es una entidad territorial y sociocultural diferente a Hispanoamérica e Iberoamérica, constituida por el conjunto de países de América que fueron antiguas colonias de España y Portugal donde se habla las lenguas romances, es decir, derivadas del latín (Morales, 2012).

subregionales. Los proyectos de integración latinoamericanos y sobre todo sus departamentos técnicos continúan elaborando herramientas, propuestas y acciones conjuntas para desdibujar las fronteras establecidas y darle un aire de dinamismo a la integración. En América Latina, la Cooperación Sur-Sur (CSS) desempeña un papel fundamental en dicho proceso y, en general, en el trabajo diario que realizan estas iniciativas de integración. La CSS actúa como un eje del espacio común, como instrumento de reducción de las asimetrías internas y fomenta las relaciones entre países (Moreno, 2016).

La CSS se encuentra dentro del marco de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), que expresa la solidaridad, la ayuda y las relaciones entre países con el fin de promover un desarrollo sostenible, el cual resulta indispensable en un mundo interdependiente. Se vive en el marco de un acelerado proceso de globalización con graves consecuencias, como el cambio climático, la crisis financiera y las pandemias. Las amenazas que aquejan a los países son de carácter transnacional, lo que evidencia la necesidad de las acciones conjuntas de cooperación.

Para Prado (2016) la CID consiste en:

acciones entre dos o más actores de la sociedad internacional mediante las cuales y de forma complementaria a las capacidades del beneficiario se transfieren recursos económicos, se generan y comparten conocimientos técnicos, científicos, bienes materiales y/o innovaciones tecnológicas, se facilita el comercio o se celebran determinados acuerdos con el fin de impactar de manera sostenible a aquellos factores de los cuales depende el nivel de vida de la población del país socio (p. 35).

El sistema de CID se ha caracterizado por una identidad tradicional basada en la jerarquización vertical Norte-Sur, en el cual un país desarrollado (geográficamente ubicado en el norte del planeta) tenía la responsabilidad de ayudar a otro no desarrollado (geográficamente ubicado al sur) a alcanzar esta meta. No obstante, la modalidad Norte-Sur ha sido muy cuestionada en las últimas décadas debido a sus prácticas de intercambio desigual, dependencia económica y profundización de modelos primario-exportadores, desigualdad de beneficios dentro de los esquemas de integración regional (Lo Brutto, 2017), condicionalidad, falta de eficacia y malas prácticas financieras; que en general ha llevado a la 'fatiga de la

ayuda'². Por tanto, resulta importante el análisis de propuestas que surgen desde el sur – a veces desde los procesos regionales latinoamericanos– y que proponen, al menos en el discurso, estrategias diferentes para la CID, como es la CSS.

La modalidad de CSS considera la “interacción entre dos o más países en desarrollo, que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos” (PNUD y UNFPA, 2004). A la vez, incorpora la necesidad de construir nuevos modelos basados en el respeto a la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos, el diálogo horizontal, la igualdad de derechos, y la importancia de transferir conocimientos y experiencias, sin condiciones entre cooperantes y, con flujos de cooperación en beneficio mutuo entre países amigos del sur (Bracho, 2009; Vera, 2011).

La CSS es un instrumento muy valioso para los países en desarrollo por diversas razones, aunque a continuación se exponen solo las tres principales: en primer lugar, se enfoca en contextos de países de renta media (PRM)³ y baja, a la que se destina la cooperación, tomando en cuenta las identidades culturales propias, las buenas prácticas y las necesidades entre actores del Sur. En segundo lugar, la CSS se presenta como un mecanismo de construcción de alianzas, fortaleciendo los vínculos bilaterales, construyendo espacios regionales propicios a las coaliciones entre socios y avanzando en los foros multilaterales en lo referente

² Sanahuja (2007) señala que en los últimos años existen crecientes dudas respecto a la eficacia de la ayuda y críticas de los escasos efectos de la transferencia de recursos a países en desarrollo. Esto porque la evidencia apunta a que no se alcanzaron de esta manera los efectos deseados; es decir, el alivio de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida de la población más vulnerable. El efecto de ello fue la llamada “fatiga de la ayuda”, que se refiere al descenso de la ayuda por parte los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (disminución de aportaciones) por la disminución de confianza de que los recursos lograban, realmente, cambios sostenibles en los receptores y que las acciones eran eficaces (Larrú, 2002).

³ Según la Agencia de Cooperación Española son países cuyo desarrollo ha ido evolucionando, y que disponen de un mayor nivel de renta, aunque la pobreza y la desigualdad siguen siendo sus principales retos. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe se enmarcan dentro de esta categoría de acuerdo al criterio de ingreso per cápita. De los 33 países de la región, 28 son considerados dentro de las categorías de renta media, cuatro de ingresos altos y uno de ingresos bajos. El nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio utilizado para asignar los recursos financieros de cooperación para el desarrollo, según el Banco Mundial se encuentran entre aproximadamente los 1000 y los 12 000 dólares de PNB per cápita. Asimismo, la mayor parte de los PRM todavía afrontan considerables déficit estructurales y vulnerabilidades que afectan a sus respectivos procesos de desarrollo (Alonso, Glennie y Sumner, 2014).

a su reconocimiento, ventajas, particularidades, principios y mecanismos de ejecución. A la par, de que es parte integrante de las políticas exteriores de los Estados para afirmación de la soberanía nacional, prestigio, influencia o el deseo de reconocimiento regional (Rodríguez, 2013). Por último, la CSS es vista como una “arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modelo de desarrollo” (Sotillo, 2011, p. 11). Es decir, es un ejercicio por los países en desarrollo y por las diversas iniciativas de integración para orientarse al cumplimiento de metas de desarrollo más acordes con la especificidad de los países del Sur.

En los últimos años, el concepto de CSS está teniendo cada vez más importancia en el sistema internacional, ya que es una herramienta de visibilización que, como tal, posee una capacidad de transformación en el discurso de la realidad internacional. La CSS actúa fortaleciendo la construcción del “Sur” como conjunto, en tanto que es un canal que permite el actuar desde el Sur con sus saberes propios, diferentes al marco de la cooperación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El auge de las potencias emergentes desafía las relaciones de poder establecidas, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de las relaciones Norte-Sur (Sanahuja y Tezanos, 2017), dando lugar a nuevos enfoques que enfatizan el rol de la autonomía y proactividad de las naciones del Sur Global en el sistema internacional.

En ese contexto, esta modalidad de cooperación ha conseguido tener una relevante influencia en las dinámicas de las relaciones intrarregionales y en las políticas exteriores y de desarrollo de los países del Sur, sobre todo de los latinoamericanos, debido al recorte global de fondos provenientes del norte hacia los PRM para dirigirlos hacia países de menor desarrollo relativo (Lo Brutto y González, 2015). De igual forma, la creciente presencia de la CSS en la agenda internacional de desarrollo en América Latina ha intervenido en las dinámicas internas de las estrategias de integración regional, a través de las que buena parte de los países en desarrollo, han tratado de buscar un mejor acomodo en el contexto de la globalización.

En la nueva arquitectura de la cooperación internacional, se examina el rol de la CSS cuando establece nuevos lineamientos para estrechar la cooperación

económica y social entre países en desarrollo, así como para reanimar los mecanismos regionales e interregionales. Por tanto, este trabajo se propone realizar un diagnóstico general del proceso de integración latinoamericano y explicar el funcionamiento de la CSS dentro de los proyectos de integración regional latinoamericana, analizando el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) –organismo intergubernamental que promueve el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación entre los pueblos latinoamericanos—. Se seleccionó la ALADI porque tiene 42 años promoviendo la creación de un área de preferencias económicas teniendo como objetivo final el establecimiento de un mercado común latinoamericano y la consolidación del proceso de integración latinoamericano.

A partir de lo anterior, la pregunta que busca responder este trabajo es ¿de qué manera contribuye la Cooperación Sur-Sur en el proyecto de integración regional latinoamericano y específicamente en el de la ALADI? Con esa pregunta en mente, a la par, se realizan ciertas preguntas específicas al tema de investigación:

1. ¿Cómo ha sido el proceso de evolución de la integración regional latinoamericana, con un énfasis en los tropiezos y logros?
2. ¿Qué propone la ALADI ante el paradigma de integración regional y a la CSS?
3. ¿Cuál es la conexión entre la integración regional y cooperación para el desarrollo en América Latina?
4. ¿Qué tipo de desarrollo se genera a través de la ALADI?
5. ¿Qué retos existen en el marco de la ALADI para seguir adelante con la agenda de integración?

Por tanto, el objetivo general de esta tesis es profundizar la manera en que la Cooperación Sur-Sur se entrelaza con el funcionamiento económico de la integración regional latinoamericana. Asimismo, se exponen objetivos específicos de análisis, como:



1. Caracterizar los momentos fallidos de la integración latinoamericana y sus respectivas etapas de integración de mayor coyuntura económica y política⁴, con un énfasis en los acontecimientos relevantes de la ALADI.
2. Analizar los aportes de la ALADI a los procesos de integración y al sistema de cooperación internacional, en la modalidad sur-sur.
3. Identificar la integración regional como un medio catalizador del desarrollo económico y social de los países de América Latina.
4. Indagar como el eje comercial de la ALADI como mecanismo de cooperación contribuye al desarrollo.
5. Proponer algunas acciones encaminadas a la redefinición de la ALADI con base en los criterios de cooperación dentro del paradigma de integración regional.

Para aclarar la pregunta principal y cumplir con los objetivos acordados, se propone la siguiente hipótesis: la CSS y la integración regional se han articulado mutuamente, por una parte, la CSS ha desempeñado un carácter instrumental dentro de los procesos de integración regional, al ser un componente que coordina la integración mediante la concertación política y el diálogo. La CSS se encarga del tránsito de lo político a lo operativo en la integración regional.

Por otra parte, la integración regional ha promovido una idea latinoamericana de desarrollo, resultado de una concertación orquestada por la CSS y particularmente, a través de los mecanismos de integración regional –en la dimensión comercial, financiera y de cooperación–, como son: acuerdos comerciales, integración productiva, intercambio comercial de bienes y servicios, sistemas de pago, inversión extranjera directa, promoción comercial, facilitación comercial, planes, programas, proyectos e iniciativas conjuntas de cooperación.

En el caso de la ALADI, existe el Sistema de Apoyo a los países de Menor Desarrollo Relativo y el proyecto de apoyo a la inclusión social como mecanismos que propician la integración mediante la cooperación dentro de la Asociación. Conjuntamente, se hayan mecanismos comerciales y financieros dentro de la ALADI

⁴ Se entienden aquellos momentos o etapas claramente discernibles donde se entroniza un paradigma de desarrollo compartido y conjunto entre las respectivas naciones involucradas.

como: los Acuerdos de Complementación Económica y Promoción del Comercio, PyMEs Latinas Grandes Negocios, el Certificado de Origen Digital, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, Facilitación Aduanera, Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos y el Centro Virtual de Formación.

Por otro lado, para atender el propósito de este estudio se realiza una investigación explicativa e interpretativa, de corte cualitativo. En cuanto a la metodología, las técnicas empleadas a lo largo de toda la investigación son las siguientes: en una primera etapa, la estrategia de recolección de datos empleada es un análisis bibliográfico obtenido tanto de fuentes primarias como secundarias de información. Se analizan fuentes primarias tales como los documentos oficiales intergubernamentales de la ALADI, así como actas de reuniones, informes, conferencias, simposios y, fundamentalmente, la variedad de tratados internos y externos que tiene la ALADI.

Por otro lado, se utilizan fuentes secundarias como libros; artículos de investigación; reportes de institutos de investigación internacionales y *think tanks* sobre CSS e integración regional, como los de Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Network of Southern Think Tanks (NEST), Research and Information System for Developing Countries (RIS) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); críticas de diferentes organizaciones públicas, intergubernamentales, de la sociedad civil e instituciones internacionales no-gubernamentales y, tesis de maestría y de doctorado, con el fin de conocer y contrastar los hallazgos, opiniones y análisis de los académicos y funcionarios más notables en el rubro de CSS e integración regional.

Tanto de las fuentes primarias como secundarias se realiza un esquema de mecanismos de integración para la región latinoamericana, según cada dimensión de esta cooperación. Cada dimensión cuenta con diferentes mecanismos, por ejemplo, para la dimensión comercial los mecanismos son: integración productiva; comercio de bienes y servicios; facilitación comercial; acuerdos comerciales y, promoción comercial. En la dimensión financiera en América Latina existen: sistemas de pago, inversión extranjera directa, fondos de financiamiento regionales y bancas de desarrollo regional. Por último, existen mecanismos de integración

representados en planes, programas, proyectos e iniciativas conjuntas de cooperación (ver Anexo 1).

En una segunda etapa, estas técnicas se refuerzan con la observación directa, recopilación y análisis de información que se obtenga de primera mano a partir del trabajo de campo realizado durante la práctica profesional en México en el marco de la Maestría de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁵. Se realiza una estancia de investigación en la Secretaría de Economía de México, en la Subsecretaría de Comercio Exterior y específicamente en la Unidad de Negociaciones Internacionales. Asimismo, se formaliza una estancia de investigación en la República Oriental del Uruguay, concretamente en la Representación de México ante la ALADI; en ella se extraen datos económicos, sociales, institucionales y de financiamiento relacionados con los mecanismos de integración.

En tercer lugar, se recolecta información durante la práctica profesional de campo mediante la técnica de entrevista; es decir, como fuentes primarias adicionales puede catalogarse las entrevistas hechas a los actores de la ALADI y de la Secretaría de Economía de México. Dos criterios se toman en cuenta para llevar a cabo las entrevistas: primero, que los actores entrevistados hayan participado directamente con la ALADI; segundo, que las entrevistas sean representativas de la diversidad de actores en el sistema de la ALADI. Además, se realizan entrevistas semiestructuradas en las que a través de conversaciones guiadas se busca una comprensión más amplia de la situación actual de la ALADI y sus perspectivas futuras a través de obtención de información e interacción con los entrevistados. Las entrevistas tienen un formato general, sin embargo, según el actor a entrevistar se modifican levemente las entrevistas, por lo que, existen dos tipos de entrevistas: a las Representaciones ante la ALADI, en el cual hay preguntas específicas de la actuación del país en la ALADI y, a los departamentos de la Secretaría General, Secretario General y otros técnicos, las cuales cuentan con preguntas relacionadas al organismo técnico de la ALADI que se entrevista (los guiones de las entrevistas se encuentra en el Anexo 2 y 3).

⁵ Maestría ofrecida por el Instituto José María Luis Mora.

Posteriormente, utilizando el análisis de contenido, se sistematiza la información obtenida durante las entrevistas y se incorporan los resultados de las entrevistas en la realización de un análisis Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (Matriz FODA, 2016; Gutiérrez, 2016) cruzando todas las variables identificadas y se hacen recomendaciones para minimizar las debilidades y amenazas y aprovechar las oportunidades haciendo uso de las fortalezas con las que cuenta la ALADI.

Finalmente, con las entrevistas y el análisis bibliográfico, se propone crear un esquema que, a la par, analice los mecanismos de integración regional en la ALADI (ver Anexo 4) y, detallen cómo se relacionan con la CSS. Cada mecanismo de integración se clasifica dentro de una dimensión, tales como de comercial, financiera y otros. Cada dimensión cuenta con diferentes mecanismos, por ejemplo, para la dimensión comercial los mecanismos son: Acuerdos de Complementación Económica; PyMEs Latinas Grandes Negocios; Certificado de Origen Digital; el ATIT, Facilitación Aduanera y, el Centro de Formación Virtual. Para la dimensión financiera se encuentra el Sistema de Apoyo a los PMDER y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. En la sección de cooperación está de igual forma el Sistema PMDER y el Proyecto de apoyo a la inclusión social.



1. MARCO TEÓRICO: PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA

Desde antes de la creación de los Estados-nación en el sistema internacional ya existían las alianzas entre pueblos, territorios y reinos. Alianzas basadas en diferentes necesidades como: enfrentar un enemigo común, en intercambios comerciales, en el mantenimiento del poder y acuerdos religiosos y de navegación. Posteriormente, con los Estados-nación ya establecidos se empieza a concebir la idea de unión externa entre países con objetivos específicos; una idea expresada como integración.

Donald Puchala (1972) define la integración como un conjunto de procesos que armonizan en el sistema internacional sus intereses y ponen en común sus diferencias. Procesos que se puedan dar a nivel bilateral, regional y multilateral, pero este estudio se enfoca en alianzas entre países continuos o que comparten nexos culturales, políticos y económicos semejantes, los cuales conforman una noción de región⁶.

La integración regional es un concepto complejo de definir, pero una aproximación es que consiste en un proceso político, económico y social –amplio, profundo, multifacético, de complementación y de cooperación– liderada por los gobiernos de dos o más Estados⁷, bajo la creación de órganos o instituciones internas regionales en pos de alcanzar un bien regional –como la unificación de sus sistemas comerciales o culturales– que no podría ser obtenido de manera individual. Asimismo, se considera a la integración regional como:

un proceso que va más allá de la cooperación y que contempla en su marco institucional y jurídico un conjunto de actos normativos e iniciativas conjuntas que se ejecutan con esquemas muy variados, que oscilan entre los escasos ejemplos de gestión comunitaria y las diversas modalidades de cooperación intergubernamental (Caldentey del Pozo, 2014, p. 120).

⁶ Una región también puede identificarse por su estructura, que puede definirse a partir de tres rasgos esenciales: unidad o cohesión, identidad como actor social y delimitación territorial.

⁷ Estados que son soberanos, pero a la vez desiguales por su dimensión económica y a veces por sus grados de desarrollo.

La integración regional puede darse de dos maneras: según Balassa desde un punto de vista más económico, y según Hass, puede ser más multidisciplinar, como los procesos de integración de América Latina y el Caribe (Ojeda y Surasky, 2014). A partir de estas definiciones, en este trabajo se entiende la integración regional como el proceso de cooperación liderada por gobiernos, que supone la delegación voluntaria de algunas tomas de decisiones en pos de alcanzar un bien regional que no podrían obtenerlos de manera individual y que beneficia la calidad de vida de la sociedad regional.

Este capítulo tiene como propósito señalar el proceso de la integración latinoamericana, desde una base teórica que explique la lógica de la alianza entre países hacia una integración y sobre todo los beneficios de integrarse al desarrollo económico y social de América Latina. De igual forma, caracterizar los momentos fallidos de la integración latinoamericana y las respectivas etapas de integración de mayor coyuntura económica y política. Con ese objetivo, el capítulo está dividido en dos secciones: la primera respecto a las teorías de integración que explican el proceso latinoamericano y la segunda sobre las etapas de integración más relevantes y determinantes para el proceso, así como una reflexión de la evolución del proceso integracionista.

1.1 TEORÍAS DE INTEGRACIÓN

En el presente apartado se aborda la integración regional como teoría de referencia que servirá como hoja de ruta en esta investigación. En primer lugar, es pertinente señalar que según Briceño (2018) dentro de la teoría de integración existen diferentes enfoques como: el regionalismo, el multilateralismo, la regionalización, la integración regional, integración económica, integración política y cooperación.

El regionalismo implica la cesión de soberanía hacia instancias supranacionales y la integración económica y comercial, según un eje marcado por el nacionalismo metodológico (Haas, 1958). Asimismo, el regionalismo está marcado por las ideas y operaciones políticas de la región, de fuerzas formales e informales. Por otro lado, la integración regional es un “proceso con subproyectos subyacente de formación de regiones, mediante la interrelación fáctica, material e

ideacional, entre fuerzas sociales y capacidades productivas de las sociedades implicadas; los flujos de individuos, sus nexos e interrelaciones, las infraestructuras que erigen, los intercambios de bienes, servicios e inversiones” (Farrell, 2005, p. 31). Tales dinámicas van más allá, y a la vez, sustentan los proyectos formales-institucionales que van de arriba abajo.

Para fines prácticos del análisis y para comprender desde una visión más amplia el proceso, se adopta en este trabajo la perspectiva de la integración regional y no regionalismo, ya que el regionalismo solo incluye algunas formas de acción conjunta –sobre todo desde la configuración política– y, de hecho, son acciones subordinadas al proceso de integración regional. En cambio, la integración regional es un enfoque amplio que incluye una variedad de compromisos económicos, fuentes sociales, negociaciones políticas, identidades culturales, acciones legales, soluciones estructurales, aperturas comerciales y tratados marcos que pasan por el sistema de integración.

A la par, integrarse regionalmente puede tener diferentes concepciones; académicos y políticos usan el término para aludir a fenómenos de alcance regional de muy distinta índole, como son las afinidades culturales, las configuraciones económicas, los posicionamientos geopolíticos y los modos de gobernanza alternativos al nacional o global (Hurrell, 2007). Esta misma diversidad de miradas y definiciones se manifiesta al momento de identificar las razones que justifican su presencia, ya que, para algunos, solo se puede hablar de integración si existe proximidad geográfica, para otros, en cambio, se requiere de la existencia de mutua interdependencia, ya sea económica o de seguridad. También se puede condicionar a la preexistencia de un sentido de pertenencia a una comunidad, valores y/o motivaciones.

Dentro de la teoría de integración regional existen diferentes perspectivas, algunas basadas en eurocentrismo⁸ y otras categorías desde el “Sur Global”. De hecho, la estrategia de integración más conocida y que en ciertas ocasiones se

⁸ El campo de reflexión sistemática sobre el proceso de intensificación de la cooperación política en Europa y el desarrollo de instituciones políticas comunes (y los productos derivados de éstas) con el CECA y luego con la Comunidad Económica Europea generó un énfasis hacia la discusión teórica sobre la experiencia de integración en Europa.

considera como la primera acción hacia una integración efectiva en una región es la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1953, la cual surgió como un mecanismo para garantizar la paz y la estabilidad política. Terminada la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Francia creyeron que, estableciendo una gestión común de sus dos recursos más importantes, el carbón y el acero, se podría evitar una nueva guerra entre ellos, alcanzando así la paz y la estabilidad (Soto, 2013). En la transacción de esos dos bienes y posteriormente en otros le asignaron un alto valor, por lo que la creación de un mercado común fue, lógicamente, el primer paso para lograr la integración regional europea; lo cual posteriormente, dio pie a la actual Unión Europea –esquema de integración más consolidado– con la consecución de una unión económica, política y monetaria.

En América Latina se han adoptado tanto la teoría de la integración europea como los postulados de la integración regional latinoamericana para explicar el proceso de integración. Sin embargo, el estudio de estos procesos regionales acude fundamentalmente a las teorías que explican la integración en Europa. El campo teórico europeo de integración es bastante amplio con autores y temas que proponen explicar el por qué los países se unen hacia la integración; teorías como el federalismo⁹, el funcionalismo¹⁰, estructuralismo francés¹¹, uniones aduaneras¹²,

⁹ El federalismo sugiere sustituir los Estados-nación europeos por una federación, con el argumento de un deseo de extensión territorial más allá de las fronteras nacionales y para enfrentar una amenaza militar. Aunque el precio a pagar sea la renuncia a una parte de la soberanía, los políticos lo hacen para enfrentar el riesgo diplomático o militar exterior o para participar en un ataque de la nueva federación (Laursen, 1976).

¹⁰ Basa sus postulados en los aportes de Jean Monnet y David Mitrany, sustentado en el supuesto que la integración no necesita contar un marco institucional específico para iniciar el proceso, puesto que los esfuerzos están orientados a la contribución recíproca en temas comunes (Oyarzún, 2008). Los funcionalistas le asignan un alto valor a las transacciones de bienes, por lo que la creación de un mercado común es fundamental para lograr la integración.

¹¹ Sus máximos representantes fueron François Perroux (1967) y André Marchal (1970). Ellos concebían la integración económica no simplemente como un mecanismo de liberalización arancelaria, sino como un proceso de unificación de sistemas económicos bajo el principio de la solidaridad. El mecanismo para impulsar la integración consiste en un conjunto de medidas que faciliten la producción a gran escala, que permitan diversificar la producción y que favorezcan el progreso técnico.

¹² Desde esta perspectiva, la integración regional se impulsa como un mecanismo para lograr una asignación eficiente de los recursos a través de la promoción del libre comercio y mediante la creación de uniones aduaneras, las cuales pueden promover la creación de comercio al eliminar los obstáculos al libre intercambio entre los países miembros – un proceso multilateral de desgravación arancelaria– y producir así un aumento en el bienestar (Viner, 1950).

el neofuncionalismo¹³, el intergubernamentalismo¹⁴ y el liberalismo intergubernamental¹⁵ o la gobernanza multinivel¹⁶ tuvieron gran influencia en los debates regionales. No obstante, algunos supuestos o categorías propuestas en estas teorías se aplican de forma acrítica y sin tener en consideración el contexto espacial y temporal latinoamericano.

Por ello, desde América Latina se han agregado nuevos aportes teóricos como son: el pensamiento estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que toma como punto de partida la obra de su primer secretario ejecutivo, el economista argentino Raúl Prebisch, en la que se vinculó la integración regional a la promoción del desarrollo económico y; la segunda se relaciona con los trabajos de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe en torno a la autonomía, entendida como ampliación del margen de maniobra internacional de un país, y la forma como la integración es un mecanismo para promoverla.

También existe el interpresidencialismo de Andrés Malamud (2003) y sobresalen los planteamientos de Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño Ruiz (2013) respecto a una línea de investigación que se centra en el análisis de la resiliencia de la integración en América Latina. El interpresidencialismo se apoya en las características institucionales del presidencialismo sobre todo sudamericano –

¹³ El neofuncionalismo se forma con la figura de Ernst Haas (1972), él cual argumenta que la integración era posible si el aumento de transacciones de los miembros incrementa la interdependencia para se cree un mercado común. La integración no depende de los individuos miembros del Estado-nación, sino de la acción de las élites (Closa, 1994). Por otra parte, el neofuncionalismo postula un cierto automatismo del proceso de integración, el cual se relaciona con un concepto clave para esta teoría: el *spill-over* o 'desbordamiento'. El *spill-over* es la lógica expansiva de la integración de sectores e implica que "la colaboración funcional exitosa en un sector produciría la necesidad de colaboración funcional en otros sectores" (Oyarzún, 2008, p. 7).

¹⁴ En esta teoría, hay una necesidad de los Estados de integrarse con otros para cumplir con sus propios objetivos nacionales, lo cual no implica una simetría entre los países participantes, aunque sí un deseo de cada uno por obtener algún tipo de ganancia. Para saber más respecto a los intereses de los Estados en la integración, véase: Sánchez (2003).

¹⁵ Para el liberalismo intergubernamental, el Estado es un actor fundamental en los procesos de integración. Al Estado se le considera el instrumento principal mediante el cual los grupos políticos y los individuos buscan influir en las relaciones internacionales (Moravcsik, 1993). No obstante, los Estados buscan alcanzar sus objetivos "a través de negociaciones intergubernamentales y procesos de negociación, más que a través de la creación de una autoridad centralizada responsable de tomar decisiones y aplicarlas" (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, p. 68).

¹⁶ El punto central de la propuesta de la gobernanza multinivel es que el Estado ya no tiene el monopolio del proceso de elaboración de políticas públicas o el proceso de agregación de intereses hacia la integración. Para mayor detalle, véase: Bache y Flinders (2004).

su capacidad para gobernar el gabinete sin interferencia parlamentaria—, los nuevos presidentes cumplieron un papel crucial para poner en marcha el proyecto de integración. El patrón general es que, durante sus mandatos, tienden a dirigir cada vez más su atención y energía hacia cuestiones de política exterior. Por otra parte, la resiliencia analiza las razones de la misma resiliencia en las acciones de la integración regional en América Latina. Su resiliencia a pesar de las diferentes crisis es uno de los misterios sobre la integración en América Latina y aunque hay diversas investigaciones sobre ello, está limitada porque existe un fuerte sesgo ‘ahistórico’ en la literatura sobre el tema. Por lo tanto, la premisa subyacente es analizar la resiliencia histórica de los proyectos orientados a la integración en América Latina, es decir, incluir la historia en su marco explicativo, así como la creencia en una identidad compartida, que incluye un conjunto común de valores latinoamericanos.

En el presente trabajo se decide debatir el proceso latinoamericano de integración desde una naturaleza teórica política y a la vez, económica; tomando en cuenta el paradigma latinoamericano de integración basado en el desarrollo económico y la autonomía política. El primero se ha enfocado en mejorar las condiciones económicas a través de una zona de libre comercio que termine en la integración económica total. El segundo se ha cimentado en el cuestionamiento de América Latina hacia la supranacionalidad —con la creación de instituciones comunes para adoptar decisiones consensuadas— debido al apego a la noción de soberanía o donde la idea de una gobernanza multinivel resulta de difícil implementación como consecuencia del centralismo en algunos países y un débil poder de las unidades sub nacionales en otros. Desde la configuración política se analiza el liberalismo intergubernamental que propone la teoría europea y el autonomismo latinoamericano. Del lado económico, se toman en cuenta las uniones aduaneras y el estructuralismo cepalino, pues son las dos principales visiones que han marcado, verdaderamente, el progreso de la integración económica en Latinoamérica.



1.1.1 Visiones teóricas político-económicas de la integración latinoamericana

En la actualidad existe una costumbre de separar la economía de la política y viceversa, cuando son dos variables interrelacionadas. En temas de integración regional, se argumenta que a veces se da un énfasis hacia la integración económica, dejando de lado la integración política, el cual podría ser el caso en América Latina. Sin embargo, aunque es más notorio las cuestiones comerciales-económicas, también han interactuado las decisiones políticas para llevar a cabo esa integración y se han alimentado ambas de las visiones teóricas de cada una.

En realidad, la integración regional es un proceso que puede comenzar desde un ámbito político, aunque utilice instrumentos económicos para hacerlo avanzar, también puede utilizar instrumentos sociales, culturales y diplomáticos. A la par, existe una clara paradoja en el hecho de que puede haber integración comercial y económica sin que se produzca un proceso de integración política paralelo. A decir verdad, la integración económica en su realidad y en su concepto arranca de una primera decisión política básica. Cabe aclarar, tanto el ámbito económico o el político van de la mano y no por vías separadas, aunque hay una esfera que puede ser el detonante.

En materia teórica para explicar el proceso de integración latinoamericano desde una perspectiva político-económica se debe aclarar que existe un desfase, pues los primeros acuerdos de integración fueron creados en primera instancia y después se realizó la teorización sobre lo que ya había sucedido¹⁷. Por ejemplo, las gestiones hacia la formación del mercado común latinoamericano y de un desarrollo estructural surgieron desde 1950 en la agenda de la CEPAL y también la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el 18 de febrero de 1960 fueron anteriores a la teorización. Las primeras explicaciones al proceso ocurrieron una década después con Prebisch (1959, 1962, 1963), Haas y Schmitter (1964), Perroux (1967) y Hirschman (1968).

Los primeros procesos regionales latinoamericanos se caracterizaron por la no transferencia o renuncia a manejar tanto la política exterior como la política

¹⁷ A diferencia de lo sucedido en Europa, donde primero se estableció un campo teórico de la integración y, posteriormente, se tomaron decisiones políticas hacia la integración.

interna a entes de mayor amplitud o supranacionales. La integración en América Latina nunca se planteó como una forma de superar al Estado-nación y se han rechazado las modalidades de integración que impliquen cesión de soberanía a instancias supranacionales¹⁸. Asimismo, el proceso se caracterizó por el reconocimiento de que los otros Estados –sus pueblos y sus grupos étnicos– tienen una condición similar a la que presenta cada país –identidades culturales semejantes–, no para fundirse, no para que desaparezcan las diferencias, sino para respetarlas y crear algo común y beneficioso para todos los participantes a partir de esas particularidades. En ese caso se reafirmó que sus intereses colectivos no iban tanto hacia la cesión de soberanía, sino a fortalecer sus Estados-nación. Se trataba más bien de una distribución de competencias, de gestionar mancomunadamente –a nivel regional– las necesidades y garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.

De hecho, la teoría de la autonomía se enfoca en el proceso de integración como un mecanismo para ayudar a incrementar la autonomía de los países de la región y no para cederla a un organismo supranacional. El concepto central para Puig (1980) es la autonomía, a la que define como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (p. 148). A la par, la autonomía era una condición para integrarse al mundo en una situación de fortaleza y para ampliar los márgenes de maniobra o de decisión –mediante la concreción de alianzas estratégicas, acciones políticas de carácter sectorial, firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, y la promoción de políticas de cooperación entre los países latinoamericanos (Figari, 2003)–, aunque siempre respetando el liderazgo de la o las potencias dominantes.

En la realidad en esos años y los subsecuentes, no existió ninguna señal que indicase que el objetivo era ir más allá del Estado-nación. El mismo Haas (1967) reconoció que el nacionalismo era aún muy fuerte en América Latina y que existía una insatisfacción en la mayoría de los países latinoamericanos frente al resto del mundo. Así, en vez de pensar en trascender el Estado-nación, en América Latina se produjo un resurgimiento de la conciencia nacional y la promoción de ideologías nacionalistas.

¹⁸ Salvo el poco exitoso caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Como se mencionó, desde la CEPAL se planteó la conformación de un mercado común latinoamericano, lo cual podría traducirse como una búsqueda de autonomía a nivel regional. A pesar de que esta propuesta se enmarca en la búsqueda de autonomía, fue evidente la influencia de la teorización europea de la integración, según la cual, el área de libre comercio y el mercado común constituyen etapas de los procesos integracionistas. El mercado latinoamericano no llegó a establecerse, en su lugar, tomaron forma otros proyectos de menor alcance espacial: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la ALALC que en 1980 se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Grupo Andino.

En todos estos proyectos, la integración regional se vinculó a la estrategia de desarrollo económico de la región, estableciendo la manera en que la integración económica hacía parte de una estrategia que buscaba ayudar a los países de la región a superar su atraso económico. La teoría estructuralista retoma esa propuesta al concebir la integración al servicio de la industrialización, idea núcleo del proyecto de crear un mercado común, puesto que este se creaba para desarrollar un programa de planificación conjunta del desarrollo industrial y promover el libre comercio de los bienes producidos en las industrias regionales, que tendrían una protección arancelaria gradual y selectiva frente a la competencia externa (Prebisch, 1959).

De igual forma, estos proyectos de integración latinoamericanos y los subsecuentes como: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la renovación del Grupo Andino en Comunidad Andina de Naciones (CAN) y, la reformulación del MCCA en Sistema de Integración Centroamericana (SICA) tuvieron una influencia europea de la instauración del libre comercio en la región a través las ideas de las uniones aduaneras¹⁹.

En las discusiones teóricas sobre la integración económica, el enfoque clásico lo desarrolló Jacob Viner (1950) con su teoría de las uniones aduaneras. Desde esta perspectiva, la integración regional se impulsó como un mecanismo

¹⁹ La Unión Aduanera entendida como la culminación de un proceso gradual de integración que inicia en Áreas del Libre Comercio (sin arancel externo común) y prosigue en “Mercados Comunes” y de ahí a la “Unión Aduanera” (con arancel externo común y otras reglas armonizadas).

para lograr una asignación eficiente de los recursos a través de la promoción del libre comercio. Antes de Viner, Gottfried Haberler (1933) había argumentado que las uniones aduaneras eran un camino hacia el comercio libre porque suponían la eliminación de los obstáculos a los intercambios entre países. Sin embargo, Viner (1950) rechazó este criterio y puso en duda que formar uniones aduaneras fuese siempre favorable en términos de promoción del bienestar. Él argumentaba que ellas pueden promover la creación de comercio al eliminar los obstáculos al libre intercambio entre los países miembros, y producir así un aumento en el bienestar.

En los términos vinerianos, las uniones aduaneras sólo son beneficiosas cuando predomina el efecto de creación del comercio. Por ello, para Viner la mejor vía para promover un incremento en el bienestar reside en el libre comercio global en el ámbito de un proceso multilateral de desgravación arancelaria. En el caso latinoamericano era promover tanto el comercio global como el regional latinoamericano mediante un proceso de desgravación arancelaria, lo cual se ha logrado en la ALADI al desgravar 85% del mercado arancelario de bienes, es decir libre del pago de aranceles de importación, y en el caso entre los países MERCOSUR existe un arancel cero sobre la totalidad del universo arancelario (ALADI, 2022).

Asimismo, la fórmula de una zona de libre comercio fue adoptada en América Latina por presiones externas –sobre todo de Estados Unidos–, aunque todavía se estaba desarrollando la experiencia en la región²⁰. Se consideraba que esa fórmula era la única que permitía compatibilizar un área de preferencias comerciales sectoriales de alcance regional. La región latinoamericana obtuvo mayores experiencias por medio de la implementación del modelo neoliberal, al iniciarse una nueva etapa de subordinación basada en la instauración de un mercado global y una conectividad global. La instauración de la globalización hizo que se crearon

²⁰ El ejemplo más claro de presión hacia ese tipo de integración se formó en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, en la cual se acordó establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a fin de crear un espacio continental de libre comercio antes del 2005. Desde una perspectiva institucional, el ALCA privilegiaba las negociaciones entre grupos de países, en detrimento de las bilaterales. A la par, se había planteado como una propuesta de profundizar las reformas económicas implantadas por los países latinoamericanos con objeto de abrir sus economías a la competencia externa y permitir que el mercado se transformara en el principal asignador de recursos (CEPAL, 1999).

nuevos proyectos de integración subregional para protegerse de los desequilibrios externos, como fue en parte el caso MERCOSUR y el SICA.

En la teoría del liberalismo intergubernamental –enfoque desarrollado en la década del noventa– existe una premisa liberal y considera que la interdependencia económica y la globalización generan ‘externalidades negativas’ que inducen a los gobiernos a promover la cooperación y la integración. Las externalidades ocurren cuando las políticas de un gobierno crean costos y beneficios para los grupos políticamente importantes en otra sociedad fuera de su jurisdicción nacional. Cuando “los objetivos de un gobierno dependen de las políticas nacionales de sus homólogos de otros países, las políticas nacionales son interdependientes y pueden surgir externalidades políticas” (Moravcsik, 1993, p. 488). Los gobiernos nacionales tienen incentivos para cooperar en aquellas áreas en las cuales la coordinación de políticas elimina las externalidades y esto les ayuda a aumentar el control sobre los resultados de la política interior, permitiéndoles alcanzar metas que no podrían lograr de otra manera.

Para Moravcsik (1993) esto sucede cuando la coordinación elimina las externalidades negativas de la política exterior. Una externalidad negativa se produce cuando “la política de un Estado impone costos a otros, socavando los esfuerzos del gobierno” (p. 485). Medidas como la imposición de barreras proteccionistas, la sobrevaluación de la moneda o los impuestos sobre los estándares de contaminación del medio ambiente pueden generar externalidades negativas.

Para el liberalismo intergubernamental, el Estado es un actor fundamental en los procesos de integración. Al Estado se le considera el instrumento principal mediante el cual los grupos políticos y los individuos buscan influir en las relaciones internacionales. No obstante, los Estados buscan alcanzar sus objetivos a través de negociaciones intergubernamentales y procesos de negociación, más que a través de la creación de una autoridad centralizada responsable de tomar decisiones y aplicarlas (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, p. 68).

Retomando un poco las ideas de la autonomía y debido a este proceso neoliberal de libre comercio, en la primera década del siglo XXI América Latina

derivó en el diseño de distintos modelos políticos y económicos, en los cuales los nuevos gobiernos pretendieron en paralelo una recuperación de la capacidad estatal en la conducción interna y de acción autónoma ante el contexto internacional. La creación de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y el ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos) son acciones dirigidas a consolidar modelos regionales libres de imposiciones externas y a la reivindicación de la soberanía. También, giran en torno a un proyecto que se opone al control de los Estados Unidos sobre América Latina y se opone al neoliberalismo. Es decir, se trata de una integración con una democracia participativa (de movimientos sociales), con una promoción económica que combina la propiedad estatal, con la social, comunal y cooperativa (Morales, 2013).

Sin embargo, en la segunda década del siglo XXI se organizó un modelo diferente de integración, conocida como la Alianza del Pacífico; la cual retoma ideas del liberalismo intergubernamental. La Alianza describe la integración como un proceso que inicia con la formación de preferencias a nivel doméstico en el que participan actores económicos- empresariales y que, una vez determinadas, son objeto de un regateo intergubernamental para concluir luego en la elección de un modelo institucional, en su caso un modelo basado en las relaciones entre gobiernos, sin ningún órgano supranacional y con un enfoque de libre comercio como impulsor de crecimiento.

En suma, tanto en la teoría como en la práctica de la integración latinoamericana, se observa una inexistencia de un solo modelo para encarar un proceso voluntario de integración, pero sí se puede afirmar que ha sido un proceso impulsado de arriba hacia abajo. Es decir, se ha originado en decisiones gubernamentales con objetivos que son a la vez políticos y económicos. En los cuales ha habido cambios en las políticas gubernamentales, a veces producto de los que se ha observado en el contexto internacional de la región, sumados al hecho de que las hojas de ruta trazadas y la calidad institucional no siempre han sido

sólidas. Todo lo anterior contribuye a explicar las frecuentes discontinuidades en el desarrollo de los procesos de integración de la región latinoamericana.

1.2 INTENTOS DE INTEGRACIÓN Y MOMENTOS FALLIDOS

En la región latinoamericana desde mediados del siglo XIX –al menos 100 años antes de las iniciativas europeas de integración– se generaron ideas y acciones hacia la integración, la más conocida y renombrada es la ‘Patria Grande’ de Simón Bolívar²¹. Al poco tiempo de que se alcanzara la independencia de las naciones latinoamericanas (primera mitad del siglo XIX), puede considerarse como el primer ejemplo de integración la llamada, posteriormente, Gran Colombia (1819), integrada por Colombia, Ecuador y Venezuela. Seguidamente, fue un ambicioso proyecto el que propuso el libertador Simón Bolívar en el Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) para crear la federación de las nuevas repúblicas, conocido como ‘Patria Grande’; sin embargo, éste no tuvo una perfecta conclusión, debido a que, a la negativa de los Estados participantes a conceder acuerdos preferenciales de comercio y era una idea amenazante que ponía en peligro identidades culturales que comenzaban a despuntar o ya estaban asentadas en algunos países.

Durante finales del siglo XIX y principios del XX, los proyectos de integración buscaron asegurar de manera colectiva la independencia del continente de cara a una Europa que no había dejado del todo sus objetivos imperialistas y coloniales. Dos conceptos se enmarcaron en la lucha por la integración: el ‘Panamericanismo’²², que deriva de Pan América, terminó forjado en Estados

²¹ Patria Grande es un concepto para referirse a la pertenencia común de las naciones latinoamericanas y el colectivo de una posible unidad política. Es un concepto elaborado en todos los trabajos del argentino Manuel Ugarte, donde el fin era la formación de una nueva nacionalidad latinoamericana. En El porvenir de América Latina, Ugarte se declara a favor de una confederación entre las repúblicas latinoamericanas: “Esos estados, que Bolívar y San Martín hicieron lo posible para reunir y confederar desde los comienzos, se desarrollan independientemente, sin acuerdo y sin plan”, asegura. La expresión Patria Grande tiene dos significados. Geográficamente, sirve para designar el conjunto de todas las repúblicas de tradición y civilización ibérica. Desde el punto de vista cultural, evoca, dentro de cada una de las divisiones actuales, la elevación de propósitos y la preocupación ampliamente nacionalista (López, 2010).

²² El panamericanismo es el esfuerzo por parte del gobierno estadounidense de controlar política y militarmente a las distintas naciones del continente para favorecer, en última instancia, su expansión económica; pues se encontraba presionado de mercados exteriores seguros para los excedentes de su industria en expansión (Ardao, 1986).

Unidos en 1889; y 'Latinoamericanismo'²³, de América Latina o Latinoamérica, vocablo que se remonta a 1836 en Francia (Bermúdez, 2011).

Sin embargo, no es sino hasta la mitad del siglo XX cuando se dan las primeras y verdaderas iniciativas de integración. A decir verdad, la integración regional latinoamericana ha sido un tema de debate por varias décadas. Un tema analizado como una multiplicidad de proyectos e iniciativas que originan nuevos procesos, caracterizado por el desarrollo mutuo, ya que estos procesos siguen una lógica vecinal y de solidaridad (Caballero, 2012).

La integración latinoamericana puede surgir de dos formas, por un lado, la económica y política como podrían ser los procesos de CAN y Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, por otro lado, los que incorporan dinámicas integracionistas en sus objetivos fundacionales, como la UNASUR y la CELAC (Ayuso y Villar, 2012). En su mayoría, estos procesos de integración incorporan temas principales como la seguridad, aranceles, cooperación, empresas, educación, control de fronteras, etc. Son esquemas de alivio con beneficios, pues son una forma de resistir y (re)insertarse al mundo globalizado, integrándose y consolidándose para protegerse frente a otros a través de alianzas.

La integración se ha dado a partir de la construcción de alianzas y mecanismos, entendidos como herramientas fundamentales para avanzar hacia una mayor vinculación regional y global. Dichos mecanismos han sido condicionados por las frecuentes variaciones en los ciclos políticos, económicos y sociales a nivel global; los cuales han impactado directamente en Latinoamérica al exponer algunas de las debilidades existentes de la integración. Las organizaciones regionales de América Latina en su conjunto se caracterizan por su debilidad organizacional, competencias limitadas y estrecho margen de acción (Rojas, 2011). Al carecer de la voluntad política de cambiar esa situación, las organizaciones regionales no pueden desempeñar un papel proactivo en la profundización de la cooperación e integración regional. Además, las políticas exteriores de los países

²³ "A mediados del siglo XIX la idea y nombre de Latinoamérica fueron adoptados por un pequeño núcleo de intelectuales hispanoamericanos residentes en París y, con ello, se dio entrada a un nuevo concepto para el manejo de las relaciones de América con Europa por una parte y con Estados Unidos por la otra" (Bermúdez, 2011, p. 218).

latinoamericanos siguen caracterizándose por el predominio de la diplomacia presidencial, dejando poco espacio para las aspiraciones supranacionales.

A pesar de estas deficiencias institucionales, la estrategia latinoamericana de integración persiste como una combinación de aspiraciones e intereses para una mayor cooperación regional. Los proyectos de integración latinoamericanos continúan negociando nuevos acuerdos comerciales y arancelarios²⁴, intercambiando conocimientos y experiencias, y trabajando para desdibujar las fronteras que los separan.

La integración latinoamericana ha sido un proceso largo y de varias décadas, un proceso que puede ser dividido en intentos o etapas de integración, intentos específicamente porque son procesos que aparecen y retornan con un impulso concreto. Dentro de estas etapas, también se pueden apreciar los momentos en los que el proceso de integración dio un paso atrás o se crearon nuevas iniciativas. En especial, se puede analizar el papel de la ALADI en los procesos de integración con un énfasis en sus acontecimientos relevantes y cómo es el proyecto de integración activo más antiguo.

1.2.1 Etapa cepalina

Entre las décadas de los cincuenta a los setenta en América Latina se da el estructuralismo cepalino creado por Raúl Prebisch (1963), en donde la industrialización es el núcleo de la propuesta de crear un mercado común, que tendrían una protección arancelaria gradual y selectiva frente a la competencia externa. Para Prebisch (1962), la integración económica se articulaba estrechamente con el desarrollo económico. En este sentido, la visión de Prebisch y la CEPAL –órgano del cual fue el primer Secretario Ejecutivo– sobre la integración económica regional era diferente a la propuesta de la teoría vineriana de las uniones

²⁴ El respaldo jurídico para los acuerdos comerciales y arancelarios en el ámbito de la OMC para el comercio de mercancías son: el Art. XXIV del GATT (junto con el entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV) y el apartado c) del párrafo 2 de la Cláusula de Habilitación para los acuerdos entre países en desarrollo y que aplican para el caso de América Latina. El Art. XXIV del GATT otorga un trato preferencial a sus interlocutores comerciales en el marco de una Zona de Libre Comercio (ZLC) o de una Unión Aduanera (UA), sin tener que hacer extensivo ese trato más favorable a los demás miembros de la OMC.

aduaneras. No cabe duda de que el mayor aporte de Prebisch y del estructuralismo cepalino fue el vínculo entre la industrialización, la transformación productiva y la integración económica regional.

Esta idea de integración al servicio de la industrialización es el núcleo de la propuesta de crear un mercado común (Prebisch, 1959), puesto que este se creaba para desarrollar un programa de planificación conjunta del desarrollo industrial y promover el libre comercio de los bienes producidos en las industrias regionales, que tendrían una protección arancelaria gradual y selectiva frente a la competencia externa. Así, la industrialización y la integración económica regional se convirtieron en partes de una tarea común para superar la condición periférica.

Asimismo, según Briceño (2013) y Rojas (2013) esta etapa también se le conoce como el 'regionalismo voluntarista' y se llevó adelante entre los años sesenta y setenta y se plasmó en distintos tipos de acuerdos. Se le conoce como voluntarista porque durante esta etapa la alternativa para alcanzar un mayor grado de autonomía estaba dada por la capacidad de crear un mercado regional, establecer políticas de industrialización regionales, desarrollar políticas de sustitución de importaciones e imponer barreras proteccionistas.

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

Estos procesos fueron respuesta a una demanda doméstica, en este caso de índole económica, la cual era la necesidad de superar los impedimentos que se fueron generando en el proceso de sustitución de importaciones que se venía desarrollando en la región, pero que no podía auto sustentarse por lo acotado de los mercados nacionales. De esta manera, la integración comercial prometía ampliar

los mercados reduciendo los costos de producción y potenciando el tamaño de los consumidores (Botto, 2015). En términos de agenda, los asuntos se acotaron a lo comercial y en términos de construcción institucional los gobiernos latinoamericanos descartaron toda delegación de autoridad efectiva.

El libre comercio estaba en el centro de la integración regional desde la ALALC, creada en 1960 y existente hasta 1980, cuando la reemplazó la ALADI. En el apogeo de las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), las fronteras y las barreras aduaneras fueron el principal obstáculo para expandir el comercio intrarregional y para la integración. Ante estas dificultades, en 1969 Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el Pacto Andino, pensando que el camino subregional, marcado por economías similares y complementarias, era un buen atajo para la integración latinoamericana. La lógica del Pacto Andino se basó en fomentar la protección del mercado interno y controlar la inversión extranjera de las transnacionales, dejando de lado las metas de apertura regionales. A la par, cada país se rigió por sus propios problemas internos – como la crisis de la deuda, gobiernos nacionalistas y dictaduras– e incumplieron los instrumentos y políticas de integración, incluso en 1976 Chile se retiró del Pacto. En suma, el nacionalismo y el proteccionismo frustraron las expectativas para la integración andina.

Se debe recalcar sobre toda la conformación y actuación de la ALALC, en su momento y porque sentó las bases para la ALADI. Esta organización fue concebida desde el comienzo como un marco de habilitación del comercio preferencial regional –en el ámbito de la Cláusula de Habilidadación²⁵ pactada en el GATT en 1979, en ocasión de la Rueda Tokio–, dotado de un mínimo de órdenes colectivos y de un máximo de flexibilidad de los gobiernos. Dentro de la ALALC, la política tenía

²⁵ La Cláusula de Habilidadación autoriza únicamente a los países miembros en desarrollo (PED) a concluir acuerdos entre ellos (acuerdos Sur- Sur) con el objetivo de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y medidas no arancelarias en el marco del comercio recíproco de mercancías sujeto a prescripciones más flexibles que las del art. XXIV del GATT.

Los órganos competentes para examinar los ACP o ACR notificados invocando la Cláusula de Habilidadación son: el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) o el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR). De hecho, la ALADI fue notificada a la OMC a través de la Cláusula de Habilidadación. La cláusula novena del Preámbulo del TM80 que da origen a la ALADI establece que la Asociación se constituye como “Área de Integración Regional” y por lo tanto es compatible con lo expresado en la Cláusula de Habilidadación (CH).

prioridad sobre la economía en el proceso de toma de decisiones. Mientras que en Europa las decisiones se toman con base en un proceso de regateo entre las diversas unidades, que involucra con frecuencia a las élites no gubernamentales y evidencia el objetivo pragmático de las decisiones, en América Latina existe un fuerte componente ideológico en las discusiones. Estos factores impidieron que se pudieran desarrollar instituciones supranacionales con poder de decisión sobre los Estados nación y los técnicos no fueron autónomos como en Europa, sino subordinados al liderazgo de los políticos.

En el caso de la ALALC, no fue tan prometedora porque suponía que la liberalización comercial tenía que estar principalmente restringida a las “industrias que no existen aún o que están en un grado incipiente de desarrollo, para proteger a las industrias existentes” (CEPAL, 1995, p. 4), esta no lograría producir resultados significativos en términos de aumentos de escala y diversificación. De hecho, la iniciativa, que aspiraba a lograr el libre comercio antes de 1973, nunca estuvo ni siquiera cerca de lograr sus objetivos debido a las estrategias de industrialización proteccionistas de los países miembros.

1.2.2 Etapa neoliberalista

La etapa de regionalismo abierto es una modalidad de integración económica restringida estrictamente a lo comercial: se centra en la liberalización arancelaria intrarregional, pero sin discriminar al resto del mundo. En otras palabras, no se considera incompatible la liberalización de los flujos comerciales intrarregionales con la apertura multilateral: una no tiene que realizarse a expensas de la otra; al contrario, ambas deberían ser compatibles (Arndt, 1994).

Este regionalismo abierto estuvo asociado a las reformas económicas que se estaban aplicando en varias regiones en desarrollo o en transición del comunismo al libre mercado y la democracia. Al hacer hincapié en la no discriminación fuera de los países fuera de la región, el regionalismo abierto se muestra coherente con una visión liberal de la integración económica y, en particular, con las recomendaciones de las instituciones de Bretton Woods que impulsaban la idea de un “nuevo regionalismo económico”.

En los últimos años se ha analizado el regionalismo abierto que se considera parte del proceso de globalización, es decir según Hettne (1994) como una forma de organizar el nuevo orden mundial en la cual los bloques regionales serían una forma de gobernanza. En ese sentido, las razones de origen del regionalismo abierto fueron el resultado o efecto de un estímulo exterior, la globalización económica. Los gobiernos se comprometieron a avanzar en una agenda hacia la liberalización y desregulación arancelaria y financiera y no se previó un mecanismo para compensar las asimetrías entre los países (Bouzas, Da Motta-Veiga y Ríos, 2008). A pesar de ello, el cumplimiento del acuerdo regional estaba asegurado por un contrato de tipo cerrado y la existencia del sistema de solución de controversias que, de constatar el incumplimiento del acuerdo, sancionaría al país con multas comerciales o la amenaza de expulsión del bloque. A la par, llegó a América Latina de la mano de los procesos de democratización, de reformas estructurales y la creación de la ALADI que fueron abriendo la región hacia finales de la década de los ochenta.

En 1980, con la firma del Tratado de Montevideo, que estableció la ALADI, la región hizo otro intento por lograr la integración panregional a través de un organismo intergubernamental regional que promueve el desarrollo económico y social y, tiene como objetivo final el establecimiento de un mercado común. La ALADI (Artículos 28 y 29 del TM80) está compuesta por tres órganos políticos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes; y un órgano técnico: la Secretaría General.



Esquema 1: Organización institucional de la ALADI



Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI (1980).

A pesar de contar con reglas más flexibles —a diferencia de la ALALC, la ALADI no exige que se otorguen preferencias bilaterales a todos los demás miembros del acuerdo (cláusula de la nación más favorecida o NMF)—, este nuevo tratado, al menos durante su primera década de existencia, no pudo lograr avances importantes en materia de liberalización del comercio intrarregional, ya que los miembros siguieron comprometidos con sus estrategias proteccionistas. No obstante, sentó las bases de un marco legal para lo que ocurriría posteriormente: la proliferación de los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP)²⁶ intrarregionales, que harían una enorme contribución a la liberalización del comercio intrarregional,

²⁶ Los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) conocidos en el ámbito de la OMC como Acuerdos Comerciales Regionales han sido una de las principales tendencias de las relaciones comerciales internacionales. La integración de los países en el comercio internacional a través de la historia se dio tanto como resultado de la integración a través del GATT/OMC (multilateralismo) como a través de la suscripción de los ACP. Los ACP son discriminatorios, ya que las ventajas que se otorgan entre los países suscriptores de un ACP alcanzan únicamente a los miembros del mismo y no es extensiva a los demás miembros de la OMC. Los ACP pueden ser de diversos tipos atendiendo a los siguientes criterios de clasificación: número de países que participan, nivel de desarrollo, alcance geográfico, y grado de integración del mercado. Atendiendo al número de países involucrados pueden ser bilaterales, plurilaterales, regionales y entre bloques regionales.

En particular, los ACP son una excepción al principio de no discriminación de la nación más favorecida en el marco del GATT/OMC donde se permite a los miembros desviarse de este principio y suscribir acuerdos que abarcan solo a un grupo de países (los países suscriptores del acuerdo específico) con el objetivo de incrementar el comercio entre los socios.

pero con un daño colateral importante: la fragmentación y el debilitamiento de los beneficios comerciales.

Esta proliferación se produjo en la década de 1990, cuando las discrepancias políticas se redujeron en gran medida por un viraje hacia enfoques más favorables para la economía de mercado en toda la región. En el contexto de lo que se conoce como la gran liberalización, América Latina se embarcó en una nueva oleada de iniciativas de integración regional, que, al darse a la par con liberalizaciones unilaterales y multilaterales, fueron menos propensas a generar conflictos entre las políticas comerciales nacionales y regionales; y estuvieron menos expuestas al desvío de comercio. Lamentablemente, esta tendencia hacia la fragmentación despertada por la desilusión de la ALALC no solo perduró, sino que también agregó un componente bilateral muy activo.

En el marco de la ALADI, se empezaron a firmar en su mayoría acuerdos bilaterales y algunos multilaterales –pero no regionales– durante toda la década de 1990; bajo el esquema de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) para abrir recíprocamente los mercados de bienes y en los cuales se negocian todos los productos de ambos países. Se firmaron 18 ACE en un lapso de 10 años entre Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Venezuela, Perú, México, Cuba, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Dentro de estos ACE se registró en la ALADI los tratados del MERCOSUR y los acuerdos convergentes entre la CAN y el MERCOSUR²⁷.

De hecho, las organizaciones de integración regional que surgieron durante la década de los noventa tenían el propósito de promover la integración económica, en aras de fortalecer las economías afectadas por las crisis económicas anteriores. Durante esta etapa dentro del proceso de integración regional se observó la creación del MERCOSUR y del Parlamento Centroamericano en 1991. En 1993 se creó el SICA mediante la adopción del Protocolo de Tegucigalpa. En 1994, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, marcó un referente importante al significar el acuerdo

²⁷ Existe una convergencia entre los cinco países de la CAN y los cuatro miembros del Mercosur, que tiene como base los Acuerdos de Complementación Económica (ACE 36, 58 y 59).

económico y comercial más ambicioso de esa década. En ese mismo año se creó el Grupo de los tres: México, Colombia y Venezuela y la Asociación de Estados del Caribe (CARICOM).

El MERCOSUR fue el proyecto que se apreció con mayor optimismo hacia la meta de integración regional y, a veces, es considerado como el proyecto de integración más consolidado en el ámbito económico e, incluso, político. No obstante, durante la década de los noventa, el MERCOSUR no consideraba las políticas sociales, lo cual ralentizó su proceso; pero, en 1994 firmaron el Protocolo de *Ouro Preto*, en el cual se creó el Foro Económico-Social²⁸. A la par, en este mismo periodo se dio la crisis económica del MERCOSUR en 1999²⁹, la región volvió a caer en una media década perdida (1998-2003), ya que las políticas del Consenso de Washington no fueron del todo exitosas y generaron “desequilibrios recurrentes en la balanza de pagos, tasas de crecimiento mediocres e inestables, tendencia a altos niveles de desempleo estructural, caída del salario real, peor distribución del ingreso y aumento de la pobreza” (Cadena y Albornoz, 2007, p. 133).

De igual forma, se dejó de lado la dimensión política y se hicieron notorias las divergencias entre los Estados grandes y pequeños del MERCOSUR. En la cuestión política, se fueron generando las condiciones para el inicio de un nuevo ciclo en el regionalismo latinoamericano, acompañado de cambios hacia la izquierda política con valores que se expresan: en la defensa de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. En las diferencias entre Estados se crea en 2005 el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual constituye una experiencia de cooperación financiera regional en el Cono Sur y procura reducir las condiciones de asimetría del bloque –los socios más importantes

²⁸ En años posteriores se crearon el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, el Instituto Social del MERCOSUR, el Parlamento del MERCOSUR, la Secretaría del MERCOSUR y el Tribunal Permanente de Revisión, los cuales ayudaron a fortalecer el MERCOSUR en el ámbito social y político.

²⁹ Se inició un periodo de contracción que comenzó con el efecto tequila de 1994, el efecto Caipirinha de 1997, el efecto tango en 1998, el efecto samba de 1999 y que continuó con la crisis asiática que estalló en Tailandia. Estas crisis tuvieron muchos elementos en común: notablemente, el hecho de que el contagio se dio sobre todo en los países en desarrollo y afectó especialmente a aquellos con escasas reservas internacionales, un sistema financiero frágil y una moneda sobrevaluada.

son los que más aportes realizan y los socios con las economías más pequeñas son los que mayores beneficios reciben—, mediante programas de infraestructura, saneamiento, tecnología, empleo y desarrollo social (FOCEM, 2015).

1.2.3 Etapa integral o posliberal

Después de una década de hegemonía del regionalismo abierto, a inicios del nuevo milenio se produjo un giro político en América Latina debido al ascenso al poder de gobiernos de izquierda críticos del modelo de desarrollo inspirado en el Consenso de Washington. Obviamente, esta crítica recayó sobre el modelo de integración regional, pues se le cuestionó el no haber ayudado a la transformación productiva de la región y su excesivo sesgo en el libre comercio, descuidando elementos como la coordinación de las políticas económicas (Briceño, 2018). Si a esto se suma la crítica de que la dimensión política había sido olvidada en la era del regionalismo abierto, se puede ver cómo se van generando las condiciones para el inicio de un nuevo ciclo en el regionalismo latinoamericano.

Si las dos primeras etapas se habían caracterizado por el aspecto económico de los acuerdos, esta tercera etapa tiene tintes políticos y sociales muy importantes, al buscar una integración profunda e integral entre los países latinoamericanos. De hecho, Pedro de Motta Veiga y Sandra Ríos (2007) fueron los primeros en utilizar la categoría regionalista posliberal para describir dicha etapa de integración, cuyo objetivo principal ya no era la liberalización del comercio ni las inversiones. Los acuerdos regionales posliberales se concebían, en cambio, como mecanismos para desplegar una lógica endógena de desarrollo económico y debían estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en cuestiones de desarrollo y equidad.

Bressan y Salles (2015) también argumenta que es una etapa posliberal, al contar con un contexto regional en el que se desarrolló la reincorporación del bienestar social y la estabilización financiera sobre intereses comerciales y, al menos discursivamente y a través de la implementación de nuevos modelos de desarrollo en algunos países de América Latina, se buscó crear una identidad

regional basada en la solidaridad, la justicia social y el Buen Vivir³⁰ (Ojeda y Surasky, 2014). Este regionalismo fue acompañado de un giro democrático hacia la izquierda política para algunos países en América Latina y con ello, se fundó la UNASUR y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos.

Andrés Serbin asocia el intento posliberal a tres grandes retornos: “el de la política, el del Estado y el de la agenda del desarrollo” (Serbin, 2011, p. 7). Asimismo, representa una propuesta de integración más profunda al regionalismo abierto, porque, además de incluir a un mayor número de países, amplía la agenda a temas novedosos como la integración física –infraestructura y energía–; la cooperación en materia de seguridad y defensa y agendas sociales como las de salud, pobreza e inclusión de pueblos originarios (Dabene, 2012).

Desde principios del siglo XXI el proceso de integración, que hasta entonces giraba en torno al comercio y la economía, se desplazó hacia la concertación política. La postura de algunos gobiernos regionales sobre el libre comercio y el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)³¹ llevó a crear el ALBA (inicialmente Alternativa Bolivariana de las Américas) y a la firma por Cuba, Venezuela y Bolivia del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).

Si bien la política no puede estar al margen de ningún proceso de este tipo, la politización excesiva de la integración latinoamericana, favorecida por el peso de los regímenes presidencialistas y la llamada ‘diplomacia presidencial’, contagió a algunas instituciones como MERCOSUR. La creación de UNASUR y la CELAC como instancias de pura concertación política así lo confirman.

³⁰ El Buen Vivir se puede entender como vida en plenitud que comprende la armonía interna de las personas (material y espiritual), armonía social con la comunidad y entre comunidades, y armonía con la naturaleza.

³¹ Es importante mencionar que a finales de 1994 se oficializó en Miami un proyecto denominado Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), el cual tenía el propósito de crear una zona de libre comercio entre todos los países del continente americano desde Alaska hasta la Patagonia, excluyendo a Cuba. Con el paso de los años este proyecto se convirtió en el motivo central de la rivalidad entre Estados Unidos, país impulsor del ALCA, y con pretensiones todavía ‘panamericanas’, y Brasil, el principal líder del Mercosur. Además, existía un celo por parte de muchos países del continente que veían al ALCA como la continuación de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de los Estados Unidos sobre la América Latina (Bermúdez, 2010).

Estos dos organismos de integración regional de ámbitos geográficos diferentes, pero donde prima el diálogo político sobre otras consideraciones, han sido presentadas como modelos de regionalismo posneoliberal, que en realidad dinamizan más que traba la integración (Morales, 2013; Borda, 2014 y Malamud, 2015). En 2008 se creó UNASUR con todas las naciones suramericanas y en 2010 la CELAC. Pese a que un nutrido grupo de países pertenece a las dos organizaciones, tampoco en esta oportunidad se decidió qué vínculos ni qué mecanismos de coordinación deberían existir entre las dos.

Su coexistencia plantea graves problemas para el futuro, ya que si se quiere avanzar hacia la integración se debe suprimir algunas para una mejor coordinación entre todos los países. Si se apuesta por la integración latinoamericana la organización destinada a desaparecer es UNASUR, pese a contar con una estructura político-administrativa superior y más compleja. Sin embargo, es necesario que los gobiernos regionales impulsen una discusión amplia sobre el futuro de la integración y comiencen a adoptar las medidas necesarias y, sobre todo, que acepten los costes y dificultades del proceso.

El precedente de UNASUR fue la Comunidad Sudamericana de Naciones impulsada por Brasil. Dentro de ella, destacan la Iniciativa IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) y la Cumbre Energética Suramericana, en la cual se le cambió el nombre a UNASUR. Desde su nacimiento, hubo una superioridad del diálogo político sobre consideraciones económicas o comerciales, de hecho, según el Tratado Constitutivo, del 23 de mayo de 2008: “

la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR, 2008).

Inicialmente, UNASUR tuvo algunas actuaciones importantes para resolver problemas internos de algunos países, como la crisis autonómica en Bolivia entre el gobierno central y los departamentos de la media luna fértil, y el alzamiento militar contra Rafael Correa en Ecuador. Estas intervenciones fueron realizadas como ejemplo de que finalmente los países de UNASUR eran capaces de resolver sus

propios problemas sin la ayuda extranjera (Malamud, 2015). Sin embargo, UNASUR no tenía un gran nivel de apalancamiento para intervenir en conflictos más bilaterales y no internos, como la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela y la posición de Suramérica ante la situación de Venezuela con el gobierno de Nicolás Maduro.

Por otro lado, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) –creada en 2010– consiste en la unión entre el Grupo de Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), se ha visto un retorno del antaño concepto (aunque ampliado al Caribe) de América Latina. Asimismo, comparte gran parte de los objetivos con la UNASUR, así, la Declaración de Caracas menciona: entre otros temas, la infraestructura, la energía, una nueva arquitectura financiera, el desarrollo social y el medio ambiente, como temas de cooperación (CELAC, 2011). Esto incluso llevó a su ex secretaria general María Emma Mejía, a abogar por una articulación entre ambas organizaciones.

En la CELAC también convergieron dos iniciativas e ideologías divergentes. Por un lado, la de México, interesado en recuperar protagonismo en América Latina, y por el otro, la de Venezuela y los demás países del ALBA, con Cuba en un lugar destacado, que pretendían recrear la Organización de Estados Americanos (OEA) sin Estados Unidos ni Canadá. El principal objetivo cubierto con su establecimiento fue la vuelta de Cuba a las instituciones latinoamericanas. Finalmente se creó una organización más débil, que a diferencia de UNASUR carece de estructuras permanentes (sólo se rige por una presidencia pro t mpore) y cuenta con una página web.

1.2.4 Etapa conservadora o post capitalista

Por  ltimo, Lo Brutto y Crivelli (2019) comentan que existe una última etapa de integración a mediados de la segunda década del siglo XXI, fundada sobre todo por su incertidumbre político-económica y por el estancamiento de la integración social.

El proceso mismo de integración regional prácticamente se ha enfocado en el avance de las fuerzas políticas conservadoras en la región que, en cierta medida, han empezado a dismantelar la concertación político-social de la década anterior,

enfocado en el fin del ciclo de los gobiernos progresistas. Más específicamente se comprende a esta nueva etapa integracionista como un proceso en disputa, entre quienes pretenden una articulación estrechamente vinculada a los intereses estadounidenses en la región –como la Alianza del Pacífico– y quienes buscan una integración con mayores grados de autonomía respecto a dicha propuesta.

El intento conservador está representado con la constitución formal de la Alianza del Pacífico, en junio de 2012, al cambiar algunas cosas e introducir novedades de interés. Por ejemplo, no posee una voz de liderazgo político tanto en un actor como en un país específico y a la par, ha reintroducido la centralidad del comercio y la economía en la integración, enfocado sobre todo en el eje litoral asiático del Pacífico, uno de sus principales mercados objetivo y una de las regiones fundamentales de la economía global. Por lo que, la creación de la Alianza ha reintroducido la centralidad del comercio y la economía en la integración; comenzó a abrirse paso el concepto de una etapa post neoliberal o post capitalista, de la mano del regionalismo abierto.

El mecanismo de integración que precede a la Alianza del Pacífico de forma directa es el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano que se creó en 2007 por iniciativa del entonces presidente peruano Alan García y en el que participaron países como Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. El Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, representó en su momento la primera iniciativa una estrategia diferente dentro del proceso de integración en América Latina, al considerar la región del Asia Pacífico como un polo de crecimiento económico estratégico (Calafell y López, 2011).

Por su parte, la Alianza –conformada por cuatro naciones de América Latina: Chile, Colombia, México y Perú– es una iniciativa dinámica, con alto potencial y proyección para los negocios. Es un mecanismo de articulación intergubernamental, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran. Los miembros de la Alianza del Pacífico confían que esto es posible a

través de un avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Alianza del Pacífico, 2011).

El Acuerdo Marco, suscrito en la Cumbre de Paranal, Antofagasta, es la principal base jurídica y establece la estructura institucional de la Alianza del Pacífico porque enuncia tanto los objetivos, como las acciones que pretende desarrollar el mecanismo para alcanzar la integración profunda. De manera adicional, se observa que en el Acuerdo Marco se constituyen las principales atribuciones del Consejo de Ministros, como el órgano encargado para establecer consensos como forma oficial para la toma de decisiones, la periodicidad y la rotación de la Presidencia pro tempore, el relacionamiento con terceros, con los países observadores, la forma en la que se pueden adherir nuevos estados parte, así como el mecanismo pertinente para la solución de controversias (Alianza del Pacífico, 2015).

Asimismo, en la Alianza se llevan a cabo acciones de trabajo específicas para convertir al bloque en una potencia mundial de negocios y oportunidades, con el establecimiento de los Grupos de Trabajo Técnicos de Alto Nivel para abordar los temas de la agenda. Uno de ellos ha influido directamente en las estrategias de internacionalización de las PyMEs con el Grupo Técnico PyMEs, el cual aborda los temas de promoción, fomento e inclusión de las PyMEs que permitan establecer mecanismos de apoyo para asegurar que las empresas de menor tamaño se beneficien de las oportunidades regionales de la Alianza. En 2014, el Grupo PyMEs estableció el Fondo de Capital Emprendedor con el objetivo de explorar la creación de mecanismos de financiamiento, inversión y acompañamiento para las PyMEs, así como para el emprendedor, con el fin de contribuir a su crecimiento y competitividad (Alianza del Pacífico, 2022).

También, en principio, ha revalorizado el papel de empresas y empresarios privados en la integración, postergado por el exceso de estatismo y nacionalismo. El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) está formalmente vinculado a la organización y cuenta con un Comité de Expertos que analiza los temas sugeridos por los sectores empresariales a través del CEAP. De hecho, en el marco de la III sesión del CEAP se especificaron y priorizaron algunos temas de

interés: integración financiera, homologación de normas tributarias, compras públicas, certificaciones sanitarias por medio de la Organización Panamericana de la Salud, homologación y armonización de reglamentos técnicos, ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), entre otros.

Otra iniciativa importante para potenciar la libre circulación de capitales y servicios es el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), formado por las bolsas de valores de Bogotá, Lima, Santiago y México. Con ésta, el MILA suma una capitalización de 1,200 millones de dólares, frente a los 1,500 millones de Brasil-São Paulo (MILA, 2016). Otro aspecto importante se dio en 2014 cuando se avanzó en materia de integración económica con la firma de un Protocolo Adicional al Acuerdo Marco al establecer el desgravamen en un 92% de los aranceles entre los países miembros.

Igualmente, en el Acuerdo Marco se incluye un apartado nuevo, sin relación a lo económico que se relaciona directamente con la cooperación académica, específicamente en el punto 7 se encuentra la instrucción para: “la implementación de la plataforma de movilidad estudiantil y académica, la cual permitirá el intercambio de estudiantes de pre y postgrado, docentes e investigadores de los países miembros de la Alianza del Pacífico adscritos a universidades en convenio, desde el año académico 2013” (Alianza del Pacífico, 2012).

A diferencia de otros proyectos de integración regional o subregional, los cuatro países de la Alianza han firmado tratados de libre comercio (TLC) entre sí, junto a numerosos TLC que tienen firmados con buena parte del mundo, comenzando por Estados Unidos y la Unión Europea. En contraste, el grado de apertura de las economías de la Alianza difiere con la cerrazón de Mercosur y el ALBA. A diferencia de la Alianza, MERCOSUR, junto a sus acuerdos regionales en el marco ALADI, sólo tiene TLC con Egipto, Israel y la Autoridad Nacional Palestina.

El relativo éxito de la Alianza debido a su estructura institucional y la multiplicación de manifestaciones unidas a la preferencia de los mercados por el potencial de los países de la Alianza llevó a hablar de un enfrentamiento entre el Pacífico y el Atlántico, o entre la Alianza y el MERCOSUR. De hecho, el freno de la

economía brasileña se contrapuso al éxito de las nuevas potencias regionales como Colombia y Chile.

Debido a lo anterior, se propuso una convergencia entre mecanismos subregionales para fortalecer el proceso de integración latinoamericana. Pensando en esa convergencia, el gobierno chileno tuvo la iniciativa de organizar el seminario ‘Diálogo sobre integración regional: Alianza del Pacífico y Mercosur’ en noviembre de 2014, para discutir cuestiones comerciales y de integración, sin grandes resultados.

Al mismo tiempo, la CEPAL promovió el proceso de convergencia y, en concreto, propuso que ambos bloques iniciaran un programa conjunto de facilitación comercial que incluyera la aprobación de normas comunes de calidad y seguridad. Según CEPAL (2014), la acumulación de origen podría convertirse en un gran incentivo para la integración productiva dado que promueve las cadenas industriales de valor, así como la movilidad de personas, tanto en lo que se refiere al turismo, como a los negocios. A la par, señalaba que la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos no solo resulta necesaria, sino también urgente. La región tenía que ser parte del proceso actual en el cual la economía global se articula en torno a mega-regiones integradas. Además, el informe sostenía que una acción regional concertada permitiría fortalecer la voz de la región en los principales debates sobre la gobernanza mundial.

Posteriormente, el 7 de abril de 2017, representantes de los países miembros de ambos bloques sostuvieron un encuentro en Buenos Aires con el objetivo de comunicar los avances de cada bloque en materia de integración para analizar el camino a seguir en cuanto a la integración económica regional. Se acordó continuar trabajando a modo de alcanzar la convergencia entre ambos en áreas referidas a la facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las PyMEs e identificación de posibles cadenas regionales de valor. Se determinó también la realización de reuniones frecuentes con el fin de avanzar en estos temas para lo que establecieron una hoja de ruta (Bartesaghi y Weck, 2021).

En julio de 2017, se realizó el Diálogo de Alto Nivel ‘MERCOSUR-Alianza del Pacífico: Una Agenda Positiva para la Integración’, organizado por el Instituto para

la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo era avanzar en la discusión de distintos factores que permitieran acelerar el proceso de convergencia. Como resultado de este diálogo, los países miembros del Mercosur firmaron un Acuerdo de Promoción y Facilitación de Inversiones, tomando como antecedente el Protocolo acordado en abril.

En este sentido, en agosto de 2017 autoridades de ambos bloques mantuvieron una reunión en la ALADI, Montevideo, donde se discutieron temas como: la acumulación de origen, encadenamientos productivos, procedimientos aduaneros, eventos y espacios de promoción de mutuo interés, barreras al comercio y facilitación del comercio de servicios. El 24 de julio de 2018, se realizó la Primera Cumbre entre autoridades de ambos bloques en Puerto Vallarta, México. En esa ocasión, se reafirmó el compromiso por profundizar el camino de la integración entre ambos bloques y se acordó realizar un seguimiento semestral del proceso, con miras a alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio.

Esta reunión marcó un hito importante dado que se adoptó un Plan de Acción, que complementa y amplía la Hoja de Ruta suscripta de abril de 2017, incluyendo temas como las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación del comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas (Alianza del Pacífico, 2018).

Por último, en 2018, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la ALADI y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) presentaron un documento conjunto que resume las opiniones de personalidades de la política y la academia sobre el proceso de convergencia. En general, se destaca la relevancia de la convergencia entre ambos bloques y que esta puede ser la plataforma para alcanzar la integración de América Latina (Bartesaghi y Weck, 2021). No obstante, para avanzar en la convergencia no se debe olvidar que, por un lado, están en juego grandes intereses y economías muy diferentes. Por el otro, concepciones filosóficas contradictorias sobre la forma de vincularse al mundo globalizado.

1.2.5 Reflexión general sobre el proceso de integración

El proceso de integración representado por etapas ha tenido sus vaivenes y dificultades, pero como se comentó al principio este proceso continúa al día de hoy de manera activa, aunque, tal vez, no tan dinámica como podría serlo. Las etapas han dependido en gran parte de los contextos políticos y económicos que han marcado a América Latina. Los momentos fallidos, por lo general, se han enmarcado al final de una década y con una nueva crisis económica-política; pero, que han hecho que surjan nuevos intentos. Por ejemplo, el final de la ALALC se relaciona con el fin del modelo ISI y los impedimentos políticos para lograr una integración productiva a nivel regional. Sin embargo, nace la ALADI como mecanismo más flexible de integración y da pauta para concretar los ACE entre todos los países de la ALADI y eliminar las barreras arancelarias y generar un libre comercio.

La ALADI cumplió, en ese sentido, sus objetivos reales y sigue siendo útil como marco para el comercio preferencial en la región y para su legitimación en el ámbito de la OMC. La mezcla heterodoxa de disciplinas colectivas y flexibilidad, resultante del Tratado de Montevideo de 1980, constituye hoy un modelo –por cierto susceptible de ser perfeccionado– a tener presente ante la necesidad de encuadrar la creciente tendencia a la proliferación de acuerdos preferenciales en el plano hemisférico y en el global.

Asimismo, la ALADI es el único proyecto de integración a nivel regional, pues incorpora a 13 países de Latinoamérica. A pesar de que no es un organismo muy llamativo en cuestiones políticas, es un mecanismo que trabaja cotidianamente –no tan activamente– en verificar y en hacer cumplir los acuerdos comerciales. De hecho, del comercio de América Latina y el Caribe en 2020 –1, 842, 438. 22 millones de dólares (mdd)–, 90.3% proviene de la región ALADI, con un intercambio comercial de 1,664,139.92 mdd (TRADEMAP, 2022a).

La ALADI se adaptó a los giros de izquierda en la primera década del siglo XXI e intentó tener una agenda más activa hacia la integración, gracias a su Consejo



de Ministros y sus resoluciones³² en esa primera década, el cual resolvió: la adopción de normas y disciplinas comunes necesarias para el desarrollo y la profundización del espacio de libre comercio; una mayor participación y compromiso de los sectores empresarial y laboral; la integración física –transporte, energía, telecomunicaciones–; dar tratamiento a la temática cultural, educacional, científica y tecnológica; encomendar el desarrollo de acciones de cooperación en áreas específicas del comercio intrarregional, concentradas en el fortalecimiento de la competitividad en el marco de los Programas Especiales de Cooperación, previstos en el TM80 y, fortalecer y ampliar el sistema de información de la ALADI, con el cual se creó el Sistema de Informaciones de Comercio Exterior (SICOEX)³³.

A la par, con la existencia de gobiernos de derecha y la creación de la Alianza del Pacífico, la ALADI se adaptó a ello y siempre está abierta la invitación para que los acuerdos de la Alianza se registren dentro de la ALADI. También tuvo y tiene la oportunidad de generar y apoyar foros de debate de ideas prácticas que conduzcan a facilitar la articulación productiva en la región como eje de la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

La ALADI ha perdido su dinamismo como mecanismo que conduzca a una verdadera integración regional. Sin embargo, ha originado nuevas estrategias subregionales de inserción a la cooperación económica y comercial, las más importante a nivel subregional ha sido el MERCOSUR, la cual ha tenido grandes fallas en cuanto políticas comerciales, pero ha intentado mejorar sobre todo en el contexto social. En grandes rasgos, el MERCOSUR es hoy una unión aduanera

³² Se deben recalcar las siguientes resoluciones, todas con fecha de 2004: Resolución 59 (XIII) sobre las bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el Tratado de Montevideo 1980; Resolución 60 (XIII) de el rol de la aladi y su funcionamiento para el desarrollo y consolidación del proceso de integración regional y, la Resolución 61 (XIII) respecto a la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración.

³³ El sistema incluye estadísticas del Comercio Exterior de Servicios y el Comercio Exterior de Bienes. En el apartado de bienes existe una consulta integrada con información a nivel de ítem arancelario sobre: aranceles nacionales de importación vigentes, de preferencias otorgadas y los correspondientes montos importados. A la par, se puede consultar sobre: aranceles nacionales de importación con información resumida y aranceles vigentes por país: acuerdos con preferencias negociadas, preferencias por ítem NALADISA e información consolidada de preferencias por país otorgante o beneficiario y, normas reguladoras organizadas por tema o por norma.

imperfecta, condicionada por la imposibilidad de avanzar en las estructuras institucionales supranacionales y por las políticas comerciales unilaterales aplicadas por los principales socios, pero con una gran incidencia en el ámbito regional.

Cabe tener presente que América Latina acumula más de seis décadas de experiencias de integración regional, a veces de alcance amplio o concentradas en grupos de países, tal como han sido los casos de la ALADI, el Mercosur, la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico, el Mercado Común Centroamericano, la CELAC, entre otros. Los resultados han sido diversos, a veces frustrantes y otras veces han implicado pasos hacia una mayor convergencia, a pesar de las diversidades. Por tanto, la reflexión que corresponde hacer es: ¿qué indican las experiencias del pasado –sean ellas relativamente exitosas o fracasadas– sobre algunas de las condiciones que permiten construir procesos sustentables de integración económica entre naciones que comparten un espacio regional?

Al menos cuatro condiciones parecen ser las más recomendables para el momento actual; esto es, un momento que se caracteriza por generar evidentes demandas de actualización, renovación y fortalecimiento de los esfuerzos de cooperación e integración regional. La primera condición es una enérgica y sostenida voluntad política, porque es fundamental un compromiso político para mejorar la participación en cada mecanismo regional y a la par, fortalecerlo. De preferencia debe existir un liderazgo político principal dentro del proyecto a integrar, pues presiona a través de acciones concretas orientadas a lograr una efectiva integración económica y social.

A la par, independientemente de los cambios políticos en América Latina hacia la izquierda o derecha, debería contarse con una estrategia política hacia la integración; que los temas cambian según cada gobierno es posible, pero siempre con la constancia política de regenerar la integración latinoamericana. Se debe reconocer que el desarrollo de los procesos de integración no es posible sin que exista una voluntad política manifiesta capaz de otorgar el necesario dinamismo a los diversos instrumentos de negociación e integración. En este sentido, los organismos, mecanismos e instrumentos de integración existentes son un medio

excelente para trazar objetivos políticos comunes y políticas acordes hacia el fortalecimiento institucional de la integración.

Una segunda condición es generar ‘solidaridades de hecho’ –en el sentido planteado por Jean Monnet en los momentos fundacionales de la integración europea– a través de acciones concertadas y orientadas a generar redes cooperativas (de producción y sociales) de alcance subregional o regional, que cuenten con fuerte participación social y que contribuyan a la integración productiva entre los respectivos países (Peña, 2017). Dentro de esta solidaridad, también recalcar los diversos tamaños tanto territoriales como económicos de los países integrantes, tomando en cuenta sus necesidades y diferentes niveles de desarrollo para que la integración vaya por un mismo camino; estableciendo condiciones favorables para la participación de esos países en el proceso de integración económica y social.

No solo con la participación de los países, sino también con la participación de los diferentes poderes del Estado, los actores sociales y empresariales. Es decir, debe existir una concertación de voluntades entre Estado-Sociedad-Empresarios para dar forma interna primero, y externa después, a la arquitectura de la integración. Una arquitectura basada, principalmente, en la solidaridad hacia el desarrollo latinoamericano, es decir, para enfrentar los enormes desafíos actuales como sacar a los más vulnerables a salir de la pobreza y reducir la desigualdad interna de una sociedad y externa entre países. Sin dejar de lado los empresarios en esta arquitectura y cómo contribuyen significativamente a moldear los procesos económicos y de desarrollo de carácter regional.

La tercera condición es la de operar en un plano complementario para lograr una mayor conectividad e integración de los respectivos espacios geográficos y sistemas económicos y sociales. El plano de la conectividad física basado en infraestructura, transportes y logística es primordial la efectiva armonización de los procedimientos de transporte internacional y tránsito aduanero utilizado entre los países miembros. Sin embargo, América Latina cuenta con ineficiencias relacionadas con la competencia limitada en los servicios portuarios y de transporte y sobre todo con infraestructuras deficientes.

La importancia de la integración física, es decir, la interconexión de las infraestructuras económicas, entre las que se cuentan las de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, es que permite generar transacciones dentro de un espacio geográfico y económico más amplio que el nacional, posibilitando la integración del sistema económico y territorial a un nivel subregional y el surgimiento de cadenas regionales de valor. Por ello, se resalta la necesidad de contar con una política integrada y sostenible de logística y movilidad con una mirada regional que permita no solamente resolver los problemas de provisión de infraestructura y servicios sino muy especialmente resolver las fallas u obstáculos institucionales y regulatorios.

Para finalizar, la última condición se basa en aumentar y mejorar la cooperación que se da internamente en los mecanismos de integración y principalmente, la cooperación e intercambio de experiencias que se da entre distintos organismos de integración. La cooperación se puede dar tanto en un ámbito económico comercial como de políticas sociales. Por ejemplo, se puede aumentar el alcance de la cooperación entre países para mejorar en materia de regulación; profundizar la cooperación financiera regional de América Latina, que es la más extensa en el mundo en desarrollo – entre las instituciones existentes, se incluyen un banco regional de desarrollo y tres bancos subregionales –, pero que aun así es incompleta; poner en marcha una cooperación intra-industrial; mejorar la cooperación para la disminución de las asimetrías entre Estados; incluir tanto a empresas como sociedad civil en la integración a través de la cooperación y, principalmente, perfeccionar la política de cooperación para el desarrollo dentro de los proyectos de integración, lo cual se discutirá en el siguiente capítulo.



“Integración esencial para asegurar el crecimiento de las economías y el bienestar de sus ciudadanos”

Heraldo Muñoz, diplomático, politólogo y político chileno

2. LA CONJUNCIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En el marco de las Relaciones Internacionales, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), ha jugado un papel importante en la definición de la dinámica mundial contemporánea y ha transitado por una evolución constante desde su concepción después de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. La CID tiene como propósito mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países de vulnerabilidad social, económica o política, mediante un conjunto de acciones de colaboración entre dos o más actores de la sociedad internacional. La CID y en especial la CSS han estado presentes en América Latina, así como los procesos de integración, como la ALADI. Por tanto, este capítulo recupera los hallazgos del Capítulo I respecto a la evolución de la integración regional latinoamericana, pero tiene un enfoque basado en las perspectivas del desarrollo y su conexión con la integración regional. A la par, se conjuntan esas variables a través de la CSS, a fin de demostrar su papel instrumental y de facilitador al desarrollo latinoamericano dentro de la integración regional.

En América Latina existe un consenso casi generalizado entre los actores políticos, económicos y sociales sobre las virtudes de la integración regional. Esta es vista como un dinamizador del crecimiento económico y una palanca importante para disminuir la desigualdad nacional y aumentar la cohesión social (Malamud, 2015). Jaguaribe (1987) concibe la integración como una dimensión agregada en el proyecto de desarrollo autónomo mediante la cual se busca multiplicar los recursos y los mercados, mejorar la escala de producción y asegurar el desarrollo. Este desarrollo a nivel regional se da gracias a la cooperación entre todos los países, pues les asegura lo que carecen, en términos de recursos económicos, proyectos sociales, científico-tecnológicos e infraestructura. Se observa entonces que la

integración y la cooperación son mecanismos para incrementar la viabilidad e incentivar el desarrollo.

No obstante, América Latina ha diferido de esta idea de desarrollo, aunque la concepción de integración ha estado presente como medio para el desarrollo. Se pueden encontrar tres perspectivas de desarrollo—pero siempre conectados con la integración—, las cuales son: el crecimiento económico e industrial; el libre comercio y globalización y, un desarrollo amplio que incluye temas sociales, infraestructura, medioambiente e integración productiva. En el siguiente apartado se debatirán las visiones de desarrollo y su nexos con la integración desde Latinoamérica, pero especialmente a partir de la concepción de la ALADI.

Por otro lado, América Latina es una región objeto de CID y específicamente de CSS, ya que solo en 2021 el 32.1%, es decir 201 millones de personas en Latinoamérica viven en pobreza y en pobreza extrema el 13.8% o 86 millones de habitantes (CEPAL, 2022). Aunque, claro, esas cifras han variado, pero no del todo mejorado, si se compara con el 2002, donde el 45.3% (229 millones) vivían en pobreza y el 12.2% (62 millones) en pobreza extrema. Asimismo, la región cuenta con altos niveles de desigualdad, que se explican por un conjunto de factores: la segmentación de la estructura productiva que ha caracterizado históricamente a las sociedades latinoamericanas; distintos mecanismos institucionales de inclusión y exclusión, que están arraigados en la cultura del privilegio y, la concentración del ingreso, porque este determina las posibilidades de acceso a bienes y servicios esenciales e influye en las oportunidades que las personas tienen para desarrollar sus potencialidades y alcanzar un mayor bienestar (OEA, 2011). De hecho, el índice de Gini³⁴ para 2019 fue de 0.46 (CEPAL, 2020).

De igual forma, de las más de 630 millones de personas que viven en América Latina, unas 32 millones son analfabetas, señala el último informe del Instituto de Estadísticas de la Unesco en 2018. Esto representa aproximadamente el 4% de la población analfabeta del mundo. Desde 1990 a 2017, América Latina y

³⁴ El índice de desigualdad se mide de los valores 0 al 1, 0 = no hay desigualdad y 1 = máxima desigualdad.

el Caribe registró un importante progreso en la alfabetización de adultos, pasó de tener una tasa de alfabetización del 85% al 93% en 27 años (UNESCO, 2017).

En ese contexto, la CID, en su modalidad de CSS, es uno de los caminos posibles para superar los anteriores desafíos regionales –además de las políticas públicas de los países–, enmarcados en los problemas del desarrollo latinoamericano. Por ello, si se quieren resolver de manera eficaz, los problemas se deben presentar en una arena basada en procesos regionales entre países del sur y con actores nativos latinoamericanos con el fin de localizar la cooperación y el desarrollo. De hecho, en los últimos años la CSS ha conseguido tener una relevante influencia en las dinámicas de las relaciones intrarregionales, regionales y en las políticas exteriores y de desarrollo de los países latinoamericanos y, posicionando a sus actores como aportadores en los procesos de fortalecimiento de capacidades en diversas áreas, niveles y sectores. Asimismo, el concepto de CSS ha regresado en las últimas décadas al escenario de los debates teóricos y las acciones concretas en el campo de las relaciones internacionales en general y de la CID en particular. Por consiguiente, una parte de este capítulo busca avanzar hacia una comprensión del significado de la CSS para luego analizar la conexión entre la CSS y la integración regional en América Latina.

2.1 Las perspectivas de desarrollo con vista en la integración en Latinoamérica

El desarrollo es un concepto muy complejo que ha sido discutido ampliamente por numerosos académicos. Sin embargo, dado que el objeto de esta investigación no es profundizar sobre todos los debates del desarrollo, para los propósitos de este trabajo se concibe el desarrollo como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en su propio contexto histórico, cultural, económico y social. Esta aseveración es reforzada por Cámara y Cañadas (2011) “los resultados del desarrollo son cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible” (p. 42). En esta sección se analizará el concepto de desarrollo desde la integración regional, así como de la ALADI.



2.1.1 El crecimiento económico promovido por la CEPAL de 1950 a mediados de 1970

En América Latina se promocionó la integración como una posibilidad para superar la dependencia económica del poder hegemónico, mediante el fortalecimiento y la diversificación de la industria, en un escenario de mercados compartidos y generación de valor a través de la incorporación de tecnología en las exportaciones. Representado principalmente por la CEPAL en 1950, al promover la integración latinoamericana como un mecanismo para el crecimiento económico, en particular la industrialización por sustitución de importaciones. Esta idea de integración al servicio de la industrialización es el núcleo de la propuesta de crear un mercado común, puesto que este se creaba para desarrollar un programa de planificación conjunta del desarrollo industrial y promover el libre comercio de los bienes producidos en las industrias regionales, que tendrían una protección arancelaria gradual y selectiva frente a la competencia externa.

Por lo tanto, la vinculación entre integración, libre comercio y desarrollo era central en la propuesta cepalina y estaba fundamentada en la teoría del desarrollo de Raúl Prebisch –alternativa a las visiones de desarrollo de Occidente³⁵ y mencionada en el Capítulo 1. El informe de la CEPAL, titulado *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicado en 1950, presentó la famosa dicotomía de la economía mundial dividida en centro y periferia³⁶, resultando en un deterioro en los términos de intercambio, es decir la relación de precios se movió constantemente en contra de la producción primaria. El patrón de desarrollo de la periferia se ha descrito como “modelo primario exportador” o “modelo de crecimiento hacia afuera”. La superación del subdesarrollo latinoamericano significaba sustituir este “modelo de crecimiento hacia afuera” por

³⁵ Por ejemplo, la teoría de la modernización argumentaba que los países en desarrollo debían imitar el patrón o el camino que transitaron los países ricos.

³⁶ Se define como una característica estructural del sistema de comercio mundial, que deriva del hecho de que los países centrales se especializaron en la producción de bienes industriales, mientras que los de la periferia se especializaron en bienes primarios.

uno de “crecimiento hacia adentro”, cuya piedra angular debía ser la promoción de un proceso de industrialización³⁷ con sustitución de importaciones (ISI).

Empero, el comercio de manufacturas entre países latinoamericanos era muy pequeño y en compartimentos separados. Entonces, ante la necesidad de pasar a una producción industrial técnicamente más compleja, que exigía mercados mucho más amplios, se hace necesario crear un mercado común regional en el que se fomentaría la producción de bienes intermedios y de capital. La firma de acuerdos regionales promovería la integración económica regional como un mecanismo para aumentar la competitividad de la producción industrial latinoamericana y reducir la protección arancelaria.

En definitiva, la idea de la CEPAL distaba de otras concepciones de desarrollo occidentales al ser heterodoxa en sus premisas y medios de conseguir el desarrollo, pero la realidad es que estaba encaminado al crecimiento económico y relacionado con el incremento del Producto Interno Bruto –indicador del progreso nacional social. No obstante, el crecimiento por sí solo no traía necesariamente una distribución equitativa y una mejora en las condiciones de vida de la población.

Asimismo, la CEPAL propuso la creación de otros mecanismos de desarrollo que pasarían luego a ser parte del acervo integracionista latinoamericano. Uno de estos era un mecanismo de pagos regionales que permitiera costear los saldos de un comercio intra-latinoamericano creciente –una idea apoyada por la mayoría de los gobiernos de la región que en ese momento pasaba por un período de dificultades en su balanza de pagos. La CEPAL también promovió la creación de mecanismos para la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de integración entre los países de la región, creando mecanismos de trato especial y diferenciado para los países de América Central y naciones como Bolivia y Paraguay (Rivarola, 2009). En la actualidad, estos mecanismos de comercio y de trato social diferencial existen dentro de la ALADI, como el de Convenio de Pagos y

³⁷ La industrialización no era un fin en sí mismo, sino el principal medio que disponían los países en desarrollo para “obtener una parte de los beneficios del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las masas” (Prebisch, 1996, p. 177).

Créditos Recíprocos³⁸ y el Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo (PMDER).

Desde la ALALC –antecedente de la ALADI–, prevalece la noción de alcanzar el desarrollo económico, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional y, por tanto, aumentar el comercio latinoamericano, con énfasis en productos intermedios e industriales. Un crecimiento económico liderado y medido por el fortalecimiento de las economías nacionales –crecimiento del PIB– contribuirá al incremento del comercio de los países Latinoamericanos entre sí.

Para lograr su objetivo de acelerar la mejora económica y el intercambio comercial, la ALALC dispuso de ciertos instrumentos dentro del Tratado de Montevideo de 1960, como fueron: las Listas Nacionales³⁹, la Lista común⁴⁰, el tratamiento de la nación más favorecida, el Margen de Preferencia Zonal (MPZ)⁴¹ y acuerdos de complementación económica. Sin embargo, a partir de 1970, se estancaron las concesiones en las Listas Nacionales, pues algunos países no estaban de acuerdo en seguir negociando productos. Respecto a la Lista Común –vigente hasta 1974– no era del agrado que los productos escogidos debían ser forzosamente tradicionales, especialmente materias primas y productos alimenticios, los cuales entrarían en un régimen de liberalización total, definitivo e irrevocable. Por último, el MPZ contribuyó a originar corrientes comerciales favorables en los primeros diez años, pero también se paralizó.

Tabla 1: Comercio Total de ALALC y de cada país (en millones de dólares corrientes)

Países	1962/1964	1965/1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Argentina	\$2,468	\$2,658	\$2,537	\$3,188	\$3,463	\$3,608	\$3,846	\$5,501
Bolivia	\$193	\$291	\$324	\$363	\$387	\$383	\$419	\$440
Brasil	\$2,758	\$2,584	\$4,013	\$ 4,576	\$5,588	\$6,605	\$8,780	\$13,056

³⁸ El Convenio de Pagos es un mecanismo multilateral de compensación de pagos que reduce el empleo de divisas convertibles y facilita los intercambios. Actualmente, está suscrito por doce bancos centrales de la región, a través del cual se compensan entre ellos, los pagos derivados del comercio de los países miembros, de bienes originarios y de servicios efectuados por personas residentes.

³⁹ Reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada Parte Contratante conceda a las demás Partes Contratantes.

⁴⁰ Productos cuyos gravámenes y demás restricciones las Partes Contratantes se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal.

⁴¹ Un tratamiento que se da a favor de las importaciones, con el fin de sustituir las importaciones extrazona por importaciones de la zona, aumentando su productividad.

Chile	\$1,127	\$1,539	\$1,684	\$1,982	\$2,180	\$1,942	\$1,816	\$1,985
Ecuador	\$251	\$326	\$450	\$327	\$444	\$539	\$645	\$728
México	\$2,126	\$2,660	\$2,997	\$3,287	\$3,637	\$3,697	\$4,516	\$6,598
Colombia	\$1,830	\$1,061	\$1,201	\$1,294	\$1,577	\$1,489	\$1,725	\$1,960
Paraguay	\$80	\$112	\$121	\$133	\$140	\$148	\$169	\$249
Perú	\$1,143	\$1,531	\$1,435	\$1,469	\$1,670	\$1,646	\$1,740	\$2,076
Uruguay	\$368	\$341	\$338	\$397	\$464	\$428	\$414	\$607
Venezuela	\$3,665	\$4,222	\$4,795	\$4,872	\$5,120	\$5,249	\$5,137	\$5,705
Total ALALC	\$16,009	\$17,325	\$19,895	\$21,888	\$24,670	\$25,734	\$29,207	\$38,905

Fuente: Elaboración propia con datos de Janka (1975).

En el intercambio comercial ocurrieron cambios que no pueden pasar inadvertidos, entre 1961 y 1973 hubo incremento del comercio total de la ALALC en un 143% aproximadamente (ver Tabla 1). A la par, una mirada a la composición del comercio intrazona⁴² permite apreciar una disminución de la participación de productos alimenticios y materias primas de un 70% aproximadamente a un 50%, acompañada de un incremento de los productos manufacturados, lo cual se debe, preponderantemente, a las exportaciones de los 3 países grandes de mayor desarrollo (Janka, 1975).

La actividad comercial aumentó y también el PIB de los países de la ALALC. De 1960 a 1976 el PIB⁴³ tuvo una tasa de crecimiento anual compuesto de 5.8%, pasando de 93,889.9 millones de dólares (mdd) a 231,874.8 mdd. Por lo que, hubo un crecimiento económico para la ALALC, pero no significa que mejoraran las condiciones de vida de la población, pues según la evolución del índice de Gini de 1960 a 1970, 7 de los 11 países de la ALALC ampliaron su desigualdad, a pesar de que se expandió el comercio y el PIB.

⁴² Dividido en tres zonas los de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México), de mercado insuficiente (Chile, Colombia, Perú y Venezuela) y de mayor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay).

⁴³ PIB al costo de los factores analizado con precios constantes de 1970.

Gráfica 1. Evolución del índice de Gini en la ALALC, 1960-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de Gangas (2003).

Además de que la ALALC tenía una visión de desarrollo solo enfocado en lo económico y por eso solo no pudo mejorar la calidad de vida de las personas en esos países, el proyecto de integración carecía, en general, de una perspectiva de cooperación como medio para promover beneficios para todos los involucrados. En particular, esta idea de integración solo contó con mecanismos reducidos de cooperación basados en la dimensión comercial, como las listas comunes y el MPZ, los cuales en general no cumplieron su cometido en el ámbito comercial y por sí solos no podían dinamizar el desarrollo en América Latina. Los mecanismos de integración se analizarán en el siguiente capítulo.

2.1.2 Evolución del desarrollo con la globalización y el neoliberalismo

En esta visión de desarrollo la integración es considerada como una herramienta para mejorar la posición de América Latina en el mundo globalizado. La globalización genera la ilusión de que todos los países están en las mismas condiciones para obtener los mismos beneficios, siempre y cuando, todos sepan aprovechar sus ventajas comparativas y se adecuen a las leyes establecidas por una mano invisible⁴⁴. Sin embargo, no todos los países se encuentran en igualdad

⁴⁴ La mano invisible es una metáfora económica creada por el filósofo Adam Smith, que expresa como el libre mercado se regula de forma automática o con ayuda de dicha mano invisible.

de condiciones para obtener los mismos beneficios (Ojeda, 2010). Por ello, los países se agrupan regionalmente en distintos espacios de diálogo y acción política para contribuir en la identificación de problemas comunes, la búsqueda de soluciones y sobre todo para generar estrategias que favorezcan su desarrollo económico y así mejorar la calidad de vida de sus poblaciones.

La nueva realidad de la globalización y la hegemonía del neoliberalismo⁴⁵ condujo a Latinoamérica a reconsiderar la perspectiva de desarrollo. Esta reorientación estratégica de la región obedeció a varias causas, entre las cuales se cuentan los desequilibrios de distintos tipos generados por el modelo ISI, así como la crisis de la deuda externa que afectó a toda América Latina. Dicha crisis implicó que organismos multilaterales financieros de Washington como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) pudieran condicionar el otorgamiento de créditos a países de la región a que estos adoptaran no solo políticas de estabilización macroeconómica, sino también diversas reformas microeconómicas. A la par, se cuestionó la intervención del Estado-nación en el desarrollo, en cuanto a los términos de su ineficiencia, el peso de la burocracia y la corrupción.

Un elemento clave de las reformas era la apertura comercial, al considerar que el libre comercio internacional era uno de los motores del crecimiento y del desarrollo. Es así como desde mediados de la década de los ochenta se inició en la región un proceso de reducción de las barreras comerciales (Ver Tabla 2). Asimismo, en este nuevo modelo, se enfocó en la firma de acuerdos de integración regional, pues, en el terreno económico, se apreciaban como un instrumento efectivo para ampliar mercados y lograr economías de escala, factores determinantes a la hora de atraer capitales y estimular inversiones que permiten a los países incrementar su productividad y generar empleos. La integración también creaba oportunidades para diversificar las exportaciones y reducía el riesgo de la dependencia de unos pocos productos sujetos a fluctuaciones de precios.

⁴⁵ El neoliberalismo supone que la apertura comercial, así como la desregulación económica generan fuerzas en favor del crecimiento económico y ello al desarrollo (Rionda, 2010). Por un lado, es considerada una corriente político-económica que promueve la intervención del estado al mínimo y el papel privilegiado del mercado sobre la sociedad. Asimismo, se circunscribe a una lógica capitalista y de acumulación, en una visión economicista del crecimiento como único factor de éxito.

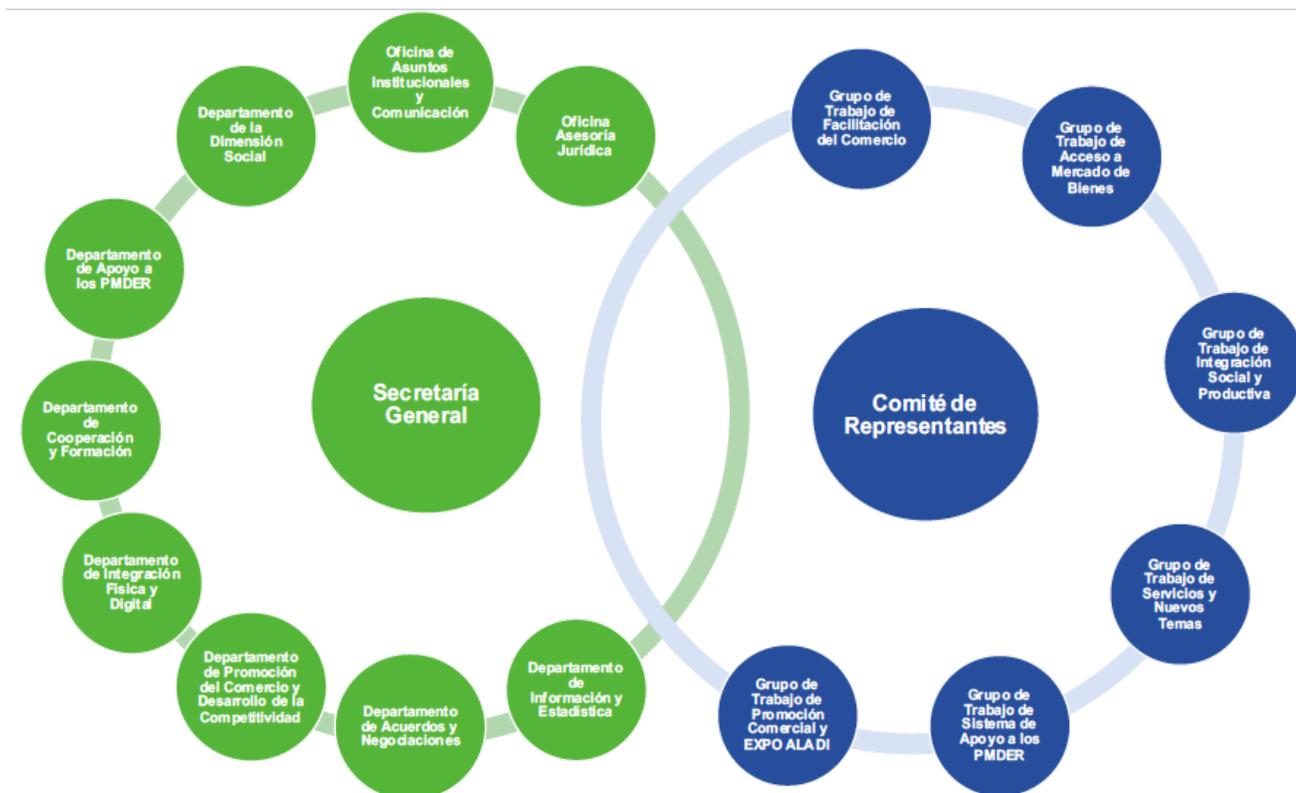
Tabla 2: Las 7 economías de la ALADI y el promedio simple de los aranceles aplicados de nación más favorecida

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Argentina	27.5	13.9	14.7
Brasil	45.8	21	15.1
Chile	18	11.8	10.7
Colombia	29.4	16.6	12.7
México	16.7	12.8	14.1
Perú	45.8	17.2	13.9
Venezuela	31.1	15.8	13

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL y ALADI (2012).

Los países de la ALADI se unieron a esta visión de desarrollo y de hecho, el TM80 señala que la integración económica constituye uno de los principales medios para que los integrantes de la ALADI puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos. Para ello, la ALADI tiene como funciones básicas: la promoción y regulación del comercio, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados (ALADI, 1980). Dichas funciones son llevadas a cabo por diferentes mecanismos de gobernanza, es decir por miembros que intercambian sus intereses y responsabilidades, lo cual les permite organizar el proceso de toma de decisiones y funciones. Estos mecanismos de gobernanza se implementan dentro de la Secretaría General y del Comité de Representantes, al tener ámbitos y actores que se relacionan en cumplir las labores de la ALADI.

Esquema 2: Mecanismos de gobernanza de la ALADI⁴⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de la ALADI (2022a).

La ALADI se planteó como objetivo a largo plazo crear, en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano, en “un marco flexible”, al permitir el desarrollo de un proceso de integración a distintos ritmos y con una perspectiva convergente. El TM80, para alcanzar su objetivo, estableció un Área de Preferencias Económicas compuesta por tres mecanismos básicos: la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), los Acuerdos de Alcance Regional y los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP).

Durante la segunda mitad de los ochenta surgió una segunda generación de AAP, bajo la modalidad de ACE e implicaron una ampliación de la cobertura y una profundización de los niveles de las preferencias arancelarias respecto a los anteriores. Para los años 90, el esquema integrador de ALADI apuesta por la creación de zonas de libre comercio de amplia cobertura con plazos determinados,

⁴⁶ Hay que recalcar que el Comité de Representantes es un órgano político dentro de la ALADI, por su parte la Secretaría General es un órgano técnico que trabaja para los demás órganos políticos.

incorporando materias como servicios, inversiones, integración física y compras públicas. De igual forma, la cobertura de productos es mucho mayor (en muchos casos cercana al universo arancelario) y el objetivo final suele ser la eliminación de los aranceles al comercio entre las partes. Los ACE comienzan a asemejarse a acuerdos de libre comercio (ALC) o acuerdos de tercera generación, debido a la incorporación de nuevas materias⁴⁷, mayor desarrollo normativo y se establece la liberalización arancelaria con una cobertura universal (si bien admiten listas de excepciones) a través de cronogramas automáticos.

El dinamismo en materia de suscripción de acuerdos parciales trascendió lo estrictamente arancelario, ello se reflejó en la firma de un número importante de acuerdos bajo otras modalidades: 15 de Promoción del Comercio y 11 bajo el Artículo 14 del TM80⁴⁸ (Ver tabla 3). Las temáticas acordadas fueron diversas, entre otras, la cooperación energética (entre ellos varios relativos al suministro de gas), facilitación del transporte, cooperación en materia fito y zoonosanitaria, control integrado en aduanas, turismo, etc. De todas formas, cabe destacar que, en este período, los países suscribieron dos acuerdos regionales, el ‘Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica’ y del ‘Acuerdo Regional de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica’⁴⁹.

Tabla 3: Acuerdos suscritos y vigentes en el marco de ALADI

Tipo de Acuerdos	1980-89	1990-98	Total
Acuerdos Regionales	5	2	7
PAR	1	0	1
NAM	3	0	3
Otros	1	2	3

⁴⁷ Los nuevos acuerdos mostraron principalmente un mayor desarrollo en materia de disciplinas y normas comerciales, considerando como tales aquellas directamente vinculadas al proceso de liberación comercial (valoración aduanera, origen y salvaguardias), aquellas que contribuyen a otorgar mayor transparencia al mercado (subsidios, antidumping) y aquellas destinadas a evitar la aplicación de restricciones al comercio (medidas sanitarias y fitosanitarias, y obstáculos técnicos al comercio) (CEPAL y ALADI, 2012).

⁴⁸ Son las otras modalidades de acuerdos de alcance parcial, como de cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente.

⁴⁹ El primero también es conocido como AR.CYTAR.CYT N° 6, al promover la cooperación regional orientada tanto a la creación y desarrollo del conocimiento como a la adquisición y difusión de la tecnología y su aplicación. El segundo por sus siglas es AR.CEYC N° 7, suscrito el 5 de julio de 1997, pero que nace primeramente como un acuerdo de alcance parcial en la década de los ochenta.

Acuerdos Parciales	79	53	132
Renegociación (AAP.R)	40	0	40
Comerciales (AAP.C)	23	0	23
Complementación Económica (ACE)	13	26	39
–De Libre Comercio	-	10	10
Agropecuarios	1	1	2
Promoción del Comercio	0	15	15
Art. 14 TM80	2	11	13

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL y ALADI (2012).

El primero de estos acuerdos es un Convenio Marco cuyo objeto es promover la cooperación regional orientada tanto a la creación y desarrollo del conocimiento como a la adquisición y difusión de la tecnología y su aplicación, y que prevé que los proyectos o programas de cooperación comprendidos en los términos de este acuerdo sean objeto de acuerdos específicos. El segundo de estos acuerdos tiene por finalidad propender a la formación de un mercado común de bienes y servicios culturales destinado a darle un amplio marco a la cooperación educativa, cultural y científica de los países signatarios, para ello prevé la libre circulación de los materiales y elementos culturales, educativos y científicos, obras de arte, objetos de colección y antigüedades incluidos en el acuerdo.

Para esta época de desarrollo e integración, es notorio la incorporación de algunos mecanismos de integración, que hacen que mejore sobre todo el intercambio comercial. En mecanismos de la dimensión comercial estaban sobre todo los acuerdos PAR, los Acuerdos de Alcance Regional y los ACE, que generan un desempeño comercial de la ALADI moderado. De la década del 70 a la del 80 frente al crecimiento de 1980 y 1990 las exportaciones cayeron un 0.5%, pero frente a 1980-1990 para 1997 crecieron un 7.1% y de igual forma crecieron hacia 2003 un 2.6% (Ver Tabla 5). Igualmente, debe tenerse en cuenta que Brasil y México aportaban más del 60% del comercio exterior de los países de la Asociación.

La región ingresó en una fase expansiva económicamente, pues el PIB global creció a un significativo 5.5% acumulativo anual de 1980 a 1997, impulsado en gran medida por un muy buen desempeño de las exportaciones, que se sumó a la recuperación del consumo interno, lo que se tradujo a su vez en un incremento aún mayor de las importaciones. No obstante, en términos de desigualdad no hubo una

mejora visible, ya que se deterioraron las condiciones en la distribución de la riqueza.

Tabla 5: Evolución del PIB, el comercio y el índice de Gini en la ALADI

	PIB Real (tasa)		Exportaciones ⁵⁰	Importaciones	Gini
	Global	P/cápita	(tasa en dólares constantes)		Promedio
1980-90	1.4	-0.5	-0.5%	-3.9%	42.66
1990-97	3.5	1.8	7.1%	12.3%	43.24
1997-03	1.4	-0.1	2.6%	-0.9%	-

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL y ALADI (2012) y Gangas (2003).

Por último, como parte de los mecanismos de integración, se crea el Sistema de PMDER y se comienza a desarrollar los primeros proyectos de cooperación. A la par, están los programas dentro de los acuerdos de Cooperación Científica, Tecnológica, Cultural y Educacional, en los cuales se usan sobre todo recursos técnicos y de buenas prácticas. Por su parte, el sistema de PMDER es uno de los pilares fundacionales de la ALADI y está basado en los principios de no reciprocidad y de cooperación comunitaria. El sistema de PMDER se instrumenta mediante dos estrategias de acción bien diferenciadas: realizando 1) Programas y otras actividades de Cooperación para el Desarrollo, y 2) promoviendo la apertura de los mercados a través de ACP (ALADI, 2017).

2.1.3 Otras perspectivas de desarrollo para América Latina

De nuevo, el tema de la integración como mecanismo para ayudar a impulsar el desarrollo económico aparece como elemento crucial, pero no el único, de las propuestas de un regionalismo posliberal. Los acuerdos regionales posliberales se concebían como mecanismos para desplegar una lógica endógena de desarrollo económico⁵¹ y debían estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en cuestiones de desarrollo y equidad. En América Latina renacieron propuestas para impulsar el crecimiento económico endógeno, lo cual creó un ambiente más tolerante para la aplicación de políticas encaminadas a la reducción de la pobreza

⁵⁰ Tasa de crecimiento por década y en comparación a la anterior.

⁵¹ El endodesarrollo pone énfasis a la reestructuración del sistema productivo desde una perspectiva humana y con el reconocimiento de la particularidad territorial o local –centrado en la participación activa– como política de desarrollo autónomo o *self-reliance* (Vivas, Rodríguez y Mendoza de Ferrer, 2010). Para ello, esta teoría se apoya en la idea de que al tomar en cuenta las singularidades socioeconómicas, políticas y culturales de cada región, podrá surgir endógenamente el desarrollo.

y las desigualdades, y que favorecieron un programa para el desarrollo (Veiga y Ríos, 2007).

De hecho, José Antonio Sanahuja (2009) también acudió a la idea de un integración posliberal que se caracterizó por: el regreso de la agenda de desarrollo; un creciente interés en la promoción de una agenda positiva de integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes; una gradual cooperación en cuestiones de comercio que conduce a nuevas formas de CSS; un compromiso por promover una dimensión social para la integración regional y, un interés en mejorar la infraestructura regional.

A la par, conservaron su vigencia los argumentos clásicos en favor de la integración: el incremento de la eficiencia productiva; el aprovechamiento de las economías de escala; la ampliación de los mercados y el mayor espacio para la complementación económica; la reducción de las situaciones de conflicto; la mayor resistencia a los choques externos y, el aprovechamiento conjunto de oportunidades en la economía mundial. Pese a lo conservador, también surgieron ideas de los beneficios de la integración con relación a la necesidad de la acción colectiva para enfrentar los desafíos del cambio climático y la gobernanza de los recursos naturales compartidos, es decir, la provisión de bienes públicos regionales.

Asimismo, hubo un enfoque hacia la equidad, basado en la desigualdad por ser uno de los rasgos distintivos de la región, es decir, la promoción de la igualdad debería ser un rasgo distintivo de la estrategia de integración regional. Tratándose de un desafío sistémico, no puede ser abordado exclusivamente a través de las políticas sociales. Por ello, se proyecta desde el desarrollo endógeno como un proceso de crecimiento y de cambio estructural, en el que la reorganización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores y actividades, la dinámica de aprendizaje y el sistema sociocultural determinan los procesos de cambio (Romero, 2002).

En Latinoamérica, un primer vínculo evidente es el que se establece con la dimensión productiva⁵². A fin de avanzar en una transformación productiva⁵³ que contribuya a reducir las desigualdades se requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia de las PyMEs, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones (Rosales, 2014). Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional: al retomar el impulso a la industrialización; mejorar las cadenas de valor, diversificando las exportaciones e incrementando su contenido de conocimiento y valor agregado; la creación y fortalecimiento de encadenamientos productivos cuyos eslabones están situados en dos o más países de la región y, expandir una adecuada infraestructura de transporte, logística, energía y telecomunicaciones (Altomonte, Pérez-Salas, Sánchez, 2016). Por lo tanto, existe un vínculo directo entre una estrategia de crecimiento productiva con la profundización del espacio económico regional.

Sin embargo, en relación específicamente con la integración productiva, existe también una importante brecha entre el discurso y la realidad. Todos los proyectos de integración han identificado el fortalecimiento de la articulación productiva como un objetivo prioritario. Si bien ello es positivo, la región (y particularmente América del Sur) continúa en gran medida al margen y las razones son la escasa diversificación productiva de algunas economías y las conocidas deficiencias de la región en materia de infraestructura de transporte, logística, comunicaciones y energía⁵⁴. La inadecuada provisión de infraestructura y servicios, tanto en cantidad como en calidad origina importantes obstáculos que tienen serias repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región (CEPAL, 2011).

⁵² La dimensión productiva son las actividades que están directamente relacionadas con cualquier proceso de producción.

⁵³ Se postula como la necesidad de ir más allá de los mercados nacionales para aprovechar las economías de escala que puede ofrecer el mercado regional. A la par, se propone evolucionar hacia modalidades de especialización productiva más sofisticadas y con mayor contenido tecnológico. Sobre todo, una complementariedad productiva hacia las manufacturas y mayor industrialización y no tanto a las materias primas.

⁵⁴ Las infraestructuras logísticas y los servicios logísticos son un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, que posibilita las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. Asimismo, tales redes constituyen mecanismos concretos de acoplamiento de las economías nacionales con el resto del mundo, al hacer posible la materialización de los flujos de comercio y las cadenas de valor.

Sin embargo, la región también presenta diversas carencias en su desempeño exportador. Por una parte, el mercado regional es de una enorme importancia para las empresas exportadoras latinoamericanas. En efecto, la proporción de éstas que exporta a América Latina es mayor que la que exporta a cualquier otro mercado, en especial para la PyMEs, este es el caso de todos los países, excepto México; pero, la proporción de empresas que exportan es muy reducida y se sitúa bajo el 1% (Urmeneta, 2016). Por otra parte, existe una fuerte concentración de las exportaciones en un número reducido de grandes empresas altamente internacionalizadas, por lo general asociadas a los recursos naturales.

Un segundo vínculo con el desarrollo se da a través de la arquitectura financiera regional, la cual se ha vuelto más compleja con la creación de nuevas iniciativas⁵⁵ como el Banco del Sur y el Banco del ALBA, que han venido a sumarse a las instituciones ya existentes, como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Por otra parte, han surgido nuevas instancias de cooperación funcional, este es el caso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica, en el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Retomando las visiones de desarrollo y su nexos con la integración, se debe mencionar que, a partir del siglo XXI, varios de los gobiernos que asumieron el poder procuraron ampliar la agenda de la integración hacia otras áreas, poniendo un particular énfasis —al menos en el plano discursivo— en las dimensiones política y social en sus distintas expresiones. A la par, surgieron otras visiones de desarrollo

⁵⁵ El BID es una es una organización financiera internacional que nació en el seno de la OEA en 1959, por lo que no es del todo nueva, sin embargo, forma parte de la arquitectura financiera regional. Sin embargo, también se ha actualizado internamente con la creación de BID Lab en 1993, el cual experimenta formas innovadoras de impulsar un crecimiento más inclusivo. En 2017 se creó BID Invest como el brazo de inversión con el sector privado.

en la arena global, que intentaron ser replicadas en el plano regional como el humano⁵⁶ y el sostenible⁵⁷.

En el caso de la ALADI, también hubo un cambio en la idea de desarrollo hacia una visión social y más equitativa, liderada desde el Consejo de Ministros (CM) en su declaración sobre cohesión social en 2008⁵⁸ y sus resoluciones 69 y 73 de 2009, así como las diversas resoluciones de los Grupos de Trabajo de Integración Social y Productiva y, del Sistema de Apoyo a los PMDER del Comité de Representantes (CR). En la resolución 69 del CM se menciona lo siguiente:

los países miembros de la ALADI, al más alto nivel político, se han pronunciado en favor de un mayor compromiso por la dimensión social en el ámbito regional, con el objetivo de fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad y generar condiciones para que los beneficios económicos y comerciales de la integración alcancen a todos los sectores de la sociedad, especialmente los más vulnerables (CM, 2009a, p. 1).

De igual forma en esta resolución propone fortalecer las estructura institucional de la ALADI para incorporar la dimensión social mediante la creación dentro del Comité de Representantes un Grupo de Trabajo—como el Grupo de Trabajo de Integración Social y Productiva— y el establecimiento mecanismos de relacionamiento institucional entre la Asociación y la sociedad civil⁵⁹, los organismos nacionales, subregionales e internacionales que tienen a su cargo el tratamiento de

⁵⁶ Un concepto integral alejado de la visión economicista en donde la meta final debe ser el mejoramiento de la condición humana. El desarrollo humano “es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen las libertades políticas, la garantía de los derechos humanos, el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990, p. 33).

⁵⁷ El desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social, la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo que se sustentan en el equilibrio ecológico y medioambiental.

⁵⁸ En la declaración los países de la ALADI se comprometen a continuar trabajando para mejorar las condiciones de vida de su población, en particular para superar la pobreza, la desigualdad, la exclusión y las diversas formas de discriminación existentes en la región y de este modo, saldar la deuda social histórica en cada uno de nuestros países. También se comprometen a generar políticas que promuevan de manera efectiva la cohesión social, especialmente aquellas que favorezcan la generación de trabajo decente y el acceso universal e igualitario a educación y salud de calidad.

⁵⁹ Este tema se retoma en la resolución 73 al profundizar la participación de los sectores empresariales y laborales en el proceso de integración regional. A la par, se propone fortalecer las acciones para la consolidación y desarrollo del Pilar Académico mediante la implementación de un Programa de Trabajo que profundice la incorporación progresiva de los temas de la integración regional en los programas de estudios de las universidades, así como una mayor interrelación entre ellas y la ALADI, para lo cual se tendrán en cuenta otros proyectos y experiencias existentes (CM, 2009b, p. 4).

la dimensión social en temas como empleo, educación, salud, cultura, vivienda, a fin de identificar actividades específicas dentro de sus competencias.

Para ello, se reconoce a la cooperación como herramienta de apoyo a la inclusión social, al reforzar los mecanismos de cooperación técnica y financiera de la ALADI. Esto con el fin de fomentar el intercambio de experiencias y mejores prácticas, y desarrollar, en el marco de sus competencias, acciones de colaboración y complementación para enfrentar los desafíos sociales de la región, entre otros, la seguridad alimentaria, la erradicación del analfabetismo, el hambre y la extrema pobreza, el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población y el desarrollo de programas comunes en materia de desastres naturales. Un ejemplo, fue difundir los programas de cooperación y asistencia técnica que hayan resultado exitosos en la creación del empleo y en la mejora de las condiciones de vida de la población.

No obstante, esta nueva visión de desarrollo no dejó de lado el fortalecimiento de la integración productiva regional y la promoción del comercio, al contrario, los usó como medios para alcanzar mayores avances en la dimensión social. En el segmento de integración productiva, la ALADI se concentró en promover acciones específicas, en el marco del fomento productivo y complementariedad económica. Especialmente aquéllas volcadas a la diversificación de productos y mercados, así como:

- “promoción de inversiones que generen mayor impacto social,
- fomento de negocios que fortalezcan cadenas productivas vinculadas a los sectores económicamente menos beneficiados en el proceso de integración,
- estímulo a los sectores más intensivos en mano de obra y que propicien la distribución más equitativa de recursos,
- acciones que promuevan avances socioeconómicos de las regiones menos desarrolladas y de los sectores menos beneficiados del proceso de integración,
- acciones orientadas a propiciar la creación de capacidades para generar y asimilar los nuevos conocimientos en los sectores de mayor dinamismo tecnológico en la región,
- acciones dirigidas a aprovechar la experiencia existente en la región en materia de uso eficiente y racional de la energía, promoviendo el uso de fuentes alternativas que conduzcan a reducir el impacto de los altos precios de la energía, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y elevar la calidad de vida de las poblaciones” (CM, 2009a, p. 5),
- “programas comunes para zonas de frontera que permitan fomentar la integración productiva orientada a los sectores más vulnerables de la población,
- proyectos piloto de integración productiva entre los países miembros, mediante la articulación de esfuerzos tanto entre empresas públicas y privadas para impulsar el mejoramiento de la productividad, la competitividad y la complementariedad económica,
- programas y acciones específicas destinados a promover la complementariedad económica, a través de proyectos de creación, desarrollo y sustentabilidad de inversiones conjuntas, la

conformación de asociaciones y alianzas para el incremento de la productividad y la competitividad de las MIPyMEs y otras formas de organización productiva, con especial atención en las áreas de vecindad geográfica (CM, 2009b, p. 3).

En el apartado de promoción del comercio internacional se implementó un programa que contribuye a la internacionalización de las MIPyMEs –como es ‘PyMEs Latinas Grandes Negocios’⁶⁰– y otras formas de organización productiva, mediante la articulación de esfuerzos entre el sector público y privado, que permitan impulsar el mejoramiento de la productividad, la competitividad y la complementariedad económica por medio de, entre otras acciones, el desarrollo de formas de asociación y de consorcios de exportación. Igualmente, hubo un énfasis en la facilitación del comercio en apoyo a la inclusión social, al profundizar el intercambio regional, en particular, de los productos de mayor valor agregado regional; promoviendo la creación de empleo de calidad y, por esta vía, la inclusión social de aquellos sectores de la producción y de la sociedad más postergados, como las MIPyMEs y otras formas de organización productiva como las cooperativas, comunidades indígenas, etc.

Por último, se desarrollaron acciones que posibilitaran la simplificación, estandarización y modernización de aspectos operativos de los intercambios comerciales, acciones englobadas en la suscripción de nuevos ALC así como el avance de los cronogramas automáticos de los ALC suscritos previamente, permitió que el avance en materia de desgravación en el período fuera significativo; al considerar el porcentaje de ítems totalmente liberados como indicador de dicho progreso, el incremento fue de 37.7% en 1995 a 71.7% en 2009 (CEPAL y ALADI, 2012).

La ALADI registra importantes avances en la disminución de las barreras, sobre todo arancelarias, al comercio intrarregional de bienes, pero en cuanto a medidas no arancelarias⁶¹ los progresos son todavía muy limitados y ello a su vez

⁶⁰ Este Portal Empresarial amplía, fortalece y promociona los servicios de apoyo que brinda la ALADI a través de este, y de la participación en ferias comerciales y rondas de negocios, los cuales deben favorecer la efectiva internacionalización de las MIPYMES.

⁶¹ Dentro de estas medidas no arancelarias se encuentran: el comercio transfronterizo de servicios, inversión, propiedad intelectual, contrataciones públicas, comercio electrónico, entrada temporal de personas para negocios, facilitación del comercio y la armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios.

desincentiva el desarrollo de cadenas regionales o subregionales de valor. No obstante, también es necesario reconocer las limitaciones arancelarias, ya que aún persisten importantes eslabones faltantes, esto es, relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre estas se destaca nítidamente el comercio entre México y el MERCOSUR, así como entre esta agrupación y Panamá y Cuba.

En este periodo de nuevas visiones de desarrollo, la ALADI entra en una fase de aumento tanto del PIB como del comercio total, gracias a los mecanismos de integración tanto comerciales representados por los ALC y por los mecanismos de facilitación del comercio, como las PyMEs Latinas Grandes Negocios, los Certificados Digitales, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre y el Centro Virtual de Formación de la ALADI. Mecanismos que serán analizados en mayor detalle en el siguiente capítulo, así como sus logros y ventajas en relación con la integración de la ALADI.

TABLA 6. Indicadores socioeconómicos de la ALADI (PIB PPA, crecimiento del PIB, comercio, Gini e IDH)

Períodos	PIB por paridad del poder adquisitivo (en millones de dólares)	Crecimiento del PIB (en %)	Exportaciones de bienes y servicios (en % del PIB)	Importaciones de bienes y servicios (en % del PIB)	Gini (promedio)	Índice de Desarrollo Humano ⁶² (promedio)
2000-2005	\$5,528,653	2.4%	25%	26%	0.543	0.697
2006-2010	\$7,520,472	5.8%	31%	29%	0.525	0.749
2011-2015	\$8,245,861	3.7%	29%	29.2%	0.473	0.764
2016-2019	\$8,681,776	1.9%	24.3%	23.3%	0.461	0.776

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI (2022a) y CEPAL (2020).

La Asociación tiene una mejora en el desarrollo tanto en los indicadores de crecimiento económico y comercial, así como en las otras visiones de desarrollo como es el desarrollo humano y en una menor desigualdad. Cada 5 años el PIB PPA del año 2000 al 2019 creció un 3.08% aproximadamente. Asimismo, del

⁶² El IDH se calcula por separado con los datos de esperanza de vida, escolarización y renta per cápita de cada país. El resultado final arroja siempre un valor entre 0 y 1 que determina, según el PNUD, los cuatro grados de desarrollo humano: muy alto son países con un IDH superior a 0.80; alto son países con un IDH entre 0.70 y 0.80; medio son países con un IDH entre 0.55 y 0.70 y, bajo son países con un IDH inferior a 0.55.

periodo 2000-2005 el PIB creció de un 2.4% a un 5.8% de 2006-2010. Las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB tuvieron un incremento del 25% en 2000-2005 a 29% en 2011-2015⁶³. Por su parte, la desigualdad bajó de 0.543 en 2000 a 0.461 en 2019 para los países de la ALADI. Igualmente, la ALADI dejó de ser una zona de desarrollo medio con 0.697 en 2000-2005 a ser una zona de desarrollo alto con IDH que fue mejorando en todos los años y en que en el periodo de 2016-2019 fue 0.776; con algunos países como Chile y Uruguay con un grado de desarrollo muy alto debido a sus inversiones en programas sociales.

Para concluir la ALADI ha transcurrido tanto por diferentes modelos de desarrollo como enfoques de integración. En los que se ha podido apreciar el cumplimiento hacia el crecimiento económico a través del aumento del intercambio comercial. También ha reconocido sus deficiencias para seguir en esta vía positiva como su falta de infraestructura, de integración productiva, de diversificación comercial y de ventajas comparativas en sus exportaciones. Sin embargo, hasta hace poco reconoció que para lograr la mejora en la calidad de vida de la población de la ALADI es obligatorio incorporar el desarrollo social, aunque estuviera presente en la constitución del TM80.

A la fecha los trabajos se centran en tres líneas principales. Por una parte, la referida a la seguridad alimentaria y nutricional y por otra parte, la relativa a la internacionalización de las MIPyMEs, así como las organizaciones de la economía social y solidaria, las empresas recuperadas y el comercio justo. La última línea se ha enfocado en los proyectos socio-económicos del Sistema de PMDER. Realmente la ALADI no invierte lo suficiente para la distribución de oportunidades igualitarias ni en programas sociales, eso le corresponder a cada país miembro dentro de sus fronteras; pero no significa que la ALADI no pudiera tener ese mandato sino que no existe una voluntad política de los socios para ir a todos los ámbitos del desarrollo⁶⁴,

⁶³ Este incremento se puede deber porque una cifra seguramente aumentó en alguno de los dos grandes países o solo en Brasil o México, que hizo que subiera un poco más de lo normal las exportaciones. Es decir, no toda la región subió solo las dos grandes economías.

⁶⁴ No solo es falta de voluntad política, sino también de la estructura del TM80, su estatuto fundacional no tiene todas las funciones para lograr un desarrollo social, sino que solo se concentra en la integración económica y comercial. Es decir, la ALADI como tal no es que no haga su trabajo, sino los 13 países miembros están en falta al no incorporar la cooperación y el ámbito social, de intentar modificar el TM80 para que se incorporen todos los temas de una verdadera integración.

sino solo un interés comercial y económico, el cual por sí solo no puede lograr una verdadera integración regional latinoamericana.

2.2 El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina: implicaciones para la integración regional

Como se ha podido apreciar, la conceptualización de desarrollo y la conformación de estrategias de integración regional latinoamericana, guardan un estrecho vínculo bajo el cual se ha dado una relación horizontal desde el Sur y hacia el Sur. Por tanto, en este apartado se puede fijar una aproximación al concepto de CSS y primero al de 'Sur', entendiendo que este es una posición política que sostiene la necesidad de recuperar aquello que ha sido ocultado por la modernidad y el orden internacional subsiguiente de bases europeo-occidentales y capitalista, buscando establecer un orden internacional que refleje las diferencias que el actual ha ocultado como práctica constituyente de su funcionamiento (Surasky, 2016).

Los actores que trabajen por ese objetivo y los Estados que asuman ese objetivo en sus políticas exteriores serán en consecuencia 'del Sur'. Siguiendo esa línea, la cooperación Sur-Sur se presenta como una herramienta privilegiada para dar emergencia a los ocultamientos que se encuentran en la base de la conceptualización del Sur. Sin embargo, para comprender mejor esta afirmación es necesario presentar brevemente a la cooperación Sur-Sur y su historia.

2.2.1 La cooperación Sur-Sur: un análisis de su evolución histórica y de su acepción

El concepto de cooperación Sur-Sur presenta aristas diversas, es multifacético y ha sido utilizado con múltiples contenidos. De este modo, es común encontrar en la bibliografía especializada usos divergentes del concepto, algunos orientados a la cooperación técnica horizontal, la cual refiere a la transferencia de recursos y capacidades entre países en desarrollo, y otros que dan cuenta de los vínculos multidimensionales entre estados periféricos. Junto a estos rasgos conceptuales de la CSS existen condiciones sistémicas que han favorecido en determinados periodos históricos su relevancia y procesamiento.

1.2.1.1 Hitos históricos de la CSS

Históricamente, la CSS ha generado cuestionamientos sobre la CID al redefinir los nuevos límites de la cooperación y del desarrollo internacional. Este tipo de cooperación se concentró, en sus momentos, en cuestionar el caso de las condiciones de la economía y de la política internacional tradicionales o hegemónicas, proponiendo el estímulo de prácticas innovadoras surgidas del establecimiento de pautas de comportamiento entre los países en desarrollo.

Un primer momento es la Conferencia de Bandung de 1955, la cual expresó la voluntad de los Estados africanos y asiáticos en afirmar su soberanía recién conquistada, y dirigir sus procesos de independencia con la defensa de un desarrollo auténtico, coherente y autónomo para el beneficio de sus sociedades. La Conferencia reprodujo la primera expresión política del desarrollo como una forma de cooperación política entre estos países en desarrollo con el objetivo de combatir diferentes formas de neocolonialismo (Soares de Lima y Milani, 2016). El espíritu de la CSS continuó con la posterior creación del Movimiento de Países no Alineados (MNOAL)⁶⁵ y el Grupo de los 77⁶⁶, en los que se rechazaba la imposición de lineamientos del norte hacia el sur y había un diálogo político entre los países del Sur, respecto a llamar la atención sobre temas claves como la pobreza, el desarrollo o las asimetrías en el sistema económico internacional (Ojeda, 2010).

En la siguiente década, la CSS sigue su camino de institucionalización oficial, pues desde 1972, ya existía dentro de la ONU el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y dos años más tarde se crea en 1974 dentro del PNUD, la Unidad Especial de CSS (Xalma y Vera, 2008). En 1978, se da la primera gran consolidación conceptual de la CSS, pues se reconoció la importancia de la cooperación entre los países en desarrollo como una

⁶⁵ El Movimiento de Países No Alineados es una agrupación de Estados conformada durante la Guerra Fría, cuya finalidad era conservar su posición neutral y no aliarse a ninguna de las superpotencias, desafiando el imperante contexto internacional. La neutralidad no significa no poder hacer juicios de valor en ciertos asuntos internacionales, sino no interferir en asuntos internos o tomar partida de los bloques soviéticos o estadounidenses (Cabra, 2019).

⁶⁶ Esta alianza, establecida en 1964, en el marco de la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), tiene como objetivo aumentar la capacidad de articulación y presión de los países en desarrollo en los asuntos de carácter comercial, que fueron tratados en el marco del GATT (Bressan y Salles, 2015).

manera de reforzar los procesos de desarrollo nacional dentro del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para la Promoción y la Aplicación de la CTPD.

En el PABA se tomaron en cuenta una serie de criterios importantes, como por ejemplo: a) la soberanía nacional como un aspecto fundamental de toda la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual determinaba que las actuaciones y los programas de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) debían ser fruto del consenso, b) la forma y las modalidades debían reflejar las necesidades e iniciativas de los propios países en desarrollo, c) la idea sería apoyar a los Gobiernos en sus propios proyectos de desarrollo interno, y, d) la CTPD debía avanzar en la búsqueda de los objetivos de la autosuficiencia de los países en desarrollo (Greño, 1972). En contraste, para algunos autores como Ernst (1979), Gilman (2015), Domínguez (2017), la CSS se vació de contenido con su reducción a solo CTDP, mediante el sobrevalorado PABA, que, en realidad, constituyó una posición de retroceso, no de progreso.

Sin embargo, el PABA se convirtió en la carta constitutiva de la CSS, al fundar las bases de una serie de recomendaciones y principios generales que los países signatarios debían conseguir para promover el ambiente propicio para una efectiva CSS, sobre todo en la dimensión técnica (Ojeda, 2010). Los principios establecen que la cooperación entre los países del sur se basa en: la no condicionalidad; beneficio mutuo; impulsada por la demanda; mayor sensibilidad a contextos específicos; la igualdad entre países socios; el respeto a su independencia y soberanía nacional; la promoción de la autosuficiencia y, opera de manera horizontal (Lo Brutto y González, 2014).

Otro evento de importancia en la evolución de la CSS fue la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo realizada en Caracas en 1981, que dio nacimiento al Plan de Acción de Caracas para la CEPD. Plan que marcaba una serie de acciones concretas para el desarrollo de la cooperación económica. Durante la época de los 90, se sigue concibiendo a la CSS como una herramienta para fortalecer a los países en desarrollo en aspectos técnicos y en cierta medida económicos. Se le daba mucha relevancia al Estado y a las experiencias exitosas de estos para compartirlas con sus pares. Con el

comienzo del siglo XXI esa concepción cambia, por un lado, con las nuevas cumbres y conferencias en cuyas declaraciones finales se trató de fomentar la CSS y, por otro lado, la conformación de una nueva agenda de desarrollo en la que la CSS adquirió una nueva presencia.

Respecto al primer punto, puede mencionarse las Conferencias de Alto Nivel por el G77 o las Cumbres del Sur –en las cuales se estimula un aumento de la CSS, no como una opción sino un imperativo destinado a complementar la CNS– como: la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS del Grupo de los 77, celebrada en Marrakech en 2003 y, en 2005 la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS en Doha. Del mismo modo, cabe aludir la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre CSS en 2009, con la idea de examinar el 30 aniversario del PABA en Nairobi.

En la declaración resultante de la Conferencia de Nairobi, se definió a la CSS como un elemento importante de la CID que “ofrece oportunidades viables para el crecimiento económico y desarrollo sustentable; también es una manifestación de solidaridad entre los países del sur que contribuye al bienestar nacional, autonomía nacional y colectiva y el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente” (ONU, 2010, p. 2). Según esta declaración la CSS puede tomar las formas de intercambio de conocimientos y experiencias, capacitación, transferencia tecnológica, cooperación financiera, monetaria y en especie.

En relación con el segundo punto, la relevancia de la CSS ha sido reconocida en algunos de los principales consensos gestados en el contexto de la nueva agenda internacional para el desarrollo. Por ejemplo, en marzo de 2002 en el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo se señaló la necesidad de fortalecer la CSS como instrumento para la prestación de ayuda y con el fin de facilitar el intercambio de experiencias exitosas. Asimismo, para 2003, en el 58 Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se abandonó el término de CTDP y se sustituyó, a todo efecto oficial, por el de CSS. Con ello, se declara el 19 de diciembre como el Día de las Naciones Unidas para la CSS y se designa la Unidad Especial de CSS del PNUD⁶⁷.

⁶⁷ Antiguamente Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

En 2008 con el III Foro Internacional de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra, también se reconoció el papel de las contribuciones realizadas como donantes los PRM, resaltando las particularidades e importancia de la CSS (OCDE, 2008). Del mismo modo, el Programa de Accra reiteró la necesidad de que la CSS se base en los principios de no injerencia, igualdad e independencia de los países. Asimismo, la Declaración de Doha en 2008 destacó la fuente adicional de recursos que significaba la CSS, particularmente, se destaca la importancia de prestar un mayor apoyo a las iniciativas comerciales y de cooperación Sur-Sur en las esferas relacionadas con el comercio.

Finalmente, en la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015 se menciona el aumento de las contribuciones de la CSS y se propone intensificar voluntariamente sus esfuerzos para erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible. En el marco de la Agenda 2030, la CSS es un medio audaz, innovador y creciente para fortalecer la cooperación. De hecho, el PNUD (2021) declara que el comercio y las inversiones Sur-Sur tienen el potencial de acelerar las mejoras en salud, educación y bienestar social; aprovechar el conocimiento y la experiencia, y establecer alianzas clave fundamentales para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

1.2.1.2 Análisis de las acepciones de CSS

Con todo lo mencionado se observa que la CSS no es un concepto nuevo, durante estos años ha tenido sus altas y bajas y fue mutando de acuerdo con el contexto mundial que se vivía. Hasta hoy, pareciera ser que no existe un concepto único al cual vincularla, pero se la relaciona con “las tareas en conjunto que realizan países en desarrollo y con características similares, con el fin de lograr el desarrollo en todos sus aspectos” (Zarza, 2017, p. 9). No obstante, existen diversas aptitudes que se le atribuyen a la CSS y se pueden agrupar en un primer momento en tres dimensiones (Ayllón, 2013): político, técnico y económico-financiero.

En cuanto al rubro político, se refiere a la capacidad de la CSS para promover la constitución de espacios autónomos en torno a perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo favoreciendo la generación de coaliciones regionales, interregionales y multilaterales con el objetivo de incrementar la

capacidad negociadora de los países en desarrollo y mejorar la concertación y coordinación de políticas en ámbitos como el financiero, el medioambiental, el comercial o el relativo a la seguridad, entre otros (Agarwal, 2012).

Por su parte, en la dimensión técnica tienen que ver en la medida en que impulsa intercambios cooperativos entre los países socios de conocimiento, experiencias y tecnología, contribuyendo al proceso de desarrollo de los países al incidir así en el fortalecimiento de capacidades individuales, colectivas e institucionales. Y en cuanto a la dimensión económico-financiero estas se encuentran vinculadas a la capacidad para movilizar más recursos para la promoción al desarrollo (Huitrón, 2018). De igual forma, el área económica es una parte fundamental de la CSS y el comercio es un indicador de intercambio económico entre países en desarrollo, pues muestra niveles de cooperación económica. Sin embargo, el comercio no es un componente en sí de la CSS, lo que sí podemos considerar cooperación es el alineamiento de estrategias y mecanismos para facilitar el intercambio de bienes y servicios, pero no la actividad como tal.

Adicionalmente a esas tres dimensiones, la CSS ha continuado expandiendo su campo de aplicación en otras dimensiones como: la integración económica y comercial; deportiva y educativa; la conformación de bloques de negociación; las alianzas militares; los intercambios culturales; la integración regional; la provisión de financiamientos al desarrollo; en redes académicas; los programas de fortalecimiento de política monetaria, entre otros. Rebasando así la idea de CSS al ser un concepto mucho más amplio y profundo, pero donde siempre se observa relaciones entre los países en desarrollo del Sur (Chaturvedi, 2012), cooperación voluntaria y basada en la solidaridad, con el intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo, relaciones entre iguales sin condiciones, con “flujos de cooperación en beneficio mutuo entre países amigos del sur” (Bracho, 2009, p. 306), es utilizada como un instrumento para la diplomacia, la inversión y la promoción de las exportaciones de los países emergentes.

Por otro lado, algunos académicos, por decir Ayllón y Guayasamín (2014), Prado (2016), Surasky (2016) coinciden en la concepción de CSS, como:

antes que una modalidad de cooperación y además de un instrumento de proyección internacional, una filosofía de mutuo apoyo, un amplio marco colaborativo que incluye el

diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica. Esta cooperación se realiza entre países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar, que identifican conjuntamente las mejores formas de superar sus problemas y que se proporcionan mutuamente orientaciones sobre el uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos. Para ello se apuesta por la transferencia sistemática y sostenida de políticas públicas, experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de un mejor desarrollo (Ayllón, 2015, p. 139).

En general, coincido con la definición anterior, pero a la vez concuerdo que la CSS ha sido cambiante, incorporando nuevos actores no solo basándose en la cooperación entre gobiernos, incorporando la sociedad civil y el sector privado y también, actualizándose en nuevos temas de cooperación. La CSS se ha caracterizado por su heterogeneidad y diversidad como consecuencia de los diferentes niveles en el desarrollo alcanzados por los países del Sur. Los países en desarrollo donde se realiza la CSS no pueden ser considerándose todos iguales ni al exterior ni al interior del sistema internacional, ya que existe una diferenciación en cuanto a sus ritmos de crecimiento, peso geopolítico, políticas exteriores, idioma, culturas, diferentes élites y burocracias, sistemas políticos y configuraciones institucionales. Por lo que, la CSS es demasiado grande para continuar considerando a la CSS como una categoría homogénea cuando sería más exacto referirse, como argumenta Bracho (2015) que existe la CNS, la CSS y un nuevo tercer actor del Sur⁶⁸.

En el caso de la ALADI, este actor del Sur podría ser cualquier país de alto y medio desarrollo según los estándares de ALADI⁶⁹, pero es claro ejemplo que tanto Brasil como México son los que toman un papel preponderante dentro de la esfera regional e internacional, aunque sus responsabilidades a asumir no están muy claras, la única notoria es ser grandes potencias económicas y políticas en su esfera

⁶⁸ Este actor es el donante del Sur emergente que parece requerir nuevos conceptos, ideas y narrativas para fundamentar qué prácticas y reglas debe seguir, qué responsabilidades debe asumir y cómo debe integrarse en la agenda de la CID. Estos actores del Sur tienen un claro interés en afirmarse en la arena internacional como las potencias emergentes que son o se están convirtiendo. Si quieren más voz y derechos de acuerdo con su nuevo estatus y poder, también deberían estar preparados para asumir más costos y responsabilidades. Este tercer actor del Sur “debe asumir responsabilidades, pero a la medida de su propia historia y circunstancias, es decir, responsabilidades diferenciadas en relación a las asumidas por los donantes tradicionales del Norte” (Bracho, 2015, p. 21).

⁶⁹ Exceptuado a Cuba, Venezuela y Panamá como de desarrollo medio y como posibles potencias.

de poder correspondiente, México en Centroamérica y la Alianza del Pacífico, por su parte Brasil en Sudamérica y el MERCOSUR.

En efecto, la CSS abarca un poco de todo al ser: heterogénea; con atributos multidimensionales –no solo políticos y técnicos–; de pluralidad de significados; que se manifiesta en distintas modalidades; con grandes intereses políticos, pero a la vez solidarios y, dentro de la proliferación de nuevas respuestas regionalistas. De hecho, Xalma (2013) menciona que la CSS “se entiende de muchas formas según quién la mire” (p. 30). En este caso esté en los ojos de la integración, de la Latinoamérica y en especial, de la ALADI.

1.2.1.3 **La mirada latinoamericana de la CSS**

Hoy en día, la CSS retoma importancia en la región latinoamericana debido, entre otras razones, al estancamiento económico de Latinoamérica, los proyectos de integración y al global recorte de fondos provenientes del norte hacia los PRM para dirigirlos hacia países de menor desarrollo relativo. La CSS puede ser vista como una modalidad alternativa a la CNS que busca romper con diversos esquemas que han caracterizado a la cooperación tradicional, pero, también responde a la necesidad de financiación de las acciones de desarrollo de los PRM, como son los latinoamericanos.

De manera similar, la CSS considera muchas actividades excluidas de la definición de CNS y sobre todo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁷⁰ como son líneas de crédito, reducciones en tarifas arancelarias, promoción de inversión (principalmente en infraestructura), comercio, becas para estudiantes, reducción de costos en el envío de remesas, apoyo para el desarrollo del sector privado y algunas formas de préstamos (que el CAD considera no concesionales) (Gutiérrez, 2016). Asimismo, ante la disminución de la AOD y de los flujos tradicionales de ayuda, la CSS se perfila como una modalidad de cooperación que, entre otras ventajas, presta mayor atención a las necesidades y preocupaciones de los países en

⁷⁰ La AOD es la parte de la CID que se encarga de transferir recursos de un agente público o privado de un país desarrollado, a otro de un país menos desarrollado y que implica, en el caso de ser un préstamo, algún grado de concesionalidad. Cuando los recursos que se transfieren son de origen público, es decir, cuando son aportados por las administraciones de los Estados que conforman el CAD, estamos ante lo que se conoce en general como AOD (Román, 2002).

desarrollo. Esto implica la búsqueda y puesta en marcha de otros mecanismos y herramientas, tal es el caso de los fondos de cooperación para el desarrollo; por ejemplo, el PNUD hace notar que “un número cada vez mayor de países en desarrollo brinda ayuda bilateral y mediante fondos de desarrollo regionales” (PNUD, 2013, p. 56).

En América Latina la CSS y la idea del Sur Global se le ha dado un lugar primordial, al ser parte de diversos debates y en general, de la historia política y de desarrollo de la región. Se debe destacar, que en Latinoamérica la cooperación técnica ha sido la modalidad por excelencia de la CSS, al impulsar el intercambio de experiencias exitosas entre países latinos, los cuales forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares. Por tanto, el conocimiento y aprendizaje acumulado por estos países contribuye al proceso de desarrollo de otros. Igualmente, la CSS latinoamericana promueve actividades de ‘doble dividendo’, en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del socio donante y del socio receptor, generando beneficios para ambos. En general, la modalidad técnica “ha cambiado la forma en que se hace el fortalecimiento de capacidades, así como se comparten y divulgan conocimientos y experiencias realizadas por actores cada vez más diversos y dinámicos, donde los gestores y tomadores de decisiones transitan constantemente entre lo local y global” (Ayala y Molina, 2014, p. 22)

A la par, la CSS latinoamericana presenta potencialidades de tipo político. Esta modalidad no sólo constituye una vía para incentivar la concertación de políticas –en ámbitos como el financiero, medioambiental, comercial o de seguridad– y dotarlas de mayor eficacia y capacidad de respuesta ante desafíos que trascienden la lógica estatal. Además de ello, “adquiere una especial relevancia en términos normativos: cuando los países latinoamericanos construyen alianzas y marcos de sentido compartidos, lo que aumenta sus opciones de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros regionales y multilaterales (Santander, 2012).

Por último, la CSS latinoamericana ha ido de la mano con el regionalismo y la integración, los cuales a la vez impulsan un fortalecimiento de la propia CSS, generando un círculo virtuoso entre ambos extremos. La vinculación entre ambos

consiste fundamentalmente en que mediante la cooperación es posible generar el contexto propicio para que “con base en acciones concretas de colaboración interpersonal, institucional e intergubernamental en las partes en cuestión, puedan sostenerse procesos de integración en el rubro político y económico a escala subregional o, en el mejor de los casos, regional” (Prado y Rodríguez, 2013, p. 249).

La CSS se ha convertido en el eje fundamental en la revitalización de los procesos de regionalización en América Latina, al ser utilizada como un instrumento de proyección internacional y de las potencias más importantes en la región. Asimismo, la CSS es una herramienta que ha sido bien recibida por gobiernos tanto liberales, de derecha o centro derecha, los cuales han visto en ella la oportunidad de crear nuevas relaciones comerciales y para establecerse como actores solidarios, responsables y comprometidos con el desarrollo, desde una perspectiva endógena, social, más abierta y evitando el enfrentamiento entre norte y sur. Entonces, la CSS ha sido más beneficiosa para los distintos países que conforman los procesos de integración, al brindarles mayor flexibilidad en sus políticas exteriores y su relacionamiento con el resto de los actores internacionales. Pudiendo ser así, no solo el instrumento de transferencia de conocimientos entre países pares, sino también un arma de presión regional e internacional.

De igual forma, los Acuerdos Económicos de Integración en Latinoamérica han tenido componentes de CSS, ya que han proyectado las visiones de desarrollo latinoamericanas mediante los arreglos políticos para crear nuevas alianzas y tomar experiencias exitosas de otros países, adaptarlas a la realidad nacional y utilizarlas para lograr el desarrollo. Estos acuerdos también han promovido el aspecto comercial, pero si bien el comercio y el intercambio en sí no se considera CSS, las acciones que realicen para facilitar el mismo sí son CSS.

1.2.1.4 La visión de la CSS para la ALADI

La ALADI, como tal, no tiene una definición concreta de la CSS, aunque sea una herramienta en sus acciones cotidianas. Sin embargo, desde el TM80 se incorpora el concepto de CSS, aunque no de forma directa, pero se menciona lo siguiente:

Cabe agregar que el nuevo Tratado es más amplio en sus miras geográficas, abriendo las puertas de la región a la cooperación y convergencia con otros países y área de integración de América Latina, cooperación horizontal con otras áreas de integración y vinculación con

otros países en desarrollo [...] DISPUESTOS a impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, han de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional.

CONVENCIDOS de la necesidad de contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo (ALADI, 1980, p. 7-9).

Es decir, el TM80 retoma uno de los principios de la CSS de relaciones entre iguales al mencionar la horizontalidad. De hecho, desde el PABA se le da el calificativo de horizontal y se define la CSS como como intercambio de recursos, tecnología, habilidades y conocimientos técnicos entre países del sur, así como la construcción de coaliciones para promover el desarrollo social, económico, cultural, político y científico y para transformar el balance de poder de la gobernanza global.

Asimismo, esta horizontalidad de la CSS es no solo aplicada dentro de la ALADI, sino externamente al promover la convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina mediante el establecimiento de AAP⁷¹, regímenes de asociación o de vinculación multilateral, incluyendo la posibilidad de convenir una preferencia arancelaria latinoamericana. A la par, se añade la cooperación con otras áreas de integración económica fuera de América Latina mediante la firma de AAP con países en desarrollo y:

la participación de la ALADI en los programas que se realicen a nivel internacional en materia de cooperación horizontal, “en ejecución de los principios normativos y compromisos asumidos en el contexto de la Declaración y Plan de Acción para la obtención de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados⁷² (ALADI, 1980, p. 19).

Igualmente, la CSS ha sido reconocida por sus diferentes modalidades como son la financiera, comercial, científica, tecnológica, cultural y técnica; las cuales también están incorporadas dentro del TM80 y los demás acuerdos de la ALADI. La primera está presente en su categoría reembolsable y no reembolsable en

⁷¹ Los países miembros de la ALADI han firmado 22 AAP del Artículo 25 del TM80 con: Costa Rica, El Salvador, el CARICOM, Guyana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, San Cristobal y Nieves, Suriname y, Trinidad y Tobago.

⁷² Documento fundamental del Nuevo Orden Económico Internacional: una serie de propuestas impulsadas por los países del Tercer Mundo durante la década de 1970 para balancear, a favor de las periferias, los términos de la economía mundial. Esta Carta propone crear un orden mundial alternativo más justo y que ofreciera opciones de desarrollo y crecimiento a las naciones más pobres, al reconocer que pueden elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenaza externas de ninguna clase.

proyectos de cooperación. La cooperación reembolsable está representada por diferentes mecanismos regionales de financiación como el CAF, el BID y el FONPLATA, por su parte, la cooperación no reembolsable ha estado presente en diferentes proyectos liderados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), el PNUD, la UNCTAD⁷³ y en los proyectos a favor de los PMDER; en los cuales se intenta canalizar 900,000 millón de dólares al año de los países miembros⁷⁴ y además esa cantidad podrá ser acrecentada con fondos de organismos internacionales. De hecho, el artículo 21 del TM80 señala lo siguiente: “los países miembros podrán establecer programas y acciones de cooperación en las áreas de pre-inversión, financiamiento y tecnología, destinados fundamentalmente a prestar apoyo a los PMDER para facilitar el aprovechamiento de las desgravaciones arancelarias” (ALADI, 1980, p. 17).

La CSS permite promover mayores espacios y oportunidades de comercio, a través de los espacios de interacción y diálogo político que promueve la ALADI, contribuyendo de esa forma a la generación de un entorno proclive a favor de la integración. En el aspecto comercial del TM80, la CSS permitió que se estableciera la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los AAP, que pueden ser comerciales, ACE, agropecuarios, de promoción del comercio y del turismo y, de mejoramiento de infraestructura logística y transporte comercial.

El TM80 promueve tomar en consideración, entre otras materias –como la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente–, la cooperación científica y tecnológica, la cual se ha proyectado en acuerdos regionales y AAP debido a la mayor concertación política y una profundización de los lazos entre los miembros de la CSS. Los acuerdos a nivel regional son el AR.CYT N° 6 y el AR.CEYC N° 7, pero a nivel parcial solo existen AAPs sobre cooperación minera entre Argentina y Ecuador (AAP.A14TM N° 13), Argentina y Perú (AAP.A14TM N° 14) y, Chile y Ecuador (AAP.A14TM N° 16)⁷⁵; los cuales establece normas para

⁷³ La cooperación en el marco de ALADI es liderada por ALADI, muchas veces en conjunto con otros organismos internacionales como FAO, UNCTAD, etc. El principal instrumento de ALADI en la materia, son los fondos PMDER.

⁷⁴ Cantidad que se divide en 3 partes iguales a los PMDER, otorgando 300, 000 USD a cada uno.

⁷⁵ También existen de estas materias: Agropecuarios (AAP.AG), Promoción del Comercio (AAP.PC)

poner en marcha un programa de cooperación científico-técnica que posibilite el desarrollo de proyectos conjuntos de explotación de los recursos mineros existentes.

La modalidad de cultura de la CSS, de igual forma ha aparecido a través de dos acuerdos, el AAP para la conformación del mercado común del libro latinoamericano (AAP.A14TM N° 7) entre Brasil y Uruguay, el cual tiene por objeto ampliar los niveles de instrucción, capacitación e información, así como el conocimiento recíproco de las diferentes culturas de los pueblos de la región. El segundo acuerdo es el AR.CEYC N° 7, enfocado en formar un mercado común de bienes y servicios culturales con un amplio marco a la cooperación educativa, cultural y científica, y a mejorar y elevar los niveles de instrucción, capacitación y conocimiento recíproco de los pueblos de la región de la ALADI.

Por último, la cooperación técnica es una de las modalidades que ha estado más presente desde el TM80 y en los acuerdos mencionados, ya que usan el intercambio de experiencias y conocimientos de países u organismos para poner en práctica la mayoría de proyectos e iniciativas. La ALADI cuenta con una instancia de CSS de carácter técnico, encargada de dar aplicación a los lineamientos emanados de los órganos políticos, y de servir de apoyo técnico en el proceso de aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos regionales. De acuerdo al capítulo III del TM80 se establece este organismo técnico conocido como el Sistema de apoyo a los PMDER, en el cual los países miembros establecerán condiciones favorables para la participación de los PMDER en el proceso de integración económica, basándose en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria.

Además, los países miembros se comprometen a establecer la apertura de los mercados, así como concertar programas y otras modalidades específicas de cooperación. Por una parte, las acciones relativas a un trato preferencial comercial se concretan a través de acuerdos de alcance regional y AAP. Por otra parte, a fin de promover una efectiva cooperación colectiva en favor de los PMDER, los países

Acuerdos de otro tipo (AAP.A14TM) y Acuerdos con otros países latinoamericanos (AAP.A25TM) y de Renegociación del Patrimonio Histórico (AAP.R).

miembros negociarán con cada uno de ellos Programas Especiales de Cooperación. Juntamente, se podrán establecerse acciones de cooperación colectiva y parcial, que contemplen mecanismos eficaces destinados a compensar la situación desventajosa que afrontan Bolivia y Paraguay por su mediterraneidad (ALADI, 1980). En otras palabras, el sistema PMDER, en el ámbito técnico pretende institucionalizar, hacer coincidir y conjugar criterios y otras herramientas de trabajo en el ámbito de la gestión de la CSS, así como fortalecer el trabajo colaborativo sustentado en el conocimiento mutuo, el diálogo y la solidaridad para lograr un mejor acomodo en el desarrollo regional de los PMDER.

El Plan de Acción a favor de los PMDER, aprobado por la Resolución 68 (XV) del CM, dispone la realización de proyectos enmarcados en los Programas Específicos por País, con la finalidad de atender los requerimientos de cooperación que presentan los PMDER. Los proyectos de cooperación se pueden realizar por tres distintas modalidades de cooperación: asistencia técnica, capacitación y estudios. Conjuntamente los ejes temáticos a tener en cuenta son: complementariedad y gestión económica; apertura, preservación y acceso efectivo a los mercados; mejoramiento del transporte y logística y, fortalecimiento institucional.

Por otro lado, en el folleto de 2017 del Departamento de Apoyo a los PMDER, se define la Cooperación Horizontal y Triangular como acciones de corta duración que permiten a las instituciones de los PMDER identificar y aprender de los demás países miembros de la ALADI, o bien de otros, mejores prácticas sobre temas específicos (ALADI, 2017). El Departamento también señala que el mecanismo de Cooperación y Triangular se basa en la capacidad potencial de desarrollar, a partir de las lecciones aprendidas, otras experiencias inspiradas en las primeras, dirigidas al mayor aprovechamiento de los beneficios que otorga el mercado regional. En resumen, comenta que los países cooperantes perciben externalidades positivas como resultado de este tipo de proyectos, entre las que se destaca el establecimiento de vínculos más estrechos con sus pares de los países PMDER, y el reconocimiento regional de su liderazgo intelectual en una determinada especialidad.

No obstante, la cooperación técnica no solo está presente en el Sistema de PMDER, sino también en los acuerdos de cooperación minera mencionados anteriormente y, en los acuerdos⁷⁶ y proyectos dirigidos a la protección del medio ambiente. El PNUD brindó cooperación técnica a la ALADI para el establecimiento del proyecto de medidas medioambientales –reglamentos técnicos, normas de etiquetados, disposiciones sobre envases y embalajes, estándares de rendimiento– que promueven acciones direccionadas hacia una economía verde, es decir una economía baja en carbono, responsable con el medioambiente y con una utilización eficiente de los recursos naturales. Estas medidas también afectan la exportación de ciertos productos de países en desarrollo a mercados extra-zona.

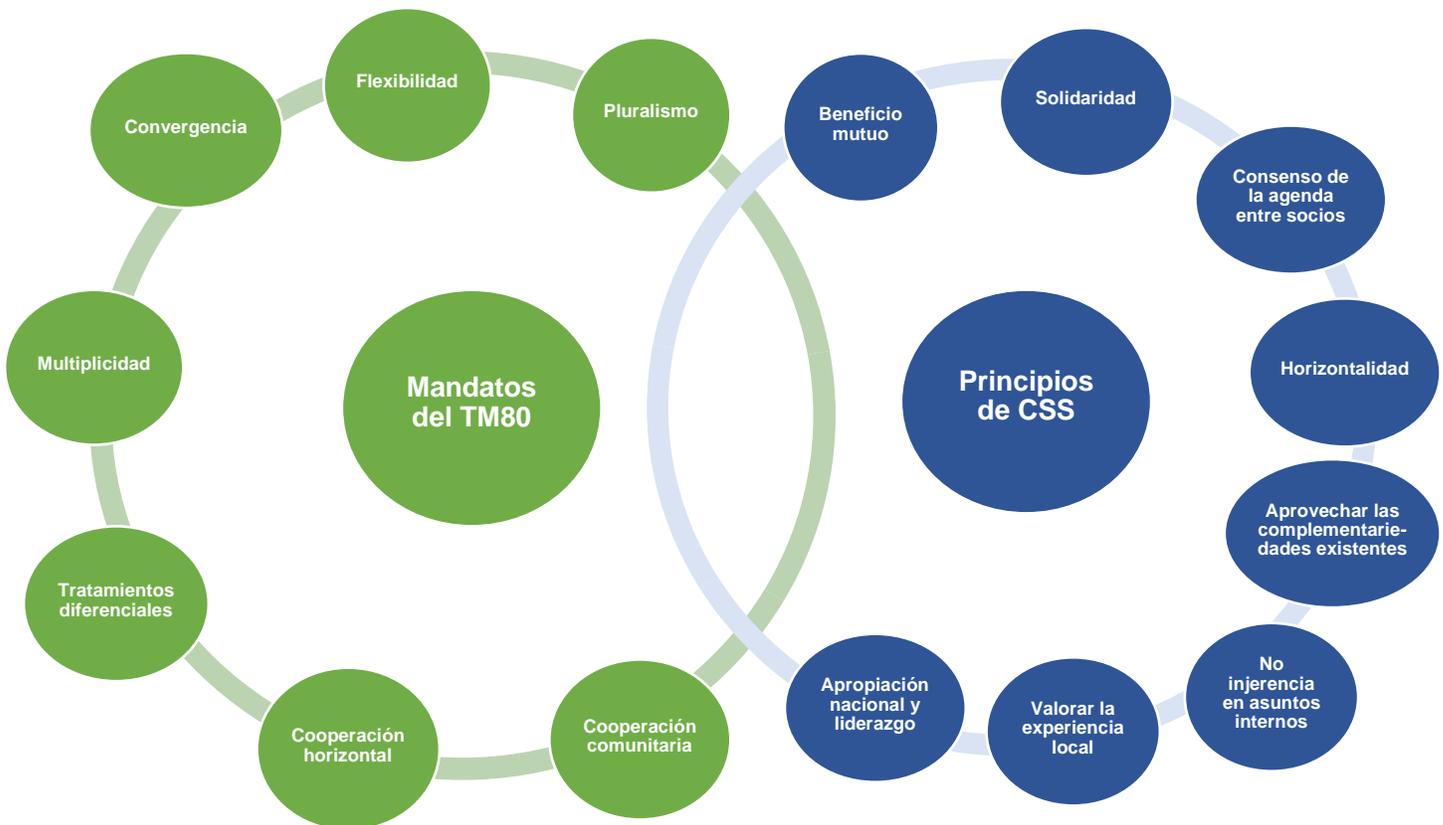
Finalmente, para continuar en el análisis de visión de la CSS para la ALADI, se visualiza cómo concuerdan los principios y rasgos distintivos de la CSS con los artículos y principios del TM80 de la ALADI. En el esquema 3, se muestra la relación entre ambos con la intención de observar en qué medida la ALADI incorpora la CSS. En la aplicación del TM80 y en la evolución hacia su objetivo final –la consolidación del proceso de integración latinoamericano–, los países miembros se rigen por los siguientes principios rectores: pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamientos diferenciales y multiplicidad.

El pluralismo se sustenta en la voluntad de los países miembros de no poner por encima la diversidad que en materia política, ideológica y económica pudiera existir en la región por el mandato de cumplir la integración regional. El pluralismo también reconoce las diversidades internas y no pretende injerir en los asuntos internos de cada país como lo estipula la CSS, ni tampoco pasa por alto las relaciones entre iguales o la horizontalidad, pues existe una participación de los países *de iure* en igualdad de condiciones respecto a las múltiples ideas e intereses en temáticas al modelo de desarrollo y estrategias económicas.

⁷⁶ AAP de cooperación e intercambio de bienes utilizados en la defensa y protección del medio ambiente entre Argentina y Brasil (AAP.A14TM N° 6), que tiene como objetivo estimular la utilización de medios concretos para la defensa y protección del medio ambiente, promover el intercambio de bienes en esa área, así como facilitar la admisión temporal de bienes y personas.

La convergencia se traduce en la multilateralización progresiva⁷⁷ de los AAP, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano. A la par, se enfoca en una convergencia económica y regional, donde un mayor crecimiento económico por el comercio conlleva a una mayor convergencia de la actividad económica. Regional en donde los diferentes países de la ALADI influyen de manera significativa en la disminución de las disparidades regionales para lograr la convergencia regional.

Esquema 3: Relación de los artículos y principios del TM80 de la ALADI con los principios de la CSS



Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI (1980) y Gutiérrez (2016).

⁷⁷ Este multilateralismo consiste en el constante aumento de cooperación entre tres o más países para alcanzar mayores ACE o ALC en el marco de la ALADI. la convergencia puede ser la multilateralización o profundización de acuerdos. Es decir, metes a más países a lo que tienes ya negociado con otros y/o además negocias otras disciplinas (por ejemplo, regulaciones) que te lleven a la convergencia regulatoria

La ALADI aprovecha las sinergias de sus miembros para el beneficio mutuo, de hecho, la convergencia se logra a través del trabajo en equipo y las negociaciones de los acuerdos que generarían el beneficio mutuo de todos los países miembros de la ALADI, simplemente el TM80 es un ejemplo de la recompensa de todos los involucrados hacia la integración. Además, para la convergencia es necesario las complementariedades existentes entre las economías nacionales de la ALADI en términos de recursos, estructura, factores de producción y suministro de servicios, pues proporcionan fuertes incentivos para que los intercambios intrarregionales aumenten. Aunque los miembros de la ALADI son claramente desiguales debido a su tamaño y recursos disponibles, hacen esfuerzos, inversiones y proyectos hacia la convergencia.

La flexibilidad caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de AAP, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración. Asimismo, el aumento de la competencia que supone la globalización, la transformación tecnológica y la evolución de las demandas del consumidor están provocando que la ALADI se encuentre en un entorno altamente cambiante, donde se hace preciso incorporar procesos flexibles para adaptarse a este nuevo escenario. Sin embargo, para tener la capacidad de responder a ello, se requiere de un ambiente donde las entidades nacionales pertenecientes a la ALADI, participen, coordinen y hagan suyos los procesos flexibles, es decir necesitan una apropiación nacional que solo se lograría con el compromiso político de cada país miembro o con el liderazgo regional conjunto de Brasil y México⁷⁸. Si la ALADI es capaz de adaptarse puede a la vez contar con un liderazgo regional en temas de su interés, como el desarrollo económico y social.

⁷⁸ Este proceso debe empezar desde las altas esferas de los países, que haya una visión concisa para que bajen a niveles administrativos y técnicos las decisiones. Es decir a los altos niveles se debe enfatizar las ventajas de este sistema de integración para hacer notorio que tiene ganancias. Para ello, como primer paso es necesario como latinoamericanos tener un diálogo franco, donde cada país expone que realmente quiere de la ALADI, cómo lo puede hacer y que puede aportar para ello, para que todos estén en un mismo nivel base para negociar y tomar acciones conjuntas, así como conocer las prioridades como mecanismo de integración. A la par, es necesario saber que puede hacer la ALADI como sinergia y si a cada país le interesa esa sinergia.

Los tratamientos diferenciales fueron establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los PMDER. El Sistema PMDER es un ejemplo de la aceptación de todos los principios de la CSS tanto en sus mandatos como en su funcionamiento.

Las disposiciones de la ALADI declaran que las acciones necesarias para establecer y desarrollar vínculos se deben llevar a cabo según la cooperación horizontal y comunitaria. Para empezar la ALADI es un acto de solidaridad entre pueblos y países del Sur⁷⁹ que contribuye tanto a su bienestar nacional como regional; la unión y colaboración de 13 países permite lograr la superación de los más difíciles problemas y la consecución de un objetivo mayor como es la integración regional, así como su beneficio en búsqueda de la superación de los problemas nacionales. Juntamente, se cumple la horizontalidad gracias a la cooperación horizontal y otra vez la solidaridad con la cooperación comunitaria, es decir la cooperación entre todos los países de la ALADI sin injerir en asuntos internos.

De igual forma, los acuerdos regionales, los AAP y nóminas negociadas de productos fueron acordadas por el consenso algunos y de la agenda regional de los socios de la ALADI, que benefician tanto a los PMDER como a los demás países; pues ese tratamiento diferencial ayudaría un día a conformar un mercado regional más equitativo y de beneficio mutuo. En cuanto a su funcionamiento, cada país PMDER debe tener un programa específico por país, que atiende a las demandas de cooperación que va presentando, es decir cada país se apropia su proyecto según sus necesidades. Los estudios, consultorías o proyectos se recomiendan que contraten la experiencia latinoamericana y de preferencia técnicos dentro de los

⁷⁹ Es un acto solidario, donde también hay intereses duros y esos fueron los que impulsaron la creación de ALALC-ALADI.

países de la ALADI para, también aprovechar las complementariedades existentes que como región se cuenta.

Por último, el principio de multiplicidad o las múltiples opciones para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional (ALADI, 1980). No obstante, para aceptar esa multiplicidad se deben apreciar las diferentes estrategias de cada país de la ALADI para su desarrollo, no se puede dejar de lado la experiencia nacional que cada uno tiene, así como sus actividades y resultados. Una vez aceptados sus hallazgos locales y nacionales se pueden concebir a nivel regional, pero dado que son múltiples instrumentos para el mismo objetivo se debe tener un consenso de la agenda entre socios⁸⁰, una agenda alineada con las prioridades de la integración latinoamericana.

En conclusión, se reflexiona si la ALADI está al día con las concepciones de la CSS previamente mencionadas y se decide que la mirada de la ALADI sobre la CSS se ha basado, en especial, en tres pilares: el diálogo político, la cooperación económica y la asistencia técnica. La interlocución política es una constante dentro de la ALADI y los procesos de integración, “al propiciar acercamiento, confianza y acciones conjuntas a nivel intergubernamental, estimula el espacio propicio a favor de la ampliación y profundización de procesos de integración de mayor envergadura, principalmente en el plano político” (Prado y Rodríguez, 2013, p. 252).

La CSS y la construcción de proyectos de integración son dos fenómenos que se encuentran estrechamente conectados entre sí, en distintos sentidos, y se refuerzan mutuamente, actuando en la práctica como los dos lados de una misma moneda. Por un lado, los mecanismos regionales entendidos como espacios nacidos de la unión de Estados que comparten vínculos culturales e históricos han demostrado ser “espacios propicios o ámbitos privilegiados para la promoción, generación e implementación de iniciativas de cooperación” (SEGIB, 2015, p. 201).

Estos ámbitos subregionales son justamente parte de la lógica que subyace a la

⁸⁰ En el caso que no hay consenso, pasa que si unos países no quieren avanzar, no detienen al resto.

CSS, la cual reside en la posibilidad que brinda a los países participantes de unir esfuerzos a través de los que dar una respuesta conjunta a problemáticas que les son comunes” (SEGIB, 2016). A su vez, la implementación conjunta de iniciativas cooperativas favorece en la práctica la profundización de los objetivos acordados entre los miembros para el establecimiento del espacio de concertación política o integración económica.

Ambos procesos surgen posiblemente como resultado de la confianza generada entre los miembros a raíz de la participación conjunta en distintos foros regionales y la elaboración de agendas comunes, lo que favorece una predisposición a compartir información y a participar en actividades de CSS. Si bien cada uno de estos procesos tiene sus propias características y particularidades, ambos se encuentran conectados en torno a un concepto único vertebrador: el desarrollo, el cual sirve de guía tanto para la construcción del espacio regional como para el diseño e implementación de acciones cooperativas entre sus miembros. Los mecanismos regionales de integración y la CSS constituyen, en ese sentido, vías o instrumentos que conducen al logro de los objetivos de desarrollo (Ojeda, 2017).

La cooperación económica en el ámbito de la CSS de la ALADI ha seguido la pauta definida por la Conferencia de México (1976) como las “medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán puestas en práctica por todos los países en desarrollo”, incluyendo el fortalecimiento de la cooperación e integración económica (a nivel subregional, regional e interregional), preferencias comerciales, apoyos técnicos y financieros a sectores productivos e infraestructuras y, medidas monetarias y financieras. De igual forma, la ALADI se basa en una CSS de una experiencia compartida entre países en desarrollo, en el entendido de que los conocimientos y prácticas acumulados por varios países del Sur en sus trayectorias hacia el desarrollo podrán ofrecer lecciones más adecuadas a las realidades de otros países del Sur.

Finalmente es notorio para la ALADI que tiene una concepción basada tanto en el PABA como en el Plan de Acción de Caracas, que ha integrado otras



modalidades, pero no ha incorporado nuevos actores como la sociedad civil⁸¹; se ha concentrado en ser una cooperación entre Estados-nación, sector privado y algunos organismos internacionales. En este sentido, se debe reflexionar que es la sociedad civil desde la visión de la ALADI, si la consideran como “un concepto polisémico que dependiendo de su definición puede abarcar comunidades, sindicatos, universidades, organizaciones de la sociedad civil y otros” (Sánchez, 2018, p. 251). A decir verdad, no hay una posición definida acerca de su definición y, por ello, tampoco se ha planeado como incorporar representativamente a la sociedad civil y mucho menos cuál sería su agenda ante la ALADI, son detalles que no se han tomado en cuenta y hace difícil que se incluyan nuevas figuras en la cooperación dentro de la ALADI.

A la par cuenta con una idea homogénea de la CSS al considerarla solo como cooperación horizontal y técnica, sin ir a las múltiples modalidades y definiendo a veces las relaciones horizontales entre países como CSS. Desde hace tiempo la ALADI ha reconocido que no todos los actores del Sur tienen las mismas capacidades y niveles de desarrollo, pero no ha generado proyectos de cooperación que en el centro estén los de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México) y los PMDER, solo se ha enfocado en la categorización de PMDER para generar un programa de CSS, pero no posee un programa anual concreto –acciones sí existen– hacia el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en su propio contexto económico y social, como lo propone su visión de desarrollo.

⁸¹ En su estructura la ALADI incorpora la sociedad civil por medio del Consejo Asesor Laboral, el cual todavía no está conformado del todo –solo ha tenido una sesión– y está ligado a los intereses comerciales, no tanto de desarrollo socio-económico ni de cooperación internacional.

3. LA ALADI Y SUS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Después de caracterizar y analizar las principales etapas económicas y políticas de la integración latinoamericana, así como los aportes más relevantes de la ALADI al proceso de integración y a la CID, en la modalidad sur-sur; el nexo de la integración regional como un medio catalizador del desarrollo económico y social de los países de América Latina; el tipo de desarrollo y de CSS que se ha generado a través de la ALADI, este capítulo se enfoca en presentar y analizar cómo se vinculan mutuamente la CSS y el proyecto de integración regional latinoamericano mediante el despliegue de los mecanismos de integración regional y de la ALADI. Para ello, se retoman las entrevistas realizadas en el marco de la ALADI, poniendo el foco en su funcionamiento, relación con otros organismos, logros, fortalezas, debilidades, desafíos y retos. A la par, se proponen algunas acciones encaminadas a la redefinición y mejora de la ALADI.

Por lo tanto, el capítulo se divide en cuatro apartados: en el primero se presenta los mecanismos de integración en América Latina desde la dimensión comercial, financiera y de cooperación. En el segundo, se ejemplifican los mecanismos de integración de la ALADI, en cuanto a su funcionamiento, sus resultados hacia la integración y la CSS y, su posible renovación y/o reestructuración. En la tercera sección se analiza a la ALADI desde sus acciones del día a día, sus gestiones para comunicar las oportunidades en comercio de bienes y servicios y sus nexos de cooperación con otros organismos regionales e internacionales. Asimismo, se emprende un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la ALADI; cruzando todas estas variables se hacen recomendaciones para minimizar las debilidades y amenazas y, aprovechar las oportunidades haciendo uso de las fortalezas con las que cuenta la ALADI. Por último, se profundizan los retos y barreras existentes en el marco de integración de la ALADI.

1.1 Mecanismos de integración en América Latina

Dentro de las reconfiguraciones que han marcado el escenario latinoamericano de las últimas décadas, resulta relevante el papel adquirido por las herramientas que promueven la integración regional y los procesos de cooperación de los actores de la región latinoamericana. En este sentido, es prolífico analizar las opciones y herramientas finales a través de las cuales se apoya, materializa y ejecuta –en un determinado contexto como el regional– la consecución de los objetivos planteados, como son los mecanismos de integración dirigidos y concertados por la CSS.

No obstante, primero se debe reflexionar sobre ¿qué es un mecanismo y especialmente, en qué consiste un mecanismo de integración? Un mecanismo puede ser analizado desde el punto de vista de la física como un dispositivo capaz de modificar una fuerza o un movimiento, sin embargo, en términos sociales un mecanismo explica cómo se produce un determinado fenómeno en términos de interacciones entre individuos, o individuos y alguna herramienta social. También los mecanismos pueden ser considerados como constructos no observados que desencadenan efectos causales, es decir contribuyen a realizar explicaciones causales en la medida en que estos se relacionan con contextos específicos, o sea, con aspectos relevantes de un entorno en el cual el arreglo de condiciones iniciales deriva en un resultado delimitado (González, 2016).

Los mecanismos de integración justamente vinculan las condiciones u objetivos iniciales de la integración (I) con los resultados de la misma (R), siendo los mecanismos la secuencia de pasos o procesos que vinculan I con R (Elster, 1998). Para esta investigación, los mecanismos de integración son las opciones y herramientas a través de las cuales la integración se materializa y ejecuta en un determinado contexto para apoyar la consecución de los objetivos planteados de integración como: la proyección económica, aumento de intercambio comerciales, capacidad financiera, desarrollo social y productivo, entre otros.

En América Latina durante todas las iniciativas de integración regional han surgido diferentes mecanismos para promover objetivos en la dimensión comercial, financiera y de cooperación. En la dimensión comercial existen mecanismos como: integración productiva; acuerdos comerciales; comercio de bienes y servicios;

facilitación comercial y acciones de promoción comercial. Para la dimensión financiera se han establecido los sistemas de pago, la inversión extranjera directa (IED), los fondos regionales de financiamiento y las bancas de desarrollo regional. Por último, los mecanismos de cooperación se han basado en planes, programas, proyectos e iniciativas conjuntas de cooperación (ver Anexo 1). En cualquier proyecto de integración sea la CAN o el MERCOSUR, la dimensión comercial se ha basado especialmente en acuerdos comerciales y en el comercio de bienes y servicios. Los acuerdos abarcan temáticas de apertura comercial, aranceles, regímenes de origen, bienes de capital, materias primas, telecomunicaciones, agricultura, armonización de políticas económicas, medidas no arancelarias, integración física, logística, transporte, cooperación económica, entre otros. Los acuerdos como mecanismos refuerzan el proceso de integración, pues permiten mejorar y desarrollar las relaciones en términos económicos y de intercambio comercial, que a su vez genera más y mejores oportunidades comerciales.

Los tratados de libre comercio traen consigo beneficios que están relacionados no sólo con aspectos de tipo comercial, sino que son positivos para la economía en su conjunto: reducir y en casos eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio; acceso a mercados más amplios; competitividad y acceso a una mayor diversidad de productos y servicios; contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas; facilitan el incremento del flujo de inversión extranjera, al otorgar certidumbre y estabilidad en el tiempo a los inversionistas; ayudan a competir en igualdad de condiciones con otros países que han logrado ventajas de acceso mediante acuerdos comerciales similares así como a obtener ventajas por sobre los países que no han negociado acuerdos comerciales preferenciales; y, finalmente, fomentan la creación de empleos derivados de una mayor actividad exportadora (Lalanne y Sánchez, 2019). Asimismo, la apertura comercial genera una mayor integración de la región a la economía mundial y a su misma región.

Otro de los mecanismos en América Latina es el comercio de bienes y servicios. El comercio de bienes es el más tradicional y es la actividad socioeconómica que consiste en la compra y venta de bienes, para su uso, venta o

transformación. Ahora bien, el comercio de servicios constituye la mayor parte de prácticamente todas las economías del mundo; en América Latina y el Caribe los servicios son, por lejos, el sector predominante de las economías de América Latina y el Caribe, al representar el 70% del PIB y 62% del empleo total en 2015 (Schuster, 2018). Los servicios se exportan mayoritariamente embarcados o en complemento a un bien y cerca del 75% del comercio internacional de servicios consiste en insumos intermediarios (CAF, 2019).

El mecanismo de facilitación comercial consiste en la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional. Se entiende por procedimientos a los actos, prácticas, políticas, medidas y formalidades necesarias para reducir los costos del comercio mediante la mejora de la eficiencia en cada fase de la cadena de comercio internacional. En general, la facilitación comercial se traduce en los siguientes objetivos puntuales para las empresas: reducir costos de operación, agilizar y simplificar sus trámites de comercio exterior para brindarles certidumbre jurídica y transparencia en sus operaciones (Moisés, Orliacii y Minor, 2011).

En América Latina ha existido un discurso económico a favor de la integración productiva como instrumento para ampliar los mercados y generar condiciones para el desarrollo económico. La integración productiva regional es la integración del proceso productivo con la integración del comercio regional; aquella que promueve la competitividad y la productividad a nivel regional, de tal manera que la parte económica más débil de una región se desarrolle con el soporte de la parte económica más fuerte (Dullien, 2010). La integración productiva requiere modificar el patrón de intercambio comercial ya que a través de ella se desarrolla un comercio que tiene en cuenta una perspectiva regional. Esto fortalece nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y de la especialización intersectorial de todos los países del bloque (Varsky, 2011).

Hoy en día, existen un gran número de esfuerzos y acuerdos realizados por diversos actores intergubernamentales, privados y de la sociedad civil, para buscar una integración regional latinoamericana, sin embargo, este proceso ha sido lento. La integración regional productiva ofrece la oportunidad de acelerar y fortalecer el

proceso debido a las grandes ventajas que se tienen, entra las que resaltan: fortalecimiento económico entre los países, creación de un mercado en común, promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico, reducción de costos de producción, transferencia de conocimientos y de gestión tecnológica, creación y fortalecimiento de las MYPyMEs, aumentar la productividad de las empresas, aumentar su valor agregado, aumentar las ventas de las empresas, creación de empleos (Guaipatín, 2004).

La promoción comercial consiste en campañas de comercialización y promociones, organizadas por las iniciativas regionales que tienen por objeto aumentar la atención hacia un público objetivo para facilitar el intercambio comercial, algunos ejemplos son: las ruedas de negocios, las misiones comerciales, ferias y eventos de promoción del comercio, cursos y talleres, herramientas de inteligencia comercial, entre otros. Las ruedas facilitan contactos empresariales; promueven las redes empresariales; incentivan la ampliación de los negocios y, promocionan los beneficios otorgados en los acuerdos regionales vigentes.

Por su parte, las misiones comerciales exploran las oportunidades de negocios en distintos mercados y difunden las características de la oferta y demanda regional. Las ferias promueven la oferta exportable de los distintos países y promociona los servicios ofrecidos a las empresas e instituciones. Los talleres proporcionan asistencia técnica en la utilización de los acuerdos comerciales, en las herramientas de inteligencia comercial y de promoción comercial. Por último, las herramientas facilitan la exploración o selección de mercados de destino y origen de exportaciones e importaciones.

Por otro lado, en la dimensión financiera regional existen los bancos de desarrollo multilaterales que operan en la región —BM y BID y los bancos subregionales con que cuenta América Latina— son actores clave en el financiamiento de préstamos reembolsables o no concesionales, pues se otorgan en condiciones similares a las que la región enfrenta en los mercados. La experiencia regional más amplia es, sin duda, la de los bancos de desarrollo. La región cuenta en este sentido con cuatro instituciones, el BID, dos bancos que

tienen su origen en procesos subregionales de integración (CAF⁸² y el BCIE⁸³) y FONPLATA.

La banca de desarrollo subregional ha sido históricamente una fuente importante de recursos, sus funciones tradicionales se basaron en la movilización de recursos de mediano y largo plazo para el financiamiento de inversión e integración productiva en áreas que favorecieran la complementación económica. A la par, la idea que guió la creación de los bancos en los procesos de integración fue que cumplieran con funciones específicas y localizadas, que otras instituciones financieras no siempre son capaces de abarcar adecuadamente. También son una fuente indispensable de información y conocimientos especializados sobre crecimiento económico y desarrollo regional, lo que permite el diseño de políticas apropiadas a las necesidades económicas y a las restricciones políticas que enfrentan los países de América Latina (Titelman y Pérez-Caldentey, 2016).

De igual manera, existen los sistemas de pago asociados al comercio intrarregional, que constituyen el mecanismo de más larga data de cooperación financiera regional; su objetivo principal es promover el comercio y la integración regional a través del ahorro de divisas en las transacciones comerciales. El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) de la ALADI es el sistema de pago más antiguo y conocido de la región, no obstante, han existido dos iniciativas adicionales. La primera fue el lanzamiento en 2006 de un acuerdo entre Argentina y Brasil para pagos en monedas locales, que comenzó a funcionar en 2008. La segunda es el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, un acuerdo de un sistema de pagos transnacional suscrito por Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela en 2009, a fin de crear un sistema de compensación regional de pagos complementado con un fondo de reservas y convergencia comercial, el cual opera desde 2013 (Titelman y Pérez-Caldentey, 2016).

⁸² CAF ha destinado más de dos terceras partes de su portafolio a la infraestructura de energía, agua, transporte y comunicaciones, un área que no ha sido bien cubierta por el BM y el BID (Ocampo, 2016).

⁸³ BCIE define como sus tres ejes estratégicos el desarrollo social, la competitividad y la integración regional, y como temas transversales la sostenibilidad ambiental y la equidad de género, pero ha destinado entre la mitad y tres cuartas partes de su cartera a infraestructura física (Ocampo, 2016).

Asimismo, en la región se han creado a lo largo de la historia dos mecanismos de financiamiento de la balanza de pagos: el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria en 1969, y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)⁸⁴ en 1978. El primero fue un mecanismo de alcance limitado que colapsó durante la crisis de la deuda de los años ochenta. El segundo ha sido, por el contrario, una institución exitosa, única en el mundo en desarrollo, que ha prosperado por tres décadas y media (Ocampo, 2016). Los fondos de reservas regionales se perciben como una línea de defensa complementaria para enfrentar los efectos de las crisis financieras y evitar el contagio financiero mediante la provisión de fondos contracíclicos.

Además de los fondos de reservas, también coexisten otro tipos de fondos financieros regionales para la cooperación como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)⁸⁵, creado en 2005, el cual constituye la primera experiencia de cooperación financiera regional en el Cono Sur y procura reducir las condiciones de asimetría del bloque, garantiza los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados y fortalece la infraestructura física del continente (Rodríguez, 2014). Empero, otras iniciativas de integración tienen sus propios fondos como el Fondo de Cooperación o el Fondo de Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico o el Fondo para la reducción de las asimetrías basado en el Sistema PMDER de la ALADI.

En términos de magnitudes, el principal flujo de financiamiento externo que recibe América Latina es la IED. Esta constituye la entrada de inversiones para obtener un control de gestión duradero de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista; el FMI establece como criterio que las inversiones representen por lo menos un 10% o más de las acciones que confieren derecho de voto. La IED incluye tres componentes: la compra de acciones de una empresa en otro país (inversión de capital), la reinversión de utilidades de una empresa de propiedad extranjera en el país donde ésta se encuentra ubicada y la concesión de

⁸⁴ Miembros son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁸⁵ FOCEM se enfoca en programas clásicos de infraestructura, saneamiento y tecnología, también apoya iniciativas dirigidas a contribuir al desarrollo social, particularmente en materia de salud, educación, reducción de la pobreza y empleo (FOCEM, 2015).

préstamos de corto o largo plazo entre la empresa matriz y sus filiales extranjeras (Vera y Pérez-Caldentey, 2015).

Finalmente, la dimensión de cooperación está enmarcada por mecanismos como: planes, programas, iniciativas conjuntas y proyectos. Los proyectos son la unidad mínima del proceso de planificación y ejecución, según la ONU “consisten en un conjunto de actividades interrelacionadas para alcanzar objetivos específicos” (UAEH, 2020, p. 7). Por una parte, un programa es “un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos” y un plan es “la suma de programas que buscan objetivos comunes y determina el modelo de asignación de recursos resultante de la decisión política” (Cohen y Franco, 2000, p. 86), es decir el plan incluye la estrategia, la forma de coordinación y dirección. Por su parte, las iniciativas conjuntas puede ser planes o proyectos entre dos o más actores. En los proyectos de integración latinoamericanos hay un variedad de los cuatro tipos de mecanismos, como: el Programa de Voluntariado Juvenil, la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica y, el Proyecto de Diplomacia Deportiva de la Alianza del Pacífico; también el MERCOSUR cuenta con un programa propio de cooperación con proyectos intra y extra zona, basado en la Decisión CMC N° 23/14⁸⁶.

1.2 Mecanismos de integración en la ALADI

Dentro de la ALADI, como cualquier proyecto de integración regional en América Latina, prevalecen ciertos mecanismos de integración según su tipo. En el aspecto comercial en la ALADI conviven: el certificado de origen digital, los acuerdos comerciales de la ALADI, la Plataforma de PyMEs Latinas Grandes Negocios, el Centro Virtual de Formación y el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre. Por una parte, en el área financiera se encuentra el CPCR y el Fondo para los PMDER, por otra parte, en la dimensión de cooperación está el Sistema de apoyo a los PMDER y los proyectos de apoyo a la inclusión social (ver Anexo 4). Dichos organismos serán analizados a continuación, así como su efecto hacia la integración de la ALADI.

⁸⁶ La decisión establece las áreas prioritarias a las que deben contribuir los proyectos de cooperación: políticas sociales regionales, participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración, cultura, ciencia e innovación tecnológica, integración productiva, agricultura, transporte y medio ambiente.

3.2.1 Acuerdos comerciales y de complementación económica

La ALADI es el actor medular en la ampliación y promoción del comercio, en cuyo acervo normativo se sustentan y encuentran el punto de partida las diversas iniciativas de integración regionales, gracias a que la mayoría de los acuerdos comerciales y de complementación económica están depositados en la ALADI, es decir la Asociación se encarga de velar del cumplimiento de ellos, de ser el foro negociador entre las partes, así como de proponer mejoras técnicas en algunos casos. La ALADI cuenta con 42 acuerdos de complementación económica entre todos los miembros (ver Anexo 6), cada uno con la posibilidad de ser firmados por los demás países miembros.

La liberalización del comercio generada particularmente por la reducción multilateral de los aranceles y facilitada por el creciente número de acuerdos comerciales regionales, ha servido como catalizador del comercio internacional y en algunos casos impulsa el crecimiento económico. Los acuerdos ayudan a mejorar las condiciones del comercio, pero para aprovechar al máximo las ventajas del comercio y de los acuerdos comerciales, se necesita contar con políticas complementarias destinadas a bajar los costos del comercio. Esto puede lograrse, por ejemplo, a través de la mejora de los transportes y la logística, la facilitación del comercio y el incremento de su seguridad y la superación —a través de actividades de promoción de las exportaciones— de las barreras originadas por la falta de información. Dichas políticas son particularmente importantes para apoyar a las PyMEs, de modo que puedan desarrollarse como la próxima generación de exportadores de la región (Tres, 2016).

No obstante, en general los acuerdos comerciales preferenciales, como un caso particular de la apertura comercial, generan la expansión de la producción en los sectores intensivos en factores productivos relativamente abundantes (relativos en relación con el socio comercial) y contracción en los sectores basados en factores escasos. Este resultado está en la base de las diferencias en los impactos de los acuerdos y explica que en general en los acuerdos comerciales haya ganadores y perdedores (Grossman y Helpman, 1995).

Asimismo, a pesar de las ventajas de los acuerdos se deben realizar evaluaciones periódicas de los mismo para entender la marcha del proceso de integración. Un mandato que estable el artículo 38 del TM80, en donde la evaluación de los Acuerdos preferenciales puede realizarse, al menos, desde dos ópticas diferentes. Por un lado, se debe analizar el impacto que ha tenido la desgravación arancelaria prevista en los Acuerdos sobre las corrientes comerciales regionales, evaluando, en la medida de lo posible, el impulso que le han dado a las mismas. Por otro, se debe analizar el grado de aprovechamiento que han realizado los países miembros de las preferencias arancelarias, identificando el aumento del intercambio tanto de bienes y servicios. Aunque los acuerdos comerciales tienen efectos cambiantes en el tiempo, de forma simplificada las evaluaciones se pueden dividir en las que son ex-ante y las que son ex post.

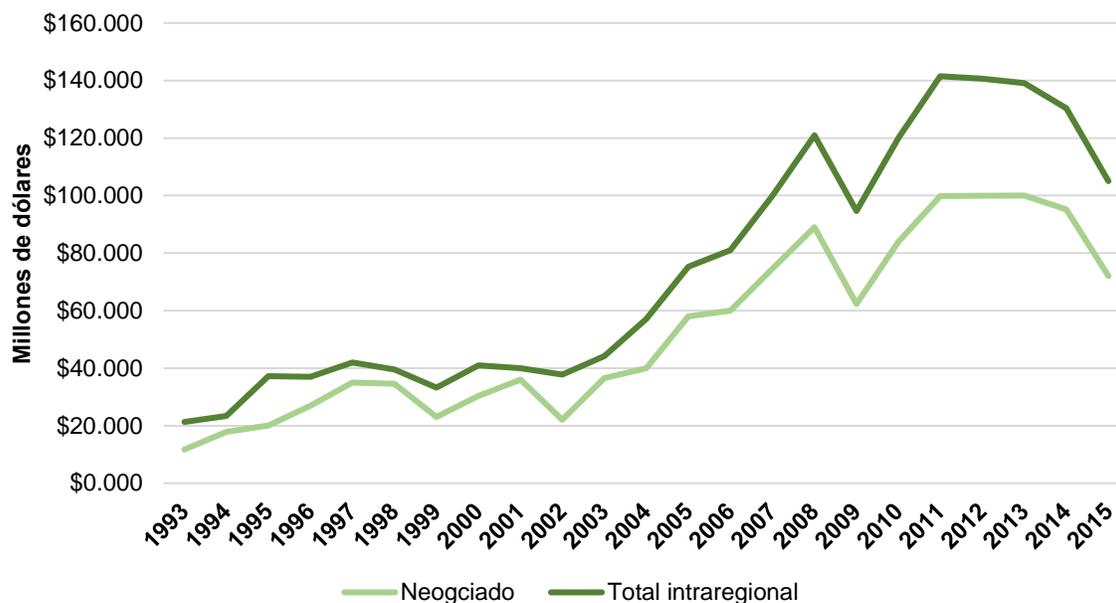
Tomando en cuenta que la mayoría de los acuerdos fueron firmados y entraron en vigor en la década del noventa y a principios del siglo XXI, la evaluación de la efectividad este mecanismo hacia la integración será del periodo de 1993 a 2015 (Secretaría General de la ALADI, 2017). El comercio negociado⁸⁷ presentó un importante dinamismo, pasando de 11.7 mil millones en el año 1993 a 72.1 mil millones en 2015. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, cabe señalar que durante el período analizado el comercio negociado también atravesó por etapas de crisis, en las cuales se estancó e incluso llegó a retroceder. A la par, tanto este crecimiento como estancamiento del comercio intra-ALADI, está en gran parte explicado por el porcentaje que representa Argentina (24.3%), Brasil (33%) y México (9%) en el comercio negociado.

La entrada en vigor de un conjunto importante de Acuerdos al comienzo del periodo, provocó una recanalización de gran parte del comercio intrarregional, que ya se realizaba por fuera de los mismos hacia el uso de las preferencias arancelarias. Esto generó un fuerte incremento de la participación del comercio

⁸⁷ Son aquellos flujos del intercambio comercial realizado ente los países actualmente miembros de la ALADI que se han beneficiado de las preferencias arancelarias negociadas en los Acuerdos firmados al amparo del TM80. Una forma de medir la información de comercio negociado es a través de los flujos de importación. Esto se debe principalmente a que las preferencias son aplicables sobre los aranceles que deben tributar las compras externas de cada país.

negociado en las compras intrarregionales en el periodo inicial de 1993-1998, pasando de 53,3% a 73,7%. En el resto del período analizado (1999-2015) dicha participación disminuyó –a excepción del año 2003 donde ésta fue de 74.6%–, finalizando el mismo en un nivel de 67.9%.

Gráfica 2: Evolución del comercio negociado



Fuente: Recuperado de Secretaría General de la ALADI (2017).

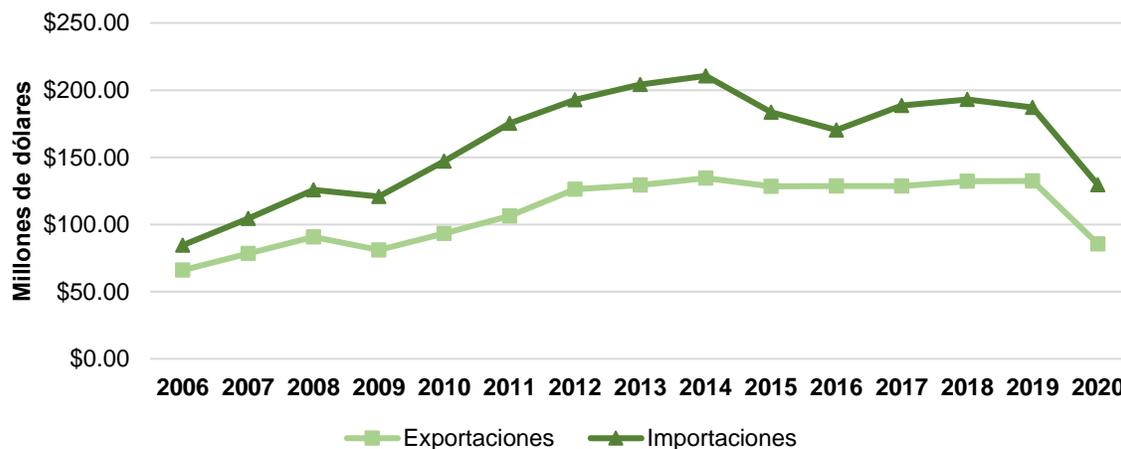
De igual manera, el impulso que dieron los Acuerdos a la generación de nuevo comercio parece haber sido leve, ya que el comercio intrarregional creció 7.4% promedio anual, no obstante, el comercio intrarregional se mantuvo en torno al 15% en un período tan extenso, lo cual puede atribuirse, al menos en parte, al impacto positivo que ejercieron los Acuerdos sobre el intercambio entre los países miembros. A la par, en este período se observar una importancia predominante y creciente de los Acuerdos de Alcance Parcial como principales canalizadores del comercio intrarregional: al comienzo del período representaban el 79.1% del comercio negociado; dicha participación se fue incrementando, llegando en 2015 a 94.6%.

En cuanto a los servicios comerciados, desde comienzos de la década de 1990, el comercio transfronterizo de servicios se ha triplicado, el acervo IED se cuadruplicó y las exportaciones de servicios de las economías emergentes se

expandieron a mayor ritmo que las de los países avanzados (UNCTAD, 2004, 2005). En el caso de las exportaciones e importaciones de servicios comerciales de América Latina, corresponde a los países de la ALADI un 63% y un 83% de los totales respectivos.

Dentro de la gama de servicios, además de los tradicionalmente comerciados a escala internacional, como transporte y turismo, los denominados otros servicios ocupan un lugar estratégico. Hay que considerar que esta categoría incluye actividades de servicio relacionadas con la computación y la informática, la arquitectura y la ingeniería, así como también con las asesorías jurídicas y contables, la publicidad, la investigación de mercado, la investigación y el desarrollo y, los servicios agrícolas y mineros. Una parte creciente de los servicios de este tipo hace uso intensivo de conocimiento y se convierte en insumos estratégicos que aumentan la productividad y la competitividad de las empresas.

Gráfica 3: Comercio total de servicios



Fuente: Elaboración propia con datos de Acceso a Mercados de la ALADI (2022).

En 2006 el valor total del comercio de servicios originados en los países de la ALADI fue de poco más de 150,529 millones de dólares, con una gran participación del componente viajes y transportes. Para 2020, el intercambio total de servicios en la ALADI fue de 215,085 millones de dólares, con un énfasis continuo en viajes y transportes, así como de servicios de seguros y pensiones (Acceso a Mercados, 2022). Por tanto, el comercio en servicios creció de 2006 a 2020 en un 2.6% anual compuesto. Pese a este buen desempeño, el saldo del

comercio de servicios para el conjunto de los países de la ALADI ha sido negativo durante todo ese periodo, especialmente a causa del mayor peso relativo de las importaciones correspondientes a transporte y otros servicios en el total.

El análisis precedente ha permitido identificar la importancia creciente del comercio de servicios en los países de la ALADI con un enfoque comparativo respecto del ámbito mundial. El saldo no es halagüeño, en tanto parece que la ALADI no estuviera aprovechando todo el potencial que brinda la dinámica global, especialmente en la esfera del comercio de servicios empresariales. Este retraso podría deberse a la relativa ausencia de una liberalización profunda, conjugada con la inexistencia de esquemas que faciliten el comercio. Si bien en algunos países se han hecho esfuerzos por avanzar hacia la apertura de sus mercados de servicios por la vía de las negociaciones comerciales bilaterales y subregionales, así como de una activa participación en las negociaciones en el seno del GATT/OMC, en el ámbito intrarregional aún queda camino por recorrer para promover y potenciar mayores intercambios de servicios (CEPAL, 2008).

La liberalización del comercio de servicios en el contexto de los acuerdos comerciales suscritos en la ALADI ha sido relativamente lenta en comparación con el rápido avance de estas reformas y, realmente se trata de un fenómeno más bien reciente. Por otra parte, en la mayoría de los países la desregulación de esta actividad ha obedecido a una decisión independiente de los acuerdos comerciales negociados y fue parte integrante del proceso de reformas unilaterales que tuvo lugar a fines de los años ochenta y principios de los noventa.

En la primera generación de acuerdos suscritos entre los países de América Latina, sobre todo en el marco de la ALADI, se incluyó una cláusula evolutiva que contemplaba la negociación futura en materia de servicios. No obstante, esta dimensión del comercio comenzó a ser introducida en los acuerdos recién a partir de fines de los años noventa. No obstante, no ha habido nuevos acuerdos comerciales en materia de servicios⁸⁸, solo reformas internas en cada país.

⁸⁸ Algunos nuevos acuerdos de complementación económica incluyen capítulos de comercio de servicios.

3.2.2 El certificado de origen digital

El certificado de origen digital (COD) es una herramienta de facilitación de las operaciones de comercio exterior aprobada mediante la Resolución 386 del 4 de noviembre de 2011 por el CR; el certificado tiene la misma validez jurídica que la certificación de origen prevista en los regímenes de origen de los acuerdos celebrados al amparo del TM80, basada en el formato en papel y la firma autógrafa. El certificado de origen es un documento que contiene una declaración jurada del exportador afirmando que determinados bienes son originarios a los efectos de un acuerdo comercial en particular, por cumplir con las disposiciones en materia de calificación de origen de dicho acuerdo. La no presentación del certificado o puesta a disposición de la autoridad aduanera del país de importación trae como consecuencia la no aplicación del trato preferencial en materia arancelaria.

La implementación de un sistema de certificación de origen en formato digital, sin uso de papel, en el cual la carga de los datos, su envío, así como las dos instancias de firma, la del exportador y la del funcionario de la entidad certificadora de origen, se produzcan de forma digital, permite generar ahorros de tiempo, recursos y espacio de almacenamiento, así como una mayor seguridad asociada al riesgo de falsificación de certificados.

El COD fue diseñada como un mecanismo de integración en el aspecto económico, pues simplifica los intercambios comerciales de los países miembros, es decir, quita una traba no arancelaria a las compraventas, lo cual puede generar que aumenten los productos comerciados o simplemente que no se aprecie una dificultad a la hora de decidir exportar. El COD en general tiene cinco beneficios que repercuten en la unión comercial de la ALADI:

1. Ahorro de tiempo

- En la emisión del certificado no se requiere que el exportador se traslade a las oficinas de la entidad emisora.
- Mayor celeridad en el envío del certificado del exportador a la entidad, de la entidad al exportador firmado, del exportador al importador y del importador a la aduana.
- En la acreditación de los funcionarios habilitados por cada entidad emisora para suscribir los certificados de origen.

2. Ahorro de recursos

- Se eliminan los gastos en traslados del exportador a las oficinas de la entidad emisora para retirar los formularios de certificado de origen.
- Los gastos de envío internacional son inexistentes por parte del exportador al importador.
- Los gastos de almacenamiento de certificados y sus copias se suprimen.

3. Mayor seguridad

- Autenticidad de los certificados, pues únicamente se puede suscribir un COD válido el portador de una clave privada cuya clave pública esté registrada en la ALADI.
- No repudio: quien firmó un COD con su clave privada no puede luego aducir que no lo hizo.
- Integridad del COD: si el COD es modificado en su contenido luego de firmado el sistema lo identifica.

4. Agilización de trámites de exportación e importación

- Permite fácilmente la incorporación de los Certificados de Origen a los sistemas electrónicos de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

5. Beneficios para el medioambiente asociados a la no utilización de papel

- Ahorro de recursos naturales y energéticos como madera y agua.
- No utilización de agentes potencialmente contaminantes asociados a la producción de pasta de celulosa y papel.

Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI (2022a).

3.2.3 PyMEs Latinas Grandes Negocios

PyMEs Latinas es una plataforma de la ALADI al servicio de las pequeñas y medianas empresas, a la par es el punto de encuentro para ellas en la región, creado por la ALADI, para acompañarlas en su proceso de internacionalización. Las PyMEs representan más del 90% del total de unidades productivas en la mayoría de los países miembros de la ALADI, sin embargo, su participación en el comercio regional es reducida. Por consiguiente, el CM de la ALADI estableció diferentes iniciativas para que se apoye el esfuerzo que realizan los países miembros para lograr una inserción exitosa de las PyMEs en el comercio regional, favoreciendo la

generación de productos con mayor valor agregado e innovación, el aumento de la productividad y la creación de empleos de calidad.

La principal iniciativa es la misma plataforma basada en 4 centros interactivos, que atienden directamente las necesidades y potencian la participación de las PyMEs en el comercio intrarregional. El primer centro es el de negocios, en el cual los empresarios de la región se pueden conectar con otros, participando en ruedas de negocios y comercializando sus productos. El centro de negocios se divide en tres herramientas: conexión empresarial, ruedas de negocios y eventos. En la primera se registra la empresa para encontrar conexiones con otras empresas o específicamente con los productos que requiere.

Las ruedas son eventos que reúne en un solo sitio (virtual o presencial) a empresarios compradores y vendedores para potenciar las oportunidades de las empresas, crecer y aumentar su participación en el mercado. En tal sentido, la realización de ruedas de negocios en el marco de la ALADI constituye una herramienta para facilitar el conocimiento y la generación de contactos entre los empresarios, en particular MIPYMES, favoreciendo así la difusión de la oferta exportable y el mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales que emanan de los acuerdos suscritos en el ámbito de la Asociación.

La ALADI lleva adelante ruedas de negocios organizadas por la propia Asociación y coopera en otras ruedas de negocios que son organizadas por sus países miembros u otros mecanismos multilaterales de la región (Pymes Latinas Grandes Negocios, 2022). A nivel ALADI, cada año -de 2014 a 2021- se realiza la Macrorrueda de Negocios Multisectorial o EXPOALADI, ahora por la pandemia se realizaron 4 ruedas en diferentes sectores de manera virtual⁸⁹. Cada rueda ha tenido diferentes resultados, en cuanto la total intención de negocios, total empresas participantes, sectores comerciados y total de citas de negocios⁹⁰ con resultados cuantificables. Es notorio que antes de la pandemia la intención de negocios era

⁸⁹ Los sectores fueron: Latinas exportan (género y comercio), las industrias creativas y las TIC, activación comercial de sectores afectados por la pandemia y cadena regional de valor (cacao y fibras textiles).

⁹⁰ Es una reunión presencial o virtual entre dos empresas, una de perfil comprador y otra de vendedor, representadas por participantes en la que se han agendado, programado y preparado con anticipación para poder presentar a su contraparte la oferta y/o demanda de su producto o servicio.

muy favorable e iba en aumento, de 2014 a 2019 la intención de negocios creció en un 9.7% anual compuesto, así como el número de citas de negocios en un 9.6% en los mismos años. En general, los constantes sectores de negocios de 2014 a 2010 fueron los alimentos y bebidas procesadas, textiles y calzado y los productos farmacéuticos.

TABLA 7. Resultados de las EXPOALADI 2014-2021

País sede	Año	Principales sectores participantes	Empresas participantes	Intención de negocios	Citas de negocios cuantificables
Uruguay	2014	Alimentos y bebidas procesados; Textiles, confecciones y calzado; Agroindustrial.	486	142 millones USD	992
Argentina	2015	Alimentos y bebidas procesados; Agropecuarios; Maquinas, aparatos y artefactos.	552	172 millones USD	1,282
México	2016	Alimentos y bebidas procesados; Autopartes; Manufacturas de cuero, manufacturas de hierro o acero.	604	203 millones USD	4,029
Bolivia	2017	Alimentos y bebidas procesados; Productos farmacéuticos, otros químicos; Textiles, confecciones y calzado.	578	213 millones USD	4,100
Perú	2018	Alimentos y bebidas procesados; Productos farmacéuticos, otros químicos; Textiles, confecciones y calzado	594	183 millones USD	2,039

Colombia	2019	Acabados de construcción; Alimentos y bebidas procesados; Cuero y manufacturas.	480	248 millones USD	1,725
Ecuador	2020	Alimentos y bebidas procesados; Servicios vinculados a las TIC y relacionados con el medio ambiente; Textiles, confecciones y calzado.	421	3.8 millones USD	98
Virtual	2021	-	276	4 millones USD	-

Fuente: Elaboración propia con datos de Pymes Latinas Grandes Negocios (2022).

El segundo centro es el de información, en el cual se pone a disposición las bases de datos de comercio exterior de bienes y servicios, así como información relevante y necesaria de apoyo a las PyMEs para gestionar su negocio e internacionalizarlo. Una de las herramientas más grande para ello es el Acceso a Mercados –que antes era el SICOEX–, en ella hay estadísticas de bienes y servicios, así como información sobre los gravámenes de importación, el grado de preferencia arancelaria, las medidas de carácter técnico, sanitario, ambiental, y las nomenclaturas de los productos.

Otra herramienta es la guía para el empresario, desde como crear una empresa hasta las iniciativas de la ALADI para apoyar y promover la internacionalización de las PyMES –exportar, importar, invertir o atraer inversiones. Por otra parte, también están las medidas de apoyo a PyMEs, como las instituciones públicas que apoyan al desarrollo de ellas en cada uno de los países miembros de la ALADI y las disciplinas comerciales que propician una mejor inserción de las PyMEs en los mercados regionales y extra regionales –comercio electrónico, contratación pública, género y comercio y cadenas de valor. Por último, se encuentra las compras públicas, donde están los vínculos a los sitios Web oficiales de los procesos relativos a las compras y contrataciones públicas, con el objetivo

de facilitar el acceso a la información sobre oportunidades comerciales, mecanismos de funcionamiento y detalles de las licitaciones abiertas.

El tercer centro interactivo es el de formación conectado con otro mecanismo de integración como es el Centro Virtual de Formación, de igual forma, está integrado por conferencias, talleres, cursos y seminarios de forma virtual y presencial sobre temáticas relevantes relacionadas con las PyMEs, comercio exterior e intercambio de bienes y servicios dentro del ámbito regional; dictadas por la ALADI, por cada país miembro a sus propias PyMEs y, en algunos casos en conjunción de la ALADI con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o Datasur⁹¹. El último centro se basa en la logística, en el cual hay información general y específica por país para conocer los trámites, costos, beneficios de cada modo de transporte, a la par, provee los contactos de los operadores logísticos, normas y exigencias de cada país.

3.2.4 Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre

El Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) fue suscrito en septiembre de 1990 en el marco del Tratado de Montevideo 1980 y sirve de marco jurídico para la prestación de servicios de transporte terrestre en 7 países miembros de la Asociación (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay); a la fecha, algunos otros países miembros han manifestado estar evaluando su incorporación a dicho Acuerdo.

El ATIT es el instrumento jurídico por excelencia para el transporte por carretera y ferrocarril. Este acuerdo facilita el comercio, al dar soporte jurídico principalmente al transporte por carretera regular y permanente, modo mediante el cual se moviliza mayormente el intercambio de personas y de algunas mercancías de los países de la ALADI, lo que lo hace uno de los instrumentos integradores más importantes de la región. La Secretaría General de la ALADI desempeña el rol de Secretaría Técnica de la Comisión Administradora (Comisión del Artículo 16) del

⁹¹ Una plataforma especializada en información de comercio exterior, con un énfasis en competencia desde los proveedores o compradores de tu industria, que productos tranzan, desde qué mercados, los precios y cantidades.

ATIT, apoyando a los países miembros que participan de dicho Acuerdo en la definición de políticas y medidas para continuar perfeccionando su marco normativo.

Las políticas de transporte tienen como uno de sus enfoques principales la facilitación del comercio. En ese sentido, la eficiencia de los procedimientos del comercio internacional es de fundamental importancia para el transporte. La articulación regional de normas y procedimientos en materia de transporte es una de las herramientas principales para reducir los impactos de la ineficiencia de las cadenas de abastecimiento de los países y de los obstáculos físicos, procedimentales o normativos, y se orienta, como ejemplo, a: simplificar y armonizar los estándares, las reglas y las operaciones del comercio internacional; ahorrar tiempo y reducir costos y, fortalecer la integración física y el comercio regional.

Dentro del marco de ATIT y con la ayuda técnica de la Secretaría General, se ha realizado un serie de estudios y seminarios sobre las normativas en transporte como: la modernización de la gestión aduanera para la facilitación del comercio; las normativas de tránsito aduanero en el transporte internacional de mercancías; análisis comparativo de las normas sobre transporte internacional terrestre, de carga y pasajeros y de tránsito aduanero, vigentes en el ámbito de la ALADI y de la CAN; informe sobre las normas vigentes de transporte multimodal en la región y actuales proyectos para su armonización y convergencia; análisis comparativo de las normas subregionales sobre el contrato de transporte por carretera, entre otros.

Por otro lado, en cuestiones de cooperación y transporte el proyecto más grande y notorio fue el la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP)⁹², el cual fue financiado por la ALADI y FONPLATA, bajo el proyecto llamado Bolivia y Paraguay: retos y oportunidades al comercio exterior en la HPP, que aportó a los estudios de la infraestructura, la logística y los costos de acceso a los mercados que involucran a Bolivia y a Paraguay, con la finalidad de evidenciar opciones para un mejor aprovechamiento y multiplicar los beneficios derivados de la Hidrovía.

⁹² Proyecto bajo el auspicio del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, (Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra), suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, al amparo del TM80, y que comprende una vía navegable que une a los cinco países signatarios.

La Hidrovía es estratégica para la región dada su ubicación geográfica, pues se ubica dentro de la llamada Cuenca del Plata, con una extensión de 3.442 km, desde Puerto Cáceres (Brasil) hasta el Puerto de Nueva Palmira (Uruguay) y la desembocadura del Río de la Plata (Paraguay Fluvial, 2022). El proyecto tiene un enfoque de mejoras en el sistema fluvial de transporte, analizado desde tres componentes: el de infraestructura y logística, pensando la Hidrovía como sistema intermodal; el de competitividad y acceso a los mercados y, el de marco legal e institucional con respecto a la normativa sobre la HPP.

El componente de infraestructura y logística plantea la Hidrovía como un sistema intermodal que, además de ser un curso de agua navegable, es un sistema que integra todas las combinaciones de modos de transporte posibles para llevar adelante el comercio exterior. Además, tiene su impacto desde el punto de vista ambiental, el transporte por agua requiere un menor consumo de energía por carga (eficiencia energética) y, en el caso particular de la HPP, un mínimo de intervenciones en el río, debido a sus condiciones naturales de navegabilidad.

En el caso de Bolivia, la infraestructura portuaria se halla en pleno desarrollo. El hecho de que se le esté dando cada vez mayor participación en el transporte de mercaderías de exportación a la HPP hace necesario el mejoramiento de la infraestructura existente, para no tener cuellos de botellas, debido a la falta de equipos e instalaciones para transportar las mercaderías. En Paraguay, también se observa un importante desarrollo portuario en los últimos años, “no obstante aún falta mejorar ya que la alta demanda de volúmenes de exportaciones e importaciones esperados en los próximos años no cubriría las necesidades de almacenaje y despacho de los 49 puertos privados que operan actualmente” (Koutoudjian, Anschutz, Fresnedo de Aguirre y Salvo, 2021, p. 9).

Con respecto al segundo componente, esto es, la competitividad y el acceso a los mercados, se analizaron los extracostos de transporte del sistema actual de Bolivia y de Paraguay en función de las exportaciones e importaciones. “Los extracostos logísticos totales, esto es, por la matriz modal de Bolivia y por las ineficiencias del río Paraguay, en Paraguay, fue de 179 millones de dólares anuales” (Koutoudjian, Anschutz, Fresnedo de Aguirre y Salvo, 2021, p. 9). Por lo que, es

necesario hacer las inversiones para borrar las ineficiencias, y también deben ir acompañadas por obras en infraestructuras logísticas intermodales, que tienen que ver con proyectos de transporte terrestre (carreteras, vías férreas y puertos), que contribuirían a fortalecer el desarrollo de la Hidrovía.

El tercer componente define la Hidrovía como un sistema integrado de libre navegación y transporte de mercaderías por vía fluvial, parte del componente jurídico desde el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra y los protocolos adicionales en el marco de la ALADI sobre: Asuntos Aduaneros, Navegación y Seguridad, Seguros, Solución de Controversias, Condiciones de igualdad de oportunidades para una mayor competitividad y Cese Provisorio de Bandera, los cuales requieren reformas importantes. Se recomienda las ratificaciones de todos los miembros del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de Londres 1974 y el Acuerdo sobre Jurisdicción en materia de Contrato de Transporte Internacional de carga entre los estados Parte del MERCOSUR

Por último, el proyecto mostró la potencialidad de la Hidrovía como un instrumento de comercio exterior para promover la prestación de un servicio eficiente de transporte y el desarrollo de la logística en la región. En particular, integrar la HPP dentro de un Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías⁹³, que permita efectuar una verdadera integración regional, sobre todo para Bolivia y Paraguay que son países mediterráneos. Es imprescindible que los proyectos a desarrollar partan de reconocer a la Hidrovía como un sistema logístico de una región o conjunto de países y también como un sistema sustentable. Asimismo, atraer inversiones y proyectos a la Hidrovía, pensado como un sistema logístico de una región con gran potencial para aportar al desarrollo sustentable de dichos países (Koutoudjian, Anschutz, Fresnedo de Aguirre y Salvo, 2021).

⁹³ Idea por parte del CAF, en el cual los ríos unen hacia una integración fluvial suramericana, mediante la interconexión de las cuencas de los ríos Orinoco, Amazonas y Río de la Plata. El papel que juegan las hidrovías va más allá de su contribución para mejorar la competitividad de los países e impulsar su inserción en los mercados globales. Las hidrovías también constituyen un elemento natural importante para promover la integración económica y el desarrollo social de sus áreas de influencia. Si bien de manera incipiente, durante los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para que el uso de los ríos se convierta en un elemento de efectivo apoyo impulsor al desarrollo económico y social de la región (CAF, 2016).

3.2.5 Centro Virtual de Formación

El Centro Virtual de Formación en Integración y Comercio de la ALADI (CVF) fue creado en el año 2013 con el objetivo de contribuir a la difusión de información y conocimientos sobre la integración económica regional de América Latina y las oportunidades que esta ofrece. Consiste en un entorno de *e-learning* que opera en la plataforma informática *Moodle*, en el que se dictan cursos y talleres referentes al proceso de integración económico regional y a temáticas vinculadas con el comercio exterior (ALADI, 2019a).

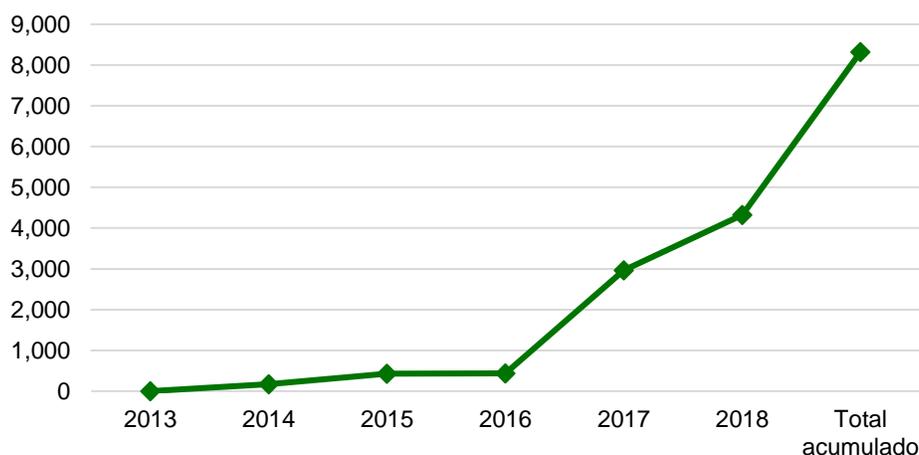
Esta iniciativa de capacitación virtual en el ámbito de la ALADI se inscribe dentro de las actividades de formación desarrolladas por la Secretaría General de la Asociación, y se encuentra bajo la órbita del Departamento de Cooperación y Formación que tiene entre sus cometidos: promover y coordinar la realización de cursos, seminarios y otros eventos que contribuyan a fomentar la capacitación y especialización de cuadros técnicos de las administraciones nacionales de los países miembros y de los operadores económicos en las áreas del comercio internacional y la integración; así como, incentivar la cooperación con centros académicos y de investigación, organizaciones públicas y privadas vinculadas al comercio internacional y la integración, en actividades que coadyuven a lograr los fines y propósitos de la ALADI.

El CVF está compuesto por un equipo de profesionales y técnicos de la Secretaría General con amplia experiencia en dictar cursos y ofrecer capacitaciones sobre temas específicos de comercio exterior y negociaciones internacionales, dirigidos tanto a funcionarios gubernamentales de los países miembros, empresarios, operadores logísticos, agentes de comercio exterior, oficiales de la banca, cámaras de industrias, PyMEs y estudiantes de universidades vinculadas al comercio internacional e integración regional.

Las temáticas de los cursos son variadas, pero todos giran entorno a difundir información sobre el proceso de integración latinoamericano, el curso más icónico que está disponible todo el año es el de “Conociendo la ALADI”, pero hay cursos sobre “Integración económica regional: el proceso de integración de la ALADI”, “La Clasificación Arancelaria de las Mercancías”, “Logística como factor

clave de desarrollo competitivo”, entre otros. Asimismo, existen cursos de autoformación en aspectos básicos de la exportación de un servicio, del proceso de exportación de un bien y la identificación de un producto en la Nomenclatura (CVF, 2021). El CVF expide un certificado electrónico firmado por el Secretario General de la ALADI a aquellos participantes que hayan cumplido con los requisitos exigidos en cada curso o taller para su aprobación.

Gráfica 4: Evolución de las inscripciones a los cursos del CVF



Fuente: Recuperado de ALADI (2019a).

En el año 2018 las inscripciones en los diferentes cursos del CVF totalizaron 4,327, lo cual representa un incremento de un 46% respecto a las del año anterior en el que el total de inscripciones fue de 2,963. Los cursos contaron con participantes de todos los países de la ALADI, así como también de varios países no miembros, entre los que destacan Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, República del Congo, Nicaragua, Corea del Sur, Chipre y Guatemala (ALADI, 2019a).

El CVF también tiene acceso a la Biblioteca de la ALADI⁹⁴, especializada en el campo de la integración regional, que comenzó sus actividades desde la ALALC. La biblioteca ofrecer a los usuarios información respecto a los documentos oficiales

⁹⁴ La Biblioteca de la ALADI participa del acuerdo de cooperación con el Banco Central del Uruguay en apoyo a la Biblioteca Virtual de Recursos para la Investigación Económica, que es una propuesta para la promoción y operación de la cooperación técnica con las instituciones y entre las instituciones del país con vistas a alcanzar la meta de acceso equitativo a la información en economía.

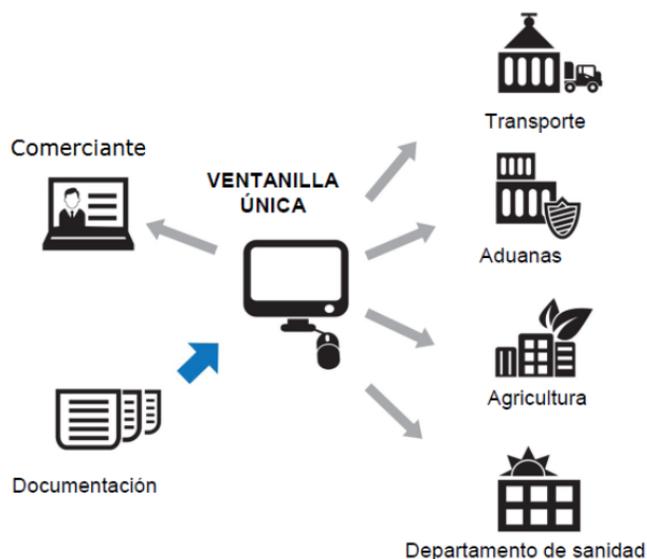
de la ALALC y de la ALADI y de las publicaciones que la Biblioteca adquiere por compra, canje o donación. La colección es de aproximadamente 100,000 volúmenes en total, sobre temas de: comercio Internacional, normas jurídicas, economía, infraestructura, integración, recursos naturales, relaciones internacionales, entre otros.

3.2.6 Facilitación aduanera

Las aduanas desempeñan un papel fundamental para facilitar el comercio. La eficiencia, efectividad y transparencia de las funciones aduaneras, tienen una influencia significativa sobre la competitividad económica de los países, el crecimiento del comercio internacional y el desarrollo del mercado globalizado. Según la ALADI (2022), la facilitación aduanera podría definirse como una política pública, emprendida de forma unilateral o negociada, cuyos objetivos sean: facilitar el comercio exterior; simplificar y armonizar los procedimientos en base a la aplicación de nuevas técnicas de control y tecnología de la información; generar las estadísticas de comercio que contribuyan a operaciones comerciales; procedimientos aduaneros más transparentes y predecibles; y lograr una eficaz y eficiente cooperación y coordinación con aduanas de otros países.

La ALADI coordina sus esfuerzos de aquellos procedimientos aduaneros susceptibles de ser simplificados y armonizados, como el desarrollo de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) y la instrumentación del Operador Económico Autorizado (OEA). Las VUCE establecen un sistema de ventanilla única para el envío de documentación y/o información para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único y utilizando, en la medida de lo posible, tecnología de la información en apoyo a la misma (ALADI, 2014). Las VUCE son consideradas una gran herramienta para la facilitación del comercio, en donde el usuario ingresa una única vez la información requerida, de la que participa todas las agencias involucradas.

Imagen 1: Concepto de VUCE



Fuente: Recuperado de ALADI (2014).

El OEA se centra básicamente en la colaboración entre las aduanas y las empresas, y tiene por objetivo hacer participar al sector privado en la tarea de garantizar la seguridad de la cadena de suministro, forjando así una alianza con el sector privado en la búsqueda del fortalecimiento de la seguridad y minimizando los riesgos en la cadena logística. En ese contexto, la figura del OEA consiste en la calificación que se da a las empresas involucradas en el movimiento internacional de mercancías —cualquiera sea su función en la cadena logística (fabricantes, importadores, exportadores, corredores de comercio, transportistas, agrupadores, intermediarios, operadores de puertos, aeropuertos, y de terminales, almacenistas o distribuidores)— que cumplen las normas de seguridad establecidas y, por ello, disfrutan de beneficios o ventajas que se traducen en un ahorro de tiempo y de costos.

Los Estados miembros de la ALADI presentan distintos niveles de avance respecto de la puesta en operación y fortalecimiento de sus respectivos programas nacionales OEA. Al respecto, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay actualmente cuentan con Programas OEA operativos. Es importante aclarar que la certificación OEA se concederá según la modalidad y la función del agente en la cadena logística. En algunos programas nacionales OEA las condiciones y requisitos que deben cumplir

los operadores varían en función de cada modalidad y según el tipo de operador (ALADI, 2020).

3.2.7 Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos

En apartados y capítulos anteriores se ha hablado de este mecanismo de cooperación financiera y monetaria en la ALADI, sin embargo, el convenio busca facilitar las operaciones comerciales intrarregionales al estar suscrito por doce bancos centrales de la región, a través del cual se cursan y compensan entre ellos, durante períodos de cuatro meses, los pagos derivados del comercio de los países miembros, de bienes originarios y de servicios efectuados por personas residentes (comprendidos en acuerdos que celebren pares o grupos de bancos centrales), de modo que al final de cada cuatrimestre (período de compensación) solo se transfiere o recibe, según resulte deficitario o superavitario, el saldo global del banco central de cada país con el resto.

El convenio nace ante la insuficiencia de las relaciones de intercambio, pues era favorable encarar entre los países latinoamericanos algunas modalidades de integración y cooperación económica, entre las que se encontraba la adopción de mecanismos monetarios y financieros comunes, a nivel de sus bancos centrales. Se estimaba que estas medidas podrían atenuar y aún eliminar aquellas insuficiencias, así como encauzar la integración regional futura de los países del área.

Antes del convenio, las operaciones se basaban en un sistema de cuentas bilaterales entre bancos centrales o instituciones similares, que tenía por objeto facilitar su comercio recíproco dentro de la región. Sin embargo, estas cuentas bilaterales reflejaban la escasez de divisas en monedas convertibles, por lo que los países atravesaban desequilibrios crónicos por el dólar estadounidense. Entonces, se hizo evidente la necesidad de establecer instrumentos o formas de cooperación regional en el ámbito financiero. Uno de los primeros objetivos, en tal sentido, fue el relativo a la introducción de mecanismos que facilitarían el desarrollo de los pagos y, consecuentemente, el intercambio comercial entre ese grupo de países (ALADI, 2019b).

Ante esa perspectiva, se entendió indispensable un mecanismo multilateral de compensación de pagos que redujera el empleo de divisas convertibles y facilitara los intercambios y su eventual ampliación. A ello se agregó el interés de los países miembros de buscar mecanismos de financiamiento de corto y mediano plazo para el comercio intrazonal. El mecanismo que se crea es el Convenio, con los objetivos de: estimular las relaciones financieras entre los países de la región; facilitar la expansión de su comercio recíproco; sistematizar las consultas mutuas en materias monetarias, cambiarias y de pagos; facilitar la canalización de los pagos y, reducir los flujos internacionales de divisas entre los participantes (ALADI, 2019c).

En cuanto a sus principales ventajas, el Convenio de Pagos ha sido un instrumento fundamental a lo largo del proceso de integración para ahorrar y mejor administrar las escasas divisas disponibles en los países de la región, facilitar el comercio y generar condiciones para promover su financiamiento. A ello contribuyó, especialmente, la concesión entre los bancos centrales de las garantías de convertibilidad, transferibilidad y reembolso, que aseguran la transacción mediante el uso básico de monedas nacionales y garantizan el pago al exportador; así como la regulación de los créditos entre bancos centrales, a través del otorgamiento recíproco de líneas de crédito (ALADI, 2019b).

Por su aplicación se han ampliado progresivamente las relaciones de corresponsalía dentro del sistema bancario de la región, se han producido ahorros sustanciales en el uso de divisas convertibles, se ha promovido una importante atracción de financiamiento para el comercio intrarregional y se han instaurado fuertes vínculos de cooperación entre todos los bancos centrales de los países miembros.

3.2.8 Sistema PMDER

El sistema PMDER ha sido abordado anteriormente, no obstante, cabe recalcar la base de los tratamientos diferenciados en los que se fundamenta el sistema. Los tratamientos diferenciados en la ALADI se traducen en un extenso acervo normativo y en acciones en favor de los PMDER desprendidos del TM80 y de un amplio conjunto de Resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros y el Comité de

Representantes de la Asociación. Dentro del acervo normativo se pueden mencionar:

- a) las Nóminas de Apertura de Mercados, que tienen por objeto establecer condiciones favorables para los PMDER mediante tratamientos preferenciales no recíprocos, resultando en la eliminación de manera total e inmediata de los gravámenes aduaneros y demás restricciones que incidan en la importación de los productos de dicha nómina.
- b) los programas especiales de cooperación en las áreas de pre-inversión, financiamiento y tecnología, destinados a facilitar el aprovechamiento de las desgravaciones en favor de los PMDER, especialmente a los mediterráneos, así como los mecanismos tendientes a compensar las situaciones desventajosas de estos países;
- c) las normas vinculadas a la preservación de las preferencias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de salvaguardias en casos justificados.

Asimismo, como se había mencionado dentro de las acciones en favor de los PMDER se puede mencionar el Plan de Acción que surge como mandato de la Resolución 68 (XV) del Consejo de Ministros y que está orientado a financiar proyectos de desarrollo para los PMDER. La ALADI considera al Plan de Acción en favor de los PMDER como un programa de cooperación –aunque un programa está conformado por varios planes– que consta de dos componentes. El primer componente es un programa específico por país, que atiende a las demandas de cooperación que va presentando cada PMDER en el transcurso del año. Este programa se materializa a través del financiamiento anual de proyectos, independientes y por país. El segundo componente es un programa común a los tres países, que consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades articuladas y secuenciales orientadas a lograr la aptitud exportadora de MIPYMES de sectores seleccionados por estos países. Este programa consiste en brindar apoyo a un grupo de PyMEs de sectores priorizados por los PMDER en su proceso exportador a los mercados de la ALADI, contribuyendo al objetivo de largo plazo de superación de las asimetrías y está sujeto a financiamiento externo.

Para el desarrollo de un proyecto hay todo un proceso a seguir, enmarcado en el “Manual de Proyectos de Cooperación Horizontal y Triangular de los PMDER”. La solicitud de cooperación horizontal y triangular debe presentarse por la Cancillería de cada país PMDER y en el caso de Ecuador al Ministerio de Comercio Exterior, en octubre de cada año la Secretaría General convoca a presentar la petición del proyecto a través de la Representación Permanente respectiva. Los proyectos deben ser las temáticas establecidas en la Resolución 68 (XV) – mencionadas anteriormente– o deben brindar asistencia técnica, capacitación o la realización de algún estudio a los siguientes beneficiarios: entidades públicas, universidades, asociaciones y organizaciones del sector privado de los países PMDER. En todos los casos puede contar con la colaboración o financiamiento de algún organismo internacional o regional (ALADI, 2016).

Para la presentación de proyectos ante la Secretaría General, estos deben seguir un Enfoque de Marco Lógico y en específicamente, se debe llenar la matriz de planificación del proyecto basada en un objetivo general, objetivos específicos, los resultados esperados, las actividades a desarrollar, los medios para llevarlo a cabo las actividades y los costos. Asimismo, todo proyecto debe tener antecedentes y justificación, la cual se desconoce el análisis usado para llegar a ello, es decir no se menciona si usan un análisis de los participantes, de los problemas, objetivos y posibles alternativas para validar correctamente la justificación del proyecto. Realmente, solo se toma en cuenta que el proyecto signifique un aporte efectivo y novedoso, que tome en cuenta la experiencia acumulada a nivel local e internacional, evitando la duplicación de avances y actividades ya realizadas. (Departamento de Apoyo a los PMDER, 2015).

De igual forma, en todos los proyectos se debe especificar a que área temática corresponde y que modalidad propone usar, así como un presupuesto, el cual debe tomar en cuenta los honorarios, pasajes y viáticos que serán asignados por la Secretaría General, pero también debe prever recursos propios para su financiamiento. Asimismo, debe especificar los responsables del proyecto que son: la entidad solicitante del país PMDER como una entidad pública, universidad, asociación u organización del sector privado; la entidad cooperante que puede ser

la Secretaría General y algún país o institución de los países miembros de ALADI; el consultor o experto solicitado, el cual tiene a su cargo el desarrollo de las actividades, la entrega de informes parciales y de un informe final con un recuento ordenado de las actividades realizadas en relación a la matriz de marco lógico. Con el informe final se realiza una evaluación y difusión de los resultados⁹⁵ de la cooperación (ALADI, 2016).

En general, se recomienda que los proyectos tengan una duración máxima de 12 meses, supuestamente con el fin de facilitar el monitoreo y constatar que se obtengan productos en el corto plazo. Después de presentar el proyecto ante la Secretaría, el Departamento de Apoyo a los PMDER analizará su contenido y realizará los ajustes que crea conveniente para que sea un proyecto viable. La solicitud de cooperación, es decir el presupuesto definitivo será aprobada por la Secretaría según los recursos disponibles en el Fondo de Apoyo a los PMDER y la Representación del país asignado. Una vez aprobados los gastos, se inicia la etapa de buscar los expertos o consultores idóneos, que pueden estar dentro de algún departamento de la Secretaría, en la base de datos de consultores, se puede hacer llamados públicos o puede ser una recomendación de la contraparte. Seleccionado el consultor se comienza el proyecto (Departamento de Apoyo a los PMDER, 2015).

En datos informativos de 2016 a 2020, los proyectos de consultoría/asesoría técnica han representado el 65% del total, y los proyectos de cooperación horizontal y triangular (PCHyT) fueron el 35% restante (Secretaría General de la ALADI, 2021). Los proyectos de consultoría/asesoría técnica estuvieron relacionados con acciones de mediano y largo plazo vinculados principalmente a las modalidades de asistencia técnica y estudios específicos para los países. En cambio, los PCHyT, tienen que ver con actividades de asistencia técnica y capacitaciones, principalmente son acciones de corta duración que permiten a las instituciones de los PMDER, identificar y aprender de los demás países miembros de la ALADI, o bien de otros, mejores prácticas sobre temas específicos.

⁹⁵ Sin embargo, la Secretaría General se reserva el derecho a difundir total o parcialmente las características y/o los resultados generados en el marco de los proyectos de cooperación horizontal y triangular.

TABLA 8. Contenidos de las áreas temáticas de 2016 a 2020

Complementariedad y gestión económica	Apertura, preservación y acceso efectivo a los mercados	Mejoramiento del transporte y logística	Fortalecimiento institucional
Mejoramiento de la gestión productiva de las MIPYMES y otras organizaciones.	Apoyo en materia de cooperación para el cumplimiento de normas técnicas y administrativas de acceso a los mercados regionales.	Implementación de un sistema de la cadena logística y de transporte en los PMDER.	Apoyo a los PMDER para su participación en el proceso de integración regional.
Mejoramiento continuo empresarial.	Identificación de instrumentos que favorezcan las compras de productos de los PMDER.	Apoyo en el mejoramiento del transporte y logística de los PMDER para el aprovechamiento de las zonas francas y similares.	Apoyo en la capacitación de negociadores.
Conformación de alianzas entre MIPYMES con la cooperación de los países miembros.	Fomento de uso de las TIC en los PMDER para la facilitación de su comercio en la región.	Apoyo en el proceso de capacitación y difusión sobre la importancia de la logística y el transporte.	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General de la ALADI (2021).

Las modalidades de cooperación entre los años 2016 y 2020, se dividieron en 57% en asistencia técnica, capacitación 22% y estudios un 21%. Las áreas temáticas en el mismo periodo se basaron: 64% en el fortalecimiento institucional, 21% en la apertura, preservación y acceso efectivo a los mercados y, 14% en el mejoramiento del transporte y logística (Secretaría General de la ALADI, 2021).

Los contenidos y nombres de proyectos para 2021 se trataron sobre: Plataforma de apoyo al exportador; Desarrollo del cultivo del café; Fortalecimiento y Difusión de la Propiedad Intelectual; Plan nacional de industrialización de cannabis no psicoactivo; Estudio de impacto de un eventual acuerdo Ecuador – Canadá; Implementación del consumo sostenible; Plan Nacional de TIC con el Sector

Público/Privado; entre otros. Asimismo, se debe recalcar los montos otorgados para cada país en 2021, Bolivia recibió 244 mil 622 dólares, Ecuador 150 mil 609 dólares y Paraguay 72 mil 041 dólares (Departamento de Apoyo a los PMDER, 2021).

El Sistema de PMDER es el mecanismo de integración que usa de forma directa la CSS, es decir es la herramienta donde se refleja de mejor forma la cooperación, sin embargo, es un mecanismo que puede estar a revisión para lograr una mejor integración. Para empezar, el Plan de Acción de cooperación hacia los PMDER, solo incluye a tres países y no a todos los miembros de la ALADI, lo que hace que no sea un mecanismo con impacto regional sino solo subregional. Aunque las representaciones de la ALADI pueden participar en los proyectos dando asistencia técnica, no son realmente los beneficiarios, cuando podrían serlo porque dentro de cada país hay regiones mediterráneas y de bajos niveles de intercambio como los PMDER.

Brasil y México se consideran países de alto desarrollo económico, pero, por ejemplo, Brasil es un país con acentuadas disparidades regionales y la región nordeste se caracteriza por tener una alta concentración de la pobreza, con un 44.8% de sus 57 millones de habitantes viviendo por debajo del umbral de pobreza y un 14.7 % en pobreza extrema (FIDA, 2020). Es decir, 25.6 millones de personas en pobreza solo en el nordeste de Brasil, cuando la población de los tres PMDER es apenas 36.3 millones de personas.

América Latina no es la región más pobre del planeta, pero compite con África por el título de la más desigual. En 2018, entre los 15 países más desiguales a nivel global figuran de la ALADI: Brasil en el octavo lugar, Colombia en el lugar 14 y Panamá en el 15 (Fernández, 2021). Entonces, con estos datos tal vez se deba reformar quienes están en los PMDER y cuáles fueron las atribuciones para escogerlos como tales, si solo se basaron en países que no tienen una salida al mar o bajo nivel de desarrollo y que, por ello, tendrían menos oportunidades económicas, esto en la actualidad no es cierto; pues hay regiones dentro de otros países que igual son mediterráneos, tienen un bajo nivel de desarrollo y nulas oportunidades económicas. La visión de cooperación dentro del Sistema PMDER debería basarse en regiones en América Latina o convendría desintegrar los

PMDER en cuestiones de cooperación y crear un Sistema de Cooperación con todos los miembros de la ALADI, con el fin que la cooperación sea un eje transversal de toda la integración.

Por otro lado, el Plan de Acción de los PMDER está limitado solo a ciertas temáticas, dejando de lado contenidos que pueden ser relevantes para el desarrollo económico como el desarrollo social, el género, ciudades sostenibles, economía circular, entre otros. Esto igual se conjunta con el desarrollo de los proyectos, desde la identificación y diseño del proyecto no se incorpora la perspectiva de género, de derechos humanos o de medio ambiente en el proceso, lo cual es fundamental para evitar la reproducción de condiciones de desigualdades, mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos y optimizar la capacidad productiva de los sistemas naturales.

En cuanto al enfoque de Marco Lógico que se usa en la planeación del proyecto, no es el único existente, se podría usar otras metodologías para la gestión de proyectos, como el Cambio más Significativo, Teoría de Cambio o con un enfoque participativo. Asimismo, solo se hace una evaluación al final del proyecto con los monitoreos o informes parciales y finales, pero solo basado en los resultados alcanzados, no va más allá de analizar los procesos y si tuvo un impacto duradero o un cambio sostenible en el tiempo. También es preocupante el poco financiamiento que reciben estos proyectos, en promedio son 300 mil dólares en un año, por lo que hace necesario recurrir a otras fuentes de financiamiento; aunque este fondo de cooperación depende de las contribuciones de los países miembros, tal vez si fuera un plan de cooperación para todos los miembros, habría mayores aportes y proyectos de varios países y no solo por cada país PMDER.

Por último, en promedio los proyectos tienen una duración de 5 meses, por lo que son muy cortos para realmente generar un impacto de largo plazo o para fortalecer la integración comercial de estos países. Además, se desconoce que estos proyectos sigan los principios de eficacia, en cuestiones de apropiación no está del todo claro, porque en algunas ocasiones los receptores o beneficiarios son los que pidieron el proyecto de cooperación, en otros casos piden el proyecto, pero los socios beneficiarios son otros agentes. En la alineación, los socios donantes

basan sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores, en este caso es la Secretaría General la que aporta la cooperación de acuerdo a las áreas temáticas, sin embargo, como ya se había mencionado estas áreas no abarcan la totalidad de temas para la mejor incorporación de los PMDER a la economía regional.

La armonización del enfoque y las acciones entre los países sí se cumple, coordinan entre sí la Secretaría, los beneficiarios y la Representación del país PMDER, simplificando sus procedimientos y compartiendo información para evitar la duplicación y la descoordinación. El enfoque en los resultados es lo que probablemente no se cumpla del todo, pues la evaluación final no es de información pública para analizarlo bien, empero parece un monitoreo final respecto a los resultados y no la evaluación de impacto de todo el proceso. La transparencia y la mutua rendición de cuentas, también deja mucho que decir, pues no se deslumbra el rendimiento en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo de manera pública ni para futuros proyectos. Lo que sí se puede reconocer es que existen alianzas incluyentes para el desarrollo que fomenten la participación diversa.

3.2.9 Proyectos de apoyo a la inclusión social

La preocupación por el desarrollo social de la región estuvo presente en la ALADI desde el momento de su constitución. En el preámbulo del Tratado de Montevideo 1980 – TM80 así como en su Artículo 1, los países firmantes expresan su visión de la integración económica regional como uno de los principales medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social, con base en lo cual, instituyen la Asociación con la finalidad de promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región.

Como se había mencionado, en 2009 el Consejo de Ministros de la ALADI aprobó la Resolución CM 69 (XV) a través de la cual estableció lineamientos para fortalecer la dimensión social del proceso de integración de la ALADI. Desde esa fecha, la Asociación se ha enfocado en las siguientes líneas de trabajo: cooperación como herramienta de apoyo a la inclusión social y, profundización y facilitación del comercio en apoyo a la inclusión social. Como parte del primero, la ALADI ha

buscado mediante acuerdos de cooperación técnica trabajar coordinadamente con otros organismos en algunas de las temáticas que representan verdaderos desafíos para el desarrollo de la región, como: comercio, seguridad alimentaria y agricultura familiar; género y comercio; la agenda ALADI y la Agenda 2030.

Tabla 9: Los ODS y las metas abordadas en las actividades de la ALADI

Objetivo	Metas	Actividades de la ALADI
<p>ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.</p>	<p>2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.</p>	<p>Objetivo estratégico VI - Integración social y Productiva: Estudios sobre el comercio regional de alimentos. (En cooperación con la FAO).</p>
	<p>2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p>	<p>Objetivo estratégico VI - Integración Social y Productiva: -Fortalecimiento de capacidades de pymes agrícolas y asociaciones de pequeños productores de la agricultura familiar, con el objetivo de promover la internacionalización de sus productos. (En cooperación con la FAO y el IICA).</p> <p>-Herramientas de Inteligencia Comercial, Portal Pymeslatinas para aprovechar las oportunidades de negocios en el mercado regional que ofrecen los acuerdos de la ALADI.</p>
	<p>2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre</p>	<p>Objetivo estratégico III - Apoyo y seguimiento de los acuerdos y negociaciones: Sistemas de información y estadísticas sobre el comercio regional, como forma de apoyar los intercambios comerciales en</p>

	los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.	la región (Acceso a Mercados) con la cooperación de la UNCTAD.
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	Objetivos estratégicos VI y VIII: -Centro Virtual de Formación de la ALADI. -Capacitaciones presenciales. -Visitas universitarias. (Cuenta con cursos desarrollados con base a la cooperación con la ALALOG y el ITC) (Cooperación con la OMC, la FAO, el IICA).
ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.	Objetivo estratégico VI - Integración Social y productiva: Incorporación del enfoque de género en los trabajos de la Secretaría General, a partir de la colaboración con instituciones nacionales, regionales e internacionales que trabajan en la promoción de la participación económica de la mujer.
ODS 10: Reducir las desigualdades en y entre los países.	10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la OMC.	Objetivo estratégico VII: -Sistema de Apoyo a los PMDER. (Cuenta con actividades en cooperación con FONPLATA y el IILA).
ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él,	Objetivo estratégico III: -Base de medidas medioambientales en cooperación con el PNUD.

	la reducción de sus efectos y la alerta temprana.	
<p>ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Comercio</p> <p>17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.</p> <p>17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.</p> <p>17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la OMC, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.</p>	<p>Objetivos estratégicos III</p> <p>Apoyo y seguimiento de los acuerdos y negociaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Notificación a la OMC de los instrumentos suscritos al amparo del TM80. - Sistemas de información y estadísticas sobre el comercio regional, como forma de apoyar los intercambios comerciales en la región. <p>(En cooperación con la UNCTAD y el PNUD).</p>

Fuente: Recuperado de Secretaría General de la ALADI (2020).

Del segundo lineamiento se tiene por objetivo profundizar el intercambio regional en particular de las MIPYMES y otras formas de organización productiva como las cooperativas y comunidades indígenas. Al respecto, el apoyo a la

participación en el comercio regional de las MIPYMES constituye una línea de acción priorizada en el Agenda de la ALADI, la cual se encarga la sección Promoción del comercio, es decir las PyMEs Latinas Grandes Negocios.

3.3 La ALADI desde un enfoque integral

La ALADI es un proyecto de integración con 42 años de fundación, en los cuales ha tenido algunos tropiezos y unas mejorías hacia la integración de América Latina. El objetivo de este apartado es analizar la ALADI en los últimos 10 años desde un enfoque que comprenda todos los aspectos de la integración, para ello se usa la Matriz FODA, como instrumento de análisis y se exponen las opiniones de expertos de ALADI, los cuales fueron entrevistados durante la práctica profesional. La ALADI tiene grandes fortalezas en comparación con otros proyectos; para empezar, lleva a cabo grandes acciones de difusión, donde publica todos los acuerdos y contenidos en el sitio web institucional de la ALADI, así como una base de datos, que incluye aranceles, preferencias, medidas no arancelarias, estadísticas de comercio. A la par, se encuentra la fortaleza de contar con 13 países miembros y de crear una plataforma nueva, que es la plataforma de PyMEs Latinas Grandes Negocios, en la cual se fortalece a las PyMEs a través de cursos de capacitación, cursos virtuales a los empresarios emprendedores, y brindando información a los empresarios de los acuerdos y también de todo lo relativo al comercio, como datos estadísticos.

Tomando América Latina en su conjunto, la ALADI es relevante porque es el organismo más grande y el único organismo regional que une a México y a Brasil en materia de comercio; a la vez es el único que puede registrar acuerdos. También, dentro de la ALADI hay reciprocidad, cooperación y se intenta avanzar al mismo tiempo, pues hay flexibilidad, hay muchas fortalezas dentro de la ALADI, por ejemplo, todos los temas se aprueban por consenso⁹⁶. Otra cuestión son sus principios, como el principio del pluralismo, el cual es fundamental porque ante la diversidad política puede igual seguir impulsando el comercio.

El que los países sean flexibles, se pueden lograr objetivos a distintas velocidades, para ello la convergencia es clave y es lo que se llama la

⁹⁶ En la realidad no es regla aprobar por consenso pero en la práctica así se ha hecho

multilateralización progresiva de los acuerdos, eso quiere decir su nexo con los acuerdos alcance parcial, que lo firman 3 o 4 países y luego puedan adherirse el resto. Entonces la convergencia es clave, la ALADI es el único organismo donde pueden converger 13 países exclusivamente latinoamericanos. Generalmente si los países firman un acuerdo afuera de la ALADI, lo hacen entre dos o tres países, pero acá si lo registran tienen que estar abierto a la adhesión; entonces la convergencia permite que otros países se puedan sumar y tener un mecanismo como foro negociador para que lo puedan hacer. La otra ventaja es el tratamiento diferencial que tienen los PMDER.

La ALADI también se distingue de su actuación en temas de CSS, sobre todo desde la Secretaría General, donde se plantea un sistema de apoyo a los PMDER a partir de una cooperación horizontal, una cooperación que permitiera conectar al país latinoamericano que podía brindar apoyo a otro país latinoamericano que lo necesitara. Entonces se basa en un entrecruzamiento de intereses o de requerimientos que tienen los países, para identificar qué países podrían cubrir esas necesidades y se trabaja con los países que ofrecen apoyo para brindar esa cooperación. La Secretaría es el intermediario entre los países y el recopilador de la información.

Otro de los elementos que existe en la Secretaría es el identificar áreas de interés conjunto. Hace un par de años se identificó la necesidad de capacitación en medios sanitarios y fitosanitarios. La cooperación la daba los *Carabinieri Italianos* a través de una capacitación, financiada por la Agencia de Cooperación Italiana y era para los países latinoamericanos en general.

En cuestiones de oportunidades, otras acciones que debería tomar la ALADI para lograr el objetivo de integración regional, son impulsar negociaciones en distintas disciplinas, por ejemplo, falta incorporar, las negociaciones en materia de inversiones, porque hoy por hoy está fragmentado el tema en los tratados bilaterales, pero no hay un acuerdo de inversión a nivel regional; el cual sería importante porque le daría seguridad jurídica a los inversores de Asia o fuera de la región⁹⁷.

⁹⁷ Actualmente se está negociando un mecanismo sobre inversiones

En materia de compras públicas, los países miembros deberían impulsar negociaciones y todo lo que es facilitación de comercio, economía digital, comercio electrónico y servicios; pues son los temas del futuro y que podrían generar nuevas negociaciones. La ALADI no puede ser y no debería ser un centro de estudios, porque si no termina siendo una universidad y tampoco dedicarse solamente a dictar cursos virtuales, pues para eso están las universidades. Si los países miembros no construyen temas para negociar, la ALADI es como un auto sin combustible, tiene toda la estructura e infraestructura para que se pueda negociar temas, tiene trece representaciones permanentes o embajadores, tiene todo a disposición, pero es un tema de voluntad política para avanzar.

México también tiene una gran oportunidad, del poder tener un foro donde pueden sentarse con Argentina y Brasil –grandes economías–, en general casi toda Latinoamérica, para negociar, para aprovechar el comercio, no solo en el sector automotriz, sino abrirse también. Si bien México negocia casi el 90% con Estados Unidos, es importante para México incorporarse y mirar más hacia Latinoamérica, hacia la región, ser un poco más activo en proponer temas nuevos en la agenda y traer su habilidad de negociación, pues tiene mucha experiencia en Tratados de Libre Comercio, como el TLCAN y el T-MEC. Con todo ese conocimiento puede integrarse más y hacer acuerdos más amplios. Los países miembros tienen que promover a la ALADI como foro negociador.

Otra oportunidad fundamental es la firma de un acuerdo amplio de integración entre Brasil y México, porque son las economías más grandes dentro la ALADI y hoy tienen un limitado acuerdo –el ACE No. 53–, en términos de productos. Pero sería ideal que suscribieran un acuerdo mucho más amplio como un TLC, y que lo registrarán en la ALADI. Después México debería suscribir acuerdos más amplios, y no solo sectoriales como el automotriz que tiene con el MERCOSUR. Por ejemplo, podría tener acuerdos más completos con Paraguay y con Ecuador⁹⁸– los cuales son acuerdos parciales actualmente–.

Asimismo, es posible que la ALADI sea el vínculo entre mecanismos de integración regional, ya lo hizo al agendar una convergencia entre la Alianza el

⁹⁸ Actualmente, se está negociando hoy en día un TLC con Ecuador

Pacífico y MERCOSUR. La ALADI es un organismo, en ese sentido, que abarca todos los miembros de los distintos mecanismos subregionales de integración y en dónde se planteó el tema de CELAC hace unos años. Es un rol interesante que puede crearse y es un vínculo nato, al ser un organismo de integración que puede reunir a los distintos organismos subregionales.

La ALADI como mecanismo de integración podría hacer más para el cumplimiento de la agenda 2030. En el 2020 ya hizo un ejercicio de esta naturaleza, en el cual planteaba la necesidad de establecer la gama de las actividades y funciones de la Secretaría cómo se correspondían con los ODS. Se han identificado como los ODS se correlacionan con algunas de las actividades, sobre todo con el objetivo 17, pues la ALADI es parte del cumplimiento del ODS 17, al crear una alianza para el desarrollo económico y social.

Como cualquier órgano tiene también sus amenazas, una muy constante es la falta de voluntad política, lo que pasa es que la ALADI es un organismo de comercio, entonces hay temas ideológicos en el comercio, puede haber quizá visiones, pero no ideologías políticas, visiones comerciales o perspectivas comerciales un poco diferentes. Por ejemplo, los países que conforman la Alianza del Pacífico tienen una visión más orientada hacia Asia, en cambio, el MERCOSUR⁹⁹ o la Comunidad Andina su visión cambia hacia Europa y China, solamente. Hay una visión diferente por un tema de estructura productiva o estructura comercial o productos, como que en algunos países se enfocan en materias primas.

La ALADI debería deshacerse de las ideologías políticas para poder avanzar en la integración, debería repensarse en términos estratégicos generales para que puedan trascender de las culturas, las oscilaciones políticas e ideológicas y las políticas de inserción de los países. Siempre para que avance, o avance más rápido algún tema, lo que se necesita es voluntad. Voluntad y compromiso principalmente político obviamente, pero al margen de todo creo se ha avanzando. El tema de

⁹⁹ La visión primordial del MERCOSUR es hacia adentro, pero tiene una agenda de posibles acuerdos con otras regiones.

Venezuela¹⁰⁰ hizo que decayera la ALADI y entonces no se avanzó a un ritmo normal. El Grupo de Lima no aceptaba a Venezuela en la ALADI, entonces las reuniones también se paralizaron y no avanzaron como se debería¹⁰¹, pero para mejorar en el proceso de integración se necesita principalmente la cooperación, es muy importante la cooperación entre la ALADI de la CSS como la cooperación horizontal, es decir relevante para un país y para lograr la integración y la convergencia.

Otra amenaza mencionada por los expertos de la ALADI fueron los cambios políticos internos, cambios que retrasan la agenda, debido a que lo positivo de la ALADI es que generalmente todo se aprueba por consenso y entonces de esa manera cada país también va avanzando a su ritmo. No se obliga a todos, por ejemplo, respecto a la Certificación de Origen Digital, hay países que ya están haciendo pruebas y ya están operando con la Certificación, en cambio, hay otros países que todavía no están trabajando en el sistema y son todas esas cosas las que retrasan, pero sí lo vemos así en general todo eso va justo al compromiso y voluntad.

De igual forma, una amenaza recurrente –paradójicamente– para algunos países es la fuerza de integración, aunque hay ganancias también hay pérdidas, y en ciertos países son mayores las pérdidas que las ventajas posibles. Lo anterior se debe que los mercados latinoamericanos se enfocan a producir y exportar tanto bienes como servicios parecidos, lo que hace que tengan las mismas ventajas comparativas, es decir no llegan a ser complementarios sino a estar en competencia. Además, cuando se tiene esa ventaja comparativa los costos son muy altos, haciendo que se busque oportunidades en un mercado extra zona.

¹⁰⁰ El tema de Venezuela se refiere a la creación del Grupo Lima, el cual es una instancia multilateral que se estableció tras la denominada Declaración de Lima, el 8 de agosto de 2017 donde se reunieron representantes de catorce países latinoamericanos con el objetivo de dar seguimiento y acompañar a la oposición venezolana para buscar una salida pacífica a la crisis en Venezuela. Entre otras cuestiones, exige la liberación de los presos políticos, pide elecciones libres, ofrece ayuda humanitaria y critica la ruptura del orden institucional en el país sudamericano. La crisis en Venezuela hace referencia a una profunda crisis política, económica y social, marcada por una fuerte hiperinflación, aumento de la pobreza, delincuencia e incremento de la mortalidad, trayendo como resultado una emigración masiva del país.

¹⁰¹ Las reuniones del Comité de Representantes fueron las que se paralaronn, sin embargo, los grupos de trabajo continuaron.

TABLA 10: Matriz FODA de la ALADI

Fortalezas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones de difusión, publicación de los acuerdos y contenidos en el sitio web institucional de la ALADI. 2. PyMEs Latinas Grandes Negocios 3. Presencia de un Comité de Representantes con de 13 embajadores que son las representaciones permanentes. 4. Único organismo regional que une a México y a Brasil en materia de comercio. 5. El reconocimiento mutuo, la reciprocidad, la cooperación y la flexibilidad. 6. Acción de la CSS. 7. Facilitación y promoción del comercio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor incorporación a la economía digital. 2. Más cursos de capacitación a los empresarios emprendedores. 3. Un acuerdo amplio de integración entre Brasil y México, porque son las economías más grandes dentro la ALADI. 4. Organismo de integración que puede reunir a los distintos organismos subregionales. 5. Análisis de los temas aduaneros, de transporte e inversiones para ver por dónde se puede avanzar. 6. La Agenda 2030 en toda la ALADI.
Amenazas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. La voluntad política para avanzar hacia la ALADI. 2. El Grupo de Lima no aceptaba a Venezuela en la ALADI. 3. Reuniones del Comité de Representantes y del Consejo de Ministros se paralizaron y no hubo avance en la integración de la ALADI. 4. Ganancias de integrarse son bajas, mismas ventajas comparativas, muchas competencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El comercio intrarregional es muy bajo cerca del 10%. 2. Falta incorporar más negociaciones en temas de inversiones. 3. México no se integra más hacia América del Sur y América Latina. 4. Los cambios internos políticos en los países miembros de la ALADI. 5. Desactualización de la agenda y de los temas a integrar. 6. Falta de actualización del TM80 para integrar la visión social. 7. No hay una correcta categorización de los PMDER. 8. Falta de una posición común en cuanto a la convergencia normativa de la integración.

Fuente: Elaboración propia con la información de los expertos entrevistados.

Las amenazas tienen una gran relación con las debilidades, para empezar el comercio intrarregional es muy bajo cerca del 10%, en el cual no se han incorporado temas claves de negocios como las inversiones. A la vez, hay varios desafíos, uno puede ser que las relaciones bilaterales puedan estar cubiertas por Acuerdos de

Libre Comercio con normas y disciplinas nuevas o modernas. Implementar algún mecanismo de convergencia, por ejemplo, que le permita superar los obstáculos que existen. Una posibilidad es que México continúe con su vocación de incorporar a Centroamérica, buscando que otros países de Centroamérica integren la ALADI, como Costa Rica, con quien ya se tuvo algunas reuniones.

En el TM80 está el objetivo latinoamericanista, ahí tiene el objetivo de ampliarse a otros países de Latinoamérica. Se han refrendado mucho los distintos consejos ministeriales de buscar la ampliación de la membresía y el último país que ingresó formalmente fue Panamá, luego estaba en camino a hacerlo Nicaragua¹⁰², cuyo ingreso en este momento depende de ellos mismos, pues está en sus manos realizar y completar las gestiones. Ha habido acercamiento siempre desde el Secretario General a los distintos embajadores de los países centroamericanos y extendiendo invitaciones a los foros, pero cuando hay cambios de gobierno, se detienen los procesos, se ralentiza porque se vuelve a empezar, se debe esperar que el nuevo gobierno llegue, que se empape, que vea como por donde iba la discusión y que decida continuar, o a veces le dan como un *standby*.

Asimismo, el TM80 menciona el desarrollo social¹⁰³, pero no tiene iniciativas para llevar la cuestión social, una debilidad es la necesidad de actualizar y modificar el TM80 para que no solo sea la cuestión económica al centro de la integración, sino la política y lo social. Por último, una debilidad es la forma que desde el TM80 se categorizó lo que eran los PMDER, se les definió como países mediterráneos es decir sin acceso al mar para el caso de Bolivia y Paraguay, sin embargo, para el caso de Ecuador no se sabe la razón, probablemente una concesión política del momento. Para la actualidad, hay regiones en la ALADI que son de bajo desarrollo y no países, la categorización tampoco está al día con términos actuales como el PIB o el índice GINI; dejando de lado proyectos de cooperación que deberían abarcar los que tienen mayores necesidades de desarrollo.

¹⁰² Dentro de la ALADI se tuvieron acercamientos respecto a ese tema, pero se detuvieron por completo.

¹⁰³ El desarrollo social al que hace mención el TM80 es por medio de la integración económica y comercial.

Por último, la mayor debilidad más constante es que no hay una visión de convergencia normativa o regulatoria, es decir debido a los múltiples intereses y amenazas de cada país, cada uno sigue sus normativas e influencias internas, dejando de lado la integración y la ALADI como la mira hacia un mercado común latinoamericano.

3.4 Retos y barreras hacia una efectiva integración latinoamericana

El sueño de la integración está en el orden del día de América Latina. Dado que los resultados concretos han sido muy escuetos se han formado nuevos grupos subregionales, con la esperanza de obtener mejores resultados que el anterior, ya sea con los mismos integrantes o reduciendo su número y agrupándose según su ubicación geográfica. La ALADI pese a su larga trayectoria encaminada a lograr un mercado común, lamentablemente, casi cuatro décadas después, aún no refleja los resultados de una verdadera integración en la región, que abarque no sólo el ámbito económico, sino también el político, social y cultural, requisitos indispensables para el logro de una integración efectiva. A la par, aún no se puede hablar de un avance en otros aspectos, como el de la integración de los pueblos, ni una historia común, menos de la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Tanto la ALADI como los otros procesos subregionales han tenido los siguientes retos y problemas a la hora de integrarse:

- 1) Ninguno ha logrado sus objetivos a cabalidad en los ámbitos regional ni intrarregional. Su fracaso se debe a la falta de estabilidad política y seguridad jurídica que ofrecen. La primera en relación a los múltiples cambios de gobierno, en los cuales no es prioridad la integración regional, como lo era para gobiernos anteriores y/o hay cambios internos en los puestos que se enfocan en la integración, con técnicos poco preparados, desconocimiento de los mecanismos de integración y sin instrucciones para realizar acciones a favor de la agenda de integración. La segunda razón es la falta de certeza legal en cuanto a los tratados de los proyectos de integración, es decir, no hay una garantía de cumplimiento hacia ellos, porque a la vez no hay una

consecuencia o acción al no cumplir con lo establecido¹⁰⁴. Por ejemplo, el TM80 se acordó lograr un mercado común latinoamericano mediante tres mecanismos: acuerdos regionales, parciales y preferencia arancelaria regional; para ello se tomaron ciertas acciones, pero se ha estancado y no se han llevado a cabo otras acciones, ni se ha logrado el mercado común y tampoco hay una garantía de que se hará algo al respecto. En conclusión, todos los tratados constituyen acuerdos políticos importantes, pero si no existe un compromiso real y efectivo de los gobiernos, no pasa de ser un acuerdo de intenciones que sirve para acallar conciencias y complacer las exigencias de la sociedad.

- 2) Los procesos de integración en América Latina surgen basados en el intercambio comercial y crecimiento económico, cuyo objetivo es el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano fuerte. Por lo que, han priorizado desde siempre su atención en los aspectos económicos y han dejado de lado los políticos, sociales y culturales -salvo la CSS-, que constituyen la base de toda relación y sin duda vienen a ser parte importante en todo proceso de integración. La falta de carácter político de los procesos latinoamericanos se explica porque no hay cesión de competencias soberanas a favor de aquellas organizaciones y en otros casos resulta difícil una coordinación de intereses cuando cada gobierno tiene diferentes ideologías económicas. Asimismo, la cuestión del desarrollo social es catalogada para los países de la región como asuntos internos, cada país tiene la potestad de velar por la mejora social de sus ciudadanos, por lo que es algo poco discutido a nivel regional o con acciones de impacto regional.
- 3) Una dificultad a la hora de integrar los 20 países de América Latina es la desigualdad tanto social como cultural. A nivel macro de cada país tenemos similitudes que nos unen, pero a nivel micro o interno de cada país se encuentran más diferencias que generan la dispersión. Es un hecho que es

¹⁰⁴ Es decir que no hay certeza de que se logre la integración comercial, pues por ejemplo, no se ha decidido poner programas de periodos de desgravación.

una región del mestizaje gracias a la yuxtaposición de dos civilizaciones, el vector ibérico y el vector indo-americano, más la herencia de la cultura africana. América Latina tiene grandes singularidades al estar aislado geográficamente por los dos grandes océanos del mundo, al ser un continuo cultural de países independientes, con lenguas romances, cristiano-católicos y de tener una narrativa histórica similar. Sin embargo, a pesar de la gran inclusión de todos estos factores, hay una gran exclusión, un agudo crecimiento de la pobreza, con élites latinoamericanas muy racistas, extremadamente ricas y con el interés de explotar tanto los recursos humanos y naturales existentes. La desigualdad social y la pobreza siguen siendo los principales desafíos de toda la región: según informes de la CEPAL, América Latina es la región más desigual del mundo con un coeficiente de Gini 42.7 para 2020 (Banco Mundial, 2020). En América Latina el 22.43 % de la población vivió bajo la línea de la pobreza durante 2019, es decir unos 142 millones de latinoamericanos vivieron debajo de la línea de la pobreza para ese año (CEPAL, 2020). Por lo que, la integración regional se guía por los intereses de las élites y no existe una integración para reducir estas diferencias sociales, sino para maximizar las ganancias de las élites.

- 4) Asimismo, es difícil generar una unión entre pueblos latinoamericanos cuando existen seis regularidades críticas o negativas en cada país, como son las instituciones débiles que son capturadas por grupos de interés tanto privados como del crimen organizado; las cuales son proclives a no rendir cuentas, no ser transparentes y ser corruptas. Instituciones con poca legalidad obstaculizan una buena administración que coloque al centro el proceso de integración. De igual manera, la región se caracteriza por democracias incipientes con un enfoque en la plutocracia, desigualdades y brechas sociales y en economías no competitivas internacionalmente basadas en el extractivismo y la reprimarización¹⁰⁵, lo cual genera que no se reduzca la pobreza por falta de innovación y competitividad.

¹⁰⁵ China ha sido un factor determinante para la recuperación del protagonismo de las materias primas en la estructura exportadora regional latinoamericana debido a su demanda de productos.

Lamentablemente, otro factor de la región es la violencia, caracterizada por el narcotráfico, trata de personas y homicidios, que hace que muchos latinoamericanos migren. Por último, es una zona de gran riqueza natural y agrícola, donde se arrasa con las selvas y tierras fértiles, generando grandes efectos en el medio ambiente. Todas las anteriores regularidades negativas complican la integración, pues son cuestiones que se podrían resolver a nivel regional, pero se tratan a nivel nacional y no se toman las acciones necesarias para modificarlas.

- 5) En muchos casos, se presenta la duplicidad de esfuerzo de los Estados que forman parte de más de un grupo subregional de integración; teniendo en cuenta que todos tienen un mismo objetivo: lograr un mercado común en la región. Es el caso del MERCOSUR, donde sus países miembros son a la vez miembros de la ALADI, pero su enfoque ha sido propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones en los cuatro países, pero en ocasiones dejando de lado su compromiso de ese espacio con todos los demás países latinoamericanos.
- 6) Falta de liderazgo dentro de los grupos subregionales y en el ámbito regional. No se ha visto un Estado o un político líder que tome las riendas del proceso de integración. Esta tarea correspondería a los Estados fuertes –de mayor desarrollo económico y de mayor impulso en el escenario internacional–, que tengan la convicción y el compromiso de impulsar y sacar adelante el proyecto, sobre un modelo consensuado por sus integrantes, pese a las dificultades y comprometiendo a todos los demás (Quispe-Remón, 2010).
- 7) Otro aspecto por considerar es la carencia de objetivos. La buena voluntad de los países de América Latina para iniciar nuevos proyectos de integración subregional está a la vista, pero también lo están la falta de objetivos claros, y la falta de compromiso con ese fin. Se asumen nuevos retos sin previo estudio sobre qué se quiere, cómo se quiere, y para qué se quiere. En ocasiones, se forma parte de un grupo y no se compaginan la legislación, los fines y los objetivos del grupo subregional. No se está de acuerdo con el libre comercio y libre competencia, pero se es parte del proyecto. Así, la crisis de

los grupos subregionales es la evidencia de la falta de un proyecto político compartido. Asimismo, los procesos de integración fallan debido a la heterogeneidad en los enfoques por parte de los distintos Estados respecto a las prioridades e intereses. Con modelos contrapuestos de desarrollo, la integración será difícil, más aún si éstos son radicales.

- 8) Por último, en el aspecto económico existe una tendencia a la fragmentación intrarregional, pues el comercio es cada vez más decreciente, se compran pocos bienes intermedios, persisten las barreras no arancelarias y no existe una conexión física completa o mejor infraestructura para aumentar los intercambios comerciales; lo cual será analizado en la siguiente sección para el caso específico de la ALADI.

A pesar de todos los retos y dificultades, existe la base de recursos naturales y humanos, así como la masa crítica financiera suficiente para sustentar un espacio para la integración. En el caso de América Latina, hay casi 600 millones de habitantes, de ellos el 29% entre 0 y 14 años, un PIB regional de 4.9 mil millones de dólares en 2021, reservas monetarias por 700 mil millones en 2108, la mayor reserva mundial de petróleo, la mayor riqueza acuífera y en biodiversidad del mundo, importantes áreas de bosques y tierras fértiles (CEPAL, 2018; Statista, 2022). América Latina tiene mucho para sustentar la integración y al mismo tiempo, tiene una deuda que cancelar en su condición de región más inequitativa del planeta, con la mayor carga de desigualdad social.

3.4.1 Los impedimentos hacia la integración en la ALADI

En términos de integración, la idea dominante es que solo tiene beneficios, sin costos ni sacrificios para los países o sus sociedades, especialmente los de menor crecimiento económico o cohesión social. De aquí también se desprende la premisa de que la integración debe implicar simultáneamente a todos los países de la región. Estas ideas dificultan a medio y largo plazo la integración porque inciden negativamente en los procesos de convergencia y en los esfuerzos que cada gobierno debería impulsar. Junto al exceso de retórica, tres grandes barreras dificultan la integración: el exceso de nacionalismo, la falta de liderazgo regional

(Malamud, 2010) y la problemática económica-comercial, así como la falta de ganancias absolutas.

El nacionalismo ha distorsionado la idea de soberanía en la región. Cuando se habla de soberanía se habla de soberanía territorial, de la patria y sus valores, más que de soberanía ciudadana. Por eso, el nacionalismo ha llevado al límite la defensa de la integridad territorial de la patria. En relación con la integración regional, sin la cesión de cuotas mínimas de soberanía a instancias supranacionales es cada vez más difícil avanzar, pero no imposible¹⁰⁶. Aunque, no todos los proyectos de integración están basados en instancias supranacionales, sino en relaciones intergubernamentales, en las cuales, hay una disputa por los intereses nacionales y las ideologías políticas que se deben seguir para una correcta integración, lo cual ralentiza la integración.

Asimismo, la falta de liderazgo dificulta avances significativos hacia la integración, pues según los expertos entrevistados ninguno de los dos grandes países, Brasil y México, ha querido asumir liderar el proceso según lo comentado en las entrevistas. Estos dos países son considerados como potencias en la región debido a que son dos grandes economías mundiales en términos de PIB nominal, según datos del FMI (2021) Brasil es la onceava economía, y México la número quince. En cuestiones de intercambio comercial aportan grandes cantidades siendo México el doceavo país y Brasil el número veintidós en comercio total (TRADEMAP, 2022b).

A la par, son las dos más grandes repúblicas democráticas en América Latina, cada país tiene un gran mercado interno y poseen las 500 empresas más grandes de la región, Brasil y México poseen el 63% del total, con 177 y 137 empresas respectivamente como Grupo Bimbo, Petrobras, Grupo América Móvil, Embraer, Pemex, JBS S.A., Grupo Alfa, Grupo Elektra, Banco Itaú, entre otras (AméricaEconomía Intelligence, 2019). Asimismo, sus actitudes políticas han sido un ejemplo para los demás, Brasil debido a sus políticas de desarrollo y el giro a la izquierda, México por su parte ha sido un referente en política exterior desde la no

¹⁰⁶ Esta es el caso del TMEC, donde existe una integración simplemente por medio de acuerdos y negociaciones sin ceder soberanía.

proliferación nuclear, así como receptor de exiliados de las dictaduras en América Latina. Cada uno tiene un referente de integración, Brasil es líder dentro del MERCOSUR y México es líder en la Alianza del Pacífico.

Retomando la idea de falta de liderazgo, la cual se ve agravada por las divergencias históricas, políticas y en modelos económicos entre Brasil y México. Además, la cuestión de fondo entre los dos grandes países ha sido sobre el sujeto a integrar: América Latina o América del Sur. La última es la opción preferida por Brasil, al dejar a México fuera, sobre todo porque su vinculación está hacia el norte en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)¹⁰⁷; pero, no es la única razón, también se enfoca en narrativas de equilibrio de poder. Brasil como país continente controla las dinámicas económicas de Suramérica, al ser el principal socio comercial de algunos países¹⁰⁸, tiene fronteras comunes con todos los países de la región, salvo Chile y Ecuador, y regula las políticas comerciales del MERCOSUR. En cuestiones políticas y económicas, Brasil ha sido un modelo desde mediados del siglo XX, representado en una primera instancia con Getúlio Vargas a través de su *Estado Novo*¹⁰⁹ y posteriormente, con la llegada a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, manifestando el giro a la izquierda de Brasil.

Vargas dejó un legado político y socio-económico para Suramérica al consolidar leyes de trabajo innovadoras para la época, garantizando la estabilidad del empleo con el descanso semanal, la reglamentación del trabajo de menores, de la mujer, del trabajo nocturno y fijando la jornada laboral en ocho horas de servicio. También, el estilo consolador de Vargas fue incorporado como la manera de hacer política, el cual intentaba agradar a las élites y al proletariado al mismo tiempo.

Por su parte, Lula da Silva fue admirado en Suramérica debido a los resultados económicos positivos como la baja inflación, y alta tasa de crecimiento del PIB, así como por la reducción del desempleo, una mayor división de ingresos

¹⁰⁷ Antes llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

¹⁰⁸ En relación de Brasil como el principal socio comercial de los países de Sudamérica, el nexo se da así: es el 1er socio comercial de Argentina, el 2do socio comercial de Bolivia, el 4to socio comercial de Colombia, el 3er socio comercial de Chile, el 4to socio comercial de Ecuador, el 1er socio comercial de Paraguay, el 3er socio comercial de Perú, el 1er socio comercial de Uruguay y el 4to socio comercial de Venezuela (TRADEMAP, 2022b).

¹⁰⁹ El estado nuevo se enfocó en la intervención estatal en la economía y en el nacionalismo económico, lo cual provocó un fuerte impulso en la industrialización.

y aumentos de la balanza comercial. Su gobierno fue clave para los éxitos económicos de su país, en particular en materia de reducción de la pobreza, con programas sociales como Hambre Cero o Bolsa Familia, que contribuyeron a sacar de la pobreza a unos 30 millones de personas en menos de una década (Ferreira de Souza, Guerreiro, Paiva y Soares, 2019).

Brasil ha invertido en proyectar una imagen positiva, estable económicamente y próspera socialmente. Por tanto, un proceso de integración regional centrado en América Latina y con Brasil y México como los dos principales impulsores, disminuye la imagen de Brasil como potencia hegemónica de América del Sur, una imagen que aterroriza a buena parte de las elites brasileñas (Malamud, 2015) y, por ende, el énfasis en la narrativa regional sigue siendo integrar solamente la zona de influencia de Brasil.

Por el contrario, América Latina es la alternativa más apreciada en la retórica del gobierno mexicano, pues en la práctica su implicación es bastante marginal y basada en declaraciones sin acciones. A la par, las pocas acciones hacia la integración se han dirigido en integrarse con Centroamérica o en fortalecer su propio proceso interno. Las iniciativas como Pacto de San José, Plan Puebla Panamá¹¹⁰, El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica¹¹¹, Fondo de Yucatán¹¹², y los diferentes acuerdos de libre comercio¹¹³; aunque estas iniciativas han tenido un

¹¹⁰ Pacto de San José de 1980, mediante el cual Venezuela y México apoyaban a los Países de Centroamérica y del Caribe con petróleo crudo a precios preferenciales, y ante la salida de Venezuela, se instrumentó desde el año 2001 el Plan Puebla Panamá (PPP), transformándose posteriormente, en 2011, en el Proyecto de Integración de Mesoamérica.

¹¹¹ Es un mecanismo de integración y desarrollo impulsado por México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y la República Dominicana, en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, foro de espacio político, económico y de cooperación que coordinan los gobiernos de la región. Su objetivo es promover una integración entre el Sursureste de México y Centroamérica mediante la ejecución de proyectos de infraestructura y de índole social que buscan generar desarrollo, dotar a la región de mayor competitividad y, en consecuencia, impactar positivamente a sus poblaciones (CEPAL, 2009).

¹¹² Fondo de Infraestructura para países de Mesoamérica y el Caribe creado por México, es decir, un mecanismo financiero de apoyo para mejorar la infraestructura y contribuir al desarrollo económico y social de estas regiones.

¹¹³ Las relaciones comerciales actuales de Centroamérica y México se enmarcan en dos tratados comerciales. El primero de ellos es el Tratado de Libre Comercio que México firmó con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2011. Este tratado homologa los tratados comerciales que México había firmado previamente con Costa Rica (1995), Nicaragua (1998) y con los países del norte de Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Honduras, en 2000. El segundo tratado es el que México y Panamá firmaron en 2014 y que entró en vigor en 2015 (véase el Anexo 5).

interés propio más allá de la solidaridad y cooperación con el pueblo centroamericano, pues en algunos ocasiones se han enfocado en el control y seguimiento de sistemas de flujos migratorios (Pérez y Lara, 2021).

De igual forma, la persistencia de la disputa bilateral México-Brasil, que responde a múltiples y poderosas razones, conduce a que en la práctica se pierda la oportunidad de que un liderazgo compartido impulse la integración regional. Aunque puede que no sea pertinente la comparación entre la integración europea y la latinoamericana, un liderazgo compartido de México y Brasil podría funcionar de modo similar al eje franco-alemán durante la integración europea, no por los ideales y herramientas europeas de integración; sino porque Francia y Alemania eran las grandes potencias políticas y económicas, como lo son en la actualidad México y Brasil para América Latina¹¹⁴. Por ello, es fundamental, según los expertos entrevistados de la ALADI, en primera instancia un acuerdo amplio económico entre ambos y luego, un entendimiento político hacia la integración¹¹⁵.

Sin embargo, el primero, se ha caracterizado por vaivenes, actualmente, Brasil y México cuentan con el Acuerdo de Complementación Económica No 53 (ACE N° 53), el Acuerdo de Complementación Económica No 54 (ACE N° 54) entre México y los países miembros del MERCOSUR - del que Brasil forma parte - con el objetivo de crear un área de libre comercio y el Acuerdo de Complementación Económica No 55 (ACE N° 55), enfocado únicamente en el sector automotor y contempló todos los bienes que hacen parte de esta industria, para lo cual definió qué se considera material de transporte, e incluyó todos los bienes que intervienen o hacen parte de la industria automotriz. A veinte años de vigencia de los Acuerdos, ambos países se han reunido 16 veces para discutir la profundización del ACE N° 53 y ACE N° 55, la preparación de un Acuerdo Estratégico de Integración Económica o, de plano, la construcción de un Tratado de Libre Comercio.

¹¹⁴ Según datos del FMI en 2021 Brasil y México eran la onceava y décimo quinta economías mundiales y a nivel América Latina eran la primera y segunda economías regionales de acuerdo al PIB nominal de cada país.

¹¹⁵ A la par, cada país es una potencia subregional en sus territorios, Brasil en América del Sur y México en parte de América del Norte, en toda Centroamérica y dentro de la Alianza del Pacífico. Por lo que si ambos son potencias una alianza tanto política como económica podría fortalecer el proceso de integración de América Latina y a la vez, el de la ALADI,

El ACE N° 55 entró vigor el 1° de enero de 2003, con el objetivo de sentar las bases comerciales para que exista un libre comercio en el sector automotor entre las partes signatarias, es decir, los países miembros de Mercosur y México; adicionalmente se estableció como fin el promover la integración y complementación productiva entre los sectores automotores entre los países signatarios. De modo complementario, en marzo de 2012 Brasil y México negociaron bilateralmente modificaciones al Apéndice II que regula el comercio bilateral automotriz del ACE N° 55. Concretamente, Brasil y México establecieron cupos al libre comercio de automotores de 2012 a 2014, como también cambios en los porcentajes y en la fórmula de cálculo del contenido regional de los vehículos que comercialicen entre ellos. A partir del 19 de marzo de 2019, entró en vigor el amparo del ACE 55, el cual establece la liberalización en el comercio de vehículos pesados (Secretaría de Economía, 2020).

La renegociación del ACE N° 55 se fundamentó desde el lado brasileño, ante su creciente déficit en el comercio de vehículos con México. Asimismo, la nueva política de la industria automotriz brasileña al renegociar el acuerdo se basa en ofrecer incentivos fiscales a las ensambladoras para hacer crecer y redirigir las inversiones hacia su país. De esta manera, Brasil pretendió equilibrar el comercio incluyendo vehículos pesados en el acuerdo y exigiendo mayor contenido local en los autos importados de México, pues sospechaba que un alto porcentaje de las piezas eran de terceros países. Los roces sobre el acuerdo automotor dejaron en el limbo las negociaciones sobre un tratado de libre comercio entre Brasil y México, una idea acariciada por ambos países. México estaba interesado en un tratado con el país sudamericano para reducir su exposición a la economía de Estados Unidos, el mercado del 80% de sus exportaciones; pero, el acuerdo de libre comercio chocó con la oposición de la industria mexicana, que temía ser sepultada por una avalancha de importaciones brasileñas y la disputa de los automóviles reforzó sus sospechas.

En la cuestión del entendimiento político, se debe recalcar que en ocasiones no es falta de compromiso político de cada uno de los dos gobiernos, ya que sí han existido negociaciones en torno a acordar un tratado amplio económico entre las

dos grandes potencias. A decir verdad, la problemática se ha encontrado en cada una de las esferas económicas y comerciales privadas de cada país, las cuales ven como una amenaza la competencia de la entrada de un gran mercado a su país y se recalca sobre todo en ciertos sectores como el automotriz, agroindustrial, calzado, manufacturero, maquinaria, energético química y metalurgia.

Sin embargo, es notorio que cada país tiene sus propias potencialidades, pero para una verdadera integración se debe apostar tanto por las áreas de complementación como sinergias y no tanto en las de competencia, cosa que le corresponde al sector público de cada país hacerlo notar en su sector privado, una propuesta para ello sería invertir en las cadenas de valor, es decir en productos creados tanto con insumos mexicanos como brasileños, dado a las grandes capacidades industriales de ambos.

Por último, otra cuestión política es la falta de la ALADI en foros internacionales, es notorio que tiene una presencia dentro de la OMC, de la CEPAL y del IICA, pero presencia como tal en otros organismos extra regionales tanto de integración como de comercio y de otras cuestiones aún falta representación. Es cierto que ha tenido proyectos con la FAO, el PNUD y la UNCTAD, pero en la conferencias sobre cooperación y CSS no ha tenido voz, tampoco en proyectos de integración como la UE, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y la Unión Africana; no ha habido un intercambio de experiencias y de cooperación técnica que podría ser valiosos para el continuo desarrollo de la ALADI.

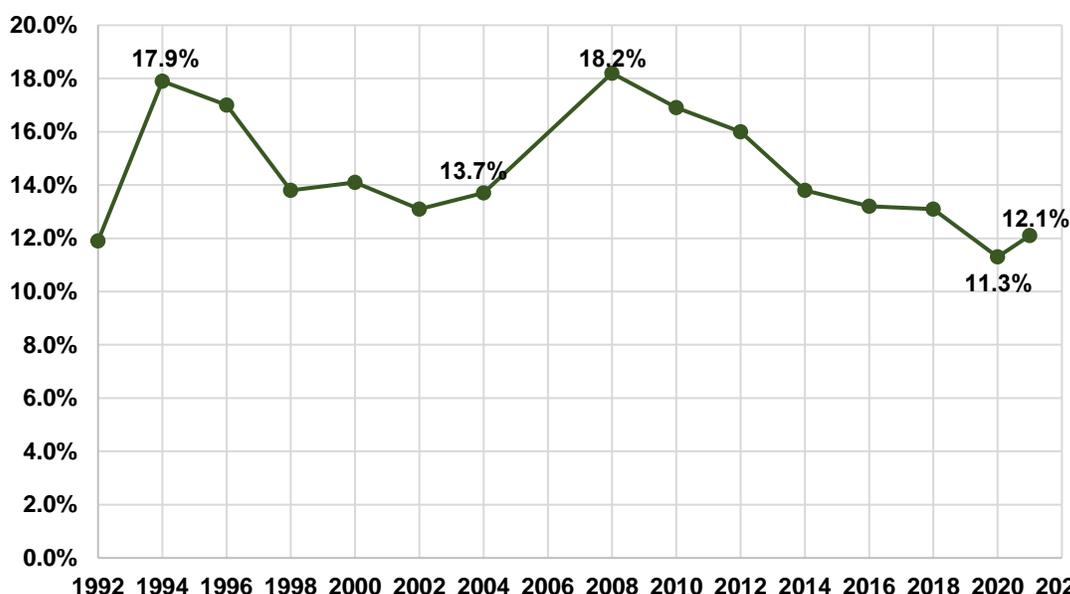
3.4.1.1 Las variables económica-comerciales problemáticas dentro de la ALADI

El estado actual de la integración de la ALADI atraviesa una serie de cuestiones problemáticas para una mejor integración, relacionadas con: el comercio intrarregional ha sido decreciente y para 2021 es del 12.1% entre los 13 países miembros (Secretaría General de la ALADI, 2022); la competencia económica de China; otro factor es no existen cadenas de valor latinoamericanas; de igual forma, subsisten las barreras no arancelarias y, hay una falta de inversión en

infraestructura y en conexión física para el comercio –comentada en apartados anteriores–.

En primer lugar, el grado de integración regional¹¹⁶ en la ALADI ha ido disminuyendo desde 2008 cuando era del 18.2% a 2020 su punto más bajo en 11.3%. Sin embargo, para 2021 El comercio intrarregional fue algo más dinámico, ya que ambos flujos comerciales crecieron más dentro de la región que hacia fuera, dando como resultado un incremento en el grado de integración regional, el que aún se ubica en un nivel históricamente bajo en 12.1%.

Gráfica 5: Grado de integración regional en la ALADI



Fuente: Elaboración propia con datos SG de la ALADI con base en información oficial de los países miembros (2022).

El fenómeno de China hace que no se comercie entre los países latinoamericanos y genera otro polo de desarrollo al concentrarse su comercio con China, de hecho, en Sudamérica es casi el primer socio comercial de todos los países. Las relaciones de China con América Latina han estado mediadas por dos factores: la necesidad del país asiático de obtener recursos para su desarrollo económico y la búsqueda de estrechar lazos políticos con la región. En 2021 el valor total del comercio entre China y América Latina y el Caribe aumentó un 41,1%

¹¹⁶ El grado de integración regional se mide= $(\text{exportaciones regionales} + \text{importaciones regionales}) / (\text{exp. globales} + \text{imp. globales})$.

respecto a 2020, registrando un nuevo récord en las transacciones, por valor de 451.591 millones de dólares, según datos oficiales de China (Hurtado, 2022).

Este intercambio se ha basado en una excesiva especialización latinoamericana en exportaciones hacia China de materias primas con bajo nivel tecnológico, mientras que las exportaciones chinas a la región, se forman prácticamente en su totalidad con manufacturas con altos niveles de valor agregado y tecnología. México y América Central tuvieron menos efectos de demanda de productos primarios. Para estos países, el desafío chino se muestra con más nitidez porque exportan productos en los que China pasa a ser vista como centro manufacturero mundial, disputando en especial el mercado norteamericano. Esta dinámica ha generado amenazas y pérdida de mercado de América Latina respecto a China no solamente en los respectivos mercados domésticos sino en terceros mercados como la Unión Europea, Estados Unidos y otros países de América Latina (Bittencourt, 2012).

Asimismo, según los expertos entrevistados hay un efecto demanda de China, el cual es un impacto sobre el comercio intrarregional derivado del aumento de las exportaciones del país importador hacia China. Es decir, China está potencialmente desplazando exportaciones de latinoamericanas hacia los mercados de ALADI. La competencia china parece estar determinando importantes efectos perjudiciales en tres mercados de bienes de elevado contenido tecnológico: químicos, equipos de informática y telecomunicaciones, y maquinaria y equipos. La competencia china también es fuerte para los sectores tradicionales como textiles, calzado y, en el sector de muebles y sus partes. En general, existen impactos importantes de la presencia china sobre la pérdida de mercados en ALADI, lo cual es un efecto creciente, alcanzando un número cada vez mayor de productos.

De hecho, mencionaba un ex Secretario General de la ALADI que un problema que ha erosionado la integración es el desarrollo de comercio con China porque existe un efecto de la penetración de China en el comercio intrarregional, al desplazarlo cada vez más en los últimos veinte años. En el MERCOSUR –que es parte de la ALADI–, por ejemplo, las importaciones intrarregionales han disminuido desplazadas por las importaciones desde China, es el caso lo que compra Argentina

a Brasil disminuye, pero lo que compra a China aumenta en los mismos rubros y, a la par, de manera inversas. Por lo que, China definitivamente está erosionando los rubros donde se podría dar más integración, debido a que los costos son más bajos con China, aún cuando por proximidad y transporte los países latinoamericanos están más cerca.

Otra variable en cuestión es la falta de cadenas de valor latinoamericanas y también la poca inserción a las cadenas globales de valor. Las cadenas globales de valor (CGV) consisten la fragmentación del proceso de producción en diferentes etapas, cada una de las cuales tiene lugar en un país diferente. En cada etapa (eslabón) del proceso, un producto inacabado sufre una transformación dada con la que gana valor agregado. Si seguimos la cadena, atravesaremos varias fronteras nacionales hasta que el producto final esté completo. América Latina presenta un bajo grado de integración productiva intrarregional, así como una escasa inserción en las cadenas de valor de América del Norte, Europa y Asia (CEPAL, 2013). La evaluación de la inserción de los países de América Latina en las CGV y de la existencia de cadenas de valor intrarregionales requiere que el analizar el peso de los bienes intermedios en el comercio, al considerarse un indicador de integración productiva entre los países. En otras palabras, un comercio intensivo en manufacturas basadas en recursos naturales evidenciaría un bajo grado de integración, en la medida que estas industrias se caracterizan por procesos productivos menos susceptibles de ser fragmentados geográficamente (Castilho, 2012).

De igual manera, existen factores que limitan una mayor participación en cadenas productivas internacionales como los costos de transporte elevados desalientan el movimiento de los bloques de producción entre países. En general, los compradores globales tienden a favorecer países con una infraestructura logística adecuada. Otro factor que juega un papel muy importante en el desarrollo de encadenamientos productivos globales tiene que ver con el nivel de integración entre países. Los países que están más integrados entre sí son más proclives a participar en redes de producción compartida, lo cual carece la integración de la ALADI.

Según la CEPAL, en el fracaso del comercio intrarregional las barreras arancelarias en América Latina no son tanto el problema como sí las medidas comerciales no arancelarias y las barreras administrativas. Esta falencia es resuelta en parte por los organismos subregionales como el MERCOSUR, Comunidad Andina, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Barreras no arancelarias que se ha concentrado sobre todo en el comercio transfronterizo de servicios, inversión, propiedad intelectual, contrataciones públicas, comercio electrónico, entrada temporal de personas para negocios, facilitación del comercio y la armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios.

Por último, toda integración debe tomar en consideración la perspectiva de ganancias; sí son relativas lo que importa es quién gana más, aunque todos ganen; sí hay interés en las ganancias absolutas van a cooperar porque en conjunto todos ganan. Lo anterior es discutido en el campo de Relaciones Internacionales, que a la vez puede ser usado en la dinámica de integración regional, por una parte, la teoría neorrealista sostiene que los estados, al iniciar la cooperación con otros, buscan ante todo mejorar su posición relativa frente a los demás. En otras palabras, lo que interesa a los estados es, más que obtener ganancias, mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto. De ahí que temen que otros estados puedan obtener ganancias mayores que ellos en la cooperación (superarlos en ganancias relativas). Ese temor a que la cooperación con otros estados aumente su superioridad es lo que impediría la cooperación y la integración a largo plazo. Por su parte, la teoría neoliberal no niega que en determinadas condiciones la cooperación se vea impedida o dificultada por la preocupación de los estados por los beneficios relativos, pero consideran que en general prevalecerá el deseo de obtener beneficios absolutos; deseo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan (Salomón, 2002).

En la teoría político-económica internacional, las ventajas del libre comercio se plasman con mayor fuerza que en la tesis original de Adam Smith. En Smith las ventajas absolutas establecen un conjunto de excepciones en donde los países con menores costos de producción en todos los sectores no tendrían incentivos para

involucrarse en el comercio internacional. Sin embargo, en el análisis ricardiano de las ventajas comparativas aún el país más eficiente se encontraría una situación mejor comerciando internacionalmente que sin hacerlo. En este caso, Ricardo consideraba que el patrón de especialización siempre quedará definido por el producto en el cual exista una diferencia máxima de productividades relativas entre el mercado mundial y la economía local. Como resultado, la teoría de las ventajas comparativas postula que el libre comercio beneficia a ambos países por igual ya que, como consecuencia de una asignación de recursos más eficiente, el nivel de producto agregado susceptible a distribuir será mucho mayor (Heckscher y Ohlin, 1991).

Asimismo, no debe olvidarse que las razones para la integración son de tipo económico y político. Las económicas tienen que ver con las ganancias asociadas al libre juego del mercado y a una ampliación de los mercados, lo que permite una mayor división del trabajo en el seno del espacio integrado y, consecuentemente, una mejor asignación de recursos reales y financieros: será más fácil para las empresas obtener economías de escala y alcance, lo que debe permitir un mayor ritmo de crecimiento de las economías además de una mejora del bienestar general. La integración busca también aumentar la competencia en el conjunto de los países miembros. A través de una mayor competencia, la inversión debe acelerarse y provocar una revitalización de las economías de bloque; también, de esa forma, debe acelerarse el ritmo de crecimiento y potenciarse el bienestar social (Petit, 2014).

En el caso de la ALADI y de América Latina, al iniciar un proceso de integración es preciso recordar a la sociedad que hay unos costes que deberán asumirse y que, normalmente, aparecerán antes que los beneficios del mercado ampliado. Según Requeijo (2002) los costos que puede generar un proceso de integración son los siguientes:

a) Al eliminar las fronteras económicas y aumentar la competencia, aparecen continuamente ganadores y perdedores. Los ganadores serán, generalmente, los sectores o empresas más competitivos del espacio integrado, su superior competitividad se apoyará, unas veces, en los menores costos laborales, otras, en

la diferenciación productiva basada en los niveles tecnológicos más elevados. Ciertamente es que, como se indicará al analizar los efectos de la integración, la misma competencia acrecentada puede modificar, al impulsar la inversión, la situación relativa de sectores o empresas, pero esta transformación requerirá tiempo y, consecuentemente, no evitará la desaparición de las empresas más débiles. Es muy posible, por tanto, que los reclamos protectores se sucedan, conforme la competencia golpee las partes más blandas del tejido productivo.

b) En un espacio integrado, la transmisión del ciclo es más rápida y acentúa las crestas y valles de la actividad productiva, situación que, en ambos casos, pero sobre todo en la segunda, planteará dificultades adicionales a las políticas económicas de los países miembros.

c) Conforme avance el proceso integrador, las políticas económicas nacionales tropezaran con más restricciones porque se exigirá una mayor armonización de las mismas en el seno del bloque. Es más, el país más fuerte terminará por imponer sus criterios en determinadas políticas y los demás deberán acomodar las suyas.

d) Dado que el crecimiento tiende a polarizarse, por acumulación de economías externas, la integración acentuará, probablemente, los desequilibrios regionales y las disparidades sociales, y lo hará, aunque existan mecanismos de compensación, los cuales, generalmente financieros, pueden paliar las situaciones extremas pero no corregir la tendencia acumulativa del crecimiento.

e) Finalmente, en los estadios superiores de la integración, habrá cesiones importantes de soberanía, lo que muy probablemente despertará las reacciones nacionalistas y complicará el proceso. A partir de la fase del mercado común no es posible acentuar la integración sin armonizar determinadas políticas e imponer otras: se tenderá a armonizar las políticas monetarias y fiscales, y a imponer, por ejemplo, las comerciales o medioambientales (Petit, 2014).

Retomando las teorías iniciales de integración como las uniones aduaneras, en la integración también hay efectos estáticos y dinámicos. Viner (1950) demuestra que las uniones aduaneras producían tanto efectos positivos como negativos. Todo proceso de integración económica implica un sistema de discriminación aduanera

entre naciones ya que las importaciones de un mismo producto están sujetas a distintos aranceles y barreras dependiendo de que el país de origen pertenezca o no al grupo que se integra.

Esto implica que alguien se beneficia y alguien se perjudica, los economistas utilizan el concepto de óptimo de Pareto, que se define como una situación en la que nadie puede mejorar si no es a costa de que otro sea perjudicado. No es posible hacer comparaciones objetivas entre dos situaciones diferentes si el paso de una a otra implica beneficio para uno y perjuicio para otro. Por tanto, al analizar los efectos de una integración económica, hay que partir de la base de que inevitablemente unos se beneficiarán y otros serán perjudicados y de que no podemos justificar éticamente ese perjuicio de ninguna forma.

No es posible comparar los beneficios de unos con los perjuicios de otros, por ello, la teoría de la integración económica se ha centrado en estudiar los efectos sobre el sistema productivo, dejando de lado los efectos redistributivos. Lógicamente esto ha dado origen a estudios críticos alternativos que lo que tratan es de medir los efectos de la integración sobre el bienestar social, es decir, analizando conjuntamente todos los efectos. La teoría establece también la distinción entre efectos estáticos y dinámicos de las uniones aduaneras. Los efectos estáticos son principalmente los de la reasignación de recursos en el sistema productivo, los de los cambios en la estructura y pautas de consumo. Los efectos dinámicos son las consecuencias a largo plazo sobre la tasa de inversión, el cambio tecnológico y el crecimiento. Es posible que ambos efectos vayan en sentido opuesto, en otras palabras, es posible que los resultados sean perjudiciales a corto plazo y beneficiosos a largo plazo o viceversa (Jordán, 2005).

Finalmente, la integración de ALADI también ha tenido una falla en la complementariedad económica, pues se necesita tener fundamentalmente una base económica. Debe permitir el intercambio de bienes, servicios, capitales y trabajadores, y tiene que servir para adoptar políticas económicas alineadas entre los estados miembros. Por lo que, es muy difícil integrar economías cuya oferta exportable es muy similar y se basa principalmente en materias primas. Este es un lastre del pasado colonial de la región que sigue gravitando a pesar de los cambios

ocurridos en los últimos decenios. En otras palabras, el impedimento de la integración latinoamericana es sobre todo la competencia y falta de complementariedad. A la par, los países de la región se han concentrado en tener relaciones económicas basadas en suma cero y no en donde todos los países podrían tener una ganancia, pero igual está ligado a la base económica basada en las exportaciones que compiten por el mismo mercado. Por ello, la teoría estructuralista latinoamericana o cepalista proponía la creación diversificación de las industrias y una transformación productiva.



CONCLUSIONES

En la nueva arquitectura de la cooperación internacional, se ha examinado el rol de la CSS en los mecanismos regionales e interregionales. Por tanto, en este trabajo se ha realizado un diagnóstico general del proceso de integración latinoamericano y explicado el funcionamiento de la CSS dentro de los proyectos de integración regional latinoamericana, analizando el caso de la ALADI. A partir de lo anterior, la pregunta que buscaba responder esta tesis era ¿de qué manera contribuye la Cooperación Sur-Sur en el proyecto de integración regional latinoamericano y específicamente en el de la ALADI?

En todo el proceso de integración de América Latina es notable las visiones y la actuación de la CSS, han sido dos variables que se han interrelacionado desde hace más de 60 años, pero que han mutado sus esferas de conjunción. En efecto, fue necesario, desde un comienzo establecer las diferencias teóricas existentes entre la integración y la cooperación. Y ello es forzoso cuando ambos términos suelen ser utilizados sin una definición previa respecto del alcance de cada uno de ellos, incluso, algunos autores emplean el término de cooperación en un sentido globalizante: como un concepto que incluye la integración. En este trabajo se considera la integración como categoría diferente de la cooperación, se define a la integración como un proceso político, económico y social –amplio, profundo, multifacético, de complementación y de cooperación– liderada por los gobiernos de dos o más Estados, bajo la creación de órganos o instituciones internas regionales en pos de alcanzar un bien regional –como la unificación de sus sistemas comerciales o culturales– que no podría ser obtenido de manera individual. En cambio, a la cooperación y en especial a la CSS, como:

un amplio marco colaborativo que incluye el diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica. Esta cooperación se realiza entre países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar, que identifican conjuntamente las mejores formas de superar sus problemas y que se proporcionan mutuamente orientaciones sobre el uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos. Para ello se apuesta por la transferencia sistemática y sostenida de políticas públicas, experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de un mejor desarrollo (Ayllón, 2015, p. 139).

Es decir, la integración es el proceso y la CSS ha sido el medio para lograr ese proceso y el fin siempre ha sido el desarrollo y la mejora del bienestar social.



Asimismo, se ha considerado la integración desde una visión más económica, en un proceso en torno a la supresión de las discriminaciones. La cooperación involucra justamente acciones encaminadas a disminuir las discriminaciones, como en los acuerdos internacionales sobre política comercial. Esta idea, además, debe ser complementada con la de formación, perfeccionamiento, aprovechamiento del espacio económico ampliado, lo cual caracteriza la integración económica y sirve para diferenciarla de la cooperación económica.

Esta idea de integración tiene dos grandes aspectos: el de las implicaciones técnico-económicas que conlleva la ampliación de las escalas productivas, y el del poder de negociación frente a terceros, que crea la formación de un espacio económico ampliado. De igual manera, para la integración se deben agregar dos elementos para caracterizarlas: requiere de los países que se integran, concertaciones que procuren, de modo directo, formar el mercado ampliado y, tener un alto nivel de compromiso en materia política económica.

Palacios Maldonado (1988) analiza dichos elementos constitutivos de la integración, en la cooperación, a efectos de precisar sus contenidos y determinar sus diferencias con aquella:

- a) Todo relacionamiento económico, directo o indirecto, de mutuo interés y beneficio para los países que se vinculan, que no implique la utilización de mecanismos directamente destinados a formar, perfeccionar y utilizar el espacio económico ampliado, constituye una acción de cooperación económica;
- b) Los actores de la cooperación económica no solo son gobiernos (como sí los de la integración), sino también organismos internacionales, las unidades de producción y las asociaciones;
- c) Generalmente las acciones de cooperación económica no implican fuertes compromisos en materia de políticas económicas entre los países cooperantes;
- d) La cooperación económica entre los países latinoamericanos tiene un gran potencial de aplicación en una vasta gama de actividades (Vacchino, 1986).

En este mismo sentido, de ampliar los márgenes de alcance de la cooperación de los brindados por la noción comercialista, Vacchino (1986) sostiene que por medio de la cooperación internacional se persiguen distintos propósitos:

por un lado, disminuir las barreras en las transferencias económicas entre los países, con el objeto de intensificar los intercambios y hacerlos más flexibles; por el otro lado, a través de una red de acuerdos recíprocos, cumplir en forma conjunta algunos objetivos de interés común, pero conservando cada Estado participante su poder soberano (p. 12).

El autor diferencia la cooperación de la integración económica, ya que esta es un proceso en el cual se hacen intentos para crear una nueva estructura institucional que se considera más deseable, y con el fin de optimizar las políticas económicas como un conjunto; mientras que la cooperación actúa más como situación de consulta sobre distintas políticas entre gobiernos nacionales autónomos. Finalmente, cabe aclarar que, a pesar que ambos autores hacen referencia exclusivamente a la cooperación económica, en esta tesis se le otorga un alcance mayor: al definir la cooperación como una situación de consulta sobre distintas políticas entre gobiernos nacionales autónomos, aquélla puede abarcar tanto aspectos económicos como sociales, culturales, tecnológicos, educativos, etc.

El nexo de comercio y cooperación, se da justamente a través de la integración, pero desde su visión de integración económica se usa el comercio para realizar una integración mediante la eliminación las barreras arancelarias y no arancelarias para aumentar los intercambios comerciales de la región y así aumentar el comercio intrarregional, así como su complementariedad comercial. La cooperación es a la par, es ese medio de la integración y, por ende, el medio del comercio para aumentar los intercambios a través de las negociaciones en los TLC, la cooperación económica, acciones de cooperación con tintes económicos como la mejora de la producción en campesinos o de sus capacidades de exportación y programas de mejora del nivel de desarrollo que tengan un efecto en el comercio. Actualmente, la CSS ha desempeñado un carácter instrumental dentro de los procesos de integración regional, al ser un componente que coordina la integración mediante la concertación política y el diálogo. La CSS se encarga del tránsito de lo político a lo operativo en la integración regional. Por otra parte, la integración

regional ha promovido una idea latinoamericana de desarrollo, resultado de una concertación orquestada por la CSS y particularmente, a través de los mecanismos de integración regional.

Asimismo, la hipótesis de esta tesis se comprobó la cual es que la CSS y la integración regional se han articulado mutuamente, por una parte, la CSS ha desempeñado un carácter instrumental dentro de los procesos de integración regional, al ser un componente que coordina la integración mediante la concertación política y el diálogo. La CSS se encarga del tránsito de lo político a lo operativo en la integración regional.

Por otra parte, la integración regional ha promovido una idea latinoamericana de desarrollo, resultado de una concertación orquestada por la CSS y particularmente, a través de los mecanismos de integración regional –en la dimensión comercial, financiera y de cooperación–, como son: acuerdos comerciales, integración productiva, intercambio comercial de bienes y servicios, sistemas de pago, inversión extranjera directa, promoción comercial, facilitación comercial, planes, programas, proyectos e iniciativas conjuntas de cooperación.

En el caso de la ALADI, existe el Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo y el proyecto de apoyo a la inclusión social como mecanismos que propician la integración mediante la cooperación dentro de la Asociación. Conjuntamente, se hayan mecanismos comerciales y financieros dentro de la ALADI como: los Acuerdos de Complementación Económica y Promoción del Comercio, PyMEs Latinas Grandes Negocios, el Certificado de Origen Digital, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, Facilitación Aduanera, Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos y el Centro Virtual de Formación.

De igual manera, los objetivos de la tesis también se han cumplido. En primer lugar, el objetivo general de esta tesis fue profundizar la manera en que la CSS se entrelaza con el funcionamiento económico de la integración regional latinoamericana, lo cual se analizó en el segundo capítulo, ese entrelazamiento se da gracias al desarrollo económico y social. Asimismo, los objetivos específicos fueron analizados, el primer objetivo se realizó sobre todo en el primer capítulo al describir las etapas de integración en América Latina, así como los momentos

principales de la ALADI. El segundo objetivo, se analiza en el primer apartado de esta tesis y al final del segundo capítulo, cuando se argumenta la visión de la ALADI de la CSS. En el segundo capítulo se percibe el papel de la integración regional como un medio catalizador del desarrollo económico y social de los países de América Latina. El cuarto objetivo, se retoma en los tres capítulos, este nexo del eje comercial con la cooperación como contribuye al desarrollo, un vínculo que se da a través de la parte económica de la integración vía el aumento en el comercio y la cooperación es la herramienta que hacen que haya un dialogo político hacia mayores acuerdos comerciales o por acciones de cooperación económica que tengan en efecto en la comercialización de algún producto. Por último, el FODA del capítulo 3 propone acciones encaminadas a la redefinición de la ALADI.

Los hallazgos relacionados con la hipótesis y los objetivos son: que el proceso de integración ha sido lento, pero no se ha estancado; se necesita un acuerdo entre México y Brasil más amplio en términos económicos y en todos los sectores; hay una falta de inversión social en el proceso de integración; existe una falta de voluntad política y sobre todo de coordinación de intereses en toda América Latina y en la ALADI; la ALADI carece de un programa integral de cooperación, que abarque todos los países miembros y, la CSS es la que concierta y facilita el proceso integración, a través de las negociaciones entre los países integrantes de la ALADI y el intercambio de buenas prácticas.

Aunando a ellos, existen recomendaciones para seguir el proceso de la ALADI. Uno de las principales recomendaciones es que la ALADI debería deshacerse de las ideologías políticas para poder avanzar en la integración. Se necesitan cambios y que constantemente se vaya cambiando la agenda. La integración le ha costado muchos años a la Unión Europea y todavía siguen hasta ahora, entonces todavía mucho tiempo para la ALADI, pero se está avanzando.

El reto fundamental ha sido continuar el trabajo pese a la pandemia desde el teletrabajo, tratar de coordinar con 13 países ha sido uno de los retos más grandes. No obstante, algo que también se pudo probar en esta pandemia es que ha habido mucha voluntad por parte de las representaciones para seguir adelante, la voluntad de que ellos en conjunto hacía que el país avance. Con este antecedente, sí es

posible la voluntad, se ha reactivado los grupos de trabajo y han tomado más en serio todas las actividades. Se está marcando un nuevo camino de interés sobre la integración o por lo menos el avance en el proceso, pero también es un desafío mantener su interés que ahora se manifiesta sobre el proceso de integración.

Sin duda alguna se tienen que hablar e invertir sobre la integración social, pues no hay un intercambio social en cuanto conocimiento que podría incidir en buenas prácticas para ayudar a las poblaciones. Creo que ese es un desafío procurar también la integración social de Latinoamérica, los ODS –los enfocados en desarrollo social, género, ciudades sostenibles, economía circular, erradicación del hambre, alianzas estratégicas, derechos humanos, medio ambiente, entre otros– han empezado a articular este avance en una agenda social latinoamericana, que puede ser una acción que la ALADI podría orientar en función del cumplimiento de ese desafío.

Finalmente, la integración constituye un fenómeno complejo que ha transitado por insondables vertientes teóricas, y sobre la que existen multiplicidad de criterios. Dar una definición exacta del término integración, es un aspecto necesario pero difícil que puede ser enfocado desde diferentes puntos de vista, debiéndose analizar desde diferentes contextos: político, jurídico, ideológico, cultural, religioso, geográfico, histórico, sociológico, económico, militar y otros.

La integración puede considerarse como el fin último de la cooperación, pero este no puede analizarse como un fenómeno surgido de forma inmediata e independiente, todo lo contrario, es necesario transitar por un largo camino trazado por la cooperación progresiva en las diferentes esferas, las cuales se proyectan hacia una sola dirección, lograr la armonía de intereses aún cuando haya que subordinar intereses propios a uno común para todos.

Los estados a la hora de concretar los perfiles que ha de revestir esa cooperación tienen plena libertad para escoger el mecanismo que convenga a sus propósitos, así los que están interesados en desarrollar entre sí fórmulas de cooperación pueden establecer simples mecanismos de concertación a través de tratados internacionales o instituir fórmulas permanentes de cooperación institucionalizadas dentro de los procesos de integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, M. (2012). South-South Economic Cooperation for a Better Future. En S. Chaturvedi, T. Fues y E. Sidiropoulos. (eds.), *Development Cooperation and emerging powers. New Partners or Old Patterns?* (pp. 37-63.). Chicago: Zed Books.
- Alonso, J., Glennie, J. y A. Sumner. (2014). Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. *DESA Working Paper No. 135*.
- Altomonte, H., Pérez-Salas, G. y Sánchez, R. (2016). Un nuevo diálogo para la integración de las infraestructuras económicas de América Latina y el Caribe. En A. Prado y R. Carneiro (coords.), *Desarrollo e integración en América Latina* (pp. 97-126). Santiago: CEPAL, BID, CAF y el Instituto Lula.
- Alianza del Pacífico. (2011). *¿Qué es la Alianza del Pacífico?*. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>.
- Alianza del Pacífico. (2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://alianzapacifico.net/descarga-documentos-acuerdo-marco-alianza-del-pacifico/>.
- Alianza del Pacífico. (2015). *Estructura y Organigrama*. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/>.
- Alianza del Pacífico. (2018). *Alianza del Pacífico y Mercosur definen Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques*. Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/>.
- Alianza del Pacífico. (2022). *Áreas de trabajo PyMEs*. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-pymes/>.
- AméricaEconomía Intelligence. (2019). Estas son las 500 Empresas más Grandes de Latinoamérica 2019. *América Economía*. Recuperado el 14 de julio de 2022, de <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/estas-son-las-500-empresas-mas-grandes-de-latinoamerica-2019>.

Ardao, A. (1986). Panamericanismo y Latinoamericanismo. En Zea, L. (coord.), *América Latina en sus ideas* (pp. 157-171). México D. F.: Siglo Veintiuno.

- Arndt, H. W. (1994). Anatomy of Regionalism. En R. Garnaut y P. Drysdale (eds.), *Asia Pacific Regionalism* (pp. 89-100). Pymble: Harper Educational.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (1980). *Tratado de Montevideo 1980 (TM80)*. Recuperado el 3 de agosto de 2021, de <https://www.aladi.org/sitioaladi/normativa-institucional/tratado-de-montevideo-1980-tm80/>.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2014). *El acuerdo de Bali sobre facilitación del comercio y el programa de actividades de la ALADI. Documento Informal 1095*. Recuperado el 13 de mayo de 2022, de <http://www2.aladi.org/sitioAladi/documentos/facilitacionComercio/Documentoinformal1095.pdf>.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2016). Manual de Proyectos de Cooperación Horizontal y Triangular. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <http://www2.aladi.org/sitioaladi/documentos/ApoyoPMDER/ManualDeProyectosDeCooperacionHorizontalyTriangular.pdf>.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2017). *Cooperación horizontal y triangular en el marco de la ALADI*. Montevideo: ALADI. Recuperado el 8 de marzo de 2022, de https://issuu.com/aladisg/docs/caja_071_002.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2019a). *Informe de CVF de la ALADI 2018*. Montevideo: ALADI. Recuperado el 22 de mayo de 2022, de http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_di/2800/2812.pdf.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2019b). *Cooperación Financiera y Monetaria en la ALADI*. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <http://www2.aladi.org/sitioAladi/documentos/conveniodepagos/CooperacionFinancierayMonetaria.pdf>.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2019c). *Aspectos básicos*. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <http://www2.aladi.org/sitioAladi/documentos/conveniodepagos/Aspectosbasicos.pdf>.

- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2020). Estudio sobre los programas operador económico autorizado en los países miembros de la ALADI con especial énfasis en los requisitos para obtener la certificación. Montevideo: ALADI.
- Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI). (2022). *SOLICITUD DE INFORMACIÓN DAN. OAIC-SAU/123-808/22*. Montevideo: ALADI.
- Ayllón, B. (2013). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o Adaptación de la Cooperación Internacional?* Quito: Editorial IAEN.
- Ayllón, B. (2015). La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. De una época dorada a una fase incierta. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (Eds.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 11* (pp. 134-170). Buenos Aires: CRIES.
- Ayllón, B. y Guayasamín, T. (2014). La comunidad de estados latinoamericanos y caribeños: diálogo político, concertación diplomática y Cooperación Sur-Sur. En B. Ayllón, T. Ojeda y J. Surasky (coords.), *La Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina* (pp. 34-51). Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata.
- Ayuso, A. y Villar, S. (2012). *La cooperación e integración regional en América Latina y el Caribe*. Barcelona: CIDOB.
- Bache, I., y Flinders, M. (2004). Multi-level Governance: Themes and Issues. En I. Bache y M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance*, (pp. 1-14). Oxford: Oxford University Press.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2016). *Hidro vías para la Integración y la Integración Sudamericana*. Bogotá: CAF.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2019). *¿Comercio de bienes o de servicios?* Recuperado el 12 de mayo de 2022, de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/04/comercio-de-bienes-o-de-servicios/>.

Banco Mundial. (2020). Índice de Gini 2020. Recuperado el 12 de junio de 2022, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=map&year=2020>.

Bartesaghi, I. y Weck, W. (2021). *El rol de la Unión Europea en la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur*. Panamá: Konrad-Adenauer-Stiftung y Universidad Católica del Uruguay.

Bermúdez, C. (2010). Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: el Mercosur y el sueño que continúa vigente. *Desafíos*, 22(2), 349-390.

Bermúdez, C. (2011). Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX. Una mirada a la integración regional en el siglo XXI. *Investigación y desarrollo*, 19(1), 212-253.

Bittencourt, G. (2012). Introducción. En G. Bittencourt, *El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones* (pp. 25-50). Montevideo: RED MERCOSUR DE Investigaciones Económicas.

Borda, S. (2014). Multilateralismo en transición: La UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (eds.), *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10* (pp. 223-248). Buenos Aires: CRIES.

Bracho, G. (2009). La identidad de los países de renta media y de México desde la perspectiva de la OCDE. En C. Ayala y J. Pérez (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* (pp. 287-315). México: Instituto Mora, FLACSO México y CIDEAL.

Bracho, G. (2015). *In search of a narrative for Southern providers. The challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik und Network Mananging Global Governance.

Bressan, R. y Salles, M. (2015). 60 anos após Bandung: novas visões a partir do Sul. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (Eds.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur. Anuario de la*

Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 11 (pp. 13-38). Buenos Aires: CRIES.

Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, No. 175*.

Briceño, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia y Centro de Pensamiento Global.

Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfines, 11(21)*, 9-38.

Bouzas, R., Da Motta-Veiga, P. y Ríos, S. (2008). Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. En R. Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 319-347). Buenos Aires: Edhasa.

Caballero, S. (2012). UNASUR, ALBA y MERCOSUR y sus correlatos de cooperación Sur-Sur: ¿proyectos competitivos o complementarios? En UNR Editora en Argentina y Brasil, *Proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario: UNR Editora.

Cabra, B. (2019). *Las relaciones entre India y Estados Unidos: el replanteamiento hacia una asociación estratégica en la posguerra fría* (Tesis de Licenciatura). Ciudad de México: ITAM.

Calafell, E. y López, S. (2011). *MERCOSUR y Foro del Arco Pacífico-Latinoamericano, análisis comparado de las relaciones con las economías del Asia-Pacífico*. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana, 9 al 12 de mayo de 2011. Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina.

Caldentey del Pozo, P. (2014). El sistema de la integración centroamericana y la Cooperación Sur-Sur. En B. Ayllón, T. Ojeda y J. Surasky (coords.), *La Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina* (pp. 108-127). Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata.

- Cámara, L. y Cañadas, J. (2011). *Gestión Orientada a Resultados de Desarrollo. Guía práctica para su aplicación en entidades de cooperación*. Madrid: Fundación CIDEAL.
- Castilho, M. (2012). *Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI. Texto para Discussão, No 1705*, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- CELAC. (2011). *Declaración de Caracas. En el bicentenario de la lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores*. Caracas: CELAC.
- Centro Virtual de Formación (CVF). (2021). *Folleto informativo del CVF*. Montevideo: ALADI. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Folleto_ALADI/Folleto_CVF_Cursos2021.pdf.
- Closa, C. (1994). *Epur si muove: teorías Sobre la integración europea. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 85*.
- Cohen, E. y Franco, R. (2000). *El lenguaje de los proyectos. En Evaluación de Proyectos Sociales* (pp. 85-108). México: Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1999). *La conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA: aspectos institucionales y comerciales*. México: CEPAL Subsede de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Cooperación CEPAL - Proyecto Mesoamérica: aportes a la facilitación del comercio y el transporte en Mesoamérica. Boletín FAL, 273 (5), 1-4*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe. Boletín FAL, 293(1)*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. Santiago: CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago: CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2018/17-P)*. Santiago: División de Desarrollo Económico de la CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Panorama social de América Latina 2020. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama Social de América Latina 2021*. Santiago: División de Desarrollo y la División de Estadísticas de la CEPAL.
- Consejo de Ministros de la ALADI (CM). (2009a). *Lineamientos para el desarrollo de la dimensión social en el proceso de integración de la ALADI. ALADI/CM.XV/Resolución 69*. Montevideo: ALADI.
- Consejo de Ministros de la ALADI (CM). (2009b). *Directrices para el fortalecimiento de la integración productiva regional, la promoción del comercio y una mayor participación de la sociedad civil. ALADI/CM.XV/Resolución 73*. Montevideo: ALADI.
- Cordero, M. (2019). *Relaciones comerciales entre Centroamérica y México*. Ciudad de México: Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Dabene, O. (2012). Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. *Trabajo presentado en LASA*, San Francisco.
- Departamento de Apoyo a los PMDER. (2015). *Manual de proyectos de cooperación*. Recuperado el 22 de mayo de 2022, de <http://www2.aladi.org/sitioaladi/documentos/ApoyoPMDER/ManualDeProyectosDeCooperacion.pdf>.
- Departamento de Apoyo a los PMDER. (2021). *Estado de situación de los proyectos de Bolivia, Ecuador y Paraguay*. Montevideo: ALADI.
- Domínguez, R. (2017). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionais Belo Horizonte*, 4(2), 57 – 78.

- Dullien, S. (2010). *Integração Productiva: Caminhos para o Mercosul*. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.
- Elster, J. (1998). A plea for mechanisms. En P. Hedstrom y R. Swedberg (Eds.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory* (pp. 45-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ernst, D. (1979). La cooperación técnica entre los países en desarrollo. Un instrumento viable para la autodeterminación colectiva. *Comercio Exterior*, 29(12), 1396-1403.
- Fernández, Rosa. (2021). *Índice de Gini: países con mayor desigualdad en la distribución de los ingresos 2018*. Statista. Recuperado el 22 de mayo de 2022, de <https://es.statista.com/estadisticas/635360/coeficiente-de-gini-paises-con-la-mayor-desigualdad-de-la-distribucion-de-la-renta/>.
- Ferreira de Souza, P., Guerreiro, R., Paiva, L. y Soares, S. (2019). *Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério da Economia.
- Figari, G. (2003). *Una política exterior integral*. Serie Documentos de Trabajo, n.º 2. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (Idisco), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (2015). *Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM (2005-2015)*. Montevideo: Unidad Técnica FOCEM–UTF y Secretaría del Mercosur.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2020). *Federative Republic of Brazil. COSOP Mid-Term Results Review*. Recuperado el 22 de mayo de 2022, de <https://www.ifad.org/documents/38711624/40089516/COSOP+Mid-Term+Results+Review.pdf/b14b86d0-809f-9099-7cf9-8d94b6a8f8da?t=1585580448000>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *World Economic Outlook Database*. Recuperado el 2 de julio de 2022, de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c>.

- Gangas, P. (2003). Desigualdad y pobreza: América Latina y Europa desde 1950. *Política y Cultura*, 20, 29-51.
- Gilman, N. (2015). The New International Economic Order: A Reintroduction. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 6(1), 1-16.
- González, F. (2016). Los mecanismos sociales y su relación con la distinción micro-macro. *Cinta de moebio*, (55), 16-28.
- Greño, J. (1972). La cooperación horizontal en los países en desarrollo. *Revista de Política Internacional*, 162.
- Grossman, G. y Helpman, E. (1995). The Politics of Free-Trade Agreements. *The American Economic Review*, 85 (4), 667-690.
- Guaipatín, C. (2004). *Orientaciones para la evaluación de proyectos de integración productiva*. Washington: BID.
- Gutiérrez, L. (2016). *Diez años del Fondo IBSA como herramienta de cooperación sur-sur, visiones desde la India* (Tesis de Maestría). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E. (1967). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-343.
- Haas, E. (1972). El estudio de la Integración regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de preteorizar. *Revista de la Integración*, 10.
- Haberler, G. (1933). *Der Internationale Handel: Theorie der Weltwirtschaftlichen Zusammenhänge Sowie Darstellung und Analyse der Aussenhandelspolitik*. Berlín: Heidelberg Springer.
- Hettne, B. (1994). The New Regionalism: Implications for Development. En B. Hettne y A. Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security* (pp. 1-45). Helsinki: The United Nations University, Wider.
- Hurtado, J. (2022). Comercio entre América Latina y China crece sin precedentes, expertos piden "cautela". *France 24*. Recuperado el 10 de julio de 2022, de

<https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20220219-china-america-latina-comercio-economia>.

- Hurrell, A. (2007). One world? Many worlds. The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83 (1), 128-146.
- Huitrón, A. (2018). La contribución de la CSS en el cumplimiento de la Agenda 2030. La experiencia de México en los años 2014 y 2016. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 25-46.
- Janka, H. (1975). ALALC: ¿Ilusión o posibilidad? Nueva Sociedad, 19-20, 3-19. Recuperado el 10 de marzo de 2022, de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/179_1.pdf.
- Jordán, J. M. (coord.). (2005). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.
- Koutoudjian, A., Anschutz, G., Fresnedo de Aguirre, C. y Salvo, L. (2021). *Paraguay y Bolivia: retos y oportunidades al comercio exterior en la Hidrovía Paraguay-Paraná*. Montevideo: ALADI y FONPLATA.
- Lalanne y G. Sánchez. (2019). *Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo*. Serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 41. Santiago: CEPAL.
- Laursen, F. (1976). *Etudes fédéralistes aux Etat-Unis. L'Europe en formation*. París: Presses d'Europe.
- Lo Brutto, G. (2017). A propósito de la Cooperación Internacional y del Desarrollo: una visión más realista. En R. Domínguez y G. Rodríguez (eds.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una Perspectiva Crítica* (pp. 55-74). Barranquilla: Editorial Uniautónoma.
- Lo Brutto, G. y Crivelli, E. (2019). En T. Ojeda y E. Echart (comps.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)* (pp. 241-258). Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Lo Brutto, G. y González, C. (2014). El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI. *Revista del CESLA*, 17, 119-149.

- Lo Brutto, G. y González, E. (2015). Regionalismo estratégico, cooperación sur-sur y desarrollo en América Latina en el siglo XXI. *Bajo el Volcán*, 15 (22), 151-176.
- López, M. (2010). *Manuel Ugarte y el sueño de la Patria Grande*. Argentina: Capital Intelectual S. A.
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: a Hidden Cause for a Successful Experience. En L. Finn (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Aldershot: Ashgate.
- Malamud, C. (2010), *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Oviedo: Editorial Nobel.
- Malamud, C. (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Marchal, A. (1970). *Integración y Regionalización de la Economía Europea*. Madrid: Seminarios y Ediciones S. A.
- Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) (2016). *MILA: Avanzando en la Integración Financiera Regional*. Reunión de Alto Nivel sobre Integración Financiera. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <http://www.iimv.org/iimv-wp-1-0/resources/uploads/2016/07/FelipePezo-Avanzando-en-la-intergracion-financiera.pdf>.
- Moiséi, E., Orliacii, T. y Minor, P. (2011). *Trade Facilitation Indicators: the Impact on Trade Costs*. Documento de Trabajo N°118. París: OCDE.
- Morales, J. (2012). *La unidad continental: desde las concepciones geopolíticas hasta los nuevos modelos alternativos de integración*. Ponencia presentada en el VI Congreso latinoamericano de ciencia política. Quito: ALACIP / FLACSO Ecuador.
- Morales, M. (2013). Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y UNASUR como opciones de la integración regional. *CONfines*, 9 (17), 37-66.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 485-486.

- Moravcsik, A. y Schimmelfennig, F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. En A. Wiener y T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (pp. 45-67). Oxford: Oxford University Press.
- Moreno, L. (2016). *La Cooperación Sur-Sur como una herramienta de integración latinoamericana* (Trabajo de fin de grado). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Ocampo. J. (2016). La cooperación financiera regional en América Latina. En A. Prado y R. Carneiro (coords.), *Desarrollo e integración en América Latina* (pp. 181-208). Santiago: CEPAL, BID, CAF y el Instituto Lula.
- Ojeda, T. (2010). La Cooperación Sur-Sur y la Regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Relaciones Internacionales*, 15, 91-111.
- Ojeda, T. y Surasky, J. (2014). La Cooperación Sur-Sur y los procesos de regionalización e integración en América Latina a comienzos del siglo XXI. En B. Ayllón, T. Ojeda y J. Surasky (coords.), *La Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina* (pp. 19-33). Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2011). *Desigualdad e inclusión social en las Américas : 14 ensayos*. Washington: Catálogo de la OEA.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Nairobi*. Recuperado el 28 de febrero de 2022, de <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Nairobi%20Outcome%20Document.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *CONFINTEA VI mid-term review 2017: the status of adult learning and education in Latin America and the Caribbean*. Hamburgo: Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2008). *Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. París: OCDE.

- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: Teoría y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28 (3), 95-113.
- Palacios, C. (1988)., La integración bilateral. *Rev. Integración Latinoamericana*, N° 136-137, INTAL.
- Paraguay Fluvial. (2022). *Paraguay y Bolivia: retos y oportunidades al comercio exterior en la Hidrovía Paraguay-Paraná*. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <https://paraguayfluvial.com/paraguay-y-bolivia-retos-y-oportunidades-al-comercio-exterior-en-la-hidrovia-paraguay-parana/>.
- Peña, F. (2017). *Las crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales*. Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia.
- Pérez, M. y Lara, A. (2021). La cooperación mexicana en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. *Revista española de desarrollo y cooperación*, (47), 25-37.
- Perroux, F. (1967). ¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración? *Revista de la Integración*, (1), 9-39.
- Petit, J. (2014). La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XX(1), 137-162.
- PNUD. (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD. (2013). *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: PNUD.
- PNUD. (2021). *Cooperación Sur-Sur*. Recuperado el 22 de mayo de 2021, de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/development-impact/south-south-cooperation.html>.
- Puchala, D. (1972). *Capítulo 10: Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas, el desarrollo de la teoría de la integración*. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/07.pdf>.

- Puig, J. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Prado, J. (2016). La cooperación internacional para el desarrollo: Origen, fundamentación, concepto y modalidades. En E. Ponce et al. (coords.), *Teoría y Práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: una Perspectiva desde México* (pp. 23-46). Ciudad de México: Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo y LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- Prado, J. y Rodríguez, P. (2013). La cooperación Sur- Sur como instrumento de integración en Latinoamérica. En P. Rodríguez (coord.), *Tendencias hacia la regionalización mundial* (pp. 241-266). México: BUAP-UPAEP.
- Prebisch, R. (1959). El Mercado Común Latinoamericano. *Comercio Exterior*, 9(5), 258-261.
- Prebisch, R. (1962). Reflexiones sobre la integración latinoamericana. *Revista de Economía y Estadística*, 6(1), 175-188.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1996). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 63(1), 175-245.
- Requeijo, J. (2002). *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. Madrid: McGraw-Hill.
- Rionda, J. (2010). Neoliberalismo y desarrollo regional (la nueva ortodoxia en la economía regional). *El Cotidiano*, 159, 79-82.
- Rivarola, A. (2009). *De CEPAL a ALALC: tres vertientes del integracionismo latinoamericano: económica, política y filosófica*. En el 53º Congreso Internacional de Americanistas (pp. 1-27). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Rivarola, A. y Briceño, L. (2013). *The Resilience of Regionalism in Latin America. Autonomy and Development*. Basingstoke: Palgrave.
- Rodríguez, M. (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción". *América Latina Hoy*, 63, 113-137.

- Rodríguez, P. (2014). El MERCOSUR: nuevas formas de cooperación y coordinación política. En B. Ayllón, T. Ojeda & J. Surasky (Coords.), *La Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina* (pp. 90-107). Madrid: IUDC-UCM y Editorial Catarata.
- Rojas, F. (2011). Introducción. Asociación y cooperación. Miradas desde las opciones Sur-Sur. En F. Rojas y T. Beirute (eds.), *América Latina y el Caribe. Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur* (pp. 13-18). Buenos Aires: FLACSO, Teseo y Fundación Carolina.
- Rojas, F. (2013). Regionalismo e integración regional. En A. Santa Cruz, L. Zamudio y T. Legler (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 158-183). México: Oxford University Press.
- Román, E. (2002). *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos: Amycos y Amábar.
- Romero, E. (2002). Claves para entender el desarrollo endógeno en la globalización. *Opción*, 18(37), 139-165.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56, 7-52.
- Sanahuja, J. y Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 54 (2), 533-555.
- Sánchez, G. (2018). Sociedad civil y cooperación internacional. En E. Ponce, S. Lucatello, L. Huacuja y R. Velázquez (coords.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Una perspectiva desde México* (pp. 249-270). Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados.
- Sánchez, R. (2003). El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. *Integración y Comercio*, 19. Buenos Aires: INTAL.
- Santander, G. (2012). *La cooperación Sur-Sur en América Latina: implicaciones para el sistema de ayuda*. Madrid: XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.

Secretaría de Economía de México. (2020). *México y Brasil alcanzan acuerdo sobre período de transición para el libre comercio en vehículos pesados*. Recuperado el 24 de enero de 2022, de <https://www.gob.mx/se/articulos/mexico-y-brasil-alcanzan-acuerdo-sobre-periodo-de-transicion-para-el-libre-comercio-en-vehiculos-pesados?idiom=es>.

Secretaría General de Iberoamérica (SEGIB). (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: SEGIB.

Secretaría General de Iberoamérica (SEGIB). (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*. Madrid: SEGIB.

Secretaría General de la ALADI. (2021). *Proyectos de cooperación en base a la normativa vigente. ALADI/SEC/di 2975*. Montevideo: ALADI.

Secretaría General de la ALADI. (2022). *Informe de Comercio Exterior Global. ALADI/SEC/di 3032*. Montevideo: ALADI.

Serbin, A. (2011). *Los nuevos escenarios de globalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en marco del regionalismo sudamericano*, Documento CRIES no 17. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Schuster, M. (2018). *¿Qué pasa con el sector servicios en América Latina?* Entrevista a Nanno Mulder. *Nueva Sociedad*. Recuperado el 12 de mayo de 2022, de <https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-el-sector-servicios-en-america-latina/>.

Soares de Lima, M. y Milani, C. (2016). *Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desarrollo*. En M. Soares de Lima, C. Milani y E. Echart (eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (pp. 21-40). Buenos Aires: CLACSO.

Sotillo, J. (2011). *El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: IUDC-La Catarata.

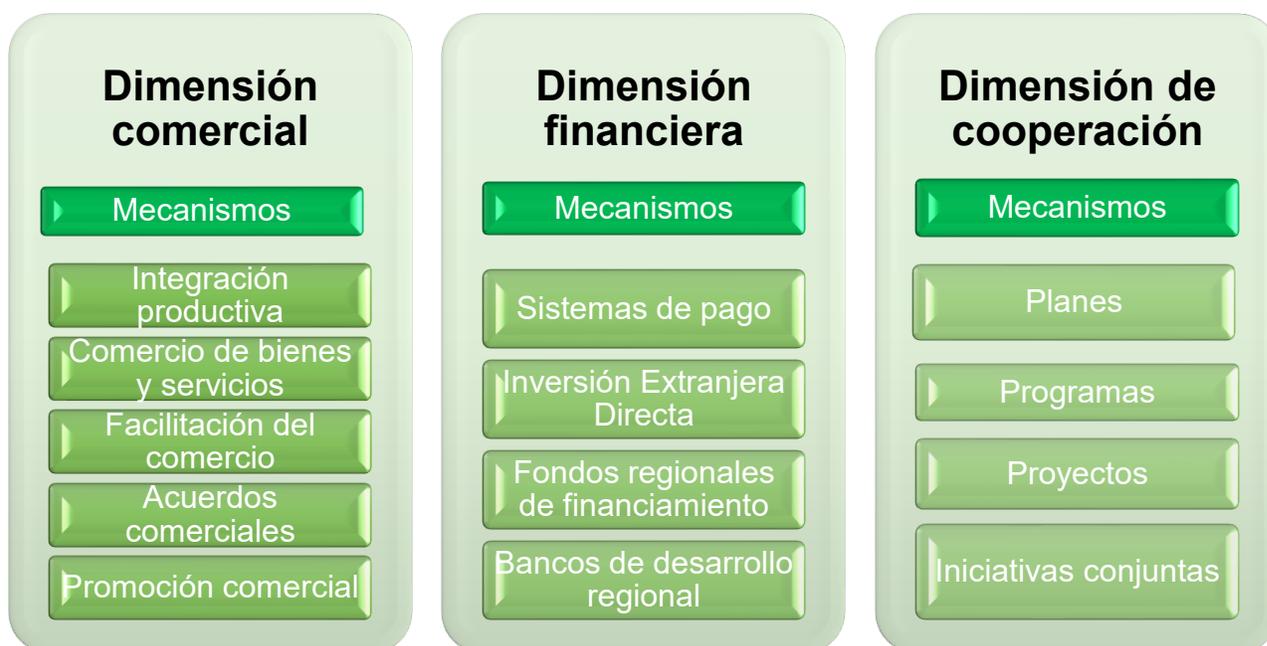
Statista. (2022). *Producto interno bruto por país en América Latina y el Caribe en 2021*. Recuperado el 12 de junio de 2022, de <https://es.statista.com/estadisticas/1065726/pib-por-paises-america-latina-y-caribe/>.

- Surasky, J. (2016). Apuntes para una conceptualización del Sur desde la integración y la cooperación Sur-Sur. En B. Ayllón (ed.), *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur* (pp. 51-74). Quito: Editorial IAEN.
- Titelman, D. y Pérez-Caldentey, E. (2016). Los espacios de cooperación e integración financiera regional en un mundo posterior a la crisis. En A. Prado y R. Carneiro (coords.), *Desarrollo e integración en América Latina* (pp. 209-258). Santiago: CEPAL, BID, CAF y el Instituto Lula.
- TRADEMAP. (2022a). *Comparación del comercio total entre ALADI y Latinoamérica en 2020*. Recuperado el 16 de febrero de 2022, de https://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx?nvpm=3%7c%7c16%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c3%7c1%7c1%7c1.
- TRADEMAP. (2022b). *Brasil como principal socio comercial de Suramérica*. Recuperado el 23 de enero de 2022, de https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3%7c076%7c%7c%7c16%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c3%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1.
- Tres, J. (2016). Cinco razones por las que los acuerdos comerciales son importantes para América Latina y el Caribe. BID. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/cinco-razones-por-las-que-los-acuerdos-comerciales-son-importantes-para-america-latina-y-el-caribe/>.
- UNASUR. (2008). *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia.
- Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). (2020). *Guía para la Formulación de proyectos*. Hidalgo: Dirección de Estudios Estratégicos y Desarrollo Institucional.
- Urmeneta, R. (2016). *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina. El aporte de las PyMEs*. Santiago: CEPAL.
- Vacchino, J. (1986). La integración regional como respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina. *Rev. Integración Latinoamericana, INTAL*, 1-30.

- Varsky, H. (2011). *Programa de Integración Productiva del MERCOSUR*. “Reunión entre los mecanismos regionales y subregionales de integración sobre dimensión productiva”.
- Veiga, P. y Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas E Dilemas, No. 82*. Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional.
- Vera, J. (2011). La cooperación horizontal Sur-Sur en el marco de la Conferencia Iberoamericana. En F. Rojas y T. Beirute (eds.), *América Latina y el Caribe. Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur* (pp. 85-106). Buenos Aires: FLACSO, Teseo y Fundación Carolina.
- Vera, C. y Pérez-Caldentey, E. (2015). *El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Serie Financiamiento para el Desarrollo N° 257. Santiago: CEPAL.
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment.
- Vivas, A., Rodríguez, M. y Mendoza de Ferrer, E. (2010). Desarrollo endógeno. Opción para el rearme humanizado del sistema productivo latinoamericano. *Contad. Adm*, 231, 9-31.
- Xalma, C. y Vera, J. (2008). Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur. *Circunstancia*, 17(9), 1-7.
- Xalma, C. (2013). El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. *Integración y Comercio*, 36(17), 29-42.
- Zarza, J. (2017). Los Acuerdos Económicos de Integración y su relación con la Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica (Tesis de Máster). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

ANEXOS

ANEXO 1: MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA



ANEXO 2: CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS A LAS REPRESENTACIONES

Este estudio forma parte de la fase de práctica profesional de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora en México. Durante esta pasantía, la Secretaría de Economía de México y la ALADI están apoyando la investigación sobre el tema "La vinculación de los mecanismos de cooperación en la integración regional latinoamericana: el caso de la ALADI".

El objetivo general de esta investigación es explicar y evidenciar que la CSS es una herramienta idónea y posibilitadora para la integración regional latinoamericana. Así como, caracterizar la manera en que los mecanismos de la Cooperación Sur-Sur se entrelazan con el panorama político, institucional y económico de la integración regional latinoamericana. Para ello, se ha planeado realizar la siguiente entrevista, la cual está dividida en tres secciones:

1. ACERCA DE LA ALADI

- ¿Qué gestiones hace la ALADI para comunicar las oportunidades en comercio de bienes y servicios?
- ¿De qué forma se lleva a cabo la cooperación con otros países fuera de la ALADI?
- ¿Cómo son los nexos de cooperación de la ALADI con las otras iniciativas de integración regional latinoamericanas?
- ¿Cómo participa la Representación de Ecuador dentro de la ALADI? ¿Cuáles son sus objetivos y desafíos?
- ¿De qué manera funcionan los proyectos de cooperación técnica dentro de la ALADI? ¿Qué áreas se profundizan más?
- ¿Cuáles son los logros de los Acuerdos de Alcance Regional y Parcial?
- ¿En qué consiste el Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo? ¿Cuáles considera que han sido sus avances más relevantes?
- ¿De qué manera funcionan los proyectos de cooperación para los PMDER? ¿Qué áreas se profundizan más?
- ¿En qué consiste las medidas medioambientales dentro la ALADI?
- ¿Qué hace la ALADI como mecanismo de integración para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible? En especial los ODS que se enfocan en la cooperación regional, transfronteriza y sur-sur como medio para el cumplimiento de un objetivo.

2. DINAMISMO Y REFLEXIONES SOBRE LA ALADI

- ¿Cuál es la mayor fortaleza interna de la ALADI y en comparación con otros mecanismos de integración regional?
- En materia de integración regional ¿cuál ha sido el órgano interno de la ALADI que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?
- ¿Qué le ha faltado a la ALADI en los últimos años para lograr un mayor dinamismo en el proyecto de integración?
- ¿Cómo invierte la ALADI en el desarrollo social de la región?
- Ante los retos gubernamentales y de tendencias de diferentes ideologías ¿cuáles han sido los principales retos que han tenido en el marco de ALADI para seguir adelante con la agenda de integración?

- ¿Qué medidas ha tomado la Representación de Ecuador para difundir las oportunidades comerciales dentro de la ALADI?
- ¿En qué consiste la importancia de la ALADI en América Latina?
- ¿Cómo ha sido su experiencia con o dentro de la ALADI, en términos del objetivo de la ALADI (el establecimiento de un mercado común latinoamericano y la consolidación del proceso de integración latinoamericano)?

3. PRÓXIMOS PASOS Y DESAFÍOS DE LA ALADI

- ¿Cómo puede influir su representación en la agenda regional para la Cooperación Sur-Sur dentro de la ALADI?
- En materia de PMDER ¿qué retos existen para promover una efectiva cooperación colectiva a favor de ellos?
- En temas de cooperación e integración ¿qué desafíos considera que enfrenta la ALADI?
- ¿Qué oportunidades o ventajas considera que tiene la ALADI o qué podría tener en el futuro?
- ¿Qué otras acciones debería tomar la ALADI para lograr su objetivo fundacional?

ANEXO 3: CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS A DEPARTAMENTOS Y TÉCNICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL

1. ACERCA DE LA ALADI

- ¿Qué gestiones hace la ALADI para comunicar las oportunidades en comercio de bienes y servicios?
- ¿De que forma se lleva a cabo la cooperación con otros países fuera de la ALADI?
- ¿Cómo son los nexos de cooperación con las otras iniciativas de integración regional latinoamericanas?
- ¿De qué manera funcionan los proyectos de cooperación técnica dentro de la ALADI? ¿Qué áreas se profundizan más?
- ¿Cuáles son los logros de los Acuerdos de Alcance Regional y Parcial?

- ¿En qué consiste el Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo?
¿Cuáles considera que han sido sus avances más relevantes?
- ¿En qué consisten las medidas medioambientales dentro la ALADI?
- ¿Qué hace la ALADI como mecanismo de integración para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

2. DINAMISMO Y REFLEXIONES SOBRE LA ALADI

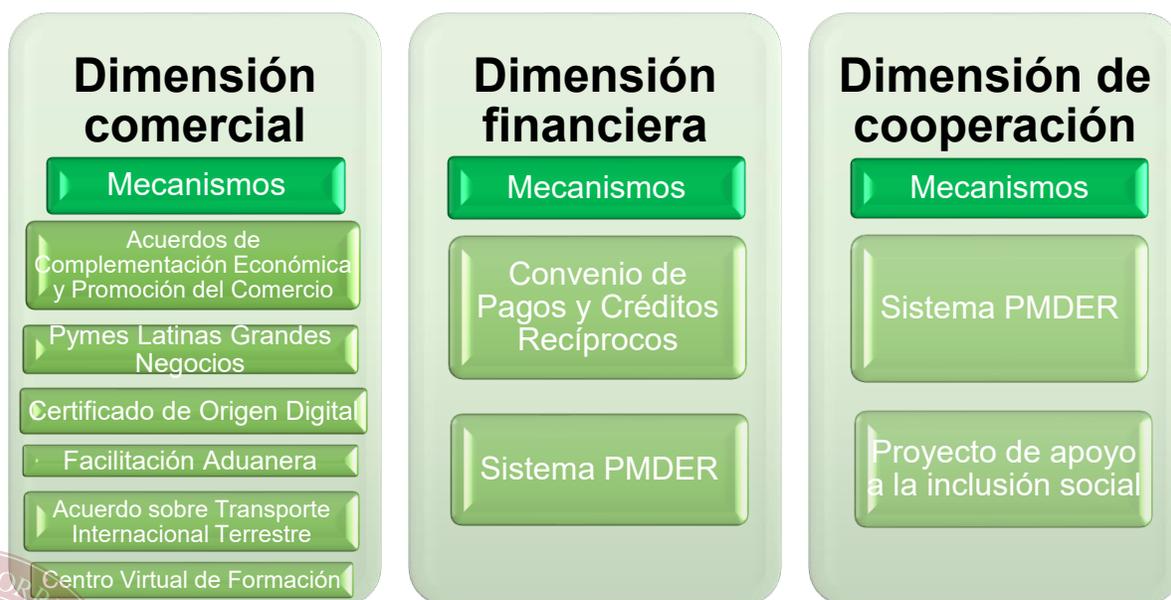
- ¿Cuál es la mayor fortaleza interna de la ALADI y en comparación con otros mecanismos de integración regional?
- En materia de integración regional ¿cuál ha sido el órgano de la ALADI que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?
- ¿Qué le ha faltado a la ALADI en los últimos años para lograr un mayor dinamismo en el proyecto de integración?
- ¿Cómo invierte la ALADI en el desarrollo social de la región?
- ¿Cómo invierte la ALADI en el desarrollo físico de la región?
- En materia bilateral ¿Qué acuerdos de libre comercio considera que son necesarios para el fortalecimiento del proceso de integración regional?
- ¿Qué tan actualizados están los acuerdos de alcance parcial para promover la integración comercial y económica?
- En materia de acuerdos y tratados ¿de qué forma aportaría que más acuerdos se registren ante la ALADI para la integración regional?
- ¿De qué forma se lleva a cabo la cooperación en materia académica y científica?
- ¿Existe una cooperación de bienes culturales activa?
- Ante los retos gubernamentales y de tendencias de diferentes ideologías ¿cuáles han sido los principales retos que han tenido en el marco de ALADI para seguir adelante con la agenda de integración?
- ¿En qué consiste la importancia de la ALADI en América Latina?
- Respecto a la ALADI ¿Considera que su integración regional puede ser un medio catalizador del desarrollo económico y social de los países de América Latina?

- ¿Cómo ha sido su experiencia con o dentro de la ALADI, en términos del objetivo de la ALADI (el establecimiento de un mercado común latinoamericano y la consolidación del proceso de integración latinoamericano)?

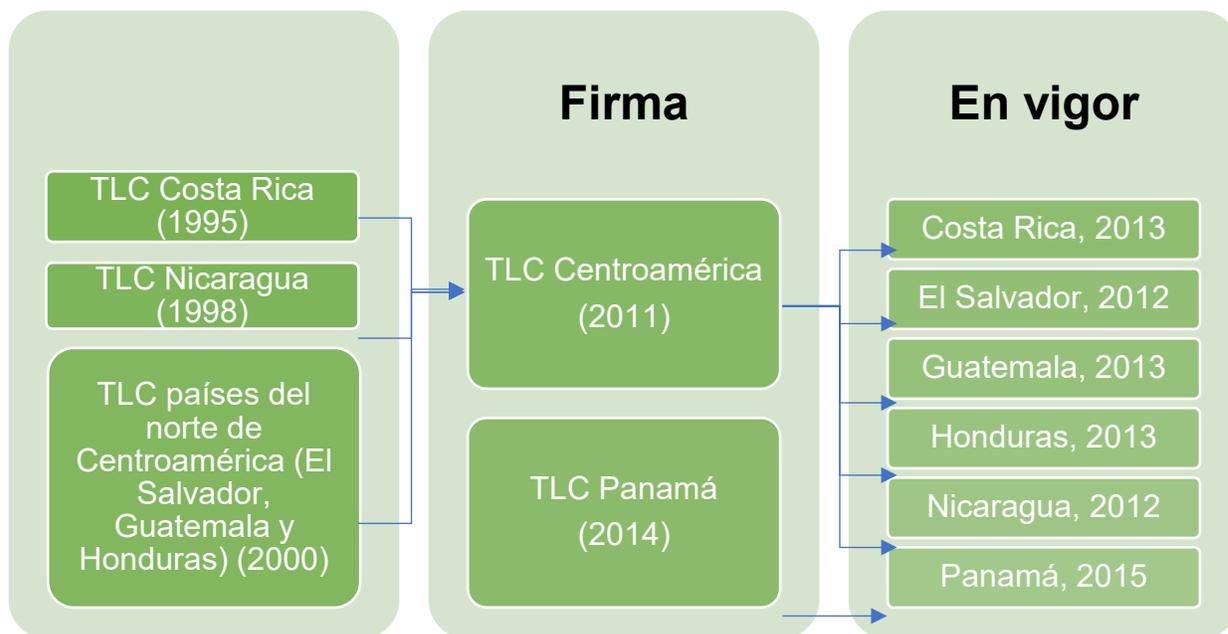
3. PRÓXIMOS PASOS Y DESAFÍOS DE LA ALADI

- ¿Es posible que la ALADI sea el vínculo intermedio entre otros mecanismos de integración regional?
- ¿Cómo puede influir las representaciones en la agenda regional para la Cooperación Sur-Sur dentro de la ALADI?
- En materia de PMDER ¿qué retos existen para promover una efectiva cooperación colectiva a favor de ellos?
- En temas de cooperación e integración ¿qué desafíos considera que enfrenta la ALADI?
- ¿Qué oportunidades o ventajas considera que tiene la ALADI o qué podría tener en el futuro?
- ¿Qué otras acciones debería tomar la ALADI para lograr su objetivo fundacional?

ANEXO 4: MECANISMOS DE INTEGRACIÓN EN LA ALADI

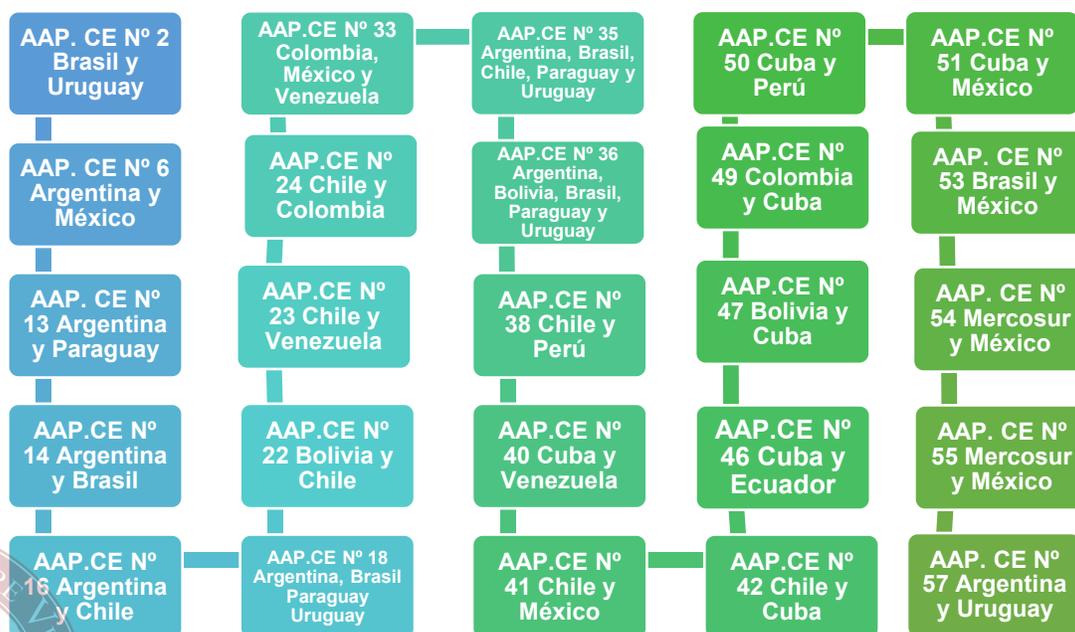


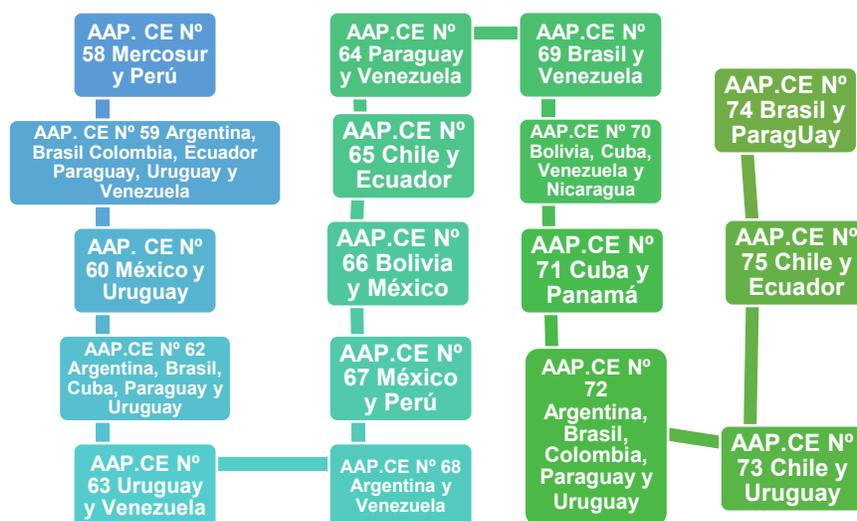
ANEXO 5: CENTROAMÉRICA-MÉXICO; PROCESO DE FIRMA Y PUESTA EN VIGOR DE SUS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO



Fuente: Recuperado de Martha Cordero (2019).

ANEXO 6: Acuerdos de Alcance Parcial-Complementación Económica (AAP.CE) en la ALADI





Fuente: Elaboración propia con datos de ALADI (2022).

ANEXO 7: Expertos Entrevistados en la ALADI

Representación o Área dentro la SG	Nombre
Representación de Brasil	Eduardo Freitas
Representación de Ecuador	Verónica Aguilar
Representante Permanente de México	Emb. Víctor Manuel Barceló
Representante Alterno de México	Mtro. Rodrigo Contreras
Representación de Paraguay	Carlos Walter Maciel
Representación de Uruguay	Matías Vain
Departamento de Apoyo a los PMDER	Roberto González
Departamento de Promoción de Comercio y Desarrollo de la Competitividad	Jorge Llosa
Ex Asesora del Secretario General	Diana Morales
Secretaría General	Sergio Abreu
Representación de Bolivia	-
Departamento de Cooperación y Formación	Mónica Ayala
Ex Jefa de la Oficina de Asuntos Institucionales y Comunicación	María Clara Gutiérrez
Departamento de Acuerdos y Negociaciones	Cristian Leroux
Departamento de Integración Física y Digital	Rodrigo Da Costa

Ex Secretario General

Gonzalo Rodríguez Gigena

