

POLICYBRIEF

No. 01, 2026

Instituciones Y Desarrollo en Las Crisis de la Integración Regional Latinoamericana

Rita Giacalone, Regiane Nitsch Bressan y Francisco Santos Carrillo

Introducción

La primera sección resume la discusión previa sobre el cambio institucional orientado a disminuir la dispersión y superposición de acuerdos regionales latinoamericanos y sobre las crisis como coyunturas facilitadoras de cambios. La segunda sección justifica la selección del desarrollo como tema del Grupo para el Congreso por la necesidad de reincorporarlo como vector del cambio institucional para revitalizar las organizaciones regionales con estrategias incluyentes y presenta aportes realizados en el Congreso. La tercera sección incluye conclusiones y recomendaciones de políticas para los actores involucrados en organizaciones latinoamericanas. Las instituciones se abordan como variable independiente pero también como un factor contextual que puede obstaculizar el cambio en situaciones críticas, mientras que el desarrollo se considera factor clave para revalorizar el sentido de la integración regional.

Instituciones y crisis

Si se entienden las instituciones regionales como manifestaciones de gobernanza que articulan estructuras y procesos, puede entenderse que, cuando las reglas y relaciones establecidas crean más limitaciones y problemas que resultados positivos, sus actores intentan cambiarlas. Sin embargo, los procesos de reforma son difíciles de gestionar

Aspectos destacados

En la situación actual de crisis de la integración latinoamericana, es necesario cambiar sus reglas para establecer nuevas formas de relación entre miembros de un acuerdo, con otros acuerdos y el sistema internacional.

Los procesos de reforma institucional son difíciles si no se combinan aspectos técnicos y conceptuales con el análisis de los problemas empíricos que afectan las prácticas de los acuerdos regionales. Reconocer las posibilidades y límites de esos acuerdos permitirá realizar cambios con mayores posibilidades de permanencia y aplicación práctica.

El objetivo central del cambio institucional en la integración regional no es aplicar o validar un modelo conceptual o teórico, sino partir del análisis de los existentes e incorporar otros nuevos para adaptar las instituciones de la integración al cambiante contexto global y a la necesidad de que ella promueva un desarrollo multidimensional.

porque no solo afectan el diseño, sino que también pueden llegar a abrir la discusión acerca de los acuerdos constitutivos. En la situación actual de la integración latinoamericana, existe la necesidad de cambiar reglas y establecer nuevas formas de relación entre miembros de un acuerdo, con otros acuerdos y sistema internacional. De esa forma, la discusión teórico-metodológica de modelos institucionales parte del análisis de lo existente para plantear cambios necesarios, reconociendo que la institucionalidad de los acuerdos puede funcionar como estímulo u obstáculo al proceso de cambio.

Inicialmente, se discutieron las diferencias en el diseño inicial de los procesos regionales y sus efectos sobre los acuerdos. Se identificaron como centrales para la comparación de distintos diseños institucionales la delegación de funciones y la tensión entre delegar o mancomunar funciones al nivel grupal, considerando el número de miembros y la amplitud del alcance de los grupos regionales. En general, los miembros fundadores suelen estar más preocupados por legitimar la nueva institución que por su eficiencia en cumplir

Al analizar el Mercado Común del Sur (Mercosur) se buscó establecer si el acuerdo es consistente con sus objetivos originales o si son más fuertes las circunstancias externas, que facilitan o entorpecen la cooperación entre sus miembros. Asumiendo que los flujos de comercio entre los miembros fundadores del Mercosur dependen de la complementariedad económica entre ellos e influyen en su institucionalidad, su evolución entre 1983 y 2015 puede dividirse en: 1. Prehistoria (1983-1990); 2. Despliegue (1990-1999); 3. Plenitud (2000-2006); 4. Involución (2007-2015). La Plenitud coincide con el llamado Mercosur sociopolítico y se caracteriza por su mayor desarrollo institucional (FOCEM, etc.). Sin embargo, desde 2007 el Mercosur vuelve a condiciones de la Prehistoria – baja complementariedad, poco compromiso político, pero aumento de lazos comerciales. Crece entonces el conflicto entre socios (por ingreso de Venezuela, instalación de fábricas de celulosa en Río Uruguay), se imponen barreras no arancelarias y se solicitan excepciones a la unión aduanera, lo que dificulta aún más la débil implementación institucional.

Un tema recurrente fue la crisis de los procesos de integración latinoamericanos. La discusión se enfocó en el impacto de los cambios del contexto global en las crisis y de estas en la institucionalidad de los acuerdos, partiendo de la hipótesis según la cual el entorno global y las crisis crean una coyuntura favorable para realizar cambios institucionales

las funciones asignadas, lo que aumenta la tendencia a copiar normas y formatos que han tenido éxito en otras regiones (isomorfismo). Eso crea la necesidad posterior de producir cambios que se adopten a las condiciones propias de cada acuerdo.

Un tema recurrente fue la crisis de los procesos de integración latinoamericanos. La discusión se enfocó en el impacto de los cambios del contexto global en las crisis y de estas en la institucionalidad de los acuerdos, partiendo de la hipótesis según la cual el entorno global y las crisis crean una coyuntura favorable para realizar cambios institucionales.

1 El Dr. Francisco Santos Carrillo, Coordinador de Subgrupos del Grupo 1, presentó y discutió vía Zoom Acharya y Johnston (2007), Lenz y Marks (2016), Hooghe y Marks (2015), Koremenos, Lipson y Snidal (2001) y Tallberg, Sommerer, Squatrito y Jönsson (2014).

Se observa cierta correlación entre mayor interdependencia comercial, después de la crisis global (2008) y el fin del auge exportador, con aumento del conflicto y disminución de su implementación. Según González y Delbianco (2021), Botto (2015) consideraba 1995-2002 una etapa de “deconstrucción institucional” porque aumentó la distancia entre compromisos e

implementación (señalada por Bouzas, 2001) y los gobiernos no lograron redirigir el Mercosur después de la devaluación del real brasileño (1999). Sin embargo, desde 2003, las economías de sus miembros crecieron por el auge exportador y hubo un mayor número de medidas institucionales, aunque su interdependencia comercial fue baja. Esos señalamientos parecen indicar que el Mercosur enfrenta problemas cuando su interdependencia aumenta, porque hay que administrar más temas comerciales, lo que crea choques y conflictos (Malamud, 2008).

Lo anterior sugiere que la dispersión y superposición de acuerdos regionales en América Latina pueden ser útiles para superar los problemas creados cuando aumentan los

2 Se usó como base González y Delbianco (2021) que presentó vía Zoom el Dr. Germán González, miembro del Grupo.

flujos comerciales en un grupo y sus gobiernos no logran implementar medidas para resolverlos sin afectar a alguno de sus miembros. Esto explicaría por qué en la Involución, el Mercosur buscó negociar su convergencia con la Alianza del Pacífico (AP, Chile, Colombia, México, Perú), después de que Paraguay y Uruguay, afectados por las deficiencias del Mercosur, manifestaran su disposición a establecer lazos con la AP en forma bilateral. Se infiere, por lo tanto, que la dispersión y superposición observadas se vinculan con la incapacidad de los acuerdos para implementar decisiones que no afecten negativamente a todos sus miembros. Una interpretación alternativa sería que dispersión y superposición no son factores negativos si ayudan a facilitar la convergencia entre acuerdos, planteada por la Asociación de Integración Latinoamericana (ALADI) en 1980.

Se estableció como necesario ampliar las interpretaciones basadas en ciclos de integración y existencia o falta de voluntad política gubernamental para prestar atención a los mecanismos causales de las crisis e identificar su naturaleza, alcance y relación con cambios institucionales. Eso permitiría identificar qué tipos de crisis generan cambios institucionales y qué horizonte temporal tienen esos cambios (si se realizan durante las crisis, ¿qué cambios se mantienen cuando han pasado?). Se propuso el siguiente marco comparativo: Situación institucional previa a la crisis, dividida en 1.1. Objetivos y alcance; 1.2. Implementación y prácticas. Segundo, Respuestas institucionales a crisis y, Tercero, Marco Temporal: Implementación de respuestas institucionales (al menos 5 años después de realizadas).

Instituciones y Desarrollo

Para el Congreso, el Grupo tuvo como tema “El desarrollo como vector de la integración regional latinoamericana” por considerarse que las crisis disminuyen la importancia y visibilidad del regionalismo latinoamericano y que rescatar su asociación inicial con el desarrollo, mayormente desde estrategias incluyentes, ayudaría a revalorizarla.

La Conferencia inaugural del Congreso presentó la posibilidad de usar lo técnico para superar la polarización de posiciones

gubernamentales en este siglo porque las negociaciones entre técnicos ayudarían a reconstruir la confianza entre gobiernos. Esta interpretación se corresponde con la idea de concentrarse en el nivel regulatorio, postergando la negociación de cuestiones más amplias y difíciles, y revaloriza el enfoque funcionalista. Se retorna, así, a la distinción de Haas (1964) entre actores políticos y técnicos porque se estima que los segundos están más interesados en resolver problemas colectivos que en adquirir o mantener poder político, lo que contribuye a que se puedan alcanzar objetivos regionales.

Este tema fue abordado también en algunas ponencias del Grupo 1. Una de ellas consideró que para que lo técnico sea efectivo debería combinarse con una visión multisectorial del desarrollo que supere las visiones fragmentadas actuales. Este tema llevó a plantear que las organizaciones regionales pueden resultar herramientas eficaces para impulsar

Sin comprender los rasgos propios de la integración latinoamericana y analizar las causas que impiden que esos procesos actúen como actores internacionales, será difícil superar la situación actual de la integración regional

los Objetivos del Desarrollo Sostenible en Sudamérica, apoyándose en la incorporación de actores sociales. Otra presentación enfatizó que la colaboración en áreas técnicas como la ciberseguridad puede superar los impasses políticos y fortalecer lazos regionales.

Luego de la Conferencia Inaugural, una Mesa Redonda planteó que es urgente desarrollar y aplicar nuevos esquemas conceptuales para entender el regionalismo latinoamericano. Esos esquemas deberían concentrar el análisis en una integración regional con lineamientos diferentes a los europeos y explicar, además, por qué los procesos latinoamericanos no han logrado capacidad de actuación coherente en el escenario internacional. Sin comprender los rasgos propios de la integración latinoamericana y analizar las causas que impiden que esos procesos actúen como actores internacionales, será difícil superar la situación actual de la integración regional. Por ejemplo, un rasgo distintivo es su carácter intergubernamental, que marca una diferencia básica con la integración europea, y presenta una limitación importante para su aplicación. A pesar de esta dificultad, es necesario entender los proyectos latinoamericanos como un mecanismo fundamental para que los países de

³ Esta propuesta fue hecha por la Dra. Rita Giacalone, Coordinadora del Grupo 1.

la región puedan afrontar de manera efectiva la creciente interdependencia del escenario global. Por ello, en buena medida, los actores regionales siguen viendo la integración como un instrumento para alcanzar mayores niveles de autonomía y desarrollo.

En lo anterior pueden distinguirse dos perspectivas. La primera enfatiza la necesidad de desarrollar y aplicar conceptos que den cuenta de características específicas del regionalismo latinoamericano. En este sentido, el concepto del regionalismo líquido surge de la observación de experiencias propias de la región, como los fracasos de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Grupo de Lima, que carecieron de una institucionalidad robusta. Esto se interpreta como un rasgo estructural, no coyuntural, o sea que es una característica inherente a los procesos regionales latinoamericanos. La flexibilidad y el bajo compromiso representan estrategias para adaptarse a los constantes cambios políticos, pero impiden consolidar estructuras duraderas. En consecuencia, los procesos se vuelven dependientes de la voluntad política de los gobiernos de turno y carecen de la autonomía institucional necesaria para una acción colectiva robusta.

La segunda perspectiva se concentra en la falta de aplicación de la institucionalidad existente en los acuerdos latinoamericanos, considerando que afecta la imagen internacional de los acuerdos y de América Latina. Este tema fue también incluido en ponencias del Grupo. Una de ellas demostró que el cambio de reglas y su aplicación aleatoria crean una “volatilidad institucional” que afecta la productividad de la región. Otra ponencia buscó analizar de qué forma la inconsistencia de sus decisiones institucionales afecta la relevancia internacional de la región en general como atractiva para las inversiones externas.

En cuanto al tema de la institucionalidad y el desarrollo, se comparó el concepto de desarrollo en documentos oficiales del Mercosur y en los de sus organizaciones empresariales. Se planteó que existe una visión fragmentada del desarrollo, interpretada como desarrollo sociopolítico por sus gobiernos y desarrollo económico por sus empresarios. Esa diferencia interpretativa se traduce en ampliación de la diferencia entre discurso oficial y aplicación práctica, lo que obstaculiza la implementación de las decisiones tomadas.

El análisis de la evolución e implementación del acervo normativo del Mercosur confirmó que, aunque este es abundante y positivo, sigue sin ser aplicado por sus miembros. Igualmente sucede en el Sistema de Integración

Centroamericana (SICA), donde se destacó la necesidad de preservarlo mientras se promueve el diálogo interregional para evitar quedar aislados en un contexto internacional que favorece la división del mundo en áreas de influencia. En ambos casos, la discusión de cambios institucionales debería acompañarse de medidas que aseguren que esa normativa sea aplicada de forma consistente y continua.

Junto a la necesidad de incorporar a los acuerdos regionales a más actores sociales, otra ponencia agregó la necesidad de analizar la existencia de organizaciones regionales latinoamericanas informales (Grupo Contadora, Grupo de Lima). Aunque ellas no suelen tener permanencia en el tiempo, falta establecer si surgen y actúan cuando las organizaciones formales están en crisis y si pueden dar origen a nuevas organizaciones permanentes.

Asimismo, se discutieron nuevas metodologías para analizar las agendas nacionales de los países integrantes de un acuerdo, intentando negociar la variedad de intereses y prioridades que incluyen. Así, se destacó la necesidad de relanzar la UNASUR, como vehículo para coordinar las agendas divergentes. Sin embargo, también se reconoció que el predominio de gobiernos populistas y nacionalistas, como el de Jair Bolsonaro (Brasil, 2019-2022), limita el alcance de las negociaciones técnicas que intentan revitalizar la integración regional.

Conclusiones y Recomendaciones

Las discusiones muestran la relevancia de vincular temas partiendo de considerar las crisis del regionalismo como multidimensionales, pero sin establecer la multidimensionalidad desde concepciones teóricas o la observación del contexto global, sino incluyendo la identificación de lagunas conceptuales y prácticas en los procesos latinoamericanos. De esa forma, las limitaciones institucionales del regionalismo para actuar como factor de desarrollo en América Latina pueden vincularse con problemas conceptuales y empíricos que afectan la implementación de sus decisiones. Resulta esencial desarrollar metodologías de análisis que vinculen los aspectos conceptuales y empíricos para producir un relanzamiento eficaz del regionalismo latinoamericano, porque no sirve de mucho profundizar la discusión conceptual o recomendar cambios institucionales, si se ignoran los obstáculos concretos que impiden aplicar esos cambios.

De lo anterior se infieren las siguientes recomendaciones para decisores políticos y técnicos:

1. Promover la discusión de cambios institucionales que permitan superar las limitaciones de los procesos de integración regional, entendiendo esos cambios no como elección entre opciones de institucionalidad externas a la región sino como elementos de adaptación a condiciones regionales y nacionales de sus miembros;
2. Dar prioridad a la integración funcional o técnica acompañada por la creación de Grupos de Trabajo en áreas específicas (ciberseguridad, seguridad alimentaria, entre otros), menos susceptibles a la divergencia ideológica o política;
3. Enfatizar en la discusión los problemas que entorpecen la implementación de las decisiones institucionales en las prácticas de la integración, por ejemplo, que el aumento de la interdependencia no necesita generar mayor competencia entre sus miembros;
4. Incorporar a la discusión a actores no estatales (académicos, empresarios, sindicatos, ONG) para adquirir una visión fundamentada de sus necesidades y expectativas;
5. Recomendar cambios institucionales basados en estudios de factibilidad multidimensionales e incorporar en ellos mecanismos de monitoreo y ajuste para mantener su factibilidad en el tiempo;
6. Enfatizar la importancia de la integración regional para que América Latina recupere relevancia internacional apoyando la discusión en nuevos conceptos, como el del regionalismo líquido, entre otros, que presenten enfoques pragmáticos y flexibles en un contexto global de incertidumbre.

*Los autores expresan su agradecimiento a las y los ponentes del Grupo 1 sobre “Instituciones y cambios en acuerdos de integración regional latinoamericana” del IV Congreso del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE celebrado en Bogotá, Colombia, 1, 2 y 3 de julio de 2025: Rita Giacalone, Bárbara Carvalho Neves, Amanda Carvalho Silva y David Phillippe Marcelino Farias, Rafael Castro, Mario Seffino y Germán González, Oscar E. Fernández-Guillén, Víctor Rico Frontaura y Alfredo Seoane Flores, Thomas Legler, Karen Iniesta y João Pedro Martins, Carlos Andrés Fonseca Díaz, Francisco Santos-Carrillo, Olga Saavedra, Carlos da Silva, Andrea Neirot y Santiago Toffoli, Miriam Gomes Saraiva, Andrés Londoño, Regiane Nitsch Bressan y Bruno Theodoro Luciano, Silvana Insignares e Ignacio Bartesaghi.

Referencias

- Acharya, A. y Johnston, A. J. (Eds.) (2007). **Crafting Cooperation: Regional. International Institutions in Comparative Perspective**. Cambridge University Press.
- Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. **Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**, 11(21), 9-38.
- Bouzas, R. (1999). Mercosur's External Trade Negotiations; Dealing with a

Congested Agenda. En Roett, R. (Ed.) **Mercosur: Regional Integration, World Markets**, pp. 81-94. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà vu? **CEMLA Boletín**, XLVIII(1), 30-44.

González, G. H. y Delbianco, F. (2021). Together or Piled up. A New Approach to Mercosur's Lifetime, **Revista de Economía Mundial**, 57, 137-160.

Haas, E. (1964). **Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization**. Stanford: Stanford University Press.

Hooghe, L. y Marks, G. (2015). Delegation and Pooling in International Organizations, **Review of International Organizations**, 10(3), 305-328.

Koremenos, B., Lipson, C., y Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions, **International Organization**, 55(4), 761-799.

Lenz, T. y Marks, G. (2016). Regional Institutional Design: Pooling and Delegation. En Borzel, T. y Risse, Th. (Eds.), **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, pp. 513-537. Oxford University Press.

Malamud, A. (2008). The Internal Agenda of Mercosur: Interdependence, Leadership and Institutionalization. En Jaramillo, G. (Ed.) **Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo**, pp. 115-135. Quito: FLACSO.

Mariano, K., Bressan, R. y Luciano, B. (2024). **Liquid Regionalism in the Americas: An Analysis of Contemporary Regional Developments**. Palgrave Macmillan.

Tallberg, J., Sommerer, T., Squatrito, T. y Jönsson, C. (2014). Explaining the Transnational Design of International Organizations, **International Organization**, 68(04), 741-774.

Ponencias

Miércoles 2 de julio 2025, por la tarde

Rita Giacalone, “*Rol de estado y actores privados económicos en el concepto de desarrollo del Mercado Común del Sur (Mercosur)*”.

Bárbara Carvalho Neves, Amanda Carvalho Silva y David Phelipe Marcelino Farias, “*Regionalismo, instituciones regionales y participación social: instrumentos para el avance y cumplimiento de la Agenda 2030 en Sudamérica*”.

Rafael Castro, “*Crisis y desintegración en América Latina*”.

Mario Seffino y Germán González, “*Acuerdos de integración, volatilidad institucional y convergencia: efectos en la productividad latinoamericana*”.

Oscar E. Fernández-Guillén, “*El segundo gobierno de Trump y su relación con América Latina*”.

Víctor Rico Frontaura y Alfredo Seoane Flores, “*Integración o irrelevancia. América Latina ante el nuevo orden geopolítico*”.

Thomas Legler, Karen Iniesta y João Pedro Martins, “*Organizaciones Intergubernamentales formales versus informales: Su impacto en la integración regional y el desarrollo en América Latina*”.

Jueves 3 de julio 2025, por la mañana

Carlos Andrés Fonseca Díaz, “Cooperación interregional en ciberseguridad: un camino hacia la integración funcional en América Latina”.

Francisco Santos-Carrillo, “Diseños multidimensionales para políticas regionales de desarrollo en Centroamérica. Aprendizajes para una integración futura”.

Olga Saavedra, Carlos da Silva, Andrea Neirot y Santiago Toffoli, “La resignificación de la UNASUR. Una lectura posible desde una reactivación necesaria”.

Miriam Gomes Saraiva, “El populismo y las iniciativas de Integración regional: los límites de Jair Bolsonaro frente al Mercosur”.

Andrés Londoño, “El mapeo de agendas en la integración regional: una propuesta metodológica para repensar la integración latinoamericana”.

Regiane Nitsch Bressan y Bruno Theodoro Luciano, “Regionalismo Líquido en las Américas: Un marco para el análisis de la integración regional en el Siglo XXI”.

Silvana Insignares, “El derecho a la seguridad alimentaria en la Comunidad Andina (CAN)”.

Ignacio Bartesaghi, “El desarrollo normativo del Mercosur y el rol de la intergubernamentalidad”.

EDITORIAL INFORMATION

About the Authors: Rita Giacalone es Profesora de Política Internacional en el Programa de Postgrado y Maestría del Instituto de Integración Latinoamericana y Caribeña, Universidad de La Plata, Argentina. Contacto: ritagiacalone@yahoo.com.

Regiane Nitsch Bressan es Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil. Contacto: regiane.bressan@unifesp.br

Francisco Santos Carrillo es Profesor del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola, Andalucía, España.

Suggested Citation: Giacalone, Rita, Regiane Nitsch Bressan and Francisco Santos Carrillo. 2026. Instituciones y desarrollo en las crisis de la integración regional latinoamericana. Policy Brief 26.01. Bruges: UNU-CRIS.

Disclaimer: The opinions expressed in this publication are those of the authors and editors and do not necessarily reflect the views of the countries of which they are nationals, nor those of the United Nations University, UNU-CRIS, or their governing and advisory bodies.

The designations employed, the presentation of material, and the use of the names of countries, territories, cities or areas in this publication, including on any maps, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations University, UNU-CRIS, or their governing and advisory bodies, concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Publisher: United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bruges, Belgium

Copyright © 2026 United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies