

Reintegrando el funcionalismo al estudio del regionalismo latinoamericano: perspectivas y limitaciones

Detlef Nolte

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Nolte, D. (2024). Reintegrando el funcionalismo al estudio del regionalismo latinoamericano: perspectivas y limitaciones. En E. Vieira-Posada y L. F. Vargas-Alzate (Eds.), *La integración regional ante nuevas perspectivas de cambio* (vol. 19, pp. 31-55). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587605266>

La crisis del regionalismo en América Latina y el giro hacia un multilateralismo técnico-científico¹

El regionalismo latinoamericano se caracteriza por crisis recurrentes (Agostinis y Nolte, 2023; Nolte y Weiffen, 2021a, 2021b) y una sorprendente resiliencia de sus organizaciones regionales (Briceño-Ruiz y Rivarola, 2021; Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013). El último ciclo de crisis se inició a mediados de la década pasada y alcanzó su punto álgido con la desintegración de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en el 2019, y la parálisis de

1 Las citas en inglés del texto han sido traducidas al español por el autor.

la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac; del 2017 a 2019). Ambos eventos fueron el resultado de una excesiva polarización política entre los gobiernos de los países miembros que dificultó la cooperación regional.

Tras el giro a la izquierda de algunos países latinoamericanos y, especialmente, después de la elección de Lula da Silva, en Brasil, se están intensificando los esfuerzos por reactivar el proceso de cooperación e integración regional. Como ya ha señalado Andrés Malamud (2005, 2003), la diplomacia presidencial en América Latina es un factor que ha hecho avanzar el regionalismo latinoamericano en condiciones adversas, pero también ha puesto límites a su desarrollo. Los presidentes son los *game changers* (cambiadores de juego) del regionalismo latinoamericano, ya que inician nuevos proyectos regionales o provocan un *spill-back* (retroceso) funcional por conflictos políticos ajenos al proceso de integración regional.

Dado los contratiempos inducidos políticamente para la cooperación regional, algunos autores, como Dubé (2020), Actis y Malacalza (2021) o Tussie (2021), propusieron seguir un enfoque más técnico, sectorial y pragmático de la cooperación regional, un “multilateralismo cooperativo técnico-científico” (Rodrigues y Kleiman, 2020; Legler, 2021), con el objetivo de blindar mejor los proyectos regionales del desbordamiento o *spill-over* de conflictos políticos.

Desde una perspectiva más amplia, que va más allá de América Latina, este enfoque puede situarse en una tradición de pensamiento político sobre la cooperación internacional que puede resumirse bajo el concepto analítico del “internacionalismo tecnocrático” (*technocratic internationalism*), que se refiere a una actitud intelectual programática que combina la cooperación transfronteriza y el gobierno de expertos (Steffek, 2021, p. 16). El objetivo de los representantes de esta corriente de pensamiento —a la que pertenece, entre otros, David Mitrany— era trasladar temas políticos y sociales que requieren cooperación internacional al ámbito de la toma de decisiones administrativas, que se les puede dar una solución técnica. Esto llevaría a una cooperación sectorial y funcional que trasciende las fronteras nacionales.

Parece que, en tiempos de crisis, en áreas políticas específicas que afectan a más de un país de una región, aumentan las demandas para cooperación

funcional-técnica. En medio de la pandemia de COVID-19, algunos autores expresaron la expectativa de que la salud pudiera convertirse en el motor de una renovada cooperación regional en América Latina (Herrero y Nascimiento, 2020); aunque esta expectativa solo se ha cumplido de forma limitada, la pandemia de COVID-19 demostró que las organizaciones regionales con una mayor orientación técnica y un cierto grado de autonomía en la toma de decisiones para su burocracia reaccionaron mejor a los retos de la pandemia que otras organizaciones (Agostinis y Parthenay, 2021; Castro y Nolte, 2023; Ruano y Saltalamacchia, 2021). Además, según encuestas de opinión pública (Barral *et al.*, 2020), los ciudadanos parecen mucho más abiertos a la integración económica (que tiene muchos aspectos técnicos) que a la integración política. Las instituciones regionales de carácter técnico, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América y el Caribe (CAF), gozan de buena reputación y han sobrevivido sin mayores daños a los conflictos ideológicos entre gobiernos latinoamericanos

El “giro tecnocrático” en el debate sobre la cooperación y la integración regionales centra casi inevitablemente la atención en los enfoques funcionalistas (o neo funcionalistas) en los que la cooperación funcional entre élites tecnocráticas desempeña un papel importante para el avance de la integración regional. En un artículo reciente, que propone más cooperación sectorial y funcional en América Latina, Diana Tussie (2021, pp. 297-298) se refiere explícitamente a los escritos de David Mitrany, Karl Deutsch y Ernst B. Haas. Para Tussie (2021), “la dinámica de la cooperación sectorial presenta una imagen más rica con mucho más espacio para la cooperación” (p. 296). Con referencia a la obra de David Mitrany argumenta:

La teoría de la integración surgió con el análisis de David Mitrany (1948) sobre el funcionalismo y la organización internacional. Con los efectos catastróficos de ambas guerras mundiales en mente, Mitrany describió un mundo en el que la integración funcional — cooperación y desarrollo institucional en tareas funcionales y áreas funcionales específicas— podría ser productiva y llevar a más paz.

Si uno visualizara un mapa del mundo que mostrara las actividades económicas y sociales, aparecería como una intrincada red de intereses y relaciones que cruzan y vuelven a cruzar divisiones políticas, no un mapa de Estados y fronteras en lucha, sino un mapa que palpita con las realidades de la vida cotidiana. Son la base natural de las organizaciones internacionales y la tarea es llevar ese mapa, que es una realidad funcional, bajo un gobierno internacional conjunto, al menos en sus líneas esenciales. (Tussie, 2021, p. 297)

Por tanto, según Tussie (2021), los escritos de Mitrany y el funcionalismo siguen siendo relevantes en la actualidad.

Con el trasfondo de los ejemplos exitosos de cooperación sectorial-funcional (como en el caso de Unasur) y la crisis de las organizaciones regionales en América Latina, el capítulo explora la contribución que un enfoque funcionalista puede hacer al debate actual sobre los retos y las perspectivas del regionalismo latinoamericano.

El enfoque funcionalista clásico apenas se ha aplicado a América Latina hasta la fecha. La excepción es un texto de Cohen Orantes de 1968 sobre los procesos de integración en Centroamérica, pero este ya mezcla ideas funcionalistas y neofuncionalistas²; en cambio, los enfoques neofuncionalistas ya han cruzado el Atlántico. Desde una perspectiva comparativa, Ernst B. Haas y Philippe Schmitter (1967; Haas y Schmitter, 1964) aplicaron un enfoque neofuncionalista al análisis de los procesos de integración latinoamericanos durante la década de 1960, en especial, con respecto a la

2 Según el estudio de Cohen Orantes (1968, p. 176), "la estrategia funcionalista consiste, a grandes rasgos, en tres etapas primordiales, a saber: la identificación de ciertos puntos de consenso entre los actores, generalmente cuestiones económicas en las que no hay ningún conflicto respecto a la necesidad de su solución; la iniciación de un proceso de aprendizaje bajo la supervisión de expertos, quienes se encargan de situar siempre el interés común en un plano más alto que el de cada uno de los participantes; y, simultáneamente, un proceso de derramamiento de lo económico a lo político". Este último aspecto ya no corresponde al funcionalismo de Mitrany, sino a consideraciones neofuncionalistas.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Cuatro décadas más tarde, Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2011) analizaron la integración latinoamericana en las décadas de 1990 y 2000, especialmente, en lo relacionado con el desarrollo del Mercosur y la Comunidad Andina, a través de las lentes de lo que denominan una “lectura neofuncionalista del curso de la integración europea”. Básicamente, Malamud y Schmitter (2011) argumentan que América Latina no ha seguido el camino europeo y, por lo tanto, no ha habido un progreso real hacia la integración.

Basándose en la experiencia europea, los enfoques neofuncionalistas se trasladaron a América Latina con el objetivo de estudiar si existen las condiciones necesarias que impulsan los procesos de integración y conducen a una integración más profunda. *Spill-over*, un proceso de derramamiento, ha sido la palabra de moda; como explica Malamud (2010, p. 644), “spill-over es un proceso mediante el cual la integración entre Estados en un sector crea incentivos para la integración en otros sectores con el fin de capturar plenamente los beneficios de la integración en el sector original, y así sucesivamente”.

Cuando Schmitter (1970a) analizó en detalle el proceso de integración centroamericana desde la década de 1950 hasta mediados de la década de 1960, con el MCCA como piedra angular, puso a prueba la hipótesis del *spill-over* “en términos de la expansión hacia nuevas tareas, y la creación de nuevas instituciones comunes que de alguna manera podrían ser funcionalmente trazadas al cumplimiento de las obligaciones originales contenidas en el Tratado General de 1960” (Schmitter, 1970a, p. 32). Al final, Schmitter (1970a) no pudo confirmar las hipótesis del *spill-over* y llegó a la conclusión de que el proceso de integración centroamericano no es comparable con el proceso de integración europeo. No hubo una expansión acumulativa en el alcance y nivel de la autoridad regional. Pero, al mismo tiempo, Schmitter (1970a, pp. 39 y 42) reconoció

[...] una proliferación de esfuerzos independientes de coordinación regional en distintos ámbitos funcionales —es decir, una ampliación

del alcance de las tareas regionales— sin, empero, una evolución concomitante de la autoridad hacia un único organismo colectivo, es decir, sin un aumento del nivel de toma de decisiones regional. [...] El resultado a nivel regional es un amplio abanico de intereses funcionales y un nivel muy bajo de autoridad común.

Schmitter (1970a) se refiere a esta forma de expansión de la cooperación regional como *spill-around* (derrame alrededor) en contraposición al *spill-over*, por lo tanto, parece esbozar una vía alternativa de cooperación regional —no de integración, según su definición—, que tiene un fuerte componente de cooperación funcional-sectorial.

Los enfoques neofuncionalistas, tal como se aplicaron en el pasado a los procesos de integración latinoamericanos, han revelado sobre todo los límites del regionalismo latinoamericano. No ha habido avances significativos en América Latina en términos de un *spill-over* o derramamiento de la cooperación funcional hacia otras áreas y una profundización de la integración regional a través de la creación y el fortalecimiento de instituciones supranacionales. Mientras que el *spill-over* ha sido el motor de la integración europea, nunca ha sido una opción real en América Latina. Los teóricos neofuncionalistas postulaban que un *spill-over* funcional podría conducir a la politización y posterior profundización de la integración regional. Pero, en América Latina, la politización y el conflicto político entre gobiernos condujeron a un retroceso (*spill-back*) en la cooperación funcional.

No cabe esperar que un diagnóstico del regionalismo latinoamericano con un enfoque neo funcionalista produzca resultados nuevos y divergentes en la actual constelación de organizaciones regionales de América Latina. Teniendo en cuenta los antecedentes históricos del regionalismo latinoamericano, no es de esperar que se produzca un *spill-over* para profundizar la integración regional. Más bien, existe el riesgo de que los conflictos políticos (entre presidentes) repercutan negativamente (en forma de un *spill-back*) en la cooperación funcional. No obstante, una cooperación más funcional-técnica podría blindar hasta cierto punto a las instituciones regionales de los conflictos político-ideológicos.

Dado que el neofuncionalismo en la versión de Malamud y Schmitter (2011) tiende a conducir a un callejón sin salida en el análisis del regionalismo latinoamericano, puede tener sentido volver a las raíces neofuncionalistas —pero también tomar en cuenta las perspectivas de un *spill-around* funcionalista—. Esto se hará en la siguiente sección.

Redescubrir las ideas funcionalistas

Breslin y Wilson (2015) proponen aplicar un enfoque funcionalista al estudio del regionalismo asiático y los autores se refieren explícitamente a la obra de David Mitrany, la cual, actualmente, suscita un interés renovado (Steffek, 2015, 2021; Theiler, 2022; Zwolski, 2017). Como ya se ha mencionado, David Mitrany es un destacado representante de una escuela de pensamiento que puede englobarse bajo el término “internacionalismo tecnocrático” que se refiere a una actitud intelectual programática que combina la cooperación transfronteriza con la autonomía y el poder de decisión de expertos (Steffek, 2021, p. 16).

Parece que, en tiempos de crisis, cuando la polarización política e ideológica conduce al bloqueo en la cooperación regional, aumenta el atractivo de soluciones tecnocráticas. Según Steffek (2021, pp. 188-189), “este contraste de política volátil e irracional, por un lado, y administración pública disciplinada y racional, por otro, es distintivo de las narrativas de legitimación tecnocrática en la gobernanza internacional”. Desde esta perspectiva, las ideas funcionalistas adquieren mayor interés cuando conflictos políticos entre gobiernos impiden o incluso bloquean la cooperación transfronteriza necesaria en ámbitos de política pública de alcance regional.

De entrada, hay que señalar que Mitrany no pretendía haber desarrollado una teoría funcionalista. Para él, se trata de una “idea funcional” o un “enfoque funcional” (Mitrany, 1948, p. 354; Long y Ashworth, 1999, p. 7). Mitrany desarrolló sus ideas básicas en las décadas de 1930 y 1940 (Anderson, 1998); algunas de ellas deben interpretarse en el contexto histórico (Long y Ashworth, 1999, p. 1). Sus obras más importantes, *A Working Peace System* y *The Functional Approach to World Organization*, se publicaron originalmente en 1943 y 1948. Algunos de sus escritos posteriores

tratan de los procesos de integración en Europa, que Mitrany veía de forma bastante crítica (Zwolski, 2017). Como comenta Cram (2001, p. 53), “el funcionalismo no era una teoría de la integración europea. De hecho, Mitrany se oponía directamente al proyecto de integración regional europea”.

En este capítulo se sostiene que algunas de las ideas de Mitrany pueden aplicarse a los actuales procesos de integración en América Latina y contribuir a superar la crisis del regionalismo en la zona. El capítulo comparte el diagnóstico de los autores, quienes proponen un enfoque más técnico, sectorial y pragmático de la cooperación regional para revitalizar el regionalismo latinoamericano y reducir el riesgo de crisis recurrentes.

Una característica del regionalismo latinoamericano es la falta de voluntad para ceder soberanía y crear instituciones regionales fuertes. En consecuencia, como ya se ha señalado, el regionalismo latinoamericano es interpresidencial y las afinidades ideológicas y los conflictos (a menudo personales) entre presidentes afectan directamente los avances y los retrocesos de los proyectos regionales. Los conflictos políticos entre presidentes pueden tener un impacto negativo en la cooperación sectorial en áreas de políticas públicas. Esto quedó demostrado paradigmáticamente en el caso de Unasur cuando el bloqueo de la toma de decisiones a nivel presidencial también derivó en un bloqueo del trabajo de los consejos sectoriales, por ejemplo, en las áreas de salud e infraestructura. Cuando seis presidentes anunciaron la salida de sus países de la organización regional (2019), la cooperación sectorial (o funcional), que había sido bastante exitosa en algunas áreas, también llegó a su fin.

¿Cuáles son las ideas que un enfoque funcional puede aportar para resolver los problemas del regionalismo latinoamericano? En primer lugar, ofrece una alternativa a los proyectos de integración predominantemente políticos —de los cuales Mitrany (1965), en 1971, ha sido bastante escéptico (Cam, 2001, pp. 51-53)— y las experiencias de fracasos y bloqueos.

Como segundo punto, a primera vista, un enfoque funcional no invade la soberanía, “no ofende el sentido de nacionalidad o el orgullo de soberanía” (Mitrany, 1965, p. 139), que es un tema sensible en el regionalismo latinoamericano. Breslin y Wilson (2015, p. 139) argumentan que “los gobiernos asiáticos son conscientes de la soberanía cuando se trata de cooperación

regional, y las iniciativas funcionales que son sensibles a estas preocupaciones tienen muchas más posibilidades de ser vistas como legítimas...”. Lo mismo puede decirse de América Latina. Entonces, construir “regiones funcionales” (Breslin y Wilson, 2015) podría ser una opción mejor y más eficaz.

Según Long y Ashworth (1999, p. 9):

Para Mitrany, la cooperación técnica a través de organismos internacionales funcionales evitaría precisamente la necesidad de crear órganos políticos formales de base constitucional a escala internacional. Más bien, la visión de Mitrany de un mundo organizado funcionalmente era la de un mundo con muchas organizaciones funcionales internacionales superpuestas y no congruentes, incluidos para algunos fines los Estados territoriales.

El escepticismo de Mitrany ante la posibilidad de que organismos supranacionales sustituyan al Estado-nación —por ejemplo, en forma de una nueva federación política—, su oposición contra el nacionalismo (Cram, 2001, p. 53) y la necesidad de encontrar una solución a los problemas transfronterizos hacen que el enfoque funcionalista aparezca como una estrategia para perforar el Estado-nación sin superarlo (al menos a medio plazo). El enfoque funcionalista de Mitrany implica una difusión del poder político y la creación de nuevos vínculos sociales transfronterizos. Mitrany “abogó por una forma policéntrica de gobernanza más allá del Estado, un complejo mapa de organizaciones con distintas funciones, composición y alcance geográfico” (Steffek, 2021, p. 80). Hay diferentes formas de gobernanza tecnocrática más allá del Estado. En la versión transgubernamental los expertos nacionales se reúnen en un foro transnacional y aplican los acuerdos resultantes directamente a través de sus ministerios nacionales.

En tercer lugar, un enfoque funcionalista también supone que las organizaciones funcionales o técnicas necesitan un cierto grado de autonomía en la toma de decisiones. Para Mitrany (1965, p. 135), la “vía funcional” vincula “actividades e intereses particulares, de uno en uno, según la necesidad y aceptabilidad, dando a cada actividad una autoridad y una política comunes pero limitadas únicamente a esa actividad”. Sin embargo, Mitrany (1965, p. 141)

también fue consciente de las limitaciones de una cooperación técnico-funcional con un cierto grado de autonomía cuando escribe “que cuanto más amplio y vago sea el rango de actividad, menor será la probabilidad de que una organización técnica goce de la libertad de una autonomía supranacional”.

Como cuarto punto, en tiempos de crisis política, una arquitectura regional funcional es más flexible y estable. Las reflexiones de Mitrany de 1948 (pp. 357-358) pueden trasladarse fácilmente a la América Latina actual:

Los esquemas funcionales son, en el mejor de los casos, complementarios entre sí, ayudándose unos a otros, y, en el peor de los casos, independientes entre sí. Cualquier esquema puede ponerse en marcha en cualquier momento, ya sea que los demás sean aceptados o no, y cualquier esquema funcional puede vivir y prosperar incluso si otros esquemas fracasan o son abandonados. En tiempos tan cambiantes tienen la virtud invaluable de una existencia autónoma, y también de un desarrollo autónomo. Un esquema iniciado por unos pocos países... podría ampliarse más tarde para incluir a miembros retrasados, o reducirse para permitir que los reacios se retiren. Además, pueden variar en su composición, los países podrían participar en algunos esquemas y tal vez no en otros, mientras que en cualquier acuerdo político una decisión tan dividida obviamente no sería tolerable.

Cabe señalar que 22 años más tarde, Schmitter (1970a) describió el *spill-around* de una manera que recuerda al texto de Mitrany.

Nuevas áreas temáticas se “colectivizan” o “regionalizan” [...], pero no hay [...] ningún desarrollo de un proceso supranacional [...] Las nuevas instituciones surgen o se revitalizan de una manera más o menos descoordinada. Cada una es relativamente autónoma de las demás, dependiendo de diferentes fuentes de apoyo político y financiero nacional, así como de ayuda y estímulo externos [...].

Los técnicos, tras aprender de la teoría y la observación de otros procesos de integración lo que cabe esperar, anticipan conflictos, aíslan cuestiones e identifican intereses convergentes o idénticos [...]. Como resultado, todo el proceso tiene un aire de racionalidad, de propósito deliberado, de hábil connivencia en lugar de la espontaneidad involuntaria y del aprendizaje irregular del spill-over. (pp. 39-40)

Al contrario de Malamud y Gardini (2012, p. 125) que criticaron que el regionalismo latinoamericano está *spilling around* sin profundizarse, Mitrany no tuvo problemas con un *spill-around* de cooperación funcional. Incluso, se puede argumentar que el regionalismo latinoamericano evolucionó a través de la expansión de las áreas de cooperación.

En quinto lugar, un enfoque funcionalista podría ayudar a superar los conflictos políticos y las líneas divisorias al enfatizar las necesidades comunes que trascienden las fronteras nacionales (Mitrany, 1948, p. 356). Para Mitrany (1948, p. 359), el enfoque funcional implica

[...] un cambio de perspectiva política. Debe ayudar a desplazar el énfasis de las cuestiones políticas que dividen, a aquellas cuestiones sociales en las que el interés de los pueblos es claramente afín y colectivo; a cambiar el énfasis del poder al problema y propósito.

En este sentido, Dubé (2020, p. 66) sostiene que: “si una quinta ola de regionalismo va a ocurrir en América Latina en la década de 2020, su impulso puede venir de una manera que recordará la teoría de Mitrany basada en las necesidades humanas”.

En sexto lugar, un enfoque funcionalista es consistente con la visión crítica de los conflictos entre presidentes como una causa de la crisis del regionalismo. Breslin y Wilson (2015, p. 139) señalan que “a nivel normativo, Mitrany pensó que con demasiada frecuencia la política y los políticos eran el problema y no la solución”. Por lo tanto, su solución propuesta era encomendar a los tecnócratas, en lugar de los políticos, la tarea de encontrar e implementar soluciones técnicas a los problemas transnacionales y blindarlos hasta cierto

punto de la interferencia política. En cierto modo, la “mentalidad tecnocrática” se convierte en un contrapeso a una lógica de acción primordialmente política. Según Putnam (1977, p. 385-387), la mentalidad tecnocrática se define en términos apolíticos, es escéptico e, incluso, hostil hacia los políticos, rechaza los criterios ideológicos o moralistas, cree que la política puede reducirse a cuestiones técnicas y propugna que las decisiones políticas deben tomarse sobre la base de conocimientos técnicos.

Por consiguiente, la percepción que se tenía en los años de 1960 sobre los procesos de integración y el papel que desempeñaban los tecnócratas era muy distinta de la que se tiene en el debate actual. En aquel momento, la visión era que los tecnócratas debían promover activamente la politización —de la cooperación técnica-sectorial— y colaborar con los políticos para impulsar los procesos de integración (Cohen Orantes, 1968, pp. 175-176). Hoy en día, el debate se centra más en proteger y blindar la cooperación técnica de las influencias políticas para asegurar la supervivencia de las redes regionales sectoriales en tiempos de polarización política.

Como séptimo punto se encuentra la visión positiva y funcionalista de la cooperación técnica o de una “mentalidad tecnocrática” (Putnam, 1977), la cual corresponde a un “multilateralismo técnico-científico”. Además, contradice la crítica tradicional a la orientación tecnocrático-burocrática del funcionalismo y a la tendencia a la despolitización (Long, 1993). Pero, también hay una ambivalencia en los textos de Mitrany cuando escribe: “la representación funcional ofrece un remedio válido para el creciente poder y aislamiento del administrador: reúne a los que saben con las cosas que saben, y en las que pueden tanto iniciar políticas como juzgar su desempeño” (Mitrany, 1971, p. 540), lo que, por un lado, muestra la representación funcional como un instrumento de control, pero, por otro lado, da la impresión de que los tecnócratas se controlan entre sí —lo que Mitrany (1948, p. 358), en una publicación anterior llamó “autodeterminación técnica”—. El concepto de representación funcional es algo vago, pero también puede interpretarse en un sentido más amplio. En otro escrito, Mitrany (1965, p. 140; véase también Hammarlund, 2005, p. 128) introduce el interesante concepto de un “electorado funcional” (*functional constituency*) que puede influir en

la política de los tecnócratas, y también menciona a las organizaciones no gubernamentales (ONG) como parte de este “electorado funcional”.

Algunas de las reflexiones que Mitrany escribió hace 75 años siguen siendo de actualidad. En un periodo de polarización y agitación política que dificulta la cooperación política, pero que, al mismo tiempo, es necesario trabajar juntos para abordar determinados retos de la región, un enfoque funcionalista ofrece una perspectiva válida. Como lo demuestran los ejemplos de Unasur y CELAC, las ideas funcionalistas no son ajenas al regionalismo latinoamericano; además, en el debate científico-político actual se observa un mayor énfasis en argumentos funcionalistas.

Unasur un proyecto con elementos funcionalistas

En el pasado, Unasur proporcionó el marco institucional para una cooperación regional sectorial-funcional. Sin embargo, Unasur también era una organización intergubernamental cuyos avances y retrocesos estaban marcados por la lógica de la diplomacia intergubernamental. Antes de que comenzara su crisis, Riggiozzi y Grugel (2015, p. 796) describieron a Unasur como un proyecto de gobernanza regional con “una preferencia en su seno por crear un equipo de especialistas profesionales que se hagan cargo de un área política en lugar de tener a políticos haciendo grandes (y poco realistas) declaraciones de intenciones políticas”. Podría decirse que se trata de una visión funcionalista (de las autoras) de Unasur.

De hecho, uno de los puntos fuertes de Unasur ha sido la cooperación funcional y flexible entre los países miembros dentro de los consejos sectoriales (por ejemplo, el Consejo Suramericano de Salud). Los consejos sectoriales funcionaron de forma diferente, pero contribuyeron a la formación de redes políticas transnacionales. En definitiva, se trataba de un modelo de cooperación funcional diferenciado. Si se compara el funcionamiento de los distintos consejos sectoriales, se observa que la cohesión del grupo ha sido más probable en ámbitos políticos claramente definidos. Una racionalidad técnica común de los responsables políticos en áreas específicas facilitó la cooperación basada en argumentos profesionales (Hoffmann, 2019). David Mitrany habría estado encantado con estos

resultados; sin embargo, la cooperación funcionalmente diferenciada en los consejos sectoriales de Unasur se vio interrumpida cuando, debido a los conflictos político-ideológicos entre los presidentes, se paralizaron los órganos centrales de decisión política.

Más allá de Unasur, algunos autores (Malamud y Gardini, 2012, p. 128) habían identificado en el regionalismo latinoamericano una tendencia hacia alianzas basadas en ejes temáticos y mencionaban como ejemplos la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que luego formaría parte del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), y el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que integra los mercados bursátiles de los países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú).

Más recientemente, cuando el Gobierno mexicano relanzó la CELAC durante su presidencia *pro tempore* 2020-2021, se centró inicialmente en aumentar la cooperación técnica e incorporar nuevos temas, como el reto de enfrentar la pandemia de COVID-19. Por su parte, Ruano y Saltalamacchia (2021, pp. 107 y 105) argumentan que la CELAC fue “salvada por el funcionalismo”, porque “la demanda funcional de abordar la pandemia sí funcionó como incentivo para relanzar la cooperación dentro de este mecanismo moribundo”.

Actualmente, se debate el relanzamiento de Unasur; en el 2022, cada vez más voces reclamaban la reactivación de Unasur (Long y Suñé, 2022; Weeks, 2023). En noviembre del 2022, siete expresidentes latinoamericanos y once excancilleres (así como otros exministros y exdiputados) enviaron una carta abierta a los presidentes sudamericanos en ejercicio reivindicando Unasur. En esta carta, hacían referencia a un estudio muy legalista del excanciller ecuatoriano Guillaume Long (Long y Suñé, 2022) y, además, sostenían que “Unasur todavía existe”. En los meses siguientes, varios presidentes latinoamericanos declararon en diferentes ocasiones que querían avanzar con la integración sudamericana y reincorporarse a Unasur. Cuando el presidente Lula invitó a sus homólogos a Brasilia a finales de mayo del 2023, la expectativa general era que se trataría del tan anunciado relanzamiento de Unasur.

El día del encuentro, *El País* publicó un enfático llamamiento del exsecretario general de Unasur, Ernesto Samper, sobre “El necesario resurgimiento

de Unasur”; en su alegato, Samper subraya la necesidad de “actualizar agendas sectoriales existentes” y de “trabajar sobre lo construido”, mencionando como ejemplo el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Además, aboga para “crear unas dinámicas de convergencia regional entre los mecanismos latinoamericanos de integración subregional” y “abrir unos espacios de coordinación a partir de la construcción de una matriz de buenas prácticas sectoriales”.

Ahora bien, en la declaración final de la reunión presidencial brasileña, el así llamado “Consenso de Brasilia” no se menciona Unasur. En su lugar, los presidentes acordaron promover iniciativas de cooperación sudamericanas

[...] en áreas que atañen a las necesidades inmediatas de los ciudadanos [...] tales como salud, seguridad alimentaria, sistemas alimentarios basados en la agricultura tradicional, medio ambiente, recursos hídricos, desastres naturales, infraestructura y logística, interconexión energética y energías limpias, transformación digital, defensa, seguridad e integración de fronteras, combate al crimen transnacional organizado y ciberseguridad. (Consenso de Brasilia, 2023)

Además, los presidentes acordaron

[...] establecer un grupo de contacto, encabezado por los Cancilleres, para evaluación de las experiencias de los mecanismos sudamericanos de integración y la elaboración de una hoja de ruta para la integración de América del Sur, a ser sometida a la consideración de los jefes de Estado. (Consenso de Brasilia, 2023)

Cuatro meses después, el 5 de octubre del 2023, la hoja de ruta fue aprobada por los gobiernos sudamericanos, pero, de nuevo, no se hace referencia a Unasur. En su lugar, la hoja de ruta propone “priorizar iniciativas concretas, con un impacto positivo en las condiciones de vida de las poblaciones y que no dupliquen los esfuerzos ya encaminados en otros mecanismos de cooperación”. Además, plantea fortalecer el diálogo en áreas específicas y establecer un calendario de reuniones sectoriales.

La no reactivación de Unasur tiene aspectos positivos. Teniendo como telón de fondo la experiencia de Unasur, pero también la actuación de las organizaciones regionales durante la pandemia es aconsejable adoptar un enfoque más técnico-funcional en la cooperación regional, que podría facilitar la cooperación en temas de interés común entre gobiernos ideológicamente opuestos. Según Herrero y Lombardi (2023):

[...] repensar los mecanismos que puedan garantizar, por un lado, la sostenibilidad del bloque y, por el otro, la continuidad institucional a pesar de los cambios políticos será un gran desafío si los países deciden avanzar en la reconstrucción de la Unasur.

Un enfoque técnico-funcional significa reconstruir el espacio de integración en América del Sur que representó Unasur de abajo hacia arriba, por ejemplo, en el sector de salud, donde “las redes transgubernamentales de expertos deben estar en el centro de la reconstrucción de la gobernanza sanitaria de América del Sur” (Agostinis, 2021, p. 321). Los objetivos y las actividades enumerados en la hoja de ruta apuntan en la dirección de una reactivación sectorial de Unasur (con o sin esta etiqueta). Esto no impide que los presidentes sudamericanos se reúnan de vez en cuando. Pero estas reuniones ya no son el centro del proceso de integración sudamericano.

Un enfoque técnico-funcional podría conducir a mejores resultados y a estructuras más estables para la cooperación regional. También podría ser más fácil para los actores de la sociedad civil trabajar con organizaciones sectoriales de orientación técnica. Por lo tanto, una forma de crear estructuras regionales más duraderas podría ser a través de una mayor cooperación sectorial con la creación de redes transnacionales que involucren tanto a expertos/técnicos de las administraciones nacionales como a representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Pero también hay que reconocer que puede haber una tensión y costes de transacción entre una orientación más técnica-funcional de los procesos de integración y una mayor participación de la sociedad civil que puede conducir a una politización de la cooperación funcional.

También sería ingenuo creer que existen problemas puramente “técnicos” en la cooperación regional. Aunque diferentes temas parecen prestarse a la politización en distintos grados, la pandemia de COVID-19 ha demostrado que políticos populistas pueden politizar casi cualquier tema, sobre todo, porque los conocimientos y las opiniones de los expertos pierden influencia y prestigio en tiempos de las noticias falsas. Por lo tanto, el enfoque funcionalista no propone una solución funcional a los retos de la cooperación regional, sino solo un enfoque funcional para abordarlos y, únicamente, en el mejor de los casos, resolverlos. Tal enfoque es más adecuado para temas que corresponden a una racionalidad técnica que a temas con una fuerte carga política e ideológica.

Un enfoque más técnico de la cooperación regional también reforzaría el papel que juegan los bancos de desarrollo como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como “orquestadores” (Palestini, 2020) de iniciativas regionales. Además, una cooperación más técnica en temas específicos podría evitar algunos de los problemas que inevitablemente provocaría una discusión de temas políticamente controvertidos, como la protección de los derechos humanos, la garantía de elecciones libres, justas y transparentes o la postura sobre ciertos temas de la política internacional.

Conclusiones y perspectivas

El punto de partida del capítulo fue, por un lado, el llamado a fortalecer la cooperación técnica y sectorial para superar la crisis del regionalismo latinoamericano y, por otro lado, la referencia a autores funcionalistas y neofuncionalistas en el debate actual sobre el regionalismo latinoamericano. Dado que la aplicación de un enfoque funcionalista en América Latina parece haber pasado de moda (o nunca estuvo de moda), el propósito de este capítulo fue sacarlo del olvido y explorar cómo puede contribuir a analizar y abordar los desafíos actuales del regionalismo latinoamericano.

Un enfoque funcionalista pretende perforar las fronteras del Estado nación cuando se trata de cooperar en temas prácticos que requieren cooperación y regulación transnacionales. Un enfoque funcional-técnico pretende

blindar la cooperación de la influencia política y del desbordamiento de los conflictos por motivos políticos. Debido a su contexto de origen, la experiencia de los excesos del nacionalismo en Europa y las dos guerras mundiales, el enfoque funcionalista tiene un fuerte componente antinacionalista y antipolítico. Esto puede explicar su atractivo en tiempos de polarización política entre los gobiernos de una región y de fuertes reservas soberanistas de los gobiernos, que dificultan la cooperación regional en asuntos importantes para los ciudadanos.

A diferencia de Europa donde, con cierta autonomía de decisión, el papel que desempeñan los tecnócratas suele ser visto de forma crítica desde diferentes perspectivas, tanto de izquierda como de derecha, en América Latina parece existir actualmente una visión más positiva de una cooperación más apolítica y tecnocrática. Esto refleja las diferentes experiencias en ambas regiones. En Europa, la burocracia de la Unión Europea desempeña un papel importante en el proceso de integración; sus decisiones afectan la vida cotidiana de los ciudadanos y, para sus críticos —tanto en el espectro político de derecha como de izquierda—, la expansión de la forma tecnocrática de hacer política a nivel internacional se da a expensas de la soberanía popular y la autodeterminación democrática.

En América Latina, los conflictos políticos han obstaculizado el avance de los procesos de integración. En este sentido, una despolitización y un mayor protagonismo de los tecnócratas parece una alternativa atractiva. A esto se les suman las experiencias negativas con un nuevo populismo nacionalista o “neopatriota” (Sanahuja y López Burian, 2020), como durante el gobierno de Bolsonaro en Brasil, con su posición crítica contra la cooperación multilateral y su orientación negacionista frente a la pericia de los expertos.

Sin embargo, una integración regional sectorial con sesgo funcionalista no es un automatismo, ni es la bala de plata para resolver todos los problemas del regionalismo latinoamericano. Vivimos en una época en la que se cuestiona el conocimiento científico y los temas técnicos se politizan rápidamente. También podría haber una reacción contra una orientación demasiado independiente y apolítica de tales órganos técnicos. Steffek (2021, p. 179) resume sucintamente una actitud aparentemente contradictoria:

Hay poca confianza en que los tecnócratas resuelvan nuestros problemas y, de hecho, persiste el temor a que nos traten con condescendencia. Por otra parte, la creación de burocracias de expertos sigue siendo la respuesta habitual cada vez que un nuevo problema entra en la agenda política.

Además, el carácter esencialmente intergubernamental de la cooperación regional en América Latina significa que los órganos más técnicamente orientados no están completamente protegidos de los ciclos políticos, como ilustra la congelación de los pagos a la OPS por parte de Brasil (y Estados Unidos) en el primer semestre del 2020. Los presidentes seguirán jugando un papel central en los procesos de integración latinoamericanos. Mientras que la “integración impulsada por los presidentes” (Malamud, 2005, p. 159) ha contribuido a compensar la falta de una lógica neofuncionalista en América Latina, un enfoque funcionalista puede ayudar a reducir los riesgos asociados con la “integración interpresidencial” (Malamud, 2003, p. 216) y los conflictos interpresidenciales para la integración regional.

Para superar la crisis del regionalismo en Sudamérica, las instituciones regionales deben producir resultados que se correspondan con sus objetivos declarados y demostrar su utilidad. Solo así será posible superar el escepticismo sobre la medida en que los proyectos e instituciones regionales contribuyen a resolver los problemas de América del Sur. Hay signos de que los presidentes latinoamericanos hayan aprendido algo de la desintegración de Unasur y que en el marco de un “regionalismo pragmático” (Nolte, 2023) cedan más espacio a una cooperación técnico-funcional estructurada de tal manera que reduzca el riesgo de un *spill-over* de conflictos políticos no relacionados con el tema de la cooperación funcional. La comunidad epistemológica que investiga el regionalismo latinoamericano puede contribuir a que estas ideas “funcionalistas” tengan mayor resonancia en la política.

Referencias

Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291, 114-126.

- Agostinis, G. (2021). COVID-19, the Crisis of South American Regionalism, and the Relevance of Regional Institutions for Global Health Governance. *International Studies Review*, 23(2), 316-321.
- Agostinis, G. y Nolte, D. (2023). Resilience to Crisis and resistance to change: A Comparative Analysis of the Determinants of Crisis Outcomes in Latin American Regional Organisations. *International Relations*, 37(1), 117-143. <https://doi.org/10.1177/00471178211067366>
- Agostinis, G. y Parthenay, K. (2021). Exploring the Determinants of Regional Health Governance Modes in the Global South: A Comparative Analysis of Central and South America. *Review of International Studies*, 47(4), 399-421. <https://doi.org/10.1017/S0260210521000206>
- Anderson, D. (1998). David Mitrany (1888-1975): An Appreciation of his Life and Work. *Review of International Studies*, 24(4), 577-592. <https://doi.org/10.1017/S0260210598005774>
- Barral Verna, A., Basco, A. I. y Garnero, P. (2020). *Entre luces y eclipses: La opinión de los latinoamericanos sobre democracia, instituciones e integración regional*. Banco Interamericano de Desarrollo (Nota técnica del BID; 1906). <https://doi.org/10.18235/0002309>
- Breslin, S. y Wilson, J. D. (2015). Towards Asian Regional Functional Futures: Bringing Mitrany Back in? *Australian Journal of International Affairs*, 69(2), 126-143. <https://doi.org/10.1080/10357718.2014.978736>
- Briceño-Ruiz, J. y Rivarola Puntigliano, A. (Eds.). (2021). *Regionalism in Latin America. Agents, Systems and Resilience*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429355585>
- Castro Alegría, R. y Nolte, D. (2023). El COVID-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones,

Relaciones Internacionales, 52, 135-152. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.007>

Cohen Orantes, I. (1968). Funcionalismo e integración Centroamericana. *Foro Internacional*, 9(2), 169-181.

Consenso de Brasilia. (2023, 30 de mayo). <https://acortar.link/UnkJZh>

Cram, L. (2001). Integration Theory and the Study of the European Policy Process: Towards a Synthesis of Approaches. En J. Richardson (Ed.), *European Union. Power and Policy-Making* (pp. 51-73; 2a ed.). Routledge.

Dubé, S. (2020). A Supposed Fifth Wave of Latin American Regionalism and Human Needs. *Regions & Cohesion*, 10(3), 58-71. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100307>

Haas, E. B. (1967). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-343. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x>

Haas, E. B. y Schmitter, P. C. (1964). Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737.

Hammarlund, P. A. (2005). *Liberal Internationalism and the Decline of the State: The Thought of Richard Cobden, David Mitrany, and Kenichi Ohmae*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403980366>

Herrero, M. B. y Nascimento, B. (2020, diciembre). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud? *Nueva Sociedad*. Opinión.

Herrero, M. B. y Lombardi Bouza, S. (2023, mayo). Lo que la Unasur puede aprender de la pandemia, *Nueva Sociedad*. Opinión.

- Hoffmann, A. M. (2019). *Regional Governance and Policymaking in South America*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98068-3>
- Legler, T. (2021). Presidents and Orchestrators: The Governance of the COVID-19 Pandemic in the Americas. *Foro Internacional*, 61(2), 333-385. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2833>
- Long, D. (1993). International Functionalism and the Politics of Forgetting. *International Journal*, 48(2), 355-379. <https://doi.org/10.1177/002070209304800208>
- Long, D. y Ashworth, L. M. (1999). Working for Peace: The Functional Approach, Functionalism and Beyond. En L. M. Ashworth y D. Long (Eds.), *New Perspectives on International Functionalism* (pp. 1-26). Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-27055-2_1
- Long, G. y Suñé, N. (2022). *Hacia una nueva Unasur. Vías de reactivación para una integración suramericana permanente*. Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.518720>
- Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164. <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0004>
- Malamud, A. (2003). *Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000)* [tesis]. European University Institute in Political and Social Sciences. EUI.
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2011). The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. En A. Warleigh-Lack,

N. Robinson y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalism and the European Union —Dialogues, Comparisons and New Research Directions* (pp. 135-157). Routledge.

Malamud, A. y Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator*, 47(1), 125. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>

Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*. Royal Institute of International Affairs.

Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363. <https://doi.org/10.2307/3018652>

Mitrany, D. (1965). The Prospect of Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*, 4(2), 119-149. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1965.tb01124.x>

Mitrany, D. (1971). The Functional Approach in Historical Perspective. *International Affairs*, 47(3), 532-543. <https://doi.org/10.2307/2614439>

Montes, R. (2022, 15 de noviembre). “Nuestra región puede más”: siete expresidentes y 11 cancilleres instan a reconstruir Unasur. *El País*. <https://acortar.link/olpet5>

Nolte, D. (2023, 25 de octubre). Unasur: del regionalismo mágico al regionalismo pragmático. *El Espectador*. <https://acortar.link/aBfSEO>

Nolte, D. y Weiffen, B. (2021). How Regional Organizations Cope with Recurrent Stress: The Case of South America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100206>

- Nolte, D. y Weiffen, B. (Eds.). (2021). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429442186>
- Palestini, S. (2020). Orchestrating Regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System. *Review of Policy Research*. <https://doi.org/10.1111/ropr.12389>
- Putnam, R. D. (1977). Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies*, 10(3), 383-412. <https://doi.org/10.1177/001041407701000305>
- Riggiozzi, P. y Grugel, J. (2015). Regional Governance and Legitimacy in South America: The Meaning of Unasur. *International Affairs*, 91(4), 781-797. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12340>
- Rivarola Puntigliano, A. y Briceño-Ruiz, J. (Eds.). (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy*. Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781137328373>
- Rodrigues, G. y Kleiman, A. (2020). COVID-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), 36-43.
- Ruano, L. y Saltamacchia, N. (2021). Latin American and Caribbean Regionalism during the COVID-19 Pandemic: Saved by Functionalism? *The International Spectator*, 56(2), 93-113. <https://doi.org/10.1080/03932729.2021.1900666>
- Samper, E. (2023, 31 de mayo). El necesario resurgimiento de Unasur. *El País*. <https://acortar.link/iotYdB>
- Sanahuja, J. A. y López Burian, C. (2020). La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden

- liberal internacional. *Revista Conjuntura Austral*, 11(55), 22-34. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956>
- Schmitter, P. C. (1970a). Central American integration: spill-over, spill-around or encapsulation? *Journal of Common Market Studies*, 9(1), 1-48. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1970.tb00031.x>
- Schmitter, P. C. (1970b). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836-868. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>
- Steffek, J. (2021). *International Organization as Technocratic Utopia*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192845573.001.0001>
- Steffek, J. (2015). The Cosmopolitanism of David Mitrany: Equality, Devolution and Functional Democracy Beyond the State. *International Relations*, 29(1), 1-22. <https://doi.org/10.1177/0047117814526608>
- Theiler, T. (2022). International Functionalism and Democracy. *European Journal of International Relations*, 28(2), 312-336. <https://doi.org/10.1177/135406661211073081>
- Tussie, D. (2021). No alineamiento activo (NAA) y regionalismo post hegemónico: traslapes e intersecciones. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (Eds.), *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 283-301). Editorial Catalonia.
- Weeks, G. (2023, 17 de enero). Lula and the Revival of Unasur and CELAC. *Global Americans*. <https://acortar.link/KQkaHJ>
- Zwolski, K. (2017). Wider Europe, Greater Europe? David Mitrany on European Security Order. *Journal of Common Market Studies*, 55(3), 645-661. <https://doi.org/10.1111/jcms.12489>